



**“La seguridad alimentaria como guía de política pública
en México. Evaluación cualitativa del caso de la Ciudad
de México.”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Doctora en Ciencias Sociales**

Presenta

Alicia Elizabeth Levario Flores

Director de tesis

Dr. Héctor Cuadra Montiel



**“La seguridad alimentaria como guía de política pública
en México. Evaluación cualitativa del caso de la Ciudad
de México.”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Doctora en Ciencias Sociales**

Presenta

Alicia Elizabeth Levario Flores

A mis hijos, Alfonso y Román Cervantes Levario.

Agradecimientos.

Agradezco al Colegio de San Luis A. C. y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo institucional.

Un especial agradecimiento al Dr. Héctor Cuadra Montiel, director de este trabajo, por su disposición a orientarme encontrando siempre el balance de la libertad intelectual, por sus enseñanzas, consejos y su amistad.

A mis lectores, el Dr. David Sarquís Ramírez y el Dr. Lucas Henrique Pinto, sus aportaciones enriquecieron invaluablemente este trabajo, por su tiempo y su disposición. A la Dra. Cecilia Rocha, por su calurosa hospitalidad en mis semanas por la Universidad de Ryerson, por su generosa asesoría.

A todos mis profesores, especialmente al Dr. Tomás Calvillo, la Dra. Cecilia Costero, la Dra. Oresta López y el Dr. Francisco Peña; además de sus enseñanzas me llevo su tono humilde y respetuoso con el que llevan a cabo su labor docente.

A mis compañeros Jesús, Bety, Raúl y Adriana, por tu amistad, por ser cómplice para sortear dificultades.

A mi esposo, Francisco Cervantes, sin tu apoyo y amor incondicional esto nunca hubiera sido realidad, porque siempre hubo palabras de aliento cuando la meta se vislumbraba lejana.

A mis hijos, Alfonso y Román, por ser, por estar, porque siempre mostraron respeto por el trabajo de mamá aceptado siempre con gran madurez a pesar de su corta edad; por todos los momentos robados del juego que siempre me perdonaron.

**La seguridad alimentaria como guía de política pública en México. Evaluación cualitativa
del caso de la Ciudad de México.**

Índice.

Agradecimientos	ii
Índice	iii
Índice de cuadros	ix
Índice de figuras	x
Abreviaciones	xi
Introducción general	1
Capítulo 1. Aproximación conceptual y teórica para el estudio de la seguridad alimentaria y nutricional.	
1.1. Introducción.....	13
1.2. El proyecto de regímenes alimentarios y la construcción social del concepto de seguridad alimentaria, SA.....	14
1.2.1. Antecedentes.....	18
1.2.2. La crisis mundial alimentaria y el nacimiento de la seguridad alimentaria.....	22
1.2.3. La seguridad alimentaria dentro del régimen alimentario corporativo.....	25
1.3. Discusión teórica.....	32

1.3.1. El supuesto de los necesarios incrementos productivos ante el incremento poblacional.....	32
1.3.1.1. El hambre como desastre económico.....	33
1.3.2. El supuesto de la confianza en los mercados.....	39
1.3.2.1. La desintegración de otras formas de relaciones económicas y la supremacía del mercado.....	42
1.4. Las dimensiones operativas de la seguridad alimentaria.....	47
1.4.1. La disponibilidad física de los alimentos y el comercio internacional.....	50
1.4.2. El acceso económico y físico a los alimentos y el enfoque de capacidades.....	53
1.4.3. La utilización de los alimentos y su carácter cultural y nutricional.....	58
1.4.4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.....	61
1.5. Alternativas emancipadoras al discurso de seguridad alimentaria.....	64
1.5.1. El movimiento por la soberanía alimentaria.....	66
1.5.2. El sistema alimentario global y su contestación contemporánea: los sistemas alimentarios sustentables.....	74
1.5.3. El logro efectivo de la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sustentables.....	77
1.6. Reflexiones finales del capítulo.....	84
Capítulo 2. La cuestión alimentaria urbana.	
2.1. Introducción.....	88
2.2. La seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito urbano.....	89
2.2.1. Desafíos particulares que enfrentan las ciudades.....	93
2.3. La ciudad como el espacio local de intervención.....	98

2.4. Iniciativas globales para edificar mejores prácticas en los sistemas alimentarios urbanos...	100
2.5. Buenas Prácticas en sistemas alimentarios urbanos.....	104
2.5.1. Buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos bajo el criterio de mercado social.....	107
2.5.1.1. Los sistemas de distribución directa del productor al consumidor o clubes de compras.....	109
2.5.1.2. Los programas de compras públicas.....	111
2.5.1.3. Mercados de productores.....	113
2.5.2. Buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos bajo el criterio de agente activo.....	116
2.5.2.1. Consejos de Política Alimentaria.....	117
2.5.2.2. Programas de agricultura urbana y/o periurbana.....	121
2.5.2.3. Incubadora de negocios.....	127
2.5.3. Buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos bajo el criterio de ecosistema sustentable.....	129
2.5.3.1. Distribución sustentable.....	131
2.5.3.2. Sistemas de trueque.....	135
2.5.3.3. Composteo Comunitario.....	136
2.6. La política de seguridad alimentaria de Belo Horizonte, Brasil. Un modelo de buenas prácticas.....	138
2.7. Reflexiones finales del capítulo.....	150
Capítulo 3. La seguridad alimentaria y nutricional en México.	
3.1. Introducción.....	154

3.2. Administración del auge agroalimentario de la posguerra.....	155
3.2.1. El derrumbe del auge agroalimentario.....	160
3.3. El objetivo de la autosuficiencia alimentaria.....	162
3.3.1. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM).....	165
3.4. La falsa soberanía alimentaria.....	172
3.4.1. El mercado como medio más eficiente para alimentar a los mexicanos.....	174
3.5 La focalización de la seguridad alimentaria a través de los programas de transferencias...	182
3.5.1. La estrategia actual en el combate al hambre: sólo para los pobres extremos.....	189
3.6. Reflexiones finales del capítulo.....	194
Capítulo 4. La situación actual de México dentro del régimen alimentario corporativo.	
4.1. Introducción.....	197
4.2. El Estado mexicano al servicio del mercado.....	198
4.3. Condición de la seguridad alimentaria y nutricional en México.....	205
4.3.1. La disponibilidad de los alimentos.....	205
4.3.2. Acceso físico y económico.....	211
4.3.3. Utilización de los alimentos.....	219
4.3.4. Estabilidad en el tiempo.....	227
4.4. Condición de seguridad alimentaria y nutricional en la Ciudad de México.....	233
4.5. Reflexiones finales del capítulo.....	237
Capítulo 5. Evaluación cualitativa de la política de seguridad alimentaria y nutricional del gobierno de la Ciudad de México.	
5.1. Introducción.....	241
5.2. Establecimiento de estructuras institucionales.....	243

5.2.1. Indicador 1. Integración de un marco jurídico.....	243
5.2.1.1 Marco jurídico en Ciudad de México.....	246
5.2.2. Discusión.....	248
5.2.3. Indicador 2. Integración de una estructura administrativa adecuada.....	256
5.2.3.1. Voluntad política extraordinaria.....	256
5.2.3.2. Diseño de acciones y/o programas específicos.....	262
5.2.3.2.1. Los programas de comedores.....	263
5.2.3.2.2. Los programas de transferencias monetarias.....	266
5.2.3.2.3. Los programas de transferencias en especie.....	268
5.2.3.3. Financiamiento comprometido y coordinación efectiva.....	272
5.2.3.4. Integración de la sociedad civil.....	275
5.2.4. Discusión.....	276
5.3. Acciones de apoyo a pequeños productores transformadores y/o distribuidores.....	279
5.3.1. Indicador 3. Impulso a la agricultura urbana/periurbana.....	280
5.3.2. Indicador 4. Apoyo a circuitos cortos de comercialización.....	282
5.3.3. Indicador 5. Acciones de fomento a modos de producción y consumo tradicionales.....	284
5.3.4. Discusión.....	285
5.4. Acciones de asistencia alimentaria.....	286
5.4.1. Indicador 6. Programas de transferencias monetarias.....	287
5.4.2. Indicador 7. Regulación de precios de alimentos básicos.....	289
5.4.3. Indicador 8. Acceso a alimento caliente.....	290
5.4.4. Indicador 9. Acciones de recuperación y redistribución alimentaria.....	292

5.4.5. Discusión.....	293
5.5. Mejoramiento de la condición nutricional de los individuos.....	294
5.5.1. Indicador 10. Acciones para combatir la triple carga de la malnutrición.....	295
5.5.2. Discusión.....	298
5.6. Reflexiones finales del capítulo.....	300
Conclusiones generales y posteriores líneas de investigación.....	304
Anexo 1. Resumen de los 8 programas sociales que conforman el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.....	321
Referencias.....	356

Índice de cuadros.

Cuadro 1.1.	Los regímenes alimentarios del sistema global.....	17
Cuadro 1.2.	Dimensiones operativas de la seguridad alimentaria.....	49
Cuadro 2.1.	Buenas Prácticas en sistemas alimentarios urbanos.....	104
Cuadro 2.2.	Ejemplo de Clubes de Consumo: Los sistemas de canastas o <i>Food Box</i>	110
Cuadro 2.3.	Ejemplo de Compras Públicas.....	112
Cuadro 2.4.	Ejemplo de Mercado de Productores.....	114
Cuadro 2.5.	Ejemplo de Consejo de Política Alimentaria, CPA.....	118
Cuadro 2.6.	Ejemplo de Agricultura urbana-periurbana.....	123
Cuadro 2.7.	Ejemplo de incubadora de empresas de alimentos.....	128
Cuadro 2.8.	Ejemplo de sistemas de distribución ecosistema sustentable.....	132
Cuadro 2.9.	Ejemplo de trueque, intercambio de materiales reciclables por alimentos.....	135
Cuadro 2.10.	Ejemplo de composteo comunitario.....	137
Cuadro 2.11.	Programas de seguridad alimentaria de la Ciudad de Belo Horizonte.....	144
Cuadro 3.1.	Algunos de los programas de la Cruzada Nacional contra el Hambre.....	192
Cuadro 4.1.	Corporaciones agroalimentarias con mayores ventas en México.....	200
Cuadro 4.2.	Comercio Agropecuario de México (2011-2016).....	208
Cuadro 4.3.	Indicadores socioeconómicos de México, según FAO (2015).....	212
Cuadro 4.4.	Situación de la población en México.....	215
Cuadro 4.5.	La pobreza en México.....	216
Cuadro 4.6.	La inseguridad alimentaria en México.....	217
Cuadro 4.7.	Carencias sociales en México.....	220
Cuadro 4.8.	Estado de nutrición infantil (menores de 5 años).....	222
Cuadro 4.9.	Prevalencia de sobrepeso y obesidad por grupo de edad.....	223

Cuadro 4.10.	Prevalencia de actividad física en la población mexicana.....	223
Cuadro 4.11.	Diversidad dietética por edades.....	226
Cuadro 4.12.	Eventos climáticos en municipios de alto riesgo.....	230
Cuadro 4.13.	Indicativos de seguridad alimentaria en la Ciudad de México.....	235
Cuadro 4.14.	Porcentaje de población en la Ciudad de México con inseguridad alimentaria.....	235
Cuadro 4.15.	Estado nutricional en menores de 5 años de la Ciudad de México.....	236
Cuadro 4.16.	Alimentación infantil niños de 0-23 meses.....	236
Cuadro 4.17.	Población en la Ciudad de México con sobrepeso y obesidad combinados y anemia por edades.....	236
Cuadro 5.1.	Estructura administrativa del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CDMX.....	274
Cuadro 5.2.	Resumen de la evaluación cualitativa de la política de SAyN de la CDMX.....	301

Índice de figuras.

Figura 1	Seguridad alimentaria sustentable de Sonnino, Moragues , Faus y Maggio, (2014).....	81
Figura 2	Seguridad alimentaria sustentable de Donkers, (2015).....	82
Figura 3	Seguridad alimentaria sostenible y la protección de la biósfera de Rockström y Sukhdev, (2016).....	84
Figura 4	Evolución del valor de la canasta alimentaria.....	219
Figura 5	Principales países emisores de gases de efecto invernadero.....	229

Abreviaciones.

BH – Belo Horizonte

BM – Banco Mundial

CDMX – Ciudad de México

CEDA - Central de Abasto en la Ciudad de México

CONASUPO – Compañía Nacional de Subsistencias Populares

CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPA – Consejo de Política Alimentaria

ENAAEN – Encuesta Nacional de Abasto, Alimentación y Estado Nutricional en el Medio Rural

ENSANUT – Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

FAO – Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FMI – Fondo Monetario Internacional

IA – Inseguridad alimentaria

LSAN – Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible

OMC – Organización Mundial de Comercio

OMS – Organización Mundial de la Salud

ONU - Organización de Naciones Unidas

PEC - Programa Especial Concurrente para el desarrollo Rural Sustentable

PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

RO – Reglas de Operación de un programa social.

SA – Seguridad alimentaria

SAGARPA – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SAM – Sistema Alimentario Mexicano

SAS – Seguridad alimentaria sustentable

SAyN – Seguridad alimentaria y nutricional

SBA – Soberanía alimentaria

SEDESOL – Secretaría de Desarrollo Social (Gobierno de la CDMX)

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social (Gobierno Federal)

SEDEREC - Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno de la Ciudad de México

DIF - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

SSANCDMX – Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México

TLCAN – Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Introducción General.

El periodo inflacionario que se desencadenó en México en enero de 2007, conocido popularmente como *La crisis de la tortilla*, fue la manifestación nacional de una crisis alimentaria mundial que marcó un renovado interés por explicar cómo, en un mundo de abundancia alimentaria, 900 millones de personas no cuentan con una *seguridad alimentaria* (FAO, 2008). Este concepto es utilizado indistintamente como sinónimo de hambre y/o malnutrición y hace referencia a una situación en la que las personas tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que les permitan satisfacer sus necesidades alimentarias y llevar a cabo una vida activa y sana (FAO, 2001), además a él se recurre para definir y dar forma a la respuesta pública para eliminar este flagelo.

La crisis mundial de los precios de los alimentos colocó el tema de la seguridad alimentaria, SA, en los reflectores de la comunidad internacional ya que ésta diluyó las expectativas y buenas intenciones que en la lucha por eliminar el hambre en el mundo se habían trazado apenas 8 años antes en el umbral del nuevo milenio. Este trabajo tuvo su origen en la curiosidad intelectual por indagar aquellos elementos estructurales que inciden en el sistema alimentario mundial y contribuyen a la creación de serias desigualdades en la distribución de la abundante oferta alimentaria; considerando que la producción mundial de alimentos crece a un ritmo de 2%, y la población mundial lo hace al 1.14% al año (Holt-Giménez y Patel, 2010, p. 26), se puede afirmar que existe cada vez más hambre en un contexto de riqueza y abundancia.

En la exploración por conocer las causas estructurales detrás de esta aparente paradoja, se buscó indagar en primer lugar, el por qué se utiliza el concepto de SA para referirse a los problemas de hambre y malnutrición, desde cuándo y cómo se desarrolló así como examinar la forma en que su utilización afecta la respuesta pública hacia la eliminación de esta calamidad. De forma pronta

se encontró que la SA es un discurso que define tradicionalmente el hambre como un problema de escasez alimentaria consecuencia del incremento poblacional y/o las vicisitudes del clima, de ahí que se alientan respuestas públicas que prioricen un incremento constante en la producción de alimentos; esto permite mantener un orden político y económico que naturaliza las reglas del juego del sistema capitalista, es decir en el que se da primacía a la libertad de mercados como vía única para que las personas logren alimentarse suficiente y adecuadamente.

En México el impacto de la crisis alimentaria mundial significó pasar de 24 millones de personas con carencia alimentaria en 2008, a 28 millones de personas en 2010. Esta realidad fue expresada así: uno de cada tres hogares mexicanos no contaba con un acceso seguro a alimentos suficientes y nutritivos para llevar una vida activa y sana (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012). No obstante, cabe agregar que los problemas de malnutrición que presenta nuestro país no sólo son por insuficiencia, sino paradójicamente también por sobrealimentación, con el 30% de los niños y el 70% de los adultos que presentan sobrepeso u obesidad; además de esta epidemia, el país tolera otra forma de malnutrición, el hambre oculta o deficiencia de micronutrientes que suele expresarse en prevalencia de anemia, bajo peso o baja talla en menores de 5 años. México sufre así de la denominada *triple carga de la malnutrición*, la convivencia de hambre, obesidad y deficiencia de micronutrientes que representa un problema de salud pública de consecuencias sociales económicas y ambientales y que hace necesario discutir no sólo una *seguridad alimentaria*, entendida como suficiencia en el consumo de alimentos, sino que este consumo sea de calidad nutricia e higiénica aceptable para llevar a cabo una vida activa y sana; en suma, debatir una *seguridad alimentaria y nutricional*, SAyN.

Estas manifestaciones de malnutrición son una realidad no circunscrita, pero sí muy presente de las zonas urbanas, donde la falta de empleo e ingresos está provocando un aumento de la

pobreza urbana y por lo tanto una frágil SAyN y donde se ha observado un cambio potencialmente más nocivo en la alimentación de sus habitantes por su propensión a consumir más alimentos elaborados industrialmente, con mayor contenido de grasas y azúcares y menos fibra, a lo que se suma mayores niveles de sedentarismo. Considerando de la misma forma que cerca del 80% de la población en América Latina vive ya en las ciudades y se estima que esta cifra aumente en los próximos años (United Nations, 2014), la mirada de este trabajo se dirigió a conocer las características específicas que presenta la malnutrición en las urbes contemporáneas y comprender cómo las ciudades enfrentan desafíos comunes para el logro de una SAyN para todos sus habitantes, al ser ejemplo vivo de un sistema alimentario desigual en el que existe disponibilidad alimentaria suficiente y nutritiva pero inaccesible para un cierto número de personas.

Así en búsqueda de acciones públicas que demostraran una preocupación por mejorar la condición alimentaria de sus habitantes, se encontró entonces que la Ciudad de México aprobó en 2009 la primera y hasta ahora única *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional* del país; legislación incluso anterior a la modificación constitucional del derecho a la alimentación para todos los mexicanos que se realizó en el año 2011. Por estas razones es que esta esta investigación se decantó por revisar particularmente el caso de la Ciudad de México, CDMX, el área urbana más populosa de nuestro país, para conocer cómo el gobierno local hace frente a los desafíos del derecho a la alimentación expresado constitucionalmente, y elabora la acción pública para el logro de una SAyN para todos sus habitantes como lo señala la ley respectiva.

Así, en la búsqueda de antecedentes que permitieran situar históricamente la respuesta pública de la ciudad, se encontró que el gobierno federal del país ha orientado su actuación pública en concordancia con el orden impuesto por el sistema capitalista mundial; ocasionando con ello un apoyo sesgado hacia la producción empresarial de cultivos de exportación, generadores de divisas

y marginalizando la producción campesina de alimentos básicos, profundizando de esta forma la dependencia de la SAyN de los mexicanos al mercado internacional. Los efectos de esta actuación fueron graduales pero en suma significó un retiro del Estado mexicano de su relación social más amplia que desdibujó la frontera entre el Estado y los intereses económicos privados. Este proceder por parte de los distintos gobiernos mexicanos que se sumaron a la ola de reformas económicas caracterizadas como neoliberales, hizo necesario responder al cuestionamiento sobre cuál es la condición de SAyN de los mexicanos en general y de los habitantes de la CDMX en particular.

La pertinencia de los temas que aquí se tratan radica en el reconocimiento de los obstáculos que debe aún enfrentar nuestro país en la materia, considerando que existen 28 millones de personas que abiertamente se perciben a sí mismos con problemas en el acceso a alimentos, y que cada vez más, estas personas vivirán en ámbitos urbanos, se hace imperante la necesidad de contar con estrategias adecuadas para afrontar la pobreza urbana y los problemas de malnutrición en las ciudades del país.

La hipótesis que esta investigación plantea es:

H0. La seguridad alimentaria orienta tanto la política alimentaria de México como las acciones públicas en la Ciudad de México que naturalizan el acceso individualizado de los alimentos vía el mercado, debilitado la producción interna de alimentos y las oportunidades de las personas para acceder a éstos.

Dicha hipótesis se disgrega a su vez en tres suposiciones:

H1. En una reacción al deterioro social expresado en la malnutrición que sufren millones de personas, las ciudades contemporáneas pretenden regular la imposición del orden económico mundial mediante prácticas emancipadoras en las que las consideraciones ambientales y sociales se categorizan a la par de los aspectos económicos del sistema alimentario.

H2. La Ciudad de México reconoce estas tendencias, pero las políticas, programas y acciones creadas en razón de la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, distan de ser suficientes y efectivas para el cumplimiento de este derecho para *todos* sus habitantes.

H3. Una respuesta pública comprometida verdaderamente con el cumplimiento del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional incluye la edificación de un sistema alimentario sustentable: donde las esferas económico-sociales y ambientales se incrusten o interpongan.

De esta forma, el objetivo general que se planteó en esta investigación es:

Analizar el surgimiento y evolución del concepto de seguridad alimentaria como un discurso que sirve al orden económico y político internacional mediante el cual se orienta la política alimentaria en México y que caracteriza de la misma forma las acciones públicas del gobierno de la Ciudad de México.

A su vez, los objetivos específicos que se persiguen son:

1. Examinar estrategias y programas de política alimentaria que se llevan a cabo en otras ciudades del mundo y que se caracterizan por ser prácticas emancipadoras en las que las consideraciones ambientales y sociales se categorizan a la par de los aspectos económicos del sistema alimentario.
2. Analizar los orígenes de la acción pública para con la seguridad alimentaria y nutricional de los mexicanos que delimitan el contexto por el cual surge la respectiva ley en la Ciudad de México.
3. Examinar las consecuencias de la inserción de México a la dinámica de los regímenes alimentarios al caracterizar la condición de seguridad alimentaria y nutricional de los mexicanos en general y de los habitantes de la ciudad en particular
4. Evaluar la política pública del Gobierno de la Ciudad de México considerando que el cumplimiento pleno del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de los capitalinos incluye

la edificación de un sistema alimentario sustentable: donde las esferas económico-sociales y ambientales interpongan.

El capítulo 1 de este trabajo de investigación lleva a cabo una discusión teórica del concepto de SA, como un discurso que diseminado esencialmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, por sus siglas en inglés, pretende dar legitimidad al orden impuesto por el sistema capitalista mundial en la producción, suministro y comercio de los alimentos a nivel mundial y que a su vez, asegura su propia reproducción. Se consideró importante llevar a cabo esta discusión, dado que este discurso permea en los debates y acciones públicas del hambre y en general de la malnutrición en el mundo y por lo tanto influye en la forma en que ésta se entiende y en las acciones para combatirla. Se utilizó el marco metodológico que ofrece *el proyecto de régimen alimentario (The Food Regime Project)* de McMichael (2015); un estudio en transcurso del sistema alimentario global, cuyas formas históricas se apoyan en dos supuestos teóricos: el primero es que las causas del hambre deben buscarse en la insuficiencia alimentaria derivado de la explosión demográfica o de las vicisitudes del clima, y el segundo, como un corolario del primero, que la respuesta pública a este problema debe enmarcarse en una narrativa productivista en la que se deben privilegiar los mecanismos de mercado para lograr que las personas se alimenten de forma suficiente y nutritiva. El capítulo enfatiza que esta visión olvida, como han demostrado otros académicos, entre ellos Amartya Sen (1981; 1999; 2000) que el hambre tiene su origen en la desigual distribución de los alimentos. Se discute cómo el hambre, que padecen 900 millones de personas en el mundo, deriva de una reducción en la habilidad que sufren ciertos grupos para acceder a alimentos en calidad y cantidad suficiente para tener una vida activa y sana, derivado a su vez del despojo de sus medios de vida. Esta discusión teórica se complementa al mismo tiempo, con la propuesta de Karl Polanyi (1992)

para entender que la malnutrición contemporánea responde también a la evolución de un sistema político y económico capitalista, en el que los alimentos son mercancías disponibles para el que pueda pagarlas; dinámica que se ha encargado de una destrucción, tanto de otras formas de acceso solidario a los alimentos como la reciprocidad o la redistribución; como de instituciones sociales para proteger a los grupos más vulnerables. También se lleva a cabo una revisión crítica de las 4 dimensiones operativas del discurso de SA: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico a éstos, su utilización y la estabilidad en el tiempo de éstas dimensiones, con objeto de señalar que los indicadores que se proponen para medir su consecución omiten respuestas públicas al hambre con pertinencia nutricional y cultural. Utilizando el *enfoque de capacidades* de Sen y Dréze (2002) el estudio de estas dimensiones sirve al mismo tiempo como punta de lanza para vislumbrar que la respuesta pública a la malnutrición, en cualquiera de sus tres formas, debe ofrecer la construcción pública de verdaderas oportunidades o *capacidades* por medio de las cuales las personas logren alimentarse adecuada y nutritivamente. Más adelante en el capítulo, siguiendo el pensamiento de Polanyi (1992), se argumenta la aparente contradicción que apunta a que si bien los Estados permitieron el surgimiento y dominación de la economía de mercado que ha industrializado la producción alimentaria, también se ha actuado contra esta realidad, este *dobles movimiento*, ha consentido la aparición de alternativas emancipadoras al orden económico impuesto por los regímenes alimentarios y su discurso de SA. Éstas parten del movimiento por la *soberanía alimentaria*, SBA, concepto que surgió de la sociedad civil como una alternativa emancipadora al orden económico impuesto por los regímenes alimentarios; en el ámbito académico esta emancipación se presenta en la forma de una propuesta denominada *sistemas alimentarios sustentables*, que buscan construir un sistema alimentario incluyente y más justo (Lang y Heasman, 2004) para afrontar la problemática de la malnutrición.

El capítulo 2 de esta investigación se dedica a analizar la cuestión alimentaria de las ciudades para entender las características y desafíos de los sistemas alimentarios urbanos y para revisar cómo distintas ciudades en el mundo responden de forma local a los problemas de malnutrición de sus habitantes, como una forma de hacer válido el derecho a transformar la ciudad de acuerdo a los intereses y deseos de la comunidad, como propone Harvey (2013) o bien, como un deseo de emancipación tanto del letargo en las acciones públicas de índole nacional, como del orden económico internacional y su industrialización alimentaria. Se exploraron acciones enmarcadas en lo local para revisar cómo distintas ciudades en el mundo responden a los desafíos de la malnutrición. Se buscaron *buenas prácticas* en políticas públicas que aquí se consideraron valiosas dado que, por un lado, vuelcan la tradición de considerar las políticas alimentarias de competencia exclusivamente nacional hacia una concepción de los sistemas alimentarios como una preocupación particular de la comunidad y por otro lado, categorizan las preocupaciones sociales, como la reposición de oportunidades con las cuales las personas pueden alcanzar su capacidad de alimentación; y las preocupaciones ambientales, que permitan considerar la salud de los ecosistemas que nos alimentan; a la par de los aspectos meramente económicos del sistema alimentario. En este capítulo se desea enfatizar que un sistema alimentario se compone de agentes productores, transformadores distribuidores y consumidores, con capacidad de acción que son influidos pero que pueden influir en la estructura y funcionamiento de éste. De ahí que estos agentes tienen el derecho a definir sus propias políticas de cómo se produce, distribuye y consumen los alimentos y hacer frente al sistema alimentario industrial creado por el devenir histórico de los regímenes alimentarios. La búsqueda de distintas estrategias en diversas ciudades del mundo se delimitó a la coordinación de los gobiernos municipales; así, dichas intervenciones gubernamentales se agruparon en un cuadro que se encuentra conformado por tres criterios

propuestos de acuerdo a un deseable sistema alimentario caracterizado como sustentable: estrategias bajo el criterio en el que se reconoce la dependencia en las relaciones humanas y en el que mercado como institución económica se encuentra inserto dentro de una función social al que llamo *mercado social*. El segundo criterio responde a estrategias en las que se reconoce la capacidad de agencia de las personas, criterio que clasifíco como *agentes activos*. Finalmente el criterio de *ecosistemas sustentables*, que atiende a estrategias en las que se reconoce y alienta el cuidado de los ecosistemas. Al mismo tiempo este análisis se cruza con los elementos que conforman un sistema alimentario: la producción, la transformación, la distribución, el consumo y el desecho; con objeto de identificar cómo los tres criterios de análisis inciden en todo el sistema alimentario y por lo tanto en la SAyN de las personas que habitan en las urbes. En este capítulo se lleva a cabo una mención especial del caso de Belo Horizonte, en Brasil, dado que la ciudad brasileña representa un caso emblemático de intervención y puesta en marcha por parte del gobierno local de una estrategia innovadora pero sobretodo, integral, para mejorar la SA de sus habitantes, con reconocidos y apreciados resultados.

El capítulo 3 atiende al objetivo planteado de conocer los antecedentes en la acción pública para con la SAyN de los mexicanos, a partir de la mitad del siglo XX, cuando comenzó una marcada expansión urbana en nuestro país. El análisis se encuentra enmarcado también por el *proyecto de régimen alimentario* de McMichael (2015), ya que permite analizar y ubicar las distintas intervenciones en política alimentaria de México dentro de su respectiva coyuntura histórica. El análisis de las distintas intervenciones del Estado mexicano en la política alimentaria se llevó a cabo de acuerdo a los diferentes objetivos que en la materia ejecutaron distintas administraciones presidenciales. El capítulo divide dichos momentos de acuerdo a 4 objetivos; administración del auge agropecuario e incremento de la oferta alimentaria para una población

crecientemente urbana, la autosuficiencia alimentaria, la falsa soberanía alimentaria y la focalización en la SA. En este capítulo se busca analizar cómo México ha orientado de forma tradicional su política pública en sintonía primero con el régimen alimentario centrado en Estados Unidos y luego con el centrado en las corporaciones internacionales, ocasionando con ello en primer lugar, una dependencia de la SA de los mexicanos a los mercados internacionales debido al apoyo sesgado hacia los productores empresariales de alimentos de lujo para exportación y la consecuente negligencia al pequeño productor de alimentos de la dieta básica del mexicano y en segundo lugar, un desmantelamiento progresivo de políticas sociales, como los subsidios a alimentos básicos, que reducen las oportunidades para que los grupos más vulnerables no padezcan hambre u otra forma de malnutrición.

El capítulo 4 lleva a cabo un análisis de las consecuencias de la inserción de México a la dinámica de los regímenes alimentarios. Aquí se analiza, en primer lugar, cómo las políticas públicas del país, especialmente aquellas que incorporaron la ideología neoliberal sustento del régimen alimentario corporativo, han creado un Estado al servicio de estas grandes corporaciones alimentarias, condición que puede probarse mediante la existencia de grandes monopolios dentro del sistema alimentario del país, el apoyo público al agronegocio exportador, la decreciente producción de alimentos básicos, la modificación en los patrones de alimentación de los mexicanos con graves consecuencias en su salud y hasta la naturalización de la idea de la malnutrición que sufren millones de mexicanos es una responsabilidad individual. En segundo lugar, se lleva a cabo una caracterización tanto del de la condición de SAyN de los mexicanos en general, como de los habitantes de la CDMX en particular. Se utilizan fuentes bibliográficas oficiales tanto a nivel internacional como las publicaciones de la FAO, así como nacionales; en particular las publicaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval.

Ambas instituciones tienen, entre otras, la tarea de generar información sobre la condición de SA del mundo, en el caso de la FAO, mientras que la segunda, informa sobre la pobreza en México, medida a través de distintas carencias sociales, entre las cuales se encuentra la carencia por acceso a la alimentación; datos que a su vez se alimentan, principalmente, del instrumento estadístico ofrecido por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, ENSANUT llevada a cabo por el Instituto Nacional de Salud Pública y la Secretaría de Salud en dos ocasiones en el país, en 2006 y en 2012. El análisis de la condición de SAyN de los mexicanos se lleva a cabo utilizando la propuesta metodológica de la FAO, es decir utilizando las 4 dimensiones operativas que componen la SA: la disponibilidad de los alimentos, el acceso, la utilización y la estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores; en conjunto, éstas permiten comprender que el logro efectivo de una SAyN no puede sólo significar una respuesta pública que mejore el acceso a los alimentos sino que éste debe incluir la creación de políticas sociales que en conjunto sumen logros para conseguir la capacidad plena de alimentación.

Finalmente, el capítulo 5 evalúa las acciones del gobierno de la CDMX para garantizar la SAyN de los habitantes de la ciudad que se estipula en la legislación respectiva. Para ello se llevó a cabo una evaluación de tipo cualitativo de esta política pública. Se hace uso de la observación no participativa que se realizó entre agosto y diciembre de 2015 de la operación de los 8 programas sociales que conforman el *Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México*, y de la revisión de las *Reglas de Operación* de los distintos programas para conocer sus principales características y evolución de 2009 a 2015. Adicionalmente se creó una guía de evaluación utilizando los diferentes ejemplos emblemáticos del capítulo 2, dado que éstos sugieren buenas prácticas en políticas públicas que incorporan consideraciones sociales ambientales y económicas en su operación, es decir incorporan criterios de *mercado social*, *agente activo* y

ecosistemas sustentables. Esta guía se integra por 10 indicadores de tipo cualitativo que se agruparon en 4 ámbitos: el establecimiento de estructuras institucionales comprometidas con el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional; acciones de apoyo a pequeños productores, transformadores y/o distribuidores; acciones de asistencia alimentaria y acciones para la mejora de la condición nutricional de los individuos. Estos indicadores permiten evaluar la política pública del Gobierno de la CDMX considerando que el cumplimiento pleno del derecho a la SAyN de los capitalinos estipulado constitucionalmente y en la legislación local, incluye la superposición de los aspectos sociales-ambientales y económicos del sistema alimentario y no sólo los intereses económicos.

Por último se presentan las reflexiones finales de la investigación y se exponen propuestas para integrar una política pública que de forma más integral mejore la SAyN de los capitalinos, así como una futura agenda de trabajo con potenciales líneas de investigación.

Capítulo 1. Aproximación conceptual y teórica para el estudio de la seguridad alimentaria y nutricional.

1.1. Introducción.

El presente capítulo analiza el surgimiento y evolución del concepto de seguridad alimentaria como un discurso que sirve al orden económico y político internacional y mediante el cual se orienta la política alimentaria mundial. Se busca un acercamiento conceptual y teórico del concepto de seguridad alimentaria, (SA), ya que ésta suele utilizarse indistintamente como sinónimo tanto de hambre como de malnutrición. La SA se analiza como una construcción social con antecedentes en la dinámica de cooperación internacional que ha evolucionado con el tiempo para servir como sustento ideológico a las reglas del sistema capitalista mundial; para ello, se utiliza el marco metodológico que ofrece el proyecto de régimen alimentario de McMichael, (2015). La importancia de este análisis radica en que la forma en que se entiende el problema del hambre y la malnutrición determina el desarrollo de la respuesta pública. Este capítulo revisa cómo esta construcción conceptual define tradicionalmente el hambre como un problema de escasez alimentaria consecuencia del incremento poblacional y/o las vicisitudes del clima. El capítulo desmenuza cómo el advenimiento histórico de los regímenes alimentarios busca mantener este discurso para expandir de acuerdo a sus intereses la producción alimentaria mediante la organización de la producción, el suministro y el comercio de alimentos a nivel mundial, lo cual, crea una dinámica en la que para asegurar su misma reproducción, los alimentos se convierten en mercancías alcanzables para quien pueda pagarlos; se despoja de los medios de vida tradicionales a sociedades vulnerables al forzarlos a incorporarse al sistema capitalista mundial y destruye instituciones diseñadas en comunidad para protegerlos contra el hambre y/o otras formas de malnutrición. Aquí se revisa cómo esta dinámica ha servido como una guía de políticas públicas

que naturaliza la idea de que la SA de las personas se aprovisiona mejor a través del comercio mundial de alimentos, lo cual ha convertido a los Estados en *servientes* de las empresas transnacionales que se encargan del abastecimiento global de los alimentos; se utilizan las 4 dimensiones operativas en las que se divide a la SA para llevar a cabo una discusión bajo el encuadre teórico del pensamiento de Amartya Sen, Karl Polanyi y Josué de Castro entre otros, para desmitificar las causas tradicionales del hambre y otras formas de malnutrición y criticar la tradicional respuesta pública que se propone.

Hacia el final del capítulo, se discute cómo de forma esperanzadora, este mismo orden impuesto por el sistema capitalista, ha permitido la aparición de voces contestatarias y emancipadoras del discurso de SA; un ejemplo del *doble movimiento polanyiano*. (Polanyi, 1992) cuyo principal promotor es el movimiento por la soberanía alimentaria, SBA; discurso que busca proteger a las personas de los efectos inherentes de un sistema alimentario industrializado y devolver a las personas su capacidad de alimentarse suficiente y adecuadamente y que ha inspirado en el ámbito académico marcos de pensamiento bajo la denominación de sistemas alimentarios sustentables.

1.2. El proyecto de regímenes alimentarios y la construcción social del concepto de seguridad alimentaria.

Con objeto de situar el concepto de SA en una coyuntura histórico-mundial, se utiliza la propuesta metodológica del proyecto de regímenes alimentarios, ya que ésta permite situar en el tiempo, la construcción social de dicho concepto dentro de las normas y reglas del orden capitalista, dado que enfatiza la contribución de los alimentos a la conformación de dicho orden; parte de la aseveración de que es posible observar históricamente, como la consolidación del sistema capitalista, ha dependido principalmente del suministro de los alimentos en una especie de

“aporte bio-político o de procesamiento al abastecimiento de trabajo y al aumento de ganancias” (McMichael, 2015, p. 67). Un régimen alimentario, concepto formulado por Harriet Fridmann, “define un orden capitalista mundial gobernado por reglas que estudian la producción y el consumo de alimentos en una escala global” (Mc Michael, 2015, p. 23). Es una propuesta que enfatiza relaciones de poder, por medio de la imposición de una ideología que naturaliza las reglas del juego del sistema capitalista, en el sentido que el concepto, “se refiere a la proyección del poder vía circuitos de alimentos que surgen de relaciones históricas específicas de producción y acumulación del capital...una coyuntura histórico mundial particular...en el que las reglas expresan formas históricas del ejercicio del poder a través de una ideología legitimadora, tal como la del libre comercio, de la ayuda para el desarrollo y de la libre empresa” (McMichael, 2015, p. 23). Esta propuesta metodológica sitúa a los alimentos en el centro del capitalismo ya que tales reglas han sido formas de legitimar ideologías hegemónicas que han moldeado al sistema capitalista actual. El capitalismo mismo puede ser caracterizado como un régimen alimentario en el entendido que su misma reproducción, depende del necesario abastecimiento de alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo, convirtiendo a la agricultura y a los alimentos en mercancías o *commodities*, sujetas tanto al abaratamiento como a estrategias de inversión (McMichael, 2015, p. 39). Esto significa que la reproducción de los sistemas alimentarios a nivel mundial, la forma en que se producen, transforman, distribuyen y consumen los alimentos, ha dependido del “cambio en las configuraciones de poder, en como los Estados conquistaron nuevas fronteras, manejado territorios y adoptado relaciones institucionales compartidas que expresan el dominio de una u otra forma histórica del capital en un régimen alimentario” (McMichael, 2015, p. 68).

El marco metodológico de los regímenes alimentarios identifica tres coyunturas históricas asociados a la estructura política de la economía capitalista: el régimen británico, el estadounidense y el corporativo, es decir el dominado por las corporaciones internacionales. El cuadro 1.1 sucintamente describe los tres regímenes alimentarios. En él, se puede identificar como la producción alimentaria ha sido organizada a lo largo del tiempo bajo el actor dominante de cada una de las coyunturas históricas:¹

Se señala que el régimen alimentario británico, tuvo por objeto apoyar la creciente industrialización de Gran Bretaña, a finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Tenía por objeto la importación de alimentos baratos provenientes de sus colonias, para la dieta de las clases trabajadoras más bajas. La dinámica tenía como base el fortalecimiento del libre comercio británico mediante la explotación de sus colonias. Modelo que habría de emular otros países europeos con colonias en ultramar.

El segundo régimen, bajo la égida de Estados Unidos, quedó anclado en la coyuntura de descolonización y Guerra Fría, tuvo como eje rector la contención del comunismo a través de la ayuda alimentaria y la promoción del modelo estadounidense de industrialización agrícola y desarrollo económico que promovió la Revolución Verde, adaptado en diversas partes del mundo, como camino para el desarrollo nacional en América Latina los dos principales entusiastas fueron México y Argentina desde los años cuarenta del siglo pasado. Régimen que creó una agricultura industrial dependiente de la energía fósil, discriminó la producción alimentaria campesina y “transformó grandes partes del tercer mundo en regiones deficitarias de alimentos” (McMichael, 2015, p. 60).

¹ El cambio de régimen se debe a una mudanza a una nueva dinámica de acumulación, una especie de “modernización” de la agricultura cuyas consecuencias de mercantilización la llevan a un “nuevo ciclo de expansión con nuevos límites y así sucesivamente” (McMichael, 2015, p. 39).

Cuadro 1.1. Los regímenes alimentarios del sistema global.

Dominante de la coyuntura geopolítica.	El Estado británico (1870-1930).	Estados Unidos de América (1950-1970).	El poder corporativo financiero (1980 a la fecha).
Rol	“El taller del mundo.”	“El granero del mundo.”	“La granja mundial.”
Principio organizativo.	Multilateralidad del libre comercio británico.	Cooperación internacional norteamericana.	Desarrollo y libre empresa. Subordinación del Estado a los mercados.
Formas de acumulación.	Extensiva: El proceso de industrialización apoyado por importación de granos baratos y carne de países templados para mantener salarios industriales bajos.	Intensiva: centrada en la sobreproducción industria de alimentos estadounidense.	Patrones financieros a través de la deuda fiscal: Hemisferio norte compra al hemisferio sur alimentos “de lujo” para ayudar a pagar sus deudas con organismos financieros internacionales.
Dinámica.	Construcción de relaciones de valor usando el aparato imperial de violencia y sobreproducción del trabajo y de las ecologías. Comprar alimentos de ultramar para atender las crecientes demandas de su clase obrera.	Promoción de agricultura industrial según modelo estadounidense de la Revolución Verde. Control de excedentes alimentarios por vía de ayuda alimentaria para contener el comunismo.	Hegemonía corporativa: exportaciones dominadas por corporaciones. Estados interiorizan el principio del mercado. <i>Segunda Revolución Verde</i> : iniciativas privadas de investigación agrícola, modificación genética patentada.
Consecuencias	Integración del capitalismo industrial europeo con cadenas de suministro de alimentos de ultramar Abaratamiento de alimentos para convertirlos en estatus de bien global. Aristocracia del trabajo: alimentos baratos que demandan esclavos y agricultores mal pagados.	Consolidación de agricultura industrial capitalista. Intensificación de la dependencia agrícola al sector energético. Déficit alimentario de grandes regiones del 3er Mundo. Seguridad alimentaria con aprovisionamiento del mercado.	Estandarización de productos para abastecer mercados globales. Producción agrícola se valora como una mercancía. Acaparamiento de tierras. El Sur importa alimentos para su seguridad alimentaria exporta alimentos “exóticos” al Norte. Sobreproducción del trabajo social y de los ecosistemas.

Fuente: Elaboración propia en base a McMichael (2015).

Actualmente nos encontramos bajo el régimen alimentario corporativo, herencia de los regímenes anteriores, cuya característica fundamental es la inversión en el orden del proyecto de desarrollo económico, de uno en el que los Estados manejaban a los mercados a otro en el que éstos sirven ahora a los mercados. (McMichael, 2015, p. 76).

La dinámica de este régimen tiene como actor principal a la empresa transnacional, dominada por monopolios que subcontrata a campesinos de todo el mundo para producir de acuerdo a sus necesidades y criterios de generación de ganancia máxima bajo la *Segunda Revolución Verde*, liderada por la iniciativa privada a través de los avances de la biotecnología y la modificación genética, lo que ha acarreado una estandarización de productos, una especie de “sistema alimentario mundial unificador, orientado a suministrar una clase separada de consumidores con alimentos de alto y bajo valor” (McMichael, 2015, p. 89), donde las corporaciones parece operar sin restricciones gubernamentales, o mejor dicho bajo la complacencia de los Estados. Como se mencionó anteriormente, cada uno de los regímenes alimentarios se ha sostenido por medio de una ideología hegemónica, El discurso de la seguridad alimentaria ha buscado legitimidad para las prácticas del regimen alimentario corporativo (McMichael, P. 2015; Holt-Giménez, E. 2009; Jaroz, L.2014), mientras que el movimiento por la soberanía alimentaria se presenta como una crítica, un contra movimiento a los excesos de dicho régimen. Queda claro que ambos discursos explican el hambre y sus soluciones de manera contrastante de ahí la importancia de desmenuzar sus orígenes.

1.2.1. Antecedentes.

Los primeros intentos en la construcción social del concepto de SA, se encuentran en la regulación intergubernamental en los precios de los alimentos básicos que tuvo lugar en el siglo XIX bajo el arma ideológica del régimen alimentario imperial centrado en Gran Bretaña; el sistema

de libre comercio británico, por medio del cual, se llevó a cabo la importación de alimentos baratos de sus colonias para la reproducción de las clases trabajadoras, es decir, alimentos baratos que permitieran a su vez salarios bajos para la clase industrial. El trigo fue el primer alimento al que se le estableció un precio mundial desde 1870 hasta 1913 apoyado por la libra esterlina (McMichael, 2015, p.49). El aparente abaratamiento de los alimentos en beneficio de las clases obreras europeas tuvo una segunda cara pues la provisión y el abastecimiento de alimentos supuso la utilización de una violencia imperial que acarreo graves consecuencias en la vida y bienestar de los colonizados y las ecologías que se explotaron. Davis (2006) analiza el origen de las hambrunas del siglo XIX en India, Brasil y China poniendo en evidencia que el hambre y la malnutrición de los colonizados se debió a su forzada inclusión al sistema capitalista bajo las reglas británicas del libre comercio.²

Los límites de este primer régimen alimentario coincidieron con el ciclo económico de crisis que experimentó el sistema capitalista en los años treinta del siglo XX, lo que incentivó una regulación intergubernamental en los precios de los alimentos básicos (Shaw, 2007, p. 6). En medio de la crisis económica arrojada por la Gran Depresión, la Liga de las Naciones, creó una Comisión para informar sobre el estado de la alimentación de los países miembros. El reporte titulado, *Nutrición y Salud Pública* del año de 1935, constituyó el primer informe que revisó el estado de hambre y malnutrición mundial (aunque solo se llevó a cabo en algunos países).³ Dicho informe concluyó la existencia de una escasez de alimentos en los países pobres y reconoció la necesidad de organizar la producción, el suministro y el comercio de alimentos a nivel mundial.

² Davis, (2006) por medio de los estudios de caso que revisa en India, China y Brasil defiende que el surgimiento del “Tercer Mundo” se debe a la devastación del colonialismo del siglo XIX, con Gran Bretaña a la cabeza, que dejó a las colonias con pobreza ecológica, pobreza de la unidad familiar y Estados incapacitados para afrontar su forzada inclusión a las reglas del sistema capitalista mundial.

³En Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Dinamarca, Suecia, Noruega y la URSS.

Con este objetivo, en 1938, 22 naciones entre ellas Reino Unido, Estados Unidos y Rusia llevaron a cabo una conferencia para identificar las características de la política mundial de alimentos. La Segunda Guerra Mundial, pausó estos esfuerzos, y fue hasta 1943, que se retomaron en la Conferencia de Hot Springs, en Virginia. Esta conferencia abogó por el uso de acuerdos internacionales en productos básicos como medio para promover la estabilidad de los precios, la expansión de la producción y la mejora en la distribución (Shaw, 2007, p. 8). Bajo estos preceptos en octubre de 1945 se creó formalmente la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO, por sus siglas en inglés). Con 34 miembros fundadores, entre ellos México, tenía la encomienda de erradicar el hambre en el mundo, mediante la organización de la producción mundial de alimentos básicos. Este organismo se considera oficialmente el encargado de la coordinación de las políticas internacionales tanto en la lucha contra el hambre como en materia de alimentación en general.⁴ Se encargó de difundir que la principal causa del hambre en el mundo era el aumento de la población, por lo que era necesario incrementar la producción de alimentos;⁵ así quedó expresado en el Acta Final de la constitución del organismo: “Nunca ha existido suficientes alimentos para la salud de todas las personas...la producción de alimentos debe ampliarse en gran medida; ahora tenemos los medios y el conocimiento para que esto pueda hacerse ...La primera causa del hambre y la malnutrición es la pobreza, es inútil producir más alimentos a menos que el hombre y las naciones provean de mercados para absorberlos. Debe existir una expansión de toda la economía mundial que proporcione el poder de compra suficiente para mantener una dieta adecuada para todos.” (FAO, 1943, p. 11).

⁴ Se ha contabilizado casi 120 declaraciones, pactos y resoluciones que se han producido en la materia, desde la Liga de las Naciones, (Shaw, 2007, p. 388).

⁵ Esta idea bien difundida se debe al pensador británico Thomas Malthus, (1966) quien es reconocido por este famoso argumento que data de 1798: “La capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos tan sólo aumentan en progresión aritmética” (p. 76).

El organismo encargado de erradicar el hambre en el mundo, quedó fundado bajo dos pilares ideológicos que han marcado históricamente su contribución: la necesidad de incrementar la producción alimentaria ante la amenaza del incremento poblacional y la confianza en que el mercado internacional de productos alimentarios lograría alimentar al mundo. En este momento histórico, se vislumbraba ya un cambio de régimen, la mudanza a una nueva dinámica de acumulación capitalista con Estados Unidos como actor central.

El régimen centrado en Estados Unidos tuvo dos características principales: la propagación del modelo de desarrollo agrícola proclamado por medio de la Revolución Verde y la utilización de los excedentes de dicho modelo productivo en forma de ayuda alimentaria que con fines políticos contuviera al comunismo. En este contexto, la FAO fue utilizada como herramienta ideológica para naturalizar un orden económico mundial en el que Estados Unidos sería el *granero del mundo*. Un primer ejemplo de ello, fue la creación del Programa Mundial de Alimentos en 1962, por medio del cual los excedentes de alimentos, producto de la Revolución Verde, se enviaron hacia países necesitados.⁶ Shaw (2007) señala que dicho programa tuvo como antecedentes la importancia política que el Presidente estadounidense John F. Kennedy dio a los excedentes alimentarios como herramienta de política internacional, pues prácticamente dicho programa fue delineado de acuerdo al proyecto que Estados Unidos presentó ante la Asamblea General de Naciones Unidas.⁷ El segundo ejemplo, fue la organización del Primer Congreso Mundial de la Alimentación, en 1963. Más de 100 países atendieron al llamado de la FAO. El discurso inaugural

⁶ Posteriormente la FAO creó en 1977, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), una institución financiera internacional para proyectos de desarrollo agrícola rurales en la producción de alimentos en países menos desarrollados. Estas tres instituciones son las tres organizaciones del Sistema de Naciones Unidas que supervisan la alimentación mundial.

⁷ Existieron otras propuestas para institucionalizar la ayuda alimentaria de la FAO, entre ellas la del Primer Ministro de Canadá, Lester Pearson, que sugirió la creación de un *Banco Mundial de Alimentos* (Shaw, 2007, p. 100), idea que obviamente no prosperó.

estuvo a cargo del presidente Kennedy. (Shaw, 2007). En dicho Congreso, el orden capitalista liderado por Estados Unidos se pronunció, una vez más, por señalar que el hambre mundial se debía al incremento poblacional, de ahí la necesidad de mejorar la productividad agrícola a gran escala por medio de la Revolución Verde,⁸ es decir por medio del uso de alta tecnología, sistemas de irrigación, fertilizantes petroquímicos y “nuevas” variedades de semillas. Se estableció también la necesidad de que el Congreso Mundial de Alimentos se llevara a cabo de forma periódica para conocer la situación alimentaria mundial. A pesar de esta recomendación pasaron diez años antes de que la FAO se decidiera a organizar otra gran discusión global sobre el tratamiento urgente de los problemas de la alimentación del mundo.

1.2.2. La crisis mundial alimentaria y el nacimiento de la seguridad alimentaria.

El modelo de producción de la Revolución Verde comenzó a agotarse a finales de la década de los sesenta, y en 1972 por primera vez, en 20 años, hubo una disminución en producción alimentaria mundial, lo cual dejaba en precaria situación a los recipientes de ayuda alimentaria (Shaw, 2007). La crisis alimentaria mundial que se desencadenó en consecuencia tiene como explicación más frecuente, un acercamiento comercial entre Estados Unidos y la Unión Soviética, cuando ésta experimentó malas cosechas, y tuvo que importar 28 millones de granos básicos principalmente de Estados Unidos, demanda que se cumplió en detrimento de reservas y que cuadruplicó el precio de los cereales a nivel internacional; de manera frecuente, también se señala que en un sistema agroalimentario que dependía fuertemente de fertilizantes químicos, el alza en

⁸ En México la Revolución Verde fue precisamente puesta en marcha con el establecimiento en 1943 del Centro Internacional del Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), considerado como el más importante centro de investigación de maíz y trigo en el mundo. Un ejemplo de los resultados sorprendentes en cuanto a productividad es el del trigo, en México su producción pasó de un rendimiento de 750 kg por hectárea en 1950, a 3 200 kg en la misma superficie en 1970 (Ceccon, 2008, p. 23).

los precios del petróleo añadió aún más presión a la inflación en los precios de los alimentos.⁹ Sin embargo, se puede observar que si bien estos factores influyeron en la explosión de la crisis alimentaria, ésta tuvo su componente político debido a que fue resultado de una política deliberada por parte de Estados Unidos de retirar de la producción tierras cultivables, hasta 60 millones de acres, o el 15% de sus tierras; pagó a los agricultores para no cultivar y hacer frente a una crisis de excedentes alimentarios (Shaw, 2007; George, 1980). En este contexto histórico fue organizada por la FAO, la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, a la que asistieron delegados y observadores de 131 países. Estados Unidos todavía como potencia hegemónica del régimen alimentario, convocó a dicha Conferencia por iniciativa del Secretario de Estado de Nixon, Henry Kissinger, con objeto de incrementar la producción de cereales, establecer reservas de alimentos y transferirlos a áreas deficitarias (Jarosz, 2014, p. 171). En la Conferencia se reconoció que el problema de la alimentación era una responsabilidad común de todas las naciones y acordaron cooperar para poder alcanzar el objetivo de una *seguridad alimentaria*, (SA), la cual fue utilizada por primera vez a nivel internacional y definida como:

La disponibilidad en todo momento de los suministros mundiales adecuados de alimentos básicos, principalmente cereales, a fin de evitar la escasez aguda de alimentos en caso de malas cosechas generalizadas o desastres nacionales, sostener una expansión constante de

⁹ De acuerdo con George, (1980), la decisión de limitar las exportaciones de petróleo por parte de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, en 1973, sirvió como una propaganda muy conveniente para que los países de occidente encontraran en dicha organización un “chivo expiatorio” para explicar el incremento de los precios de los alimentos y las hambrunas que se dieron en esta década. Sin embargo, señala que los incrementos en los fertilizantes comenzaron antes de la crisis de 1973, y que éstos fueron desproporcionados pues por un aumento de 23 centavos de dólar en energía, los fertilizantes aumentaron 5.36 dólares. Este manejo del mercado se debió a una concentración importante de fabricantes en unas pocas empresas, es decir tuvieron una posición privilegiada del mercado para manejarlo a su antojo; además de contar con el apoyo institucional por parte del Presidente R. Nixon, el cual había logrado importantes fondos económicos para su campaña política por parte de empresas agroalimentarias como la *Archer Daniels Midland*, dedicada a la producción de soya.

la producción y el consumo y reducir fluctuaciones de la producción y los precios (Shaw, 2007 p. 150).

La SA se entendió como un concepto *de disponibilidad alimentaria*, en el que los Estados eran los responsables; por lo que se exhortó a tomar medidas tanto nacionales como internacionales para acelerar el crecimiento de la producción de alimentos; la solución al hambre mundial seguía siendo por el camino de incrementos en la oferta de éstos al grado de poder contar con reservas en caso de desastre; lo cual fue expresado en términos de autosuficiencia nacional en África, Asia y América Latina, (Jarosz, 2014, p. 171), y resultó en la profundización de modelos agrícolas a gran escala, mecanizada y tecnológicamente dependientes de acuerdo a los patrones de la Revolución Verde.

Aun cuando parece paradójico, el régimen alimentario intensivo centrado en Estados Unidos comenzó a desvanecerse en este periodo, las semillas del siguiente régimen quedaron sembradas, especialmente la del credo estadounidense a la libertad de empresa, ya que ésta se convirtió en la meta de las agriculturas y las economías nacionales, abriendo así la puerta a un nuevo régimen privado centrado en las corporaciones agroalimentarias internacionales (McMichael, 2015, p. 66). Ejemplo de ello es que la misma FAO integró oficialmente en su estructura tanto al capital privado como a la banca comercial; insólitamente esto nunca había sucedido en ningún otro organismo del sistema de Naciones Unidas, el ahora extinto Programa de Cooperación con las Industrias formó parte de la FAO de 1966 a 1979. Creado por iniciativa del director del mismo organismo, B.R Sen; tenía el objetivo de fomentar relaciones comerciales entre la industria privada lucrativa y los *países subdesarrollados*. Trabajó por medio de misiones de alto nivel que llevaban a cabo representantes de la industria a países de su interés. Se reunían con funcionarios de los distintos gobiernos con el fin de desarrollar una capacidad agroindustrial,

especialmente para cultivos comerciales o alimentos para ganado. Cuando se encontraba un buen proyecto, el Centro de Inversiones de la FAO acudía a su Programa de Banqueros para el financiamiento, donde se unía con la banca comercial privada. Entre los miembros de la industria se encontraron mayoritariamente empresas estadounidenses como *Ralston–Purina*, *General Mills*, *Archer Daniels*, *Corn Products* y otras europeas como *Unilever*, *Nestlé* y *Shell*. (George, 1980, pp. 200-203). Este programa llegó a ser tan importante que incluso participó con sus propios delegados en la Conferencia Mundial de 1974.¹⁰ Este hecho, en sí mismo fue extraordinario dado que la agroindustria participó no como observadora, sino como delegada, como si de un gobierno nacional se tratara. Entre las propuestas con las que contribuyó, se encontró el fomento a la inversión extranjera por medio del control de actividades, con el modelo de la Revolución Verde: “uso eficiente de la mecanización agrícola...la expansión del comercio y la utilización integral de insumos en la producción agrícola” (George, 1980, p. 205). Dicho Programa buscó así, afianzar los valores del capitalismo en el sistema alimentario mundial, un caballo de Troya que promulgó una supuesta necesidad de incrementar la producción alimentaria, para una población en crecimiento, una SA que seguía obviando, el más delicado tema del acceso desigual en la distribución de alimentos en el mundo.

1.2.3. La seguridad alimentaria dentro del régimen alimentario corporativo.

Como se mencionó, el régimen alimentario corporativo se caracteriza por la posición central de la empresa transnacional en un sistema alimentario dominado por monopolios bajo el

¹⁰ Algunos de los países objeto de estas misiones fueron Paquistán, Etiopía, Camerún, Sri Lanka, Colombia, Venezuela, Liberia y Brasil. George, S. (1980), logró una entrevista para su libro con el Secretario Ejecutivo del Programa en 1975, el Dr. A.G. Friedrich, quien lo calificó como un servicio de correduría que las empresas utilizan para identificar oportunidades de inversión; reconoce que a pesar de los esfuerzos, sólo en Paquistán se logró el desarrollo de un proyecto integral, el de la industria lechera; el resto de las misiones dieron como resultado “plantas empaquetadoras por aquí, una fábrica de legumbres por allá...y presentación de productos a los gobiernos, en forma de seminarios, [por ejemplo] sobre pesticidas” (George, 1980, pp. 208-209).

apoteagma de la “máxima ganancia.” Si bien es herencia de los regímenes anteriores en cuanto a la continuidad del arquetipo capitalista como sistema productivo; este régimen se diferencia de sus antecesores porque en él los Estados sirven a los intereses de las empresas y no al revés como en los regímenes anteriores. Bajo éste la SA sufrió importantes modificaciones en su conceptualización, con objeto de sostenerlo ideológicamente.

Para alcanzar la SA para las naciones, dentro de la FAO se buscó la creación de mecanismos para lograr los incrementos productivos, especialmente para los llamados “*países en desarrollo*”. Uno de estos, fue la creación en 1976 del Esquema de Asistencia de la Seguridad Alimentaria, programa que tuvo como objetivo mejorar las reservas de alimentos, el almacenaje y la operatividad en caso de emergencias; después abarcó otros aspectos como el *marketing* o incentivos para la producción (Shaw, 2007). Tareas minúsculas ya que no se atendieron otros aspectos básicos de un sistema alimentario, como la transformación, la distribución y el consumo. Dicho fallo salió a la luz y la FAO tuvo que replantear la conceptualización misma de la SA tomando en cuenta el trabajo del economista indio Amartya Sen (1981), quien demostró que las hambrunas no se debían a un declive en la producción alimentaria, como popularmente se pensaba, sino a la pérdida del poder de compra para alimentos de ciertos grupos sociales.¹¹ De esta forma, en 1983 al concepto de SA se le agregó un elemento más: “Asegurar que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 2003). Es decir, además de buscar incrementos en la producción alimentaria la SA significó también asegurar el acceso de alimentos para todas las personas a los suministros alimentarios disponibles, en clara sintonía con la preocupación de Sen por los grupos vulnerables a las hambrunas. La

¹¹ Me refiero al trabajo *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, que Amartya Sen publicó en 1981 para la Organización Internacional del Trabajo. La discusión teórica de esta aportación se hace más adelante en este trabajo.

centralidad de las grandes corporaciones internacionales en este régimen puede observarse cuando el Banco Mundial comenzó a tomar un interés y otorgar financiamientos por el desarrollo del sector agrícola.¹² Esta dinámica fue constante y en el Informe sobre Pobreza que publicó en 1986, además de reconocer la tesis de A. Sen (1981), estableció distinciones importantes hasta entonces no tomadas en cuenta; como la inseguridad alimentaria crónica, que es aquella que se relaciona con problemas de pobreza continua o pobreza estructural y bajos ingresos y la inseguridad alimentaria transitoria, que tiene que ver con períodos de presión intensificada por desastres naturales, conflictos o colapso económico. Si bien aceptó que la producción de alimentos en el mundo es mayor que su población, de tal manera que algunas personas siguen careciendo de seguridad alimentaria debido a una falta de poder adquisitivo, de acuerdo con Jarosz, (2014), lo importante de este Informe, es cómo el Banco alineó la SA con el desarrollo económico-que no con autosuficiencia alimentaria- , por lo que los países necesitaban una liberalización comercial, una interacción a los mercados de capital global como una forma de alcanzar sus necesidades alimentarias. El Informe resaltó así su propia definición de SA: "El acceso de todas las personas en todo tiempo a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable." (Banco Mundial, 1986, p. 1). En esencia el Banco Mundial señaló que la SA dependía ya no de una responsabilidad estatal sino de la capacidad económica que los individuos tuvieran para comprar alimentos.

¹² Parto de la premisa de que el Banco Mundial, o mejor dicho el grupo de instituciones que conforman el Banco Mundial tienen como actividad principal el financiamiento de proyectos de infraestructura y desarrollo económico en países del Sur Global bajo un modelo de desarrollo único impuesto por los países del Norte Global. Muchos de sus proyectos son cofinanciados por la banca comercial. El desarrollo de esta infraestructura pareciera una condición necesaria para que las grandes empresas busquen proyectos comerciales en los países del Sur Global. George, (1980, p. 227) ejemplifica cómo el Banco Mundial, por medio de la Corporación Internacional Financiera otorgó grandes préstamos para el desarrollo de la agroindustria en Tesalia, Grecia; primero llegaron los financiamientos para el desarrollo de infraestructura en irrigación y luego la instalación de Helenic Food Industries, S.A., empresa agroalimentaria principalmente de exportación.

En la década de los noventa, se organizaron 18 Conferencias internacionales auspiciadas por distintos órganos del sistema de Naciones Unidas,¹³ el momento sobresaliente en esa década fue la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 celebrada en Roma. Convocada por el Primer Director General de la FAO proveniente de África, el senegalés Jaques Diouf, atrajo un número muy importante de delegados provenientes tanto de 185 países miembros de la ONU, como de 1200 organizaciones de la sociedad civil de 80 países que trabajaron en un foro paralelo. Convocada, una vez más, para atraer la atención mundial de los 800 millones de personas que padecían hambre en el mundo, bajo el clima optimista de que la seguridad alimentaria era una meta posible, dicha Cumbre representó el momento de institucionalización del concepto de SA y en el que se retomó el concepto que el Banco Mundial propuso una década antes:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2005).

En esta Cumbre se reconoció la disponibilidad de alimentos que existía en el mundo por encima del crecimiento poblacional, de ahí que se planteó por primera vez una meta que se consideró tangible: reducir a la mitad el número de personas desnutridas en el mundo para el año 2015. En concordancia con el régimen alimentario corporativo y en base a lo establecido por el Banco Mundial, el camino propuesto para lograr esta SA fue dictado por medio del Plan de Acción, 27 objetivos y metas, que en suma, señalaron la necesidad de que cada nación adoptara una

¹³ Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo promovió en 1994, la construcción del concepto de la seguridad humana, la cual incluyó a la seguridad alimentaria, que bajo esta perspectiva, se relaciona con el ámbito de los derechos humanos ya que la seguridad humana se centró en una construcción más amplia de la seguridad social, que tiene muchos componentes distintos, incluyendo, por supuesto, la salud y la nutrición.

estrategia de acuerdo a sus recursos y capacidades, pero cooperando al mismo tiempo tanto a nivel regional como internacional, es decir que la necesidad alimentaria de las naciones no necesariamente se logra por medio de la producción nacional, sino que es deseable que ésta se logre con la utilización del mercado global, como el mismo Plan señala: “tratar de asegurar que las políticas comerciales sean las conductoras para fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial justo y orientado al mercado” (Shaw, 2007, pp. 352-353). Mientras que el Plan de Acción propuesto propuso, otra vez, la vía del mercado global para lograr la SA, en el foro paralelo que llevaron a cabo distintas organizaciones de la sociedad civil, el concepto de soberanía alimentaria comenzó a escucharse como un modelo alternativo para los problemas de hambre y malnutrición mundiales. Si bien más adelante en este trabajo se profundizará en esto, por el momento se desea enfatizar que este foro paralelo destacó que era necesario “que las leyes internacionales garantizaran el derecho a los alimentos; dado que los alimentos no debían considerarse como una mercancía debido a sus dimensiones sociales y culturales.”¹⁴ (Shaw, 2007, p. 356). Debido a dicha propuesta, los Estados Unidos, de inmediato reaccionaron defendiendo al régimen alimentario corporativo y la condición de mercancías de los alimentos; en una declaración oficial, hecha al final de la Cumbre, enfatizaron que no reconocerían ningún cambio en las leyes internacionales sobre el derecho a los alimentos, puesto que este derecho debe ser visto como una meta o aspiración a alcanzarse progresivamente, no una obligación internacional, ni una disminución de las obligaciones de los gobiernos nacionales para con sus ciudadanos (Shaw, 2007, p. 354). La diferencia más clara entre el Plan de Acción de la

¹⁴ La declaración colectiva de las organizaciones de la sociedad civil se denominó, *Profit for the Few or Food for All. Food Sovereignty and Security to Eliminate Globalization of Hunger*, contuvo seis propuestas para eliminar el hambre: mejorar la capacidad de los pequeños productores, revertir la concentración de la riqueza y el poder, cambiar los sistemas agroalimentarios bajo principios agroecológicos, asegurar la participación de la sociedad civil y garantizar el derecho a la alimentación por medio de la soberanía alimentaria (Shaw, 2007, p. 355).

Cumbre y la Declaración del foro alternativo de la sociedad civil recayó sobre la vía por la cual se alcanzaría la SA; mientras que el Plan, en analogía con la propuesta del papel central del comercio y los mercados globales daba “pan con lo mismo”, la sociedad civil proponía un cambio estructural, un sistema alimentario enfrentado con la ideología hegemónica corporativa en el que los alimentos son una mercancía más, sujeta a la voracidad del capitalismo, de ahí que no resultara extraño la descalificación que llevó a cabo Estados Unidos, representando a los intereses corporativos.

Retomando entonces la definición de SA que esta Cumbre enunció cabe enfatizar el cambio de escala que ésta sufrió. Esencialmente se pasó de una SA a nivel nacional, a una en que las personas, ya no los países deben contar con acceso a alimentos suficientes. Jarosz (2014) señala que el cambio de escala es particularmente relevante pues hay un énfasis cada vez mayor sobre la adquisición individualizada de alimentos en un mercado global, como una respuesta deseada al hambre; es decir la SA se basa en la habilidad individual para producir o comprar alimentos, y no en un derecho humano. De esta forma, el sostén ideológico del régimen alimentario corporativo además de la libertad de comercio y el libre mercado añade a la responsabilidad personal como otra práctica deseable en el logro de la SA. Harvey, (2013b) señala que el conjunto de estas creencias, conocida popularmente como *neoliberalismo*,¹⁵ se le caracteriza precisamente por ser un conjunto de prácticas político-económicas, lideradas por Estados Unidos y Gran Bretaña, cuyo rasgo cardinal es insertar en el sentido común en nuestros valores y deseos, la idea de que el bienestar de las personas se logra a través de la libertad individual, que proveen a su vez la libertad

¹⁵ Harvey, (2013b) define al neoliberalismo como el conjunto de prácticas político-económicas que comenzaron a expandirse como credos a partir de los años setenta, del siglo XX, con el objetivo de restaurar el poder económico de las clases más altas, su sustento ideológico es la promoción del bienestar humano por medio de la libertad empresarial, la defensa de los derechos de propiedad, los mercados libres y libertad de comercio; un Estado neoliberal es entonces aquel que favorece y cuida que estos “dogmas económicos” sean cumplidos si es necesario, haciendo uso del monopolio de uso de la fuerza.

de mercados y comercio; sin embargo, esta libertad individual responsabiliza al individuo de su condición, es decir, la incapacidad personal, por ejemplo de alimentarse, se atribuye a fracasos personales, las víctimas son culpables de su condición;-el Estado *se lava así las manos*-, y se permite reducir su sistema de provisión social como la asistencia alimentaria, o la educación y la salud, para que estos pasen al ámbito privado.

En 2001, un nuevo llamado a una Cumbre Mundial de Alimentación por parte de la FAO reunió nuevamente a la comunidad internacional. Se hizo un recordatorio del compromiso que se había hecho en la Cumbre de 1996 de reducir el número de personas malnutridas a la mitad para el 2015.¹⁶ El concepto quedó prácticamente igual:

Situación que existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos para llevar una vida activa y sana (FAO, 2001).

Desde entonces ésta es la definición, aceptada por toda la comunidad internacional, es decir es el significado que define intereses, identidades y sobre todo es la base de las distintas estrategias, programas y políticas públicas para dirigir los esfuerzos en la erradicación del hambre en el mundo y de innumerables reflexiones académicas sobre las causas y consecuencias de la persistencia del hambre. Como se sugirió anteriormente, la SA es una conceptualización del hambre y la malnutrición empujada por el régimen alimentario corporativo al que sirve como sustento ideológico. Su desarrollo expresa el dominio del agro negocio transnacional, como una forma

¹⁶ Existe una diferencia importante que hay que notar, mientras que en la Cumbre de 1996, la propuesta fue de reducir a la mitad el *número* de niños, mujeres y hombres con desnutrición crónica (*chronically undernourished people*), para el 2015. La Cumbre del Milenio convocada por Naciones Unidas y celebrada en el año 2000 recoge 8 objetivos de desarrollo humano, conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre ellos se encuentra el de reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el *porcentaje* de personas que sufren hambre en el mundo.

histórica del capitalismo en el sistema alimentario mundial. Es una conceptualización que tiende a culpabilizar a las personas de su condición de inseguridad alimentaria, de responsabilizarlas por su fracaso en llevar alimentos a su mesa, principio que convenientemente los Estados, en sus prácticas económicas neoliberales, han utilizado para reducir sus servicios sociales y que estos sean tomados por la esfera privada y por las leyes del mercado. En un contexto en el que los Estados sirven a los intereses privados y no al interés común.

1.3. Discusión teórica.

Como se pudo revisar en el apartado anterior, la SA es una guía conceptual para abordar los problemas de hambre y malnutrición mundial, ideología que sustenta al régimen alimentario corporativo y promovida por las instituciones financieras internacionales, las comerciales y por el propio sistema de Naciones Unidas principalmente a través de la FAO, el organismo internacional encargado de la coordinación de políticas y programas para resolver el hambre y la malnutrición. Dos de los supuestos teóricos que con más fuerza forman parte de la respuesta pública a estas problemáticas, y que los regímenes alimentarios se han encargado de naturalizar son, la creencia de que ante la amenaza poblacional, el hambre se puede resolver al incrementar la producción alimentaria, y que para conseguir entonces una SA se deben privilegiar los mecanismos del mercado. A continuación se propone analizar teóricamente estos dos supuestos.

1.3.1. El supuesto de los necesarios incrementos productivos ante el incremento poblacional.

La conjeturada condición de escasez alimentaria formó una parte importante del sustento ideológico del régimen alimentario productivista centrado en Estados Unidos, y lo sigue siendo en el régimen corporativista; sin embargo, ha formado parte del imaginario social como verdad irrefutable, desde que pensador británico Thomas Robert Malthus, en 1798, sentenció: “La

capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos tan sólo aumentan en progresión aritmética” (Malthus, 1966).

Ante tan temeroso futuro, pareció pasar casi inadvertida la retracción que hiciera el mismo Malthus, publicada posteriormente, donde indicó que debido a mejoras en los métodos para el manejo agrícola, (entre ellas mejoras en la maquinaria), se podrían posponer por varios siglos más, la vaticinada reducción de la capacidad agrícola. Estas ideas, sin embargo, no perecieron gozar de la misma notoriedad, es decir, “no penetraron en la conciencia pública una vez que los términos del dramático debate inicial habían sido establecidos” (Tabb, 1999, p. 60).

Ciento cincuenta años después, el régimen alimentario centrado en Estados Unidos utilizó para su conveniencia el foro de la FAO para mantener esta idea y promover la expansión productiva conveniente a sus objetivos, sin embargo a pesar de las mejoras agrícolas y los rendimientos crecientes de la oferta alimentaria, producto de la Revolución Verde que caracterizó este régimen, el hambre y la malnutrición mundial siguió en aumento en lugar de disminuir.

Para explicar esta aparente paradoja, se destacan los trabajos de Josué de Castro (1969); Amartya Sen (1981; 1999; 2001) y Moore-Lappé, Collins y Rosset (1998); quienes concluyen que el hambre y la malnutrición son consecuencia de la exclusión económica de algunas personas y una grave manifestación de desigualdad en la distribución de los alimentos.

1.3.1.1. El hambre como desastre económico.

Si bien el trabajo intelectual sobre las causas del hambre de Amartya Sen llevo a la FAO y al Banco Mundial a incorporarlo dentro de la conceptualización de la SA, y le valió el Premio Nobel de Economía; un trabajo pionero sobre la problemática del hambre y la malnutrición fue el

del médico Josué de Castro, quien en 1949 publicó *Geografia da Fome*, examinando las causas del hambre en su natal Brasil y en los estados del noreste en particular.¹⁷ Abordó el problema del hambre como un tabú considerando las pocas publicaciones que podían encontrarse sobre el tema; un silencio que encontraba su explicación en la protección de los beneficios económicos de Occidente:

Pues lo que interesaba al imperialismo económico y al comercio internacional que lo servía, era ver continuar la producción, la distribución y el consumo de productos alimentarios, según un proceso de fenómenos exclusivamente económicos-ligados a sus propios intereses y no como factores de los cuales dependía la salud pública (De Castro, 1969, p. 15).

Resulta interesante cómo De Castro señala la mercantilización de los alimentos dentro de un sistema económico, hoy se le llamaría régimen alimentario, que le permite su propia reproducción y por lo tanto contiene intereses opuestos al bienestar social. Más adelante, resulta esclarecedor al estilo del proyecto de regímenes alimentarios, cómo el médico brasileño destacó la innegable fuerza del capital privado en el sistema alimentario brasileño concluyendo que el hambre en su país, reflejaba una distorsión económica y social inducida por su pasado colonial, cuando sin más, interesaba la explotación del azúcar, del café, del caucho y de la minería; posteriormente, sería la incapacidad del Estado el culpable de esta distorsión, que sujetó la economía brasileña a los intereses de los monopolios y de la utilización de la tierra carioca para artículos de exportación como el café, en detrimento de alimentos para el consumo nacional. Para el autor, este orden de las cosas, no permitió el desarrollo de la agricultura a la par del desarrollo

¹⁷ Si bien el primer trabajo fue publicado en 1949; *Geografía del hambre* fue reformulado en varias ocasiones por Castro. El libro al que se tuvo acceso es la edición en español del año 1969. De Castro publicó una segunda parte de su trabajo original, al que llamó *Geopolítica del hambre*, (1964), traducido a 19 idiomas, le valió un amplio reconocimiento internacional.

industrial, causó inflación y carestía en los precios de los alimentos que afectó al 70% de la población, es decir la masa de campesinos carentes de recursos para su subsistencia.

Años más tarde ideas muy cercanas a las del médico brasileño fueron expuestas por el filósofo y economista indio, Amartya Sen, que coincide en identificar al hambre y la malnutrición como desastres económicos. El primer trabajo académico que le valió el reconocimiento internacional, fue el realizado en 1981 para la Organización Internacional del Trabajo: *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*. Tomó como punto de partida las 4 impactantes hambrunas que se dieron en el siglo XX en Etiopía, Bangladesh, la zona de Bengala así como la zona conocida como el Sahel africano; que popularmente tuvieron como explicación un declive en la disponibilidad de alimentos, es decir, una escasez de la oferta total de alimentos disponibles causada por eventos climatológicos desafortunados como la sequía. Esta es la llamada *tesis del declive en la disponibilidad de alimentos, (food availability decline)*. A través del uso de estadísticas de producción alimentaria, comercio y precios, demostró que no existió evidencia de un marcado declive en la disponibilidad de alimentos que explicara la hambruna. Por ejemplo, en la zona de Sahel, la zona semi-árida fronteriza con el desierto del Sahara, los países más afectados (Mauritania, Mali y Níger) no tuvieron una aguda disminución de alimentos disponibles por persona en 1973, el peor año de la hambruna, mientras que Chad sí tuvo un declive más alto de hasta el 27% en la disponibilidad física, resultó uno de los menos afectados. En este trabajo, Sen revisa la pérdida o falla en la habilidad de ciertos grupos para tener a su disposición alimentos a través de medios legales disponibles en la sociedad, como pueden ser el uso de posibilidades de producción, oportunidades de comercio, titularidades *vis a vis* con el Estado y otros medios para adquirir alimentos. Esto es lo que denomina una falla o una disminución en sus titularidades o

habilitaciones¹⁸ cuando una situación así sucede, las personas pasan hambre y pueden llegar a morir por inanición; cuando un número importante de estas personas sufren esta condición, existe una hambruna.¹⁹

La utilidad del pensamiento de Sen para este trabajo resulta de entender al hambre y la malnutrición como la condición que sufren algunas personas que no tienen suficientes alimentos para comer y no que no haya suficientes alimentos; la amenaza malthusiana tan lucrativa ideológicamente para los regímenes alimentarios productivista y para el actual corporativista, queda infundada, pues Sen pudo demostrar que las hambrunas pueden irrumpir sin un declive importante de alimentos. El verdadero foco de atención, propone Sen, debe ser el *fallo* o la disminución en las *titularidades* de las personas, es decir la disminución que las personas tienen en su habilidad para conseguir alimentos. Fallo que aquí se enfatiza como derivado a su vez de la violenta incorporación a un sistema económico regido por normas y reglas de un líder hegemónico. El ejemplo de los pastores nómadas de Etiopía desposeídos de sus tierras para ser incorporadas a la agricultura comercial intensiva, propia de los regímenes alimentarios, se replica históricamente una y otra vez, ejemplos que tienen en común el despojo de los medios de vida de ciertos grupos sociales:

¹⁸ Sen utiliza el término *entitlement*, que puede ser traducido al español como “dar derecho a algo”, en nuestro idioma otras traducciones que de él he encontrado son derecho, titularidad, en el sentido de contar con la propiedad de algo, y habilitación.

¹⁹ Un ejemplo muy ilustrativo de esta disminución en la habilidad para disponer de alimentos es la hambruna de Etiopía que Sen (1981) toma como uno de sus casos empíricos. Dicha hambruna se dio entre 1972-1974 y fue la provincia de Wollo la más afectada con 41% de las muertes, que se suscitaron en el país africano. Explica que los pastores, particularmente de la comunidad Afar, que utilizaban las tierras del valle de Awash, fueron notablemente afectados por la pérdida de tierras de pastoreo debido a la expansión comercial de la agricultura (para 1971 cerca de 50 mil hectáreas de pastoreo fueron cambiadas a tierras de cultivos comerciales, primordialmente en manos extranjeras). Dicha tierra constituía una importante reserva para la larga estación de sequía (de septiembre a mayo). Sen explica que una vez que la sequía llegó, los pastores sufrían ya de una alienación a la tierra, lo que orilló a severos problemas económicos para la comunidad de Afar, debido al cambio estructural en la economía del valle etíope.

Propio del momento histórico perteneciente al primer régimen alimentario, Davis, (2006) revisó los casos paradigmáticos de las hambrunas suscitadas en el siglo XIX en India, China y Brasil, donde encontró que la incorporación violenta de las colonias por parte del Imperio al mercado mundial, las dejó en grave vulnerabilidad a los desastres naturales, de tal forma que cuando la sequía, particularmente la de los años 1876-1879, se presentó, millones de personas murieron de inanición mientras que el comercio de cereales en regiones no afectadas siguió fluyendo hacia la metrópolis. Este estudio resaltó a su vez que, en el caso particular de la India, las hambrunas tuvieron mucho que ver con un conjunto de elecciones políticas deliberadas: entre ellas, la transformación de grandes regiones en el noroeste de agricultura de labranza de subsistencia a una de exportación, con el objetivo de estabilizar los precios de los cereales en Gran Bretaña, la no condonación de impuestos a pesar de los desastres climatológicos y la negación de un fondo de socorro contra hambrunas bajo el pretexto de desalentar la dependencia del gobierno, así como el desvío de la inversiones públicas a la creación de una red ferroviaria nacional.²⁰

Cabe resalta que no se pretende desestimar el factor climatológico como causa de las hambrunas, sin embargo, como identifica McIntosh, (1996), “el mal tiempo lo que puede ocasionar es devastar [aún más] a aquellas comunidades que ya están en desorden por circunstancias económicas o políticas.”²¹ Esta posición coincide con la de Sen y De Castro, ya que se reconoce que existe cierta propensión al hambre en aquellos lugares con transiciones económicas,

²⁰ Se señala que tan sólo en un distrito del noroeste de la India, Punjab, la hambruna de 1878-1879 mató a 1.2 millones de personas. Gandhi fue particularmente crítico de la inversión pública en una red ferroviaria como causa subyacente de la hambruna pues “estos vacían el interior de sus provisiones [alimentarias] y matan a los artesanos.” (Davis, 2006, p. 372).

²¹ El autor ejemplifica haciendo alusión a la Rusia a finales del siglo XIX, en la que aparentemente la sequía desencadenó la hambruna, sin embargo, ésta llegó en una época muy vulnerable en que los campesinos se encontraban al límite como consecuencia de una recién promulgada reforma agraria y de políticas fiscales, señalando que la combinación de sequía y estrés económico lo que resultó insuperable. Indica que Europa hoy en día sigue padeciendo de sequías y de inundaciones, sin embargo, no ha sufrido ninguna hambruna en poco más de cien años.

especialmente las destinadas a la introducción del mercado. Ya que en tales transiciones, así como en las políticas nacionales que le apoyan, se benefician algunas regiones, áreas urbanas, y ciertos grupos étnicos, de tal forma que es la negligencia del gobierno hacia los “perdedores” de la transición económica lo que induce el hambre en el mundo moderno” (McIntosh, 1996, p. 165) En el régimen alimentario corporativo, ejemplos del despojo de los medios de vida, de las titularidades que crean hambre en ciertos grupos sociales se puede encontrar en la obsesión del agro negocio, por el llamado *oro verde*, la producción de biocombustibles:²² En Colombia, el quinto productor mundial de aceite de palma como biocombustible, ha provocado apropiación ilegal de la tierra, desplazamiento de comunidades y asesinatos; en Angola el gobierno ha concedido medio millón de hectáreas al cultivo de biocombustibles tras su asociación con la empresa brasileña *Odebrech*, en el año 2000, en Sierra Leona, el país más pobre del mundo, se ha concedido a la empresa suiza *Addax Bioenergy* la concesión de 20 mil hectáreas de tierra fértil para producir bioetanol a partir de caña de azúcar; el gobierno de Camerún concedió la renta de 58 mil hectáreas a la empresa francesa *Balloré* para plantaciones de aceite de palma que han destruido ecosistemas vírgenes en la cuenca del río Congo (Ziegler, 2013, pp. 197-199, 201). Estos ejemplos señalan así la catástrofe económica, social y ambiental que los regímenes alimentario dejan a su paso por países cuyos sistemas de gobernanza de alguna manera se encuentran vulnerables, la producción de alimentos en beneficio del actor hegemónico, ya fuera Gran Bretaña, Estados Unidos o ahora las empresas transnacionales tienen en común la reducción de tierra cultivable para alimentos básicos lo cual ha destruido formas de vida campesinas e incrementado el hambre y la malnutrición mundial.

²² Me refiero a los llamados biocombustibles de 1ra. Generación como el bioetanol producido a partir de caña de azúcar, la remolacha, el maíz o el trigo; así como el biodisel que se obtiene a través de aceite vegetal o grasa animal. Cabe resaltar que existen también los biocombustibles de 2da. Generación, que se obtienen a partir de residuos agrícolas como la paja del trigo o el rastrojo del maíz, por obvias razones, estos no compiten con la producción destinada a la alimentación humana.

Moore-Lappé, Collins y Rosset (1998) en la misma sintonía, desmitificaron elementos casuísticos comúnmente atribuidos a la existencia de hambre en un mundo con suficiencia alimentaria. Su análisis encontró que la raíz del hambre es la desigualdad cuyo sustento son estructuras político económicas creadas por el hombre, como se pudo observar en los ejemplos anteriores, donde la desigualdad en el acceso a la tierra, el desempleo, la falta de acceso otros recursos, así como desigualdades en el poder político son factores relevantes a considerar para entender las dificultades que enfrenta la SA.

En resumen se pretende resaltar la importancia de entender el hambre y la malnutrición como una consecuencia de profundas desigualdades políticas, económicas y sociales creadas por el ser humano, y no como una consecuencia natural derivada de la expansión demográfica, del volumen de alimentos disponibles o de las vicisitudes del clima. Resulta preocupante que dichos argumentos, aún hoy en día, todavía se ven reflejados en las explicaciones y respuestas públicas al tratar de “justificar” los casi 900 millones de personas que en la actualidad siguen padeciendo hambre y malnutrición.

1.3.2. El supuesto de la confianza en los mercados para alcanzar la seguridad alimentaria.

En lo que respecta al segundo supuesto teórico, que la única vía para conseguir una SA es por medio del libre mercado, los regímenes alimentarios también se han valido de argumentos poderosos para incrustar este carácter capitalista en la sociedad. Si comenzamos por ejemplo, con Adam Smith, el pensador escocés al que se le atribuye la paternidad de la Economía, se encuentra que en el registro de sus inquietudes respecto a la sociedad de su tiempo, y en un hecho parecido a lo que sucedió con el pensamiento de Malthus, hoy en día todavía es aclamado por ideas que han permanecido en el imaginario colectivo en el orden de leyes naturales.

En su obra más conocida, *La riqueza de las naciones*, publicada en 1776, Smith habló de la propensión humana a trocar e intercambiar dada la división del trabajo que ya se observaba en su época. Para él, el interés propio no era maligno necesariamente, puesto que la suma de estos intereses permite que una sociedad prospere, es en esta dinámica invisible que se debe permitir la libertad del logro del interés propio. La expresión “la mano invisible”,²³ como analogía del deseable balance entre la competencia de los mercados sin ningún tipo de intervención pública, se convirtió en bandera de defensa de la libertad de mercados, aunque, de hecho, dicha expresión aparece sólo una vez en el texto, lo que hace pensar que en realidad, no era lo que buscó resaltar en su obra. Sin embargo, ésta sí ha servido de bandera ideológica para argumentar en beneficio del libre mercado sin restricciones de ningún tipo.

Por el contrario, poco se ha resaltado que el pensador fue profesor de moral, y en su obra destacó de manera sí muy extensa, otra gran propensión humana: la de la empatía y el interés tanto en la suerte de los demás como en su felicidad, ya que su propio interés se encuentra conectado a la prosperidad de los otros, de ahí que esta empatía le es inclusive necesaria. Para Smith la beneficencia es una especie de adorno del edificio social, pero su verdadero cimiento debe ser la justicia, “la sociedad puede mantenerse sin beneficencia, sin embargo la injusticia destruye a la sociedad” (Smith, 1997, p. 186). La inquietud de su tiempo tenía que ver más con una preocupación moral: “La de establecer reglas que permitieran a los individuos actuar en su propio interés,

²³ La expresión, de hecho aparece sólo una vez en su obra: “En la medida en que todo individuo procura en lo posible invertir su capital en la actividad nacional y orientar esa actividad para que su producción alcance el máximo valor, todo individuo necesariamente trabaja para hacer que el ingreso anual de la sociedad sea el máximo posible, es verdad que, por regla general él ni intenta promover el interés general ni sabe en qué medida lo está promoviendo. Al preferir dedicarse a la producción nacional más que a la extranjera él solo persigue su propia seguridad; y al orientar esa actividad de manera de producir un máximo valor él busca sólo su propio beneficio, pero en este caso como en otros, *una mano invisible* lo conduce a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos. El que sea así no es necesariamente malo para la sociedad.” (Smith, 2015, p. 554).

restringidos por un orden moral, al que no le faltaba entendimiento de los imperativos de la justicia social” (Tabb, 1999, p. 39). Resulta desafortunado que esta confianza *smithiana*-con preocupación moral,-de que la libertad de competencia sin restricción alguna, o libertad para que cada quien persiguiera su propio interés es benéfica pues resulta en un interés para toda la sociedad en su conjunto-, no pasó a la conciencia colectiva; sino que malinterpretada, como arma contra la regulación pública de los mercados, ésta ha sido explotada ideológicamente por el sistema capitalista, e integrada a los dogmas económicos del Banco Mundial, del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, mejor conocido por sus siglas en inglés como GATT, y luego por su sucesora la Organización Mundial de Comercio, OMC. Instituciones que al trabajar por una disminución en la protección al comercio y reducción de subsidios agrícolas, han naturalizado la idea de que “la autosuficiencia y la SA no son una y la misma... [Ésta última] se provisiona mejor a través de un mercado mundial que funciona bien” (McMichel, 2005, p. 84).

La versión más actual del conjunto de prácticas político-económicas, que sustentan la libertad comercial y de mercados, es decir el neoliberalismo, ha acarreado un conjunto de consecuencias no solo porque “el papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas.” (Harvey, 2013b, p. 6), tal y como señala la característica de régimen alimentario corporativo-que ahora los Estados sirven ahora a las grandes corporaciones-, sino porque las prácticas neoliberales han conducido un desastre:

...un proceso de destrucción creativa... [De] marcos y poderes institucionales previamente existentes, divisiones del trabajo, de las relaciones sociales, de las áreas de protección social, de las combinaciones tecnológicas, de las formas de vida y de pensamiento, de las actividades de reproducción, de los vínculos con la tierra y de los hábitos del corazón (Harvey, 2013b, p. 7).

Al conjunto de consecuencias, o destrucción creativa de las formas económicas que se oponen a la hegemonía del mercado se dedica el siguiente apartado, no sin antes revisar cómo esta naturalización ha formado parte de un proceso histórico iniciado en el siglo XIX.

1.3.2.1. La desintegración de otras formas de relaciones económicas y la supremacía del mercado.

Como se ha explicado, los supuestos teóricos que forman parte de la respuesta pública para alcanzar una SA, que los regímenes alimentarios se han encargado de naturalizar, permiten observar cómo ésta tiene un sustento de profundas desigualdades constitutivas al sistema capitalista como forma de organización económica. Como se revisó, el mercado ocupa un lugar central en la disponibilidad física de los alimentos pues la ideología que acompaña a los regímenes alimentarios enfatiza que a través de éste las personas logran satisfacer sus necesidades alimenticias. Aquí se discute cómo el devenir del sistema capitalista se ha encargado de minimizar o incluso anular otras formas de organización económica distintas el mercado y que esta especie de “destrucción creativa” ha servido a la vez para institucionalizar la mercantilización de los alimentos.

Polanyi, (1992), quien se interesó por estudiar cómo el mercado llegó a ocupar un lugar hegemónico en la sociedad contemporánea, señaló dos innovaciones o hechos singulares suscitados en el siglo XIX: El primero es la ocupación del sistema económico por primera vez por encima de la vida social y dos, la aparición de la idea de la autorregulación.

El primer hecho decimonónico singular, fue la prominencia de las actividades económicas por encima de las relaciones sociales, lo cual se logró por medio de una desintegración del entorno cultural de las víctimas, aunque, esto no fue siempre así pues en las sociedades preindustriales el sistema económico estaba originalmente integrado dentro de la vida social, es decir que la

actividad económica estaba aislada y funcionaba por móviles económicos muy diferentes,²⁴ así se entienden *la reciprocidad, la redistribución y la economía doméstica* (Polanyi, 1992, p. 257).

La reciprocidad tiene que ver con la familia, el parentesco y la virtud cívica que se obtiene cuando se sabe cuidar del núcleo familiar, lo que hoy se aporta será recompensada mañana y donde el interés propio no tiene cabida pues se cuida la reputación y se asegura un trato en correspondencia para su propia familia.²⁵ Un ejemplo de reciprocidad cercano a nuestra cultura son las prácticas solidarias entre miembros de comunidades mixes, zapotecas, mayas y otros grupos indígenas conocido como *Gwzon* o *mano vuelta*, que consiste en la ejecución de trabajos agrícolas con ayuda mutua entre vecinos, compadres o familiares que por turnos preparan el terreno, la siembra y la cosecha (Jiménez Otalongo, 2000).

El principio de redistribución hace referencia a un beneficio comunitario, que supone que el producto de una actividad es compartido con otros con los que se vive, y que “se enmarca en una relación social más compleja... [Por ejemplo], como un medio para acrecentar el poder político... [O cuando se hace] un pago de impuestos en especie.” (Polanyi, 1992, pp. 96-97). Por poner un ejemplo de esto, Pilcher, (2001) cuenta cómo en la sociedad mexicana, y en remembranza a la gran hambruna suscitada en año 1 del conejo (1454), se organizaba durante el verano el festival

²⁴ Esta idea se encuentra a lo largo de su obra, y la demuestra a través de la historia de los sistemas tribales, el feudalismo y el mercantilismo, y la rescata como el descubrimiento más destacable de la investigación histórica y antropológica: “Por lo general las relaciones sociales de los hombres engloban su economía. El hombre actúa no tanto para mantener su interés individual de poseer bienes materiales, cuanto para garantizar su posición social, sus derechos sociales, sus conquistas sociales. No concede valor a los bienes materiales más que en la medida que se sirven a este fin.” (Polanyi, 1992, p. 89).

²⁵ Polanyi lo ejemplifica así: “Entre los habitantes de las islas Trobriand, de la Melanesia occidental... el cuidado de la familia... está a cargo de padres matrilineales... el hombre que provee las necesidades de su hermana y de la familia de esta, dándoles lo mejor de su cosecha, obtendrá con ello reputación por su buena conducta, pero a cambio no recogerá más que muy pocas ventajas materiales inmediatas, si es negligente en el cumplimiento de estas funciones, lo primero que se deteriora es justamente su reputación. El principio de reciprocidad funcionará a favor de su mujer y de los hijos de esta y le asegurará así la compensación económica por su gesto de virtud cívica.” (Polanyi, 1992, p. 92).

de los señores, en el que los pobres recibían un puñado de tamales y una jícara de atole como repetición simbólica de la distribución que hizo Moctezuma el viejo durante la gran hambruna (p. 35). Actualmente un ejemplo de redistribución son las cooperativas, que son una sociedad económica entre iguales, el cooperativismo se encuentra “inspirado en los valores de autonomía, democracia participativa, igualdad, equidad y solidaridad” (Rodríguez, 2011, p. 258).

Por último, la administración doméstica, nos informa Polanyi, (1992) consiste en producir sin motivaciones que nada tienen que ver con el lucro, sino proveer las necesidades del propio hogar, donde “Su modelo es el grupo cerrado...el principio,...producir y almacenar para satisfacer las necesidades de los miembros del grupo” (p. 100).

Bajo estas premisas, se puede señalar que los distintos regímenes alimentarios en su momento, han contribuido a una erosión o invisibilidad de estas prácticas socioeconómicas. La destrucción de éstas en el caso de la India bajo el dominio británico, fue señalada tanto Polanyi, (1992) como por Davis, (2006) como ejemplo emblemático de la forma en que se destruyeron prácticas comunales solidarias para ayudar económicamente a los menos favorecidos, y que, de haberse dejado intactas, hubieran representado la diferencia para no padecer hambre.²⁶ Desafortunadamente, hoy en día las prácticas de la reciprocidad, la economía doméstica y la redistribución son vistas como una “alternativas al mercado,” dando por hecho la centralidad de éste y sus mecanismos de operación, minimizando a la vez su importancia; sin embargo, esta

²⁶ Polanyi lo ejemplifica en estos términos: “La causa real de la hambruna [en la India], fue el mercado libre de cereales combinado con una ausencia local de ingresos...en tiempos pasados existían pequeñas reservas locales por si se producían malas cosechas pero esta práctica desapareció o bien estas prácticas fueron absorbidas por el mercado a gran escala.” (Polanyi, 1992, p. 257). Por su parte Davis (2006) cuenta: “La economía aldeana en la India, y en otras partes de Asia monzónica complementaba las cosechas y la artesanía con el almacenamiento de productos gratuitos de las tierras comunales: hierba seca como forraje, estiércol y hojas y desechos del bosque como fertilizante...y sobretodo el agua de lluvia. Todas las clases utilizaban estos recursos de propiedad comunal, pero para las familias más pobres, estos representaban la diferencia entre la supervivencia o la debacle” (p. 365)

naturalización del discurso no debe olvidarse forma parte de la forma en que opera la hegemonía del mismo sistema capitalista.²⁷

Así la destrucción de un entorno cultural en el que las actividades económicas se encontraban inmersas en ámbitos sociales ha sido de utilidad en el devenir histórico capitalista para institucionalizar la mercantilización de los alimentos. Para Polanyi, (1992) esto también se explica por medio del segundo hecho singular que surgió en el siglo XIX, la idea de la *autorregulación*. La cual significa asegurar el orden en la producción y la distribución de bienes a través de los precios, ya que los mercados funcionan por oferta y demanda de mercancías; lo que implicó, tanto la existencia de dinero, el poder adquisitivo, en las manos de quien lo posee, pero y también la mercantilización, producidos para su venta en el mercado, de la tierra, el trabajo y el dinero, a las que denomina mercancías ficticias:

La autorregulación implica que toda la producción está destinada a la venta en el mercado y que todos los ingresos provienen de ella. Existen en consecuencia, mercados para todos los elementos de la industria, no solo para los bienes (entre los que figuran siempre los servicios), sino también para, el trabajo, la tierra y el dinero, cuyos precios son denominados respectivamente precios de mercancías, salario, renta territorial o renta de interés (Polanyi, 1992, p. 124).

Esta autorregulación, ha evolucionado en un orden económico en el que actualmente existe un mercado para todo, la educación, la salud, el acceso a recursos vitales como el agua y hasta para los desechos producto de la actividad industrial. Para el régimen alimentario corporativo, esto ha sido particularmente beneficioso para naturalizar la idea de que los alimentos son mercancías que

²⁷ De Sousa Santos B., (2011, p.18) advierte como es común denominar a las prácticas económicas que desafían al capitalismo como “alternativas”, aunque en su opinión debería de usarse con mucha precaución, pues el uso de este adjetivo “cede terreno a aquello a lo que se pretende oponer, lo que, de esta manera, reafirma su carácter hegemónico.”

se producen y por lo tanto deben ser sujetos de las leyes del mercado, es decir ha creado “una agricultura que se valora sólo por su condición de mercancía” (McMichael, 2015, p. 191), además, esta mercantilización tiene implicaciones sociales respecto a la apropiación de conocimiento: “la mercantilización presume derechos de propiedad sobre procesos, cosas y relaciones sociales, que puede poner un precio a los mismos, y que pueden ser objeto de comercio sujeto a un contrato legal” (Harvey, 2013, pp. 181-182). Esta es la idea detrás de los Acuerdos de Propiedad Intelectual, tan defendidos en el seno de la OMC, debido a que las innovaciones y mejoras en la producción alimentaria son el motor de crecimiento y principal fuente de ganancia de la agroindustria transnacional, actor hegemónico del régimen alimentario corporativo.

Para el debate que se propone, estas consideraciones teóricas resultan atractivas para comprender las dificultades que acompañan la narrativa de la SA. Al aceptar como natural la mercantilización de los alimentos, propone al mercado como única vía para conseguir que las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos, al mismo tiempo minimiza otras formas de organización económica no compatibles como la reciprocidad, la redistribución y la administración doméstica, prácticas desafiantes al sistema, que podrían hacer importantes contribuciones para el logro de una SA. La ideología neoliberal que acompaña al actual régimen alimentario corporativo establece que sólo quien posee el dinero, o poder adquisitivo para comprar alimentos no pasará hambre, mientras que aquellos que hayan sido despojados de sus habilidades de intercambio, de sus formas de vida, no podrán alimentarse en todo momento o de forma suficiente y nutritiva.

En el siguiente apartado propongo una revisión minuciosa del concepto SA en el que se desea puntualizar las dificultades que acompañan esta narrativa. Se hace uso de las dimensiones operativas que lo integran. Se pretende señalar lo que en este trabajo se considera es la falla más

importante en la conceptualización de la SA: quién, cómo, dónde se producen los alimentos son preguntas que quedan disminuidos bajo una lógica productivista que omite a su vez aspectos culturales ligados a la alimentación de los pueblos.

1.4. Las dimensiones operativas de la seguridad alimentaria.

En nombre de la SA, el régimen alimentario corporativo ha trabajado por medio de la FAO en identificar y estudiar esta condición en el mundo. Para ello, la FAO dividió operativamente esta condición en 4 dimensiones y enfatiza que para el cumplimiento pleno de la SA, las cuatro dimensiones deben realizarse simultáneamente esto es: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso físico y económico, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores. A su vez, este organismo agrega indicadores para poder medir el comportamiento en la materia de los países en los todos los continentes; en este aspecto, puede observarse la centralidad de las mediciones de tipo económicas, pues, como se revisó atrás, la mercantilización de los alimentos implica jerarquizar las preocupaciones económicas por encima del ámbito social, lo cual origina como respuesta pública, el desarrollo de acciones que incrementen la oferta física alimentaria, y muy pocas o escasas respuestas para mejorar la distribución nacional o dentro del hogar, o mejorar las condiciones de salud para el aprovechamiento de nutrientes. El cuadro 1.2 explica el significado de estas dimensiones; e incorpora las medidas o valores que se toman en cuenta para identificar el panorama de la SA en el mundo. En base a estas estimaciones, el sistema de Naciones Unidas con la FAO a la cabeza, se encarga de publicar periódicamente el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo. Alejadísimos de una visión crítica de las causas estructurales del hambre, los informes anuales que dirige la FAO se sustentan en enfoques causales populares que culpabilizan al clima o al mal manejo financiero de los países más afectados. Por ejemplo, el informe correspondiente al año

2017 titulado *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017*, es claro en este sentido:

Las estimaciones más recientes indican que en 2016 el hambre aumentó en el mundo y actualmente afecta a 815 millones de personas... En 2016, la situación de la seguridad alimentaria empeoró gravemente en varias zonas del África subsahariana, Asia sudoriental y Asia occidental. El deterioro se hizo más evidente en situaciones de conflicto, en particular... por sequías o inundaciones relacionadas en parte con el fenómeno de El Niño. No obstante, el empeoramiento...también se ha observado...en lugares donde la desaceleración económica ha aminorado las reservas de divisas y los ingresos fiscales, afectando negativamente a la disponibilidad de alimentos –debido a una menor capacidad de importación– y al acceso a la alimentación, por la reducción del espacio fiscal para proteger a las familias pobres del aumento de los precios nacionales de los alimentos (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2017, p. 8).

El predominio de este pensamiento y su origen fue ya discutido en este trabajo, lo que corresponde a continuación es revisar críticamente las dimensiones operativas de la SA que propone la narrativa de la SA.

Cuadro 1.2. Dimensiones operativas de la seguridad alimentaria.

Dimensión de la Seguridad Alimentaria	Significado.
Disponibilidad física	Aborda la parte correspondiente a la “oferta” y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto. Indicadores: suficiencia del suministro de energía alimentaria promedio, valor de la producción de alimentos promedio, proporción del suministro de energía alimentaria derivado de cereales, raíces y tubérculos, suministro de proteínas promedio, suministro de proteínas de origen animal promedio.
El acceso económico y físico	Es el diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria. Indicadores: Densidad de líneas ferroviarias, producto interno bruto per cápita, prevalencia de la subalimentación, prevalencia de inseguridad alimentaria grave en la población, intensidad del déficit alimentario.
La utilización de los alimentos	Se refiere a la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos, es decir la condición nutricional de los individuos. En ella influyen las prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Indicadores: Acceso a fuentes de agua mejoradas, a servicios de saneamiento, porcentaje de niños menores de 5 años que padecen emaciación*, porcentaje de niños menores de 5 años que padecen retraso de crecimiento** y porcentaje de niños menores de 5 años que padecen insuficiencia ponderal. ***
La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.	Es asegurar el acceso a los alimentos de manera periódica, porque esta falta representa un riesgo para la condición nutricional. Se reconoce la incidencia las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos). Indicadores: proporción de la dependencia de las exportaciones de cereales, porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego, valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas, estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo, volatilidad de los precios nacionales de los alimentos, variabilidad de la producción de alimentos per cápita, variabilidad del suministro de alimentos per cápita.

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO (2005). *La emaciación es un peso inferior en relación con la altura.
 ** El retraso de crecimiento es una altura menor para la edad. ***La insuficiencia ponderal es un peso menor en relación a la edad.

1.4.1. La disponibilidad física de los alimentos y el comercio internacional.

La disponibilidad física de los alimentos a la que hace alusión, la primera dimensión de la SA es sinónimo de la oferta alimentaria que los países tengan disponible. La proposición más interesante aquí, es resaltar que la SA no es sinónimo de autosuficiencia alimentaria. A nivel nacional, por ejemplo, es una función de las existencias alimentarias, resultado de la producción interna más el producto de los intercambios comerciales en forma de importaciones o bien por donaciones. Dado que su interés es sólo identificar la existencia física de alimentos, los indicadores que guían esta dimensión se basan en hojas de balances que revisan los valores promedio de la producción de alimentos, la suficiencia del suministro de energía alimentaria y estimaciones del consumo habitual de ciertos alimentos, es decir, la proporción que este suministro de energía alimentaria proviene de cereales, raíces y tubérculos y de proteínas de origen animal; por lo tanto, la cuestión de la distribución que al interior de los países se haga de esta oferta alimentaria no es estudiada, ni tampoco valora los factores que permiten revisar críticamente la producción interna de alimentos. Por ello, la respuesta pública para mejorar la disponibilidad física de alimentos cae en el desarrollo de acciones para “desarrollar mercados locales, aumentar la productividad agrícola (transferencia de tecnología, políticas de innovación productiva) y aspectos relacionados al comercio internacional de alimentos” (Rodríguez-Vázquez y Gammage, 2012, p. 21).

Como la SA no es sinónimo de autosuficiencia alimentaria, se propone entonces revisar cómo el comercio internacional incide en la conquista de SA. Como la premisa de la ventaja comparativa, que nadie hace en casa aquello que nos costaría más que comprar: “Si un país extranjero nos puede suministrar una mercancía a un precio menor que el que nos costaría fabricarla será mejor comprársela con el producto de nuestro trabajo” (Smith, 2015, p. 555). El marco ideológico de los regímenes alimentarios ha propuesto tomar el pronunciamiento de Adam

Smith *a pie juntillas*, que, aun cuando buscó estimular una mejora en las capacidades productivas de las naciones; dada la condición de desigualdad en el ejercicio del poder político internacional, produjo disfunciones comerciales que se reflejan en la construcción de estructuras sociales, como los sistemas de subsidios públicos, cuotas, aranceles, *dumpings* y demás restricciones comerciales, justificados para las naciones más poderosas, pero prohibidos para las más débiles, y que han generado intercambios internacionales a todas luces asimétricos que por consiguiente e impiden que en un mundo con plenitud de alimentos, millones de personas no puedan tener acceso a ellos. Entonces, la teoría de la ventaja comparativa, se basa en modelos teóricos abstractos para aplicar en todo momento a todas las situaciones, que dan por sentado el pleno empleo, que no existe migración del trabajo, no hay inversión internacional, prevalece tanto la competencia perfecta, o que existe movilidad perfecta de factores dentro de cada nación. (Tabb, 1999 p.59). Sin embargo, esas condiciones sólo existen en la teoría, pues la práctica del comercio alimentario en la actualidad tiene más que ver con las ventajas tecnológicas, subsidios a los sectores agrícolas, acaparamiento de tierras, creación de monopolios, despojo de tierras, o de recursos naturales tradicionalmente comunitarios, agricultores, pescadores o ganaderos en asalariados con pagos miserables, degradación al medio ambiente, etc. De manera general, existe un consenso de que “dos políticas comerciales perpetúan el hambre: los subsidios agrícolas de los países ricos, y la eliminación forzada de tarifas en los pobres.” (Halewood, 2011, p.120). Ambas reglas promulgadas por la ideología que acompaña al régimen alimentario e institucionalizadas por medio de la OMC, para continuar con su reproducción, origina acuerdos de libre comercio entre naciones ricas que afianzan sus derechos a los subsidios agrícolas, y naciones pobres que precisamente pierden esos derechos; el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México es el ejemplo emblemático de esta dinámica. (Patel, 2007; Halewood, 2011). La desigualdad más visible

generada por este tratado es el incremento de los cultivos comerciales así como el de los alimentos de lujo que se demandan en Occidente que se cultivan para exportación, en detrimento de la agricultura de alimentos básicos bajo el supuesto de que la exportación de estos productos de lujo pagará por las importaciones de comida. En México, por ejemplo, los productos de exportación más exitosos son la cerveza de malta, el tomate fresco, el aguacate y el tequila, mientras que nuestra dependencia alimentaria por la importación de productos básicos como el maíz cada vez crece más.²⁸

En suma, el comercio internacional no puede resolver el hambre pues aquellos que han lucrado de las exportaciones son los grandes productores, procesadores y exportadores- La agroindustria transnacional- cuya consecuencia más sórdida ha sido, el desplazamiento de alimentos básicos por alimentos demandados en el Norte Global. Moore-Lappé, Collins y Rosset (1998) ejemplifican esta condición en países como Brasil, Tailandia, Bolivia y Chile, (y en el que podría caer también México), todos ellos ejemplos de un boom exportador agrícola en las últimas dos décadas del siglo pasado, pero que al mismo tiempo han visto incrementar el número de habitantes que se han hecho tan pobres como para comprar alimentos que se cultivan en su propio suelo. Como bien señala Vivero, (2014) la industria alimentaria, substrajo a la producción de alimentos y su consumo, de sus valores sociales y culturales, considerando la alimentación como una necesidad sólo fisiológica que hace uso de insumos mercantilizados, que tienen valor por su precio en el mercado y no por su uso.

²⁸ En suma, nos hemos convertido en las últimas décadas, lo que la FAO reconoce como *importador neto de alimentos básicos*, es decir que nuestras importaciones son mayores a 90 Kilogramos por habitante, a la par de países como Jamaica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Haití. (Arias y Bogantes, 2000, p. 5); y no contamos con ninguna reserva estratégica de alimentos que pueda ayudar en situaciones de contingencia. (Márquez, y Momani, C., 2013, p. 55).

Se quiere destacar así que los desafíos de que el logro de la SA enfrenta al depender del comercio internacional deben evaluarse en términos de las desigualdades en las que éste opera, pues los modelos abstractos con los que se promueve distan de ser reales en la práctica. La respuesta pública para mejorar la disponibilidad física de alimentos debe distanciarse de la jerarquía del libre mercado y comercio y tomar en cuenta el regreso de prácticas económicas solidarias como la reciprocidad o la redistribución, la producción para el autoconsumo, el trueque, la recolección silvestre, a través de donativos o regalos o inclusive a través de medios no legales como el robo.²⁹

1.4.2. El acceso económico y físico a los alimentos y el enfoque de capacidades.

La segunda dimensión de la SA hace referencia a la capacidad de compra de los alimentos, de ahí que su medición tenga que ver con indicadores tales como como el producto interno bruto per cápita, cuántas personas fallan en adquirir suficientes alimentos para mantener una vida activa y sana es decir la prevalencia de la subalimentación o inseguridad alimentaria, así como reportar cuando esta inseguridad alimentaria es considerada grave; esta dimensión también refiere a la disponibilidad física de los alimentos por lo que mide la densidad de líneas ferroviarias o la intensidad del déficit alimentario.

Se recordará que a partir del influyente trabajo de Sen, (1981) se generó una conciencia de que el declive en la disponibilidad física de los alimentos, no fue la causa principal de las terribles hambrunas que se atestiguaron en el siglo XX, sino que la falla debía buscarse en los desastres

²⁹ Robar es tomar para sí lo ajeno, de cualquier modo que sea y en casi todas las sociedades el robo de alimentos es castigado como un delito con pena que varía en severidad. Sin embargo, recientemente en Italia, Las Cortes Supremas han determinado que robar por hambre no es un delito ya que "no es punible quien, impulsado por la necesidad, roba en un supermercado pequeñas cantidades de alimentos para afrontar la imprescindible exigencia de alimentarse... en estos casos el delito no es cometido por el ladrón sino por el Estado que abandona a los más débiles a su destino, llevándoles a cumplir gestos como el robo de alimentos." Recuperado de La justicia italiana determina que robar comida no es delito si es por necesidad. (4 de mayo 2016). *El País*, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/04/actualidad/1462357848_617202.html.

económicos que ocasionó la pérdida, o mejor dicho el despojo de los medios de vida tradicionales, o *titularidades*, de sociedades vulnerables, ocasionados históricamente por su inserción abrupta o imperialmente forzada al sistema capitalista mundial. En trabajos posteriores, el economista indio amplió esta visión por medio de la elaboración del enfoque de capacidades, el cual es de gran utilidad para explicar los desafíos de la dimensión de acceso físico y económico a los alimentos ya que apunta a respuestas públicas que deben considerarse más allá de incrementar la oferta alimentaria.

Sen y Dréze, (2002) refieren que una persona pasa hambre, cuando pierde su habilidad para hacerse de suficientes alimento por medios legales, a lo que denominan, *entitlement failure*, falla de titularidades. Utilizan el término descriptivo de *titularidades o habilitaciones* para detallar estos derechos legales de posesión de alimentos con los cuales se logra una vida activa o sana. La falla de titularidades puede ocurrir, aun cuando exista disponibilidad física de alimentos, porque la dotación inicial de titularidades es muy baja, por ejemplo cuando una persona no posee tierras de cultivo, o cuando enferma y no puede trabajar; pero también cuando no puede vender su fuerza de trabajo- hay desempleo, cuando es despojado de sus tierras y pierde sus posibilidades de producción, o cuando incrementan los precios de los alimentos y disminuye el poder de compra de éstos. De esta forma, la mera presencia de alimentos,- los incrementos a la producción alimentaria por los que tanto abogan los intereses corporativos del régimen alimentario- no les otorga a las personas las *titularidades* para hacerse de ellos. Ni tampoco el acceso económico a alimentos, de calidad nutricia cuestionable implica que una persona no morirá por causas relacionadas a su nutrición. De esta manera, Sen y Dréze, (2002) explican que estar suficientemente alimentado, es un *funcionamiento pertinente*, tal como es tener buena salud o evitar posibles enfermedades, son *logros elementales* que una persona consigue realizar con lo que

tiene, aunque también existen funcionamientos más complejos como el ser feliz, tener dignidad o participar en la vida comunitaria. Al conjunto de estos funcionamientos, se les denomina *capacidades* u *oportunidades* con las que las personas cuentan para alcanzar aquello que valoran, por ejemplo la capacidad de vivir y no morir prematuramente es la combinación de varios funcionamientos como estar bien alimentado y no tener enfermedades prevenibles. Las capacidades lo que en última instancia reflejan es la *libertad* del individuo para llevar a cabo un tipo de vida u otro, para llevar a cabo el tipo de vida que desee; son, en pocas palabras, sus oportunidades reales para alcanzar bienestar (Sen y Dréze, 2002; Sen, 1999).

De esta manera, se enfatiza que las capacidad de evitar la desnutrición, depende no sólo de contar con un ingreso personal que permita hacerse de alimentos, una ingesta apropiada también depende del acceso a la salud, de agua potable, de educación apropiada, es decir, de ámbitos que recaen en la acción pública, a las que denominan *facilidades sociales*. (Sen y Dréze, 2002).

Es en este punto donde el pensamiento de Sen resulta de gran utilidad para analizar críticamente la propuesta de la dimensión de acceso propuesta por la narrativa de la SA, ya que si el acceso es únicamente visto como una dimensión económica y física, soslayando la dimensión social que propone Sen, se está obviando una respuesta pública integral al hambre y la malnutrición como la que propone el enfoque de capacidades, es decir que incluya la creación de facilidades sociales , de políticas sociales o bien su reintegración , en caso de que se haya perdido, como se revisó con el pensamiento de Karl Polanyi (1992).

Con frecuencia se ha mencionado a lo largo de este capítulo, que en gran medida cuando una persona sufre hambre o esta malnutrida se debe a que ha perdido sus *titularidades de intercambio* legal de alimentos de forma suficiente como para mantener en plenitud su capacidad de funcionamiento. En elaboraciones posteriores Sen (1999; 2007) enfatiza que esta pérdida,

trágicamente diluye la libertad de las personas para llevar a cabo el tipo de vida que deseen, en suma, pierde las oportunidades reales de bienestar. Estas habilitaciones perdidas, disminuyen la *capacidad de agencia*, -ser capaz de obrar de otro modo o la capacidad de producir una diferencia-, ante tal escenario, puede llegar a morir por inanición, cuando la pérdida de capacidad de funcionamiento incluye una disminución considerable o total de sus funcionamientos pertinentes de alimentación o bien puede continuar viviendo, malnutridamente, si los funcionamientos pertinentes se mantienen en un nivel que pueda ser compatible para la vida.

En suma, el enfoque de capacidades de Amartya Sen identifica la importancia de incluir la mejora en las oportunidades que tienen los individuos para lograr una SA, y que tiene que ver con la necesidad social de mejorar sus condiciones de vida en general. Primordialmente se debe mejorar sus condiciones laborales, ya fuere por la creación de más empleos, o que estos sean mejor remunerados, respetar la posesión de sus tierras, y mejorar las condiciones para que acerquen sus productos a los consumidores. Así mismo, se debe mejorar los servicios educativos y de salud que le permitan más libertad para llevar a cabo la vida que desee, que le permitan ser agente y no meramente receptor de ayudas sociales. Cuando Sen (2000) identifica al desarrollo como un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales, al mismo tiempo propone examinar las privaciones persistentes de algunos segmentos de la comunidad que continúan siendo excluidos, o mejor dicho, a los que se les deniega la libertad para participar en los mercados de trabajo- sin acceso a educación, sin vías para llegar a los puestos de trabajo, etc. o despojados de sus medios de vida. De ahí la importancia de identificar los fallos que en la política social continúan permitiendo exclusiones y/ o privaciones de esta orden. Bajo esta perspectiva se advierte la multiplicidad de políticas públicas que deben intervenir para el logro efectivo de la SA, políticas como acceso a servicios de salud, educación, vivienda, marcos legales de protección de tierras,

etc., su ausencia, aun cuando es naturalizada en los Estados neoliberales, debería ser considerada como un atropello social, como una ruptura al compromiso del bien común.³⁰ Desafortunadamente, la lógica neoliberal impuesta por las instituciones financieras mundiales y sus programas de ajuste económico caminan en un sentido contrario, pues la norma es la imposición, por parte de estos organismos financieros, de un desmantelamiento de políticas públicas con carácter social. Dos ejemplos ilustrativos son Nigeria que tras acceder a una reestructuración de su deuda con el Fondo Monetario Internacional, FMI, debió cerrar su sistema de reservas alimentarias, tradicionalmente usado para proteger en caso de sequías prolongadas a la población más vulnerable; para esta institución, esas reservas distorsionaban el libre mercado internacional. En la misma sintonía, Haití, el país más pobre de América, antes del manejo de sus finanzas por parte del FMI, fue autosuficiente en producción de arroz, tras los ajustes impuestos, debió reducir la tarifa a las importaciones de un 30 a un 3%; el arroz subsidiado de Estados Unidos ha desde entonces inundado el mercado haitiano y destruido su producción nacional (Ziegler, 2013). Este desmantelamiento de las políticas sociales, puede considerarse entonces un atropello de las instituciones socioculturales que en algún momento hubieran significado una protección contra el hambre y la malnutrición, mientras que para Polanyi, (1992) se consideran “una desintegración del entorno cultural de las víctimas” una derrota no tanto de naturaleza económica sino una “herida mortal infringida a las instituciones en las que se encarna su existencia social” (p. 257); Pratt

³⁰ Juárez, (2013), A través de una etnografía en la región ch'orti' del oriente de Guatemala, encuentra que la hambruna entre los indígenas, supone dialogar a través de los mitos, con una etiología que señala al desorden social, sugiere que en Occidente, el hambre es vista con el peso del discurso biomédico medida como un desbalance calórico y asociada a pobreza y falta de alimentos, mientras que en las cosmologías indígenas de Guatemala el hambre tiene que ver con una ruptura social: “ Los diversos relatos míticos muestran cómo la desgracia –la hambruna como la desgracia paradigmática- es el resultado de la trasgresión de las reglas, de la ruptura de los compromisos sociales acordados...el mito en esta comunidad y su correlato social y moral aboga por la necesidad de compartir, pues la acumulación particularista sólo conduce a la desgracia, ejemplificada siempre con la sequía y el sufrimiento de la comunidad en forma de hambruna.” Juárez, L. M., (2013). El hambre en los espacios de la cultura. *Visiones indígenas Maya Ch'orti. Revista de Antropología Iberoamericana*, (8): 209-231.

(2010) propone el término *zona de contacto*, para referirse al “espacio de los encuentros coloniales, en el que personas separadas geográfica e históricamente entran en contacto entre sí y entablan relaciones duraderas, que por lo general implican condiciones de coerción, radical inequidad e intolerable conflicto”(p. 33). En esta zona de contacto, el débil puede tener un efecto devastador en sus instituciones sociales tradicionales y por lo tanto eliminar otras formas de solidaridad comunitaria como representan los casos de Nigeria y Haití.

1.4.3. La utilización de los alimentos y su carácter cultural y nutricional.

La tercera dimensión de la SA refiere a la forma en la que las personas aprovechan los nutrientes de los alimentos es decir, su condición nutricional, refiere a la inocuidad de los alimentos, la diversidad de la dieta y la distribución de los alimentos dentro de los hogares. Los indicadores que buscan medirla son el acceso a fuentes de agua limpia, o servicios de saneamiento mejorados y dentro del ámbito de la distribución se busca identificar los porcentajes de niños menores de 5 años que padezcan algunas de las tres formas de malnutrición: la emaciación, el retraso de crecimiento y la insuficiencia ponderal. Indicadores que si bien identifican aspectos necesarios para conocer el uso y aprovechamiento biológico de los alimentos, se quedan cortos en aplicar una visión integral sobre cuáles son las *facilidades sociales*, que deben considerarse para lograr que efectivamente las personas aprovechan los nutrientes contenidos en los alimentos; lo cual se encuentra en relación absoluta con el estado de salud de los individuos.

Sen (1999; 2000) en su propuesta teórica, identifica capacidades como un tipo de libertad, de ahí que la pobreza para él, no es un fallo de ingresos sino una privación de capacidades básicas, de libertades fundamentales de que disfrutan las personas para llevar el tipo de vida que quieren llevar. Así, no todas las personas, aun consumiendo la misma dieta, aprovechan de la misma manera los alimentos, pues esto tiene que ver con desigualdades en acceso a sistemas de salud,

educación, vivienda apropiada, etc. Por lo tanto, en esta dimensión se debería tomar en cuenta qué tantas facilidades sociales los Estados otorgan para igualar en su población aspectos relacionados con las condiciones de salud e higiene, la calidad del agua para consumo, la calidad (los micronutrientes) de los alimentos, así como su inocuidad, o la diversidad de la dieta. Estas condiciones desiguales, las llama *variaciones interpersonales en la transformación en capacidades* y forman parte de la multiplicidad de factores que intervienen para el logro efectivo de la SA ya que establecen la necesidad de hablar de las condiciones nutricionales de los individuos. La FAO de hecho, evade estos aspectos de nutrición dentro de la narrativa de SA de manera que ha construido como concepto aparte, el de la *seguridad nutricional* es decir la:

Situación que se da cuando se dispone de acceso seguro a una dieta suficientemente nutritiva combinado con un entorno salubre y servicios sanitarios y de atención de la salud adecuados, a fin de que todos los miembros de la familia puedan llevar una vida sana y activa la seguridad nutricional difiere de la seguridad alimentaria en el sentido de que considera también los aspectos relativos a prácticas de atención adecuadas, la salud y la higiene además de la suficiencia de la dieta.(FAO, FIDA y PMA, 2015, p. 58).

Tomando en cuenta que en las sociedades contemporáneas existe la llamada *doble carga de la malnutrición*,³¹ condición en la que coexisten desnutrición y sobrealimentación,³² ¿No se tendría entonces que discutir un concepto que incluyera a las dos y entonces debería eliminar esa división? Bajo estas circunstancias, resultaría imperante el estudio no solo del hambre sino también de la malnutrición entendida como una consecuencia no deseada de la industrialización de los alimentos

³¹ FAO define la malnutrición como: “estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes. La malnutrición incluye la desnutrición y la hipernutrición así como las carencias de micronutrientes” (FAO, FIDA y PMA, 2015, p. 58).

³² No es gratuito que hoy en día se hable de una epidemia mundial de obesidad que conjuntamente se aprecia con altos niveles de desnutrición. Por poner un ejemplo, sólo en América Latina se reconoce que hay 6.2 millones de niños con desnutrición así como 3.8 millones de niños con sobrepeso u obesidad FAO (2015).

que vivimos hoy en día. Un ejemplo de que es posible integrar ambos conceptos y entender la problemática de hambre y malnutrición de forma más integral es el que dio la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, (CELAC), en su Plan de Acción 2014 propuso garantizar la SA integrándola como un derecho, además de resaltar la importancia de los aspectos culturales, la perspectiva de género, la calidad nutricia de los alimentos especialmente para las poblaciones más vulnerables.³³

Este ejemplo, permite a la vez resaltar que la narrativa de SA que se impone a través de la FAO, si bien establece que la SA tiene que ver con el acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, que satisfagan necesidades alimentarias y preferencias, los indicadores que miden esta dimensión omiten la revisión de respuestas públicas al hambre con pertinencia nutricional y cultural. Al omitir estas cuestiones, se prescinde de una visión crítica del sistema alimentario mundial que se ha encargado también de inundar de alimentos con poco contenido nutricional, obviando a la vez el análisis de las consecuencias graves que esto tiene para la salud de millones de personas. El término *transición nutricional* o *dieta occidental*, se refiere a los cambios en la dieta de los individuos como consecuencia de un incremento de ingresos, y que lleva a consumos más elevados de alimentos altos en grasas, azúcares, alimentos procesados y gran consumo de proteínas de origen animal y carbohidratos complejos. Esta transición nutricional es en algunos estudios tomada como causante de problemas no solo de la epidemia de obesidad que se vive actualmente sino frecuentemente, también acusada del deterioro ambiental de nuestro planeta.

³³ La propuesta de logro de una SA para la región se basa en 4 pilares: Pilar 1: políticas públicas nacionales y regionales para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria, con enfoque de género e incorporando la perspectiva de derechos humanos, en particular el Derecho humano a la Alimentación. Pilar 2: Acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos para todas las personas, especialmente las más vulnerables, con pertinencia cultural, a fin de poder desarrollarse y mantener plenamente las facultades físicas y mentales. Pilar 3: Bienestar nutricional y aseguramiento de nutrientes, respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para todos los grupos en situación de vulnerabilidad. Pilar 4: Producción estable y atención oportuna ante desastres de origen socio-naturales que puedan afectar la disponibilidad de alimentos (CELAC, 2014).

Por otro lado, el aspecto cultural de los alimentos no debe menospreciarse, tomando en cuenta las conexiones entre alimentos e identidad, se debe resaltar que alimentos culturalmente incorrectos pueden negar la posibilidad de una plena SA; Shiva (2003) explica que los sistemas alimentarios de las distintas culturas, el maíz en América central o el arroz de los pueblos asiáticos, son elementos esenciales de la diversidad cultural por lo que la SA debe tomar en cuenta el acceso a alimentos culturalmente adecuados, dado que hay millones de personas en el mundo que prefieren morir de hambre antes que comer productos culturalmente ajenos. A ello, hay que agregar que los alimentos culturalmente inapropiados pueden atraer consecuencias no predecibles para la SA de las personas, como es el transformar un alimento fuente de una cosmovisión en mera mercancía. Pilcher (2001), narra cómo en las primeras cuatro décadas del siglo XX, las élites mexicanas llegaron a culpabilizar a la dieta con base en el maíz del atraso en el desarrollo económico, se diseñó una estrategia para introducir a las dietas el trigo, el cual era considerado superior; sin embargo, aunque el grano europeo si ganó terreno en el paladar mexicano, “la modernización agrícola e industrial no sirvió para reemplazar la tortilla sino más bien para convertirla en mercancía, transformando el maíz de cosecha de subsistencia en artículo de mercado”(p. 16).

1.4.4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.

La frase *en todo momento*, a la que alude la cuarta dimensión operativa de la SA: la estabilidad en el tiempo, es de gran importancia ya refiere que aun cuando las personas tengan en el presente un consumo adecuado de alimentos, ésta situación podría modificarse ante adversidades del cambio climático, el crecimiento de la población, la merma en los recursos hídricos, la migración internacional causada por desastres bélicos, etc. La FAO mide el probable cambio en la estabilidad de la SA por medio de variables meramente económicas que atestigüen

un modelo de desarrollo impuesto desde el régimen alimentario corporativo como el porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego, el valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas, la proporción de la dependencia de las exportaciones de cereales y la volatilidad de los precios nacionales de los alimentos y la variabilidad de la producción de alimentos per cápita, aunque también revisa variables que caen en el ámbito político como la estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo.

La forma en que la FAO ha resuelto estas consideraciones, es agregando elementos conceptuales a su narrativa, como el de *inseguridad alimentaria* y el de *resiliencia alimentaria*: el primero es la “Situación que se da cuando las personas carecen de acceso seguro a una cantidad de alimentos inocuos y nutritivos suficiente para el crecimiento y desarrollo normales así como para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2015). Esta inseguridad alimentaria, IA, es clasificada como crónica, es decir se da durante un período prolongado de pobreza, de la falta de activos y de acceso a recursos productivos o financieros; estacional, la cual relaciona con oscilaciones climáticas, patrones de las cosechas, y/o la incidencia de enfermedades y transitoria, la cual es de carácter temporal resultado de variaciones en la producción alimentaria, precios e ingresos en el hogar (FAO, 2005). Por su parte, la resiliencia alimentaria se define como:

La capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (FAO, 2014a).

Con el uso de estos conceptos, la FAO intenta abordar la problemática de la disminución alimentaria producto de desastres naturales originados por el cambio climático, y sus amenazas

derivadas como pueden ser sequías, inundaciones, incendios plagas, sin embargo, su uso concreto tiene que ver con desarrollo de perfiles de riesgo en países del norte africano y en el Medio Oriente (FAO, 2013), a los que considera más vulnerables, y que le sirven para enmarcar teóricamente con la construcción de una red de ayuda en casos de emergencia y modestos planes de inversión en proyectos productivos.

Queda entonces por establecer que los desafíos de esta dimensión operativa de la SA deben abordarse bajo *The new food equation*, (Sonnino, 2014), la *nueva ecuación alimentaria*, es decir tiene que ver con constantes alzas en los precios de los alimentos, recursos naturales menguantes, acaparamiento de tierras, descontentos sociales así como los efectos del cambio climático. Representan inquietudes que deben tomarse en cuenta en la discusión actual de la SA, es decir, son parte de una *nueva geografía de la seguridad alimentaria*; (Sonnino, 2014) el carácter bimodal de la malnutrición, la separación espacial entre los sistemas de producción rurales y el espacio de consumo intensivo, los problemas de acceso financiero a alimentos saludables, especialmente en las áreas urbanas donde la comida es más cara y los efectos de la malnutrición son muy visibles, manejo adecuado de alimentos para evitar su desperdicio, así como presiones ecológicas ligadas a la transición nutricional. Esta nueva geografía resume los desafíos puntuales de la dimensión de estabilidad de la SA, al mismo tiempo hace reflexionar sobre las dificultades del carácter de alcanzarla por la vía única del mercado internacional que el régimen alimentario corporativo señala. En este sentido, Sen y su enfoque de capacidades representa una vía paralela a la hegemonía del mercado, ya que al sugerir incrementar las capacidades, es decir incrementar “las alternativas que una persona puede alcanzar con sus características económicas, sociales y personales.” (Sen, y Dréze, 2002, p. 12), se construyen al mismo tiempo los medios que permitan hacer frente a las crisis o desastres pero que les permitan recuperarse rápidamente. La

construcción de *capacidad de agencia*, -ser capaz de obrar de otro modo o la capacidad de producir una diferencia-, la habilidad para conseguir alcanzar metas, como no padecer de hambre, no la otorga la libertad ilusoria de las narrativas neoliberales, se construye estando sano, siendo bien educado, participando en la vida comunitaria, respetando los derechos de propiedad, recibiendo un salario justo por el trabajo; se construye jerarquizando a la sociedad por encima de las preocupaciones económicas, consiste como sugirió Karl Polanyi, en devolver al sistema económico dentro de la vida social.

1.5. Alternativas emancipadoras al discurso de seguridad alimentaria.

La ideología hegemónica del régimen alimentario corporativo impuesta a través del discurso de SA no ha estado exenta de un alzamiento de voces críticas y llamadas a los Estados a reconsiderar su actuación y complicidad en el orden internacional neoliberal impuesto por las corporaciones. Esto coincide con la visión teórica del desarrollo del capitalismo de Polanyi (1992) cuando enfatiza que el desarrollo del capitalismo ha sido acompañado de manera paralela, pero asincrónica, de un reconocimiento de los excesos de la economía de mercado y de los esfuerzos de su necesaria regulación por parte de las instituciones sociales. Esta dinámica se denomina *el doble movimiento* y encuentra su origen en la historia social del siglo XIX:

Por una parte, los mercados se extendieron por toda la superficie del planeta y la cantidad de bienes aumentó en proporciones increíbles, pero por otra, toda una red de medidas y de políticas hizo surgir poderosas instituciones destinadas a detener la acción del mercado en lo que concierne al trabajo, a la tierra al dinero. A la vez que la organización de mercados mundiales de mercancías, de capitales y de divisas bajo la égida del patrón oro, impulsaba de un modo sin precedentes el mecanismo de los mercados, nacía un movimiento subterráneo para resistir los perniciosos efectos de una economía sometida al mercado. La

sociedad se protegía de los efectos inherentes a un sistema de mercado auto-regulador. (Polanyi, 1992, p. 135-136).

Los movimientos de resistencia, estas voces críticas que se alzan a la par de la hegemonía del mercado en este doble movimiento, provienen de distintos espacios y tienen distintos enfoques. Holt-Giménez (2009) los clasifica en movimientos de transición y movimientos de transformación. En los primeros se encuentran organizaciones como el *Comercio Justo*, los grupos de *Slow Food*, Consejos de Política Alimentaria de muchas ciudades, así como sindicatos de trabajadores rurales y otras organizaciones donde se promueve en gran medida la alimentación orgánica.³⁴ Tienen en común la promoción del derecho a la alimentación a través de una economía solidaria, donde existan nuevos modelos comerciales para los distintos elementos del sistema alimentario y mejorar las condiciones de los pequeños productores locales a través de la agroecología. Son considerados movimientos de transición, de acuerdo con el autor debido a que tienen por objetivo transformar gradualmente los sistemas alimentarios desde las bases, promoviendo “modelos de negocios que fomenten la recuperación de las comunidades económicamente desfavorecidas” (p. 78). Se puede afirmar que son iniciativas de reforma dentro del sistema capitalista, pues su objetivo no es la transformación de éste, sino que son opciones de producción, transformación y consumo con relaciones directas en los mercados locales, nacionales y hasta internacionales. Cabe resaltar en su contra, como lo hace Blay-Palmer (2008), la fragilidad de estas iniciativas dado el “secuestro” que algunas corporaciones han hecho de los valores que las sustentan; tal es el caso de Walt-Mart que en 2006 lanzó en Estados Unidos una línea de productos procesados y frescos bajo el distintivo

³⁴ El Comercio Justo es una red de comercializadores, un movimiento internacional que busca mejorar el acceso y las condiciones en el mercado de sus productos respetando derechos de los pueblos, y derechos ambientales. *Slow Food* es un movimiento también de carácter internacional que busca conservar y defender la tradición culinaria de los pueblos, que es vista como una buena alimentación apoyando a los pequeños productores locales.

“orgánico” siguiendo el ejemplo de McDonald’s que un año antes lanzó una línea de café de “Comercio Justo”.

Por su parte, los movimientos de transformación tienen su origen en *Vía Campesina*, el movimiento campesino global, fundado en 1993, que agrupa organizaciones campesinas de todo el mundo, propone la noción de soberanía alimentaria, SBA, para denunciar las consecuencias sociales económicas y ecológicas de la mercantilización de los alimentos impuestas por las políticas económicas neoliberales que promueven las instituciones económicas internacionales, es, en suma, un movimiento contestatario al régimen alimentario corporativista, que por este carácter merece una consideración más amplia en el siguiente apartado.

1.5.1. El movimiento por la soberanía alimentaria.

Como ya se mencionó dentro de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, organizaciones de la sociedad civil alzaron las voces por una soberanía alimentaria, SBA como un movimiento de transformación de la narrativa de SA impuesta por las corporaciones internacionales. Jarosz (2014) indica que los orígenes del movimiento por la soberanía alimentaria se remontan al levantamiento zapatista ocurrido en 1994 en México, que a su vez se rebelaba contra la acción neoliberal del Estado mexicano coronada por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, ejemplo claro del doble movimiento polanyiano. La *Vía Campesina*, organización de la sociedad civil que agrupa a millones de pequeños productores a nivel mundial identifica al movimiento por la SBA como una contestación, es decir, plantea “desafiar la episteme capitalista...busca revertir y desnaturalizar el despojo, por lo tanto limitar la sujeción campesina al capital, material y discursivamente” (McMichael, 2015, pp. 116-117). En palabras de *Vía Campesina*, (2001) la SBA es:

El derecho de los pueblos a definir su propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria de comercialización y de gestión de espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. (p. 2)

Los 7 principios básicos sobre los cuales se logra la SBA son, desde la perspectiva de este trabajo, al mismo tiempo las estrategias que se buscan para resistir al regimen alimentario corporativo, es decir:

1. La alimentación debe ser vista como un derecho humano básico.
2. Es necesaria una reforma agraria dirigida por el Estado para dar prioridad a los sistemas de producción de alimentos, es decir desarrollar infraestructura rural y proporcionar a las personas sin tierra y a los productores, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan para consumo interno ya esto es una garantía para la seguridad alimentaria.
3. Proteger los recursos naturales, es decir contar con seguridad en la tenencia, con suelos sanos y uso reducido de agroquímicos, con el derecho de utilizar libremente y proteger los recursos genéticos diversos, incluidas semillas y razas de animales y rechazar los monocultivos comerciales de los modelos intensivos de producción industrializada.
4. Priorizar la producción para consumo interno y autosuficiencia alimentaria, es decir, producir alimentos de primera necesidad, tener el control sobre la comercialización de sus productos, regular las importaciones de alimentos para que no desplacen la producción local ni que éstas causen reducciones en los precios de los productos locales, controlar el *dumping* y las exportaciones subvencionadas.

5. Eliminar la globalización del hambre, por medio del establecimiento de impuestos sobre el capital especulativo y el cumplimiento estricto de un Código de Conducta para las empresas transnacionales, en el entendido que la soberanía alimentaria está minada por el control cada vez mayor de las empresas multinacionales, por las instituciones multilaterales tales como la OMC, El Banco Mundial y el FMI y por el capital especulativo.
6. Lograr una paz social, al combatir los niveles cada vez mayores de pobreza y marginalización en el área rural, la creciente opresión de las minorías étnicas y poblaciones indígenas, el desplazamiento continuo, la urbanización forzada, la represión y el racismo cada vez mayor hacia los productores de pequeña escala.
7. Establecer un control democrático en el que los productores de pequeña escala tengan una intervención directa en la formulación de políticas agrícolas en todos los niveles, incluida la Organización de Naciones Unidas, así como garantizar a las mujeres rurales la toma de decisiones directa y activa en cuestiones alimentarias y rurales (Windfuhr y Jonsén, 2005).

Para algunas voces, la SBA es una utopía en el sentido de que pareciera ser una “serie de demandas, principios políticos, reformas y derechos que en conjunto transformaría el régimen alimentario neoliberal, sin identificar los cambios estructurales necesarios en la economía capitalista y el Estado liberal” (Edelman, *et al.*, 2014, p. 927), o que es “una crítica al concepto neoliberal y desarrollista de la seguridad alimentaria...incisivo particularmente con la manera en que la seguridad alimentaria es condicionada por el Banco Mundial, el FMI y la OMC, y con la creciente monopolización de los alimentos y la agricultura” (Schanbacher, 2010, p. 74); también hay quienes le observan como una serie de desafíos que “requieren que los Estados recuperen el espacio político necesario para conducir su lucha contra el hambre” (Windfuhr y Jonsén, 2005, p. 36), es decir que representa un cambio real y sustancial “que aleja la violencia estructural de la

Revolución Verde...y acerca la democratización de nuestros sistemas alimentarios... pues descentraliza el poder de decisión y de acción, convirtiéndolo en un poder local que favorece a los pobres y marginados” (Holt-Jiménez y Patel, 2010, p.245).

Para los fines que persigue este trabajo, lo que se desea resaltar es que el movimiento por la SBA representa una contestación, del sistema de alimentación delineado por el régimen alimentario corporativista que con su enfoque de la agricultura y la producción alimentaria industrial señala que el logro de una SA es de carácter individual a obtenerse por la vía del mercado.³⁵ La transformación que propone sus 7 postulados, apunta los esfuerzos que requeriría su necesaria regulación; es decir reconoce la importancia de la multiplicidad de condiciones que idealmente permitirían el derecho de las personas a alimentarse de manera suficiente y nutritiva ya que la SBA se jerarquiza como una condición previa para una SA genuina. En suma, aquí se pretende resaltar que la SBA incomoda la reproducción y hegemonía del régimen corporativo de acuerdo a los siguientes postulados:

En primer lugar, la SBA establece que para que efectivamente las personas pudieran contar en todo momento con acceso físico, social y económico a suficientes alimentos nutritivos, primero

³⁵ Queda fuera de los objetivos de este trabajo profundizar en los alcances y logros del movimiento por la soberanía alimentaria; cabe resaltar que sus consignas e ideales poco a poco se han introducido en los foros internacionales de discusión de política alimentaria; por ejemplo Vía Campesina representa a millones de pequeños productores en el Mecanismo Internacional de la Sociedad Civil establecido dentro del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), plataforma intergubernamental con interacciones de la sociedad civil dentro de la estructura del sistema de Naciones Unidas, que formula y aprueba resoluciones en materia de política alimentaria y que rinde cuentas a la Asamblea General por conducto de la FAO. También es de gran importancia la organización de campañas que Vía Campesina lleva a cabo con objeto de profundizar su lucha contra las grandes transnacionales y su sistema de producción alimentaria industrial, por ejemplo, “la Campaña Mundial contra los agrotóxicos y por la vida” busca difundir y denunciar la relación entre los agroquímicos, usados para “limpiar” los cultivos de plagas y malezas, y la salud y contaminación; esto a la vez pretende fomentar la independencia de los pequeños productores a los insumos del agronegocio y a las patentes de grandes empresas como Monsanto, Syngenta o Bayer. Muchas otras iniciativas tienen cabida en las propuestas de SBA, en México una de las más activas es La Campaña Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y la Reactivación del Campo Mexicano *Sin Maíz no hay país*, que desde 2007 lucha por la soberanía alimentaria como un proyecto alternativo para México a través del fortalecimiento de la producción campesina incidiendo en políticas públicas más favorables. Hay más de 300 organizaciones sociales que la apoyan.

se debe alcanzar la realización efectiva de la alimentación como un derecho humano, una explotación de los recursos naturales para producir alimentos de forma sustentable que respete la biodiversidad los usos y costumbres de sus pueblos, donde el Estado priorice y proteja en consecuencia la producción, la distribución y el consumo local de alimentos culturalmente apropiados y donde se democratice la toma de decisiones en política alimentaria.

En lo que respecta a la importancia del derecho a la alimentación, como ya se estudió esto se encuentra ausente dentro del marco de la SA; por lo que no es de extrañar, que en un orden donde los Estados sirven a la narrativa impuesta por el régimen alimentario corporativo, hay apenas 36 países en el mundo que tienen una referencia más o menos detallada del derecho a la alimentación en sus constituciones, que ningún Estado ha promulgado legislación coherente para la protección efectiva de este derecho y que solo Ecuador, Bolivia, Nepal, Venezuela y Nicaragua son países que han abrazado la SBA como derecho en sus respectivas Constituciones (López-Almansa, 2008); se considera así, que la enunciación del derecho a la alimentación es de gran relevancia dado que representa una garantía social, en un marco de valores que se aprecien en determinada sociedad, pues “el hecho de tener estos derechos aumenta la ventaja personal de los que los tienen...la contribución constitutiva de la libertad y de los derechos políticos y humanos [es] hacer posible el debate público y el seguimiento comunicativo de normas y valores socialmente acordados” (Sen, 2000, p. 88).³⁶

³⁶ Si bien desde 1966 el derecho a la alimentación ha sido reconocido internacionalmente y establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), de la ONU, en su artículo 11, este derecho se plasma como una obligación jurídicamente vinculante para los Estados Partes y que, aunque en 1999 dicha obligación fue ampliada a toda la sociedad, se establece que son los Estados firmantes los responsables últimos del cumplimiento del derecho a la alimentación. Para el cumplimiento del derecho los Estados deben crear un marco legislativo que además de enunciar el derecho como tal, cree leyes o reglamentos con los cuales garantizar la protección del derecho. El marco legislativo de las únicas naciones con referencia a la SBA merecería una discusión más integral que queda fuera del alcance de este trabajo, en el caso del creado por Venezuela basta subrayar que el artículo 305 constitucional explica la garantía de seguridad alimentaria, sujetándola al logro de una SBA, es decir, sobre la base del desarrollo de la soberanía alimentaria, entendida la primera como «la disponibilidad suficiente y

Otra de las grandes virtudes del movimiento por la SBA es el reconocimiento de la mutua dependencia en las relaciones humanas, el respeto a la diversidad y saberes culturales así como a los recursos naturales, frecuentemente ignoradas por la ideología neoliberal del régimen alimentario corporativo, permiten situar estas consideraciones sociales por encima de las económicas, aspecto fundamental, como ya se reconoció bajo el pensamiento de Polanyi (1992), que el orden económico sea simplemente una función al servicio del orden social en el que está operativamente integrado; ejemplo de esto es la asociación con la agroecología, como orientación para alcanzar la soberanía alimentaria, ya que ésta última representa “la alternativa a la agricultura industrial, un modo de vida...[que] coloca a las comunidades locales en el centro de la producción de alimentos, en armonía con la Madre Tierra” (La Vía Campesina, 2015, p. 4). Esto es con claridad una contestación al modelo de producción impuesto por los regímenes alimentarios; aquel que de manera global homogeneiza y simplifica los agroecosistemas, erosiona diferentes niveles de diversidad genética, y donde la vida misma es reconfigurada en función de la acumulación capitalista³⁷ (Jardón-Barbolla, 2018). Esta interacción naturaleza-sociedad que visibiliza el movimiento por la SBA, rescata para los propósitos de esta investigación, los límites tanto ecológicos como sociales que la producción industrializada de alimentos sobrepasa en su actuar. Confines que deberían recuperarse para expandir el conocimiento sobre las causas del hambre y la

estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor y la segunda en la idea de desarrollo y privilegio de la producción agropecuaria interna, de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la nación” Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (31 de julio de 2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.891

³⁷ De acuerdo con Jardón-Barbolla, (2018) la agroecología tiene dos acepciones, como ciencia es el “estudio de la composición, estructura y funcionamiento de los ensamblajes peculiares de especies que ocurren alrededor de los campos agrícolas del mundo” estudia el ensamblaje, la mutua dependencia de los factores bióticos, que van desde microorganismos, hongos, plantas, animales, es decir, ecosistemas peculiares donde la especie humana es la dominante en términos de inyección de flujos de materia y energía y que se asocia a su vez a la diversidad cultural, diversidad de formas de producción en la interacción naturaleza-sociedad. Como movimiento, busca recuperar la soberanía alimentaria tanto en su capacidad cuantitativa de producción alimentaria como en la definición de las características de dicha producción.

malnutrición mundiales, dado que ecosistemas agotados por la erosión del suelo, el uso de agroquímicos y demás *inputs* de la producción industrializada de alimentos, aunado al despojo de las formas culturalmente tradicionales de producción alimentaria, no parecen tener una presencia en el discurso de la SA.

Otra lección que ofrece para esta investigación el movimiento por la SBA, es la posibilidad eliminar la imagen de un Estado cosificado y títere de las grandes corporaciones propio del régimen alimentario corporativo, para proponer la operación de un Estado cuya estructura y modo de obrar represente los intereses del conjunto de la sociedad civil y no únicamente el interés de maximización de ganancia propio del sistema económico capitalista. Los países nórdicos de tradición social demócrata y los diversos mecanismos de seguridad social que son apoyados por el Estado, son ejemplo de que un orden así es posible dado que “mercado y acción estatal no necesariamente se contraponen” (Sen y Dréze, 2002), como lo han intentado naturalizar la ideología y las prácticas neoliberales. Las *facilidades sociales* que como ya se vio juegan un papel fundamental en el logro de una SA provienen de un adecuado acceso a la salud, de agua potable, de educación apropiada, etc., que recaen en ámbito de la acción pública para su protección,³⁸ instituciones sociales que protegen contra la reducción de titularidades que ha impuesto el sistema capitalista y que se interponen en la capacidad de alimentarse en todo momento y de forma suficiente y nutritiva. Es decir, la acción estatal para el logro de una SA, debe sin preámbulo

³⁸ Sen y Dréze (2002) ejemplifican una adecuada protección de titularidades por parte de la acción estatal en el caso del estado de Kerala, en la India, donde la acción pública se ha decantado por una protección social en materia de salud y bienestar social, de educación, de protección del empleo. También Patel, (2009, p. 127) enfatiza que el éxito de Kerala tiene mucho que ver con una legislación promulgada en 1957: *Land Reform Ordinance and Education Bill*, donde se entendió la dinámica de que el cambio en la redistribución de la tierra fuera acompañado de políticas sociales, es decir, con un paquete con programas de distribución alimentaria, garantías al empleo, sistemas de educación y salud bajo la administración estatal, lo que ha llevado a que Kerala, aún con sus 30 millones de habitantes, sea actualmente uno de los estados indios con mayores logros en alfabetismo, cuidado de la salud y desarrollo social. que le ha ganado el reconocimiento mundial en la lucha contra el hambre y la malnutrición, con las tasas de mortalidad en menores de 5 años más bajas de India, una esperanza de vida más alta y una tasa de fertilidad por debajo de la media nacional.

desatarse de los intereses hegemónicos de las grandes corporaciones y buscar la provisión de facilidades sociales, de constricción de instituciones sociales como la provisión de un sistema de salud pública, de un sistema de educación, así como de la vigilancia de un adecuado crecimiento de los ingresos y otros medios de subsistencia para el logro efectivo de una SA ya que el hambre y la malnutrición contemporánea, tienen mucho que ver con las políticas públicas que han buscado priorizar los mecanismos de mercado y las consideraciones de libertad de éstos en detrimento del bienestar social.

Finalmente el control democrático que propone el movimiento por la SBA en la toma decisiones sobre la producción alimentaria puede irrigarse a todo el sistema alimentario, ya que el colocar a las personas como sujetos activos, y no como meros receptores de ayuda alimentaria tiene una doble función, por un lado se rebela contra el carácter individual que promueve el discurso de SA donde es responsabilidad del individuo el logro de su capacidad de alimentación vía el mercado; por el otro, promueve un derecho a alimentarse, donde se valore la iniciativa individual que actué y promueva cambios pero sustentada en facilidades sociales:

Con suficientes oportunidades sociales, los individuos puede configurar en realidad su propio destino y ayudarse mutuamente: No tienen por qué considerarse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Existen por ello, poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva (Sen, 2000, p. 28).

La capacidad de agencia, entendida entonces como la impaciencia constructiva de los movimientos sociales, como el que el que encabeza Vía Campesina en pro de la SBA, además de hostigar a la dictadura del régimen alimentario corporativo, son una herramienta fundamental que permite dibujar las características y objetivos de un sistema alimentario global en maridaje con la

naturaleza y la sociedad. Antes de revisar las propuestas académicas en favor de sistemas alimentarios con estas particularidades, se revisa en el siguiente apartado las características del sistema alimentario global contemporáneo fruto de la coyuntura histórica de los regímenes alimentarios.

1.5.2. El sistema alimentario global y su contestación contemporánea: los sistemas alimentarios sustentables.

Como se expuso en los apartados anteriores, la construcción del concepto de SA forma parte del sustento ideológico del régimen alimentario corporativo, que simplistamente estipula, aún en contra de numerosos razonamientos en contra, que para salvar al mundo del hambre derivado del incremento poblacional se requiere un constante incremento en la producción de los alimentos, obviando entonces los problemas de desigualdades en la distribución y el acceso. Esta lógica coincide con la ley fundamental del sistema capitalista que necesita la continua producción de mercancías para su permanencia, en el caso de la producción de alimentos, el llamado paradigma productivista es entendido como una visión del mundo en el que el sistema alimentario contemporáneo se define por su énfasis en desatar la capacidad productiva para cumplir con el objetivo de incrementar cantidad y eficiencia en la producción alimentaria para una población crecientemente urbanizada bajo los términos de rendimiento, productividad y rentabilidad. Esta industrialización alimentaria ha ido aparejada de revoluciones en el campo de las tecnologías agrícolas, de transporte y distribución cuya característica más importante es que la producción alimentaria es una producción concentrada con distribución masificada de alimentos³⁹ (Lang y

³⁹ Se entiende por paradigma el modelo que durante cierto tiempo proporcionan soluciones de los cuales surgen tradiciones de investigación científica. “toda la constelación de creencias, valores, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada... [y] las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal” (Kuhn, 1995, p. 269).

Heasman, 2004). Se considera relevante para este trabajo que dicho paradigma posee la capacidad de delinear las características de los sistemas alimentarios contemporáneos: énfasis en la cantidad y producción en gran escala para lo cual se favorece a las granjas más grandes donde los monocultivos son la estrategia de producción y los químicos y la tecnología son utilizados para resolver los desafíos de esa producción masiva originando gran distancia física entre productores y consumidores; el procesamiento, la distribución y la venta al menudeo se da a través de redes centralizadas manejadas por grandes corporaciones, cuya preocupación principal es abastecer un producto con el costo más bajo posible para venderlo al precio más alto posible⁴⁰, con ingredientes que se cultiva, procesan y envían alrededor del mundo, procurando así dietas que demandan más carne, productos lácteos y comida procesada; cadenas de suministro de alimentos modernas que sin embargo, desperdician hasta un tercio de todos los alimentos producidos a nivel mundial, convivencia de hambre y obesidad,(doble carga de la malnutrición), decreciente cultura alimentaria y merma de habilidades de preparación de alimentos como resultado de la pérdida de contacto con las zonas de producción de alimentos, acceso a productos alimenticios básicos baratos y de pobre calidad, así como una áreas rurales que sufren los estragos de la despoblación y la falta de inversiones, además de que los activos ambientales sobre los que descansa la producción alimentaria se degradan, amenazando con ello las posibilidades de alimentación de las generaciones futuras (Blay-Palmer, 2008; FAO-ISU, 2015; Lang y Heasman, 2004).

Sin duda, dicho paradigma, ha sido ampliamente exitoso al incrementar los rendimientos en la producción, ya que hoy en día se producen más alimentos como nunca antes en la historia,

⁴⁰ Walmart, (Estados Unidos) Carrefour, (Francia) Metro (Alemania) y Tesco (Reino Unido) se posicionan como los principales minoristas mundiales de comestibles. Sus ventas superaron los 600 mil millones de dólares en 2011. Walmart es el líder en ventas de alimentos de casi 440 mil millones de dólares cifra 2.5 veces mayor que las del número dos del mundo, Carrefour. The Institute of Grocery Distribution. (2011). *The World's Biggest Grocery Retail Operators and Markets in Numbers*. Recuperado de <http://www.igd.com/Research/Retail/Global-retailing/>.

pero paradójicamente ha creado un sistema alimentario con graves amenazas a la SA derivado no solo de la mercantilización de los alimentos, que ya se ha discutido, sino de su financiarización, fenómeno que incide directamente en el encarecimiento de los alimentos, a pesar de que exista suficiente producción; esto se debe a que las grandes corporaciones, particularmente los bancos, desde comienzos del siglo XXI, han diversificado sus inversiones hacia las materias primas, particularmente, petróleo y granos básicos, en una especie de refugio seguro para la inversión especulativa, generando grandes ganancias para éstas, pero afectando duramente a los países dependientes de importaciones de alimentos y a los pequeños productores rurales (Rubio, 2014).⁴¹ En esencia, el sistema alimentario contemporáneo, aun cuando descansa en la poderosa máquina capitalista, es un sistema frágil, debido al uso intensivo de agua, de energía fósil, de agroquímicos directamente responsables del cambio climático, de la erosión de ecosistemas y de altísimos niveles de contaminación (Patel, 2009). Resulta así perverso que la forma en que se producen los alimentos sea al mismo tiempo la responsable de que millones padezcan hambre y malnutrición; en este sentido, las críticas a este sistema además de los movimientos sociales como el de SBA, tienen otras fuentes, donde se señala su característica de insostenibilidad tanto ambiental como social, de ahí la llamada de transformación en sistemas alimentarios sustentables, como se explica a continuación.

⁴¹ El fenómeno de la financiarización de los alimentos y los daños que ésta ha traído en términos de incremento en los precios de los alimentos, es sin duda un tema muy amplio e interesante que podría dibujar una línea de investigación a retomar en el futuro. Se entiende que forma parte de las características del sistema alimentario corporativo, que en búsqueda de la ganancia máxima ha puesto los ojos en inversiones consideradas más seguras. Rubio, (2014), explica que si bien, en Estados Unidos las materias primas desde 1885 han funcionado como instrumentos financieros llamados “futuros” para proteger a productores y compradores de variaciones en los precios; es entre 1990 y 2000 cuando los mercados de futuros se abrieron a la especulación financiera y no solo a los productores; de acuerdo con la autora, Estados Unidos y sus grandes corporaciones, son los grandes ganadores, ya que los utilizan para fortalecer su capital financiero y con ello su posición hegemónica en el mercado, la primera vez que las consecuencias globales de esta financiarización se dejaron sentir, fue en la crisis alimentaria mundial de 2007-2009.

1.5.3. El logro efectivo de la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sustentables.

Las alternativas para construir un sistema alimentario incluyente y justo para todos los elementos involucrados, de acuerdo con Lang y Heasman, (2004) debe partir de cuestionamientos tales como: ¿Quién los produce los alimentos?, ¿Cómo se producen?, ¿Dónde se producen? ¿Cómo se venden? , a lo que se agregaría ¿Qué consecuencias sociales, ambientales y económicas acarrea esa producción?; preguntas que en la narrativa de la SA se omiten para concentrarse en la disponibilidad física que sustente al paradigma productivista y que deja sin resolver los problemas de hambre y malnutrición de 900 millones de personas en el mundo. La vulnerabilidad sistémica, descrita antes, en la forma en que se producen, procesan, distribuyen y consumen los alimentos se ha señalado con insistencia desde hace varias décadas; a continuación dos ejemplos de ello:

El Informe Dag Hammarskjöld sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional preparado con ocasión del séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas en el año de 1975, puso en el debate la satisfacción de necesidades básicas en el centro mismo de cualquier proceso de desarrollo de las naciones; la alimentación como una de esas necesidades elementales, señaló el Informe, no puede alcanzarse para millones de personas mientras no exista “transformación de las estructuras socioeconómicas y políticas” que reviertan la realidad de que “el hambre y la desnutrición se deben al hecho de que los pobres estén privados tanto de los medios de producir como de comprar su comida y los mecanismos socioeconómicos en plaza están organizados para asegurar a los ricos y a los poderosos la parte del león” (Fundación Dag Hammarskjöld, 1975, p. 30). En lo que respecta al cuidado de los ecosistemas, el *Informe Brundland* (1987), presentado por la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de Naciones Unidas, es el documento pionero de la ética global de la sustentabilidad, en

el cual se reconoce que el crecimiento económico debe ir acompañado del respeto a los ecosistemas y a los recursos de las próximas generaciones.⁴² El Informe dedicó un capítulo a la seguridad alimentaria global, enfatizó la degradación de los recursos naturales como consecuencia de la industrialización alimentaria reconociendo que el logro de una SA no es incrementar la producción de alimentos sino de justicia en la distribución tanto de los alimentos como de los medios de subsistencia: “El nudo de la cuestión del hambre prevaleciente en muchos países se encuentra en la injusta distribución de los bienes de producción, el desempleo y el subempleo⁴³” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1987, p. 152).

Estos antecedentes resultan interesantes dado que, como se mostrará a continuación, las propuestas para definir un nuevo paradigma que se discuten hoy en día, contienen en buena medida los mismos objetivos: la búsqueda por una articulación orgánica de la producción alimentaria con la naturaleza, las propuestas de sustentabilidad; un alto a la injusta distribución de alimentos en el mundo; si bien son propuestas que no son exigentes con la identificación de la inseguridad alimentaria y la maquinaria capitalista, son finalmente planteadas para re-vincular las preocupaciones sociales con las económicas considerando al mismo tiempo las consecuencias que las acciones humanas tienen en los ecosistemas; propuestas que como ya se mencionó también se

⁴² El Informe original en español utiliza la palabra *desarrollo duradero* el cual define: como “ el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades “ agrega que contiene dos conceptos fundamentales: “ el concepto de *necesidades*, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante” y el de “ *limitaciones* impuestas por la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras”(Asamblea General de Naciones Unidas, 1987, p. 59).

⁴³ El Informe señala una problemática tan contemporánea como antaño: “Los países que poseen recursos agrícolas inexplorados y que proporcionan alimentos importándolos, en realidad están importando desempleo. Igualmente, los países que subvencionan las exportaciones de alimentos, están agravando el desempleo en los países importadores de alimentos. Esto marginaliza a la gente y las personas en esa situación se ven obligadas a destrozarse los recursos de base para poder sobrevivir.” Para ello propone: “Trasladar la producción a los países deficitarios en alimentos y a los agricultores carentes de recursos, en dichos países, es una forma de conseguir la viabilidad de la subsistencia” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1987, p. 153).

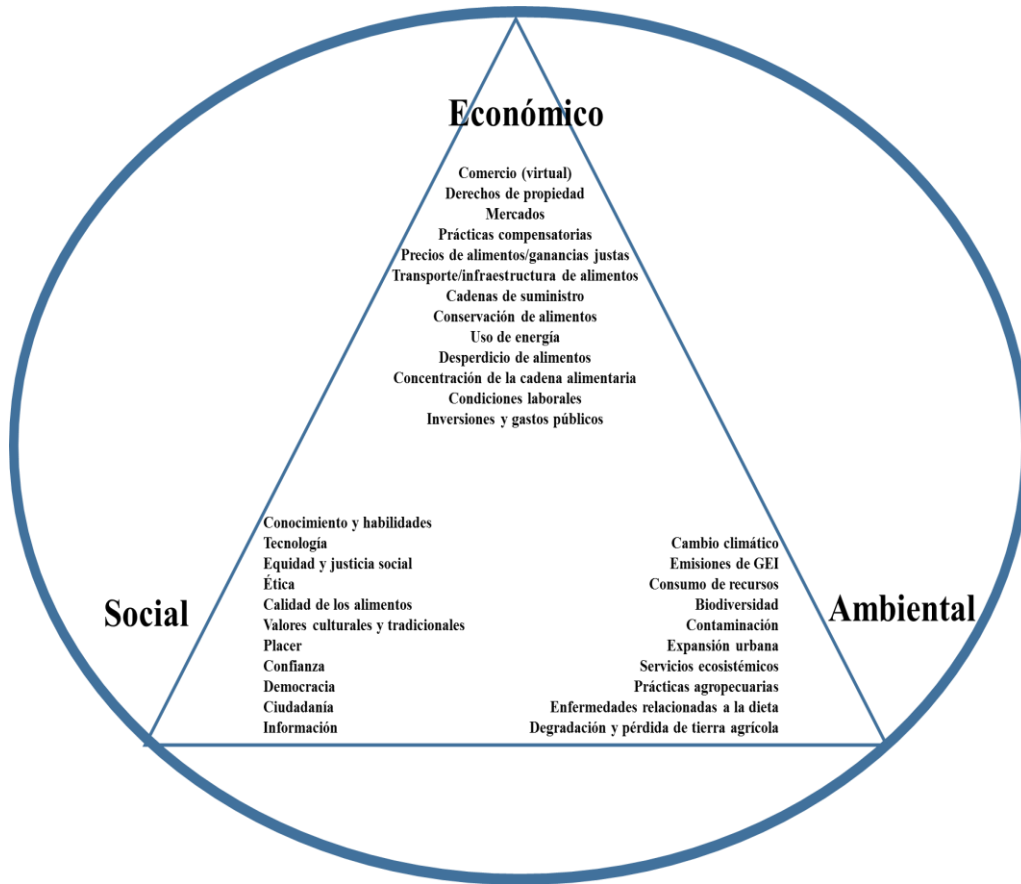
consideran desde la óptica de la agroecología. Las apreciaciones alternativas al sistema alimentario industrializado contemporáneo se engloban en propuestas de construcción de un sistema alimentario sustentable, esto es : considerarlo como un sistema integral, es decir considerar la producción, la distribución, la preparación, la preservación, el consumo y el reciclaje de los alimentos y la eliminación de residuos; enfatizar el papel de los sistemas alimentarios locales y propiciar el desarrollo de comunidad y de participación ciudadana; desarrollar formas creativas distribución de alimentos alternativas al Mercado fomentando modelos de desarrollo y de negocios más inclusivos de todos los actores y de sus capacidades; distribuir la ayuda alimentaria para los más vulnerables haciendo a un lado la caridad para integrar a las personas en la producción, preservación y preparación de los alimentos; asegurar el porvenir de las futuras generaciones a través de la restauración y protección de la biodiversidad ambiental, la conservación y del reconocimiento a los límites de la biosfera; reconocer la calidad de vida y del bienestar de las personas y no solo del crecimiento en los ingresos; maximizar la equidad, entendida como el compromiso por que los pobres tengan cubiertas sus necesidades básicas (Marsden y Morley, 2014; Power, 1999; Sonnino, 2014).

Así, las características de los sistemas alimentarios sustentables son en buena medida sugestivas para propósitos del siguiente capítulo, pues representan bloques de organización en los cuales se enmarcan las distintas iniciativas que a lo largo del mundo buscan incidir en la transformación de los sistemas alimentarios industrializados del régimen alimentario corporativo. Bajo estas ideas se han desarrollado a su vez distintos marcos de conceptualización de la SA como respuesta a llamadas emergentes para la adopción de un enfoque sistémico de ésta, ya que frecuentemente la SA y la sustentabilidad han caminado por caminos separados, siendo la primera el desafío de combatir el hambre en el Sur Global, mientras que la sustentabilidad hace referencia

a la inocuidad alimentaria, *food safety* y los impactos ambientales de la agricultura en el Norte Global (Sonnino, Moragues-Faus y Maggio, 2014). A continuación ejemplificamos tres modelos o propuestas interesantes para el logro de una seguridad alimentaria sustentable (SAS).

Bajo el concepto de *Sustainable Food Security*, seguridad alimentaria sustentable, (SAS), Sonnino, Moragues-Faus, y Maggio, (2014) desarrollan una propuesta en la que pretenden resaltar elementos que deben tomarse en cuenta para alcanzar la seguridad alimentaria. Hacen referencia a la capacidad a largo plazo del sistema alimentario para proveer una cantidad adecuada de alimentos nutritivos, lo cual dependerá de la habilidad del propio sistema para responder a los desafíos ambientales y socioeconómicos que amenazan su resiliencia así como minimizar sus impactos en la salud humana y ambiental. La SAS para sus autores se representa en forma gráfica con un triángulo equilátero, (ver figura 1). En él los tres vértices representan los aspectos económicos, sociales y medioambientales de los sistemas alimentarios, cada una de sus caras, contiene los elementos clave a tomarse en cuenta, además de representar las relaciones complejas entre los distintos componentes o actores del sistema. Por ejemplo, en el vértice ambiental se identifica la relación entre SA, los efectos del cambio climático, el agotamiento de recursos o la expansión urbana; en el vértice económico la relación entre SA y los derechos de propiedad intelectual, el comercio electrónico o el desperdicio de alimentos; y en el vértice social la relación entre la SA y la justicia social, la equidad o la democracia. Esta propuesta resulta interesante para este trabajo dado que desvela las relaciones y dificultades intersectoriales que afectan la capacidad del sistema alimentario y su funcionamiento, y que en consecuencia inciden en el logro efectivo de la SA; además, cada una de estas relaciones podría bien tomarse como tópico detallado de investigaciones futuras.

Figura 1. Seguridad alimentaria sustentable de Sonnino, Moragues-Faus y Maggio, (2014).

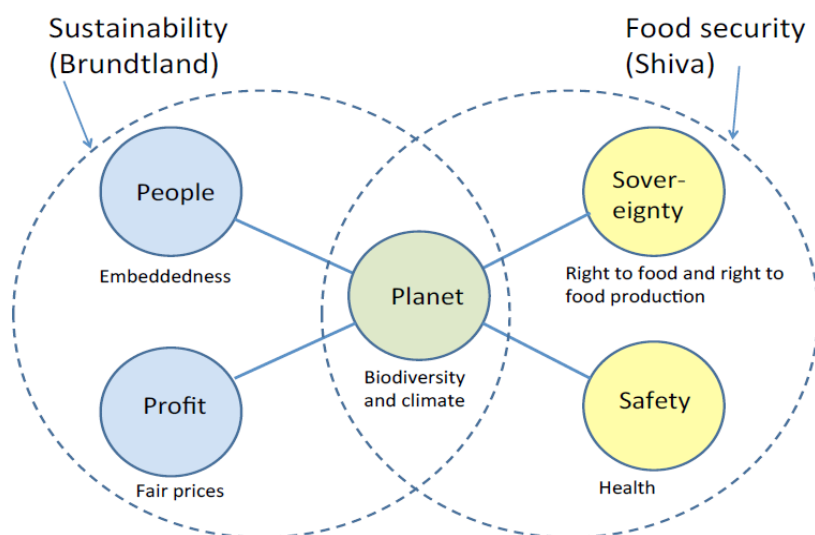


Fuente: Elaboración propia con base en Sonnino, Moragues-Faus y Maggio, (2014, p. 184)

Para Donkers (2015) la SAS, es un nuevo modelo en el que obligatoriamente debe reconectarse la economía con los sistemas sociales y ambientales (Ver figura 2). Incluye dos elementos que se consideran valiosos. El primero tiene que ver con responsabilidad ecológica, la SBA entendida como el derecho de las personas y de las naciones a determinar su propio sistema de agricultura y alimentación y la inocuidad alimentaria. El segundo se refiere a la equidad social, ambiental y sustentabilidad económica. En el aspecto social, se observa que es fundamental la restauración de los lazos entre productor y consumidor pues ambos contribuyen a un desarrollo regional, lo cual tiene que ver con el sistema económico que debe pagar precios justos a sus productores eliminando intermediarios, o a través de cadenas de suministro cortas, y en el que se

apuesta de manera importante por la producción descentralizada en granjas de pequeña escala. En su aspecto ecológico señala la importancia de apostar por la producción agroecológica, orgánica y la permacultura es decir la agricultura que utiliza como sustrato residuos que se producen en los hogares, también conocido como composta.

Figura 2. La seguridad alimentaria sustentable de Donkers, (2015).



Fuente: Donkers, (2015, p. 88).

Finalmente Rockström y Sukhdev (2016) afirman que no existe la posibilidad de una seguridad alimentaria en el futuro, si se continúa con una visión sectorial en la que lo social, lo económico y lo ecológico se desarrollen separadamente. La representación gráfica de sus ideas tiene la forma de un pastel de bodas (Ver figura 3). Este modelo parte de la idea que la economía debe ser parte del aspecto más amplio de la sociedad, sin embargo, todas estas relaciones a su vez, forman parte orgánica de la biósfera. Es decir acentúan aún más las necesidades y preocupaciones medioambientales de los elementos del sistema alimentario. Para ellos, es imperativo transitar hacia una lógica mundial donde la economía sirve a la sociedad para que esta evolucione dentro

de un espacio operacional para el planeta. Es decir, el cambio paradigmático debe tomar en cuenta que los ecosistemas no son negociables, sin embargo se debe encontrar un equilibrio que al mismo tiempo no limite la prosperidad.

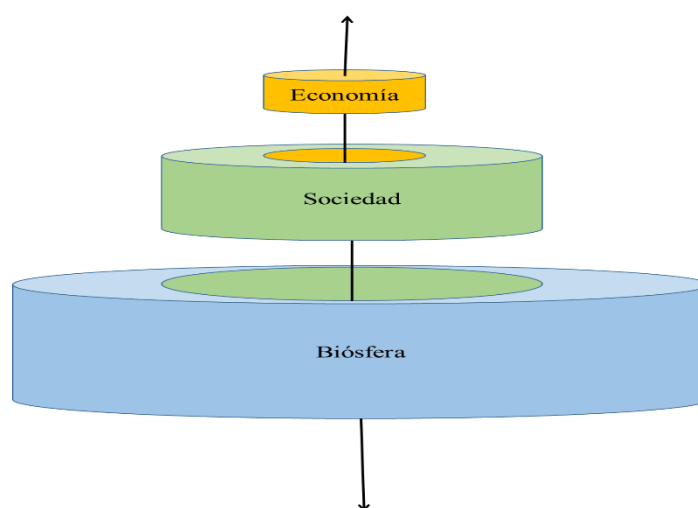
Estas tres propuestas tienen en común, en primer lugar, la imperiosa necesidad de alejarse del paradigma productivista efecto del orden histórico impuesto por los regímenes alimentarios; en segundo lugar, buscan desencajar de una lógica únicamente económica los sistemas alimentarios para ubicarlos dentro de la esfera social, idea que se ha abrazado a lo largo de este capítulo de acuerdo con las ideas teóricas de Karl Polanyi y Amartya Sen.

Finalmente, las tres resaltan la importancia del factor sustentabilidad, pues buscan el reconocimiento imperioso de en todas y cada una de las acciones que se lleven a cabo para modificar o alterar un sistema alimentario se debe considerar las probables afectaciones a los ecosistemas de la Tierra, como pugna el enfoque de la agroecología, lo cual es esencial dado que los alimentos son productos de los ecosistemas, mientras que éstos existan sanos, habrá alimentos sanos.

La idea general que se pretende perfilar en este trabajo utilizando estos marcos de pensamiento, es la necesidad de enfatizar que el logro efectivo de una SA debe alejarse del encuadre individual en el que ha sido colocada por el pensamiento neoliberal sustento del régimen alimentario corporativo; el cual, ante su persecución inherente por la máxima ganancia, ha alejado al ser humano de la sustancia nutritiva misma que lo mantiene vivo, convirtiéndola en mercancía objeto de compra- venta y hasta de especulación financiera; es decir, que ha priorizado lo económico por encima de los elementos sociales y ambientales que constituyen un sistema alimentario. Por ejemplo, resulta simplista entablar políticas públicas para mejorar el acceso a los alimentos sin considerar la calidad nutricia de éstos, las desigualdades en materia de salud,

educación, vivienda; políticas públicas que como ya se revisó impactan en el logro efectivo de la capacidad de alimentación; lo mismo que el agotamiento de recursos naturales, la contaminación, el incremento de la pobreza urbana, las desiguales condiciones laborales, y un largo etcétera.

Figura 3. La seguridad alimentaria sustentable y la protección de la biósfera de Rockström y Sukhdev, (2016).



Fuente: Elaboración propia con base en Rockström y Sukhdev (2016).

1.6. Reflexiones finales del capítulo.

La SA es marco conceptual que surge en los años setenta del siglo XX que define tradicionalmente el hambre como un problema de escasez alimentaria consecuencia del incremento poblacional y/o las vicisitudes del clima. Funciona como sustento ideológico del devenir histórico de los regímenes alimentarios para mantener y expandir la producción alimentaria mediante la organización del comercio de alimentos a nivel mundial. Ampliamente difundido y utilizado en los organismos de cooperación internacional como la FAO o el BM, es utilizado como una guía de política pública para asegurar la reproducción del mismo sistema que le da sustento. Ejemplo de ello son, bajo la hegemonía del régimen alimentario centrado en Estados Unidos, la adopción

de la Revolución Verde en varias naciones del mundo, entre ellas México, como modelo de producción agraria industrializado y en el que la SA se entendía como sinónimo de disponibilidad alimentaria nacional. Otro ejemplo, es la adopción de políticas neoliberales a partir de los años ochenta del siglo pasado, en el que la hegemonía del régimen alimentario corporativo puja para que los Estados interioricen el principio de mercados libres para atender la demanda alimentaria interna. Sin embargo, el orden impuesto por los regímenes alimentarios reduce precisamente la capacidad de alimentación de ciertos grupos de personas, pues el devenir de éstos:

1. Ha despojado a ciertos grupos de personas de sus medios de vida, *de titularidades de intercambio* para permutarlas por alimentos suficientes y nutritivos que permitan que las personas lleven a cabo una vida activa y sana como se ejemplificó con la destitución de tierras públicas utilizadas los pastores nómadas de Etiopía o el despojo de tierras que han sufrido los campesinos de Colombia, Angola, Sierra Leona, Camerún o Congo, por parte de las grandes corporaciones agroalimentarias para la siembra de biocombustibles.

2. Ha destruido instituciones sociales, otras formas de relaciones económicas, hoy vistas como curiosidades antropológicas, diseñadas precisamente para proteger a los grupos más vulnerables contra la malnutrición, este *proceso de destrucción creativa* se ha encargado de la casi desaparición de prácticas culturales como la reciprocidad o la redistribución y apuntala la ocupación de los aspectos económicos del sistema alimentario por encima de sus relaciones sociales y ambientales; en un mundo donde los alimentos son mercancías, las feroces reglas del comercio internacional se inclinan hacia aquellos que las crearon, los actores hegemónicos del régimen alimentario en turno.

3. Ha creado un sistema alimentario mundial prácticamente monopolístico en el que las grandes corporaciones utilizan a los Estados como sirvientes para avanzar sus intereses y a quienes tienen

acorralados por medio de las deudas fiscales con los organismos financieros internacionales, creando una división del trabajo agrícola en la que los deudores del Sur Global exportan alimentos demandados por el Norte e importan alimentos básicos para satisfacer la demanda interna, con las consecuencias que para poblaciones más vulnerables acarrearán las variaciones del precio de éstos en los mercados internacionales.

4. Culpabiliza al individuo por su condición alimentaria; pues el marco conceptual de la SA ha evolucionado de una escala nacional a una individual, es decir naturaliza la noción de que la satisfacción de las necesidades alimentarias se logra en la habilidad individual para comprar alimentos vía el mercado.

5. Ha creado un mundo de convivencia de abundancia, gracias a la industrialización alimentaria, con hambre y otras formas de malnutrición; en el que se han dilapidado ecosistemas a lo largo y ancho del planeta erosionando no solo los elementos biológicos esenciales para su propia sobrevivencia sino al mismo tiempo formas de reproducción social de pueblos enteros.

No obstante, ante un panorama tan poco alentador, en este capítulo se discutió también que las estrategias propuestas por la SBA constituyen un movimiento contestario, un ejemplo del *doblo movimiento polanyiano* al orden impuesto por los regímenes alimentarios. Estas voces de descontento priorizan la alimentación como derecho humano, no obstante avanzan no sólo un marco legislativo a nivel nacional que proclame esta garantía, sino que busca comprometer a los Estados a la protección y/o creación de políticas sociales donde los distintos actores del sistema alimentario tengan una voz y sus intereses se traten con igualdad; por lo tanto este movimiento enaltece lo local, lo comunitario, lo que una como grupo social; y busca que los Estados lleven a cabo un combate a la desigualdad socioeconómica que se encuentra detrás de la malnutrición mundial. Bajo el pensamiento de Amartya Sen se entiende que esta lucha debe buscarse en

acciones públicas que efectivamente remedien la falla en las *titularidades de intercambio* la dotación de bienes o servicios con las que las personas cuentan para permutar por alimentos; la restitución de medios de vida, la mejora en los ingresos o las condiciones de empleo son ejemplo de éstas; adicionalmente, estas acciones deben complementarse con otros *logros* o estados deseables, como el estar educado, contar con una vivienda digna y servicios de salud, *funcionamientos* todos, que al sumarse, abonan a la capacidad de las personas para alimentarse adecuada y suficientemente.

En la misma sintonía, las propuestas académicas por la creación de *sistemas alimentarios sustentables* avanzan marcos de pensamiento que aquí se proponen como vías para remediar *la falla en estas titularidades de intercambio*, su característica principal es plantear la edificación de un sistema alimentario en el que las esferas económico-sociales y ambientales se encuentren en una sola dimensión, pues hasta ahora, la jerarquización de los aspectos económicos, que ha instituido el orden impuesto por los regímenes alimentarios y su hegemonía ideológica bajo el maco de la SA, ha invisibilizado los elementos sociales y ambientales originando hambre y otras formas de malnutrición en un mundo de abundancia alimentaria.

El capítulo siguiente ejemplifica este tipo de políticas públicas, esfuerzos innovadores que en la ciudad se están desarrollando para mejorar los sistemas alimentarios locales que han comenzado a permear en lo global. Además, lleva a cabo una descripción de los desafíos para el logro de la SA de los habitantes de las ciudades.

Capítulo 2. La cuestión alimentaria urbana.

2.1. Introducción.

El presente capítulo pretende revisar las particularidades que atañen la seguridad alimentaria de los habitantes urbanos. Aquí se señala que las ciudades son ejemplo vivo de cómo se ha creado un sistema alimentario desigual en el que existe disponibilidad alimentaria suficiente pero inaccesible para ciertos grupos de personas que no cuentan con los ingresos suficientes para lograr alimentarse adecuada y suficientemente. Retomando el pensamiento de Amartya Sen y combinando la *dinámica de desposesión* de David Harvey se desea enfatizar que los habitantes urbanos necesitan de más activos para lograr alimentarse de forma suficiente y con calidad nutricia. Más adelante, se aprecia a las ciudades contemporáneas como el espacio local que mediante prácticas emancipadoras, que se observan como una reacción al deterioro social expresado en la malnutrición que sufren millones de personas, se encuentran experimentando políticas públicas en las que las consideraciones ambientales y sociales se categorizan por encima de los aspectos económicos del sistema alimentario. Así, mediante el enfoque de sistemas alimentarios sustentables que se discutió en el capítulo 1, se presentan los resultados de una investigación exploratoria, cuyo objetivo fue encontrar estrategias de urbanas de alimentación que están cambiando los sistemas alimentarios de su comunidad. Se llevó a cabo una clasificación de éstas en base a tres criterios: Estrategias en las que el mercado, como institución económica reconecta con los aspectos sociales, que se agrupan bajo el criterio de *mercado social*, como por ejemplo las compras públicas; estrategias en las que los habitantes de la ciudad poseen capacidad de agencia, denominadas *agente activo*, tal es el caso de las prácticas de agricultura urbana; por último, estrategias en las que se reconoce y alienta la conservación y/o recuperación de los ecosistemas bajo el rubro de *ecosistemas sostenibles*, como políticas públicas en las que se fomenta la

distribución alimentaria sustentable. Estas buenas prácticas se cruzaron con su incidencia en los distintos elementos que componen un sistema alimentario: la producción, la transformación, la distribución, el consumo y el desecho. Con ello se desea resaltar que las ciudades se enfrentan hoy en día a desafíos comunes para el logro de una SAyN para sus habitantes, el camino que se propone para el logro de esta meta es mediante la edificación de un sistema alimentario sustentable: donde las esferas económico-sociales y ambientales se incrusten o interpongan buscando descartar con ello, la tradicional separación que han impuesto los distintos regímenes alimentarios donde se ha priorizado los aspectos económicos de los sistemas alimentarios.

2.2. La seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito urbano.

Cuando en 1776, Adam Smith publicó *La Riqueza de las Naciones* mostró una preocupación genuina, incluso antes que Malthus, que el crecimiento desenfrenado de la población en las ciudades, no resistiría la capacidad agrícola del campo, por lo que recomendó que el crecimiento de éstas debía estar sujeto a la capacidad de cultivo del primero⁴⁴ (Smith, 2015, pp. 484-485). Contrario al consejo temprano de Adam Smith, las ciudades prosiguieron su crecimiento artificial y se espera que para el 2030, cerca de 3,900 millones de personas vivan en las ciudades; tan solo en América Latina, cerca del 80% de la población vive ya en ellas (United Nations, 2014). Los ambientes urbanos enfrentan muchos desafíos, la alimentación es uno primordial, sobre todo si se considera que las ciudades son esencialmente *importadores netos de alimentos* (Manchester

⁴⁴ El texto dice: “Así como es natural que la subsistencia proceda a la comodidad o al lujo...El cultivo y mejora del campo que suministra la subsistencia, entonces debe ser necesariamente anterior al crecimiento de la ciudad, que sólo suministra comodidades y lujos. Es sólo el producto excedente del campo, o lo que supera a la manutención de los cultivadores, lo que constituye la subsistencia de la ciudad, que sólo puede expandirse cuando lo haga ese producto excedente...El orden de las cosas que la necesidad impone en general, aunque no en todos los países, resulta en cada país concreto promovido por las inclinaciones naturales de las personas. Si las instituciones humanas no hubiesen nunca torcido esas inclinaciones, las ciudades jamás habrían crecido más allá de lo que podía permitir la roturación y cultivo del territorio donde se hallaban situadas, al menos hasta que ese territorio hubiese estado completamente roturado y cultivado (Smith, 2015, pp. 484-485).

City Council, 2007, en Sonnino, 2014). Así, mientras que para Smith esta tendencia a la urbanización sería completamente antinatural, de acuerdo con Harvey (2013) la mera existencia de las ciudades responde a que precisamente fueron creadas como centros de demandas de mercancías, por lo que la urbanización juega la particular función de acumular el capital por los largos periodos de trabajo que en ella se dan, la larga vida a la mayoría de las inversiones así como a la dinámica de las pautas cambiantes de flujo de mercancías, es decir, éstas “han sido uno de los medios clave para la absorción de los excedentes de capital y de trabajo durante toda la historia del capitalismo” (p. 73). Las ciudades modernas son así, ejemplo vivo de cómo funcionan los sistemas alimentarios contemporáneos, en el que los dos extremos, productores y consumidores, raramente se conectan pues hay una enorme distancia física entre ellos, lo que ha generado por ejemplo, una decreciente cultura alimentaria y merma de habilidades en la preparación de alimentos; donde la distribución juega un papel preponderante y “el supermercado es el templo del moderno sistema alimentario” (Patel, 2009, p. 216), una invención capitalista ejemplar en la superabundancia alimentaria con una falsa sensación de libertad de elección⁴⁵. Las ciudades en referencia a Amartya Sen, son el lugar donde claramente se visibiliza que el hambre o la malnutrición en general, es la característica de algunas personas que no cuentan con los suficientes recursos para adquirir alimentos (sanos) para comer y no la característica de que no haya físicamente suficientes alimentos. Como bien indica Harvey (2013a) la vida urbana posmoderna lo que posee es “un aura de libertad de elección,” siempre y cuando uno tenga los recursos económicos suficientes, pues la calidad de vida urbana poco a poco ha significado mercancía para

⁴⁵ De acuerdo con Patel (2009) el comerciante estadounidense Clarence Saunders obtuvo en 1917 la patente número 1,242,872 para una *Self Serving Store*, una tienda que combinaba la idea de hacer que el cliente se despachara por sí mismo (y que por lo tanto reducía costos en el pago de personal), con el objetivo de asegurar que éste pudiera estar expuesto a todas las mercancías que se ofrecían. La primera tienda que abrió con estas características fue la *King Pliggly Wiggly* en Memphis Tennessee.

los que pueden pagarla. En el caso de los alimentos-mercancías, las ciudades generan dos tipos de ofertas, alimentos de excelente calidad nutricia que provienen literalmente de todas partes del mundo pero sólo disponibles para quien pueda pagar sus altos costos y alimentos más baratos, altamente procesados pero de pobre calidad con los que se alimentan diariamente millones de pobres urbanos en el mundo, y que ha generado consecuencias nutricionales graves como tal es el caso del *hambre oculta* es decir la deficiencia de micronutrientes en la dieta.⁴⁶

Es importante señalar que las personas en los ámbitos urbanos están en riesgo de sufrir hambre y/o malnutrición sin importar si viven en país con fortaleza económica o no, es decir no es privativa sólo de los países con rentas bajas, ya que éste fenómeno también puede observarse en países cuya renta promedio por habitante es superior a los niveles internacionales. Esta aparente paradoja es un recurso interesante para explicar la situación urbana. Sen (1999) señala que si el hambre y la malnutrición se dan también en los países ricos, se debe a un fracaso de la conversión de ingresos y otros recursos en capacidades. Esto es, el hambre se ve condicionada o afectada por el uso nutritivo de la ingesta alimentaria, así, una persona con una enfermedad crónica no aprovecha nutritivamente de la misma forma una ingesta similar de alimentos que una persona sana, de ahí que nos señala Sen, la importancia de eficientes servicios de salud públicos así como de su cobertura universal. En segundo lugar, la pobreza en una sociedad rica, continua Sen, (1999) es sinónimo de una reducción de capacidades, pues se necesitan más ingresos para comprar suficientes bienes que nos permitan ejercer los funcionamientos dentro de la sociedad, por ejemplo, “aparecer en público sin avergonzarse”, requiere que nos presentemos vestidos, con calzado, limpios, etc.; la compra de los recursos que nos permiten aparecer en sociedad puede disminuir los

⁴⁶ El llamado *Coficiente de Engel* es utilizado como herramienta estadística que mide la proporción del gasto en alimentos entre el gasto total que realizan los hogares, si el coeficiente es alto se considera que un país, región, estado, etc. es pobre, lo contrario expresa riqueza; así las cosas, la FAO (2014c) tiene estimaciones que indican que los pobres urbanos pueden llegar a gastar entre un 60 y 80% de sus ingresos solo en alimentos.

recursos para alimentos, mermar la calidad de nuestra vivienda o reducir los recursos destinados a la salud.⁴⁷ En otras palabras, en una ciudad se necesitan más ingresos para comprar la canasta básica de bienes para aparecer en sociedad y participar de la vida comunitaria además los gastos en transporte para llegar a los lugares de trabajo, o los gastos por renta de vivienda significan una parte importante de las erogaciones de las personas que rivalizan con los destinados a la alimentación suficiente y nutritiva. Para Harvey (2013b) esta dinámica es una *desposesión* y refiere a que: “tan pronto como el trabajador recibe su salario del fabricante que lo explota, caen sobre él otras porciones de la burguesía: el casero, el tendero, el prestamista, etc.” (p. 89), que le arrebatan sus escasos activos, esta desposesión, “unida a la explotación implacable del trabajador, constituyen un drenaje perpetuo de su capacidad de mantener condiciones mínimas adecuadas para la reproducción social” (p. 94). En suma, los escasos activos que deja la desposesión no son suficientes para adquirir alimentos de calidad nutricia, dejando a las personas, que la padecen, el consumo de alimentos poco nutritivos y altamente procesados porque son más baratos y probablemente se encuentren más accesibles físicamente. Esto ha generado que de forma creciente instancias internacionales como la OMS, señalan que la llamada doble carga de malnutrición, es una condición que sufren muchos países en el mundo, y que significa la convivencia en su población de hambre y obesidad, en realidad debería ser *la triple carga de malnutrición*, en el entendido que muchas personas pueden tener acceso a alimentos de forma permanente, pero con calidad nutricia pobre, es decir muy deficiente en micronutrientes como por ejemplo el hierro, desde esta perspectiva, la triple carga de malnutrición es convivencia simultánea en una sociedad determinada de hambre, obesidad y deficiencia de micronutrientes.

⁴⁷ Los funcionamientos sociales generales señala Sen (1999): “imponen como requisito bienes de consumo, que varían según lo que otros tienen normalmente en esa comunidad”, por ejemplo, en las zonas rurales de la India se puede aparecer en público y formar parte de la vida comunitaria con una vestimenta sencilla, cosa que no sucede en países donde hay una canasta de bienes mayor.

Este punto, nos coloca para finalizar, en un fenómeno, poco estudiado, al menos en las ciudades de México, los llamados *Food Deserts*, o desiertos alimentarios, por el cual se hace referencia a espacios urbanos generalmente de bajos ingresos donde no existe, o es muy limitado, el acceso a alimentos frescos como frutas y vegetales, es decir donde no existe un acceso físico a alimentos nutritivos porque los puntos de venta están muy alejados. Ante este panorama, se desea presentar de forma concreta los desafíos para la SAyN de los habitantes de las ciudades.

2.2.1. Desafíos particulares que enfrentan las ciudades.

Retomando entonces que las ciudades en la dinámica capitalista, siempre han sido importadoras de alimentos, los habitantes de éstas dependen en gran medida de contar con habilitaciones de intercambio suficientes, es decir con medios de vida que se traduzcan en suficientes ingresos para adquirir, entre otros bienes, alimentos suficientes y nutritivos, de esta forma, el logro efectivo de una SAyN, en los contextos urbanos debe considerar que:

1. Ciertos grupos de personas, tienen más dificultades que otras para poner en su mesa comida suficiente y nutritiva todos los días; las personas más vulnerables son los desempleados, los nuevos migrantes, las madres solteras, los pensionados, los discapacitados o las personas mayores que carecen de apoyo familiar, los indígenas, las minorías étnicas, los trabajadores del sector formal que reciben ingresos decrecientes o inestables y quienes dependen de las actividades del sector informal, FAO (2000). Esta fragilidad económica debe sumar además el tamaño y la composición de los hogares, si bien, la composición numérica de los hogares urbanizados tiende a ser menor que la de los rurales, es precisamente este factor lo que puede hacerlos aún más vulnerables a la IA, como puede ser el caso de las familias monoparentales (Chicago Council on Global Affairs, 2013).

2. Es importante considerar que en el acceso físico y económico a los alimentos, en las ciudades intervienen factores complejos tales como la cercanía de un supermercado, o de otros puntos de venta de alimentos sanos y seguros por el lado de la economía formal, pero también la propagación de puntos de venta de comida rápida, la informalidad del comercio ambulante y sus condiciones de higiene. La existencia de una infraestructura eficiente y adecuada influye en distribución y almacenamiento de los alimentos, su ausencia puede repercutir en la calidad de la dieta y en los precios de los alimentos ya que se debe considerar que los costos de los alimentos en las ciudades son típicamente más caros, por ejemplo, estimaciones más conservadoras consideran que la diferencia entre los costos de los alimentos en las ciudades puede ser hasta un 30% más elevado que en el ámbito rural (The Chicago Council On Global Affairs, 2013), de esta forma, la suma de estos factores incide de manera importante en la inocuidad y el valor nutritivo de las dietas que tienen los habitantes de las ciudades.

3. La ciudad representa la imagen ideal de la desigualdad en el acceso a los alimentos, es el lugar de convivencia perfecta de la abundancia y la escasez. De convivencia de movimientos de la sociedad civil que pugnan por un mejor sistema alimentario, de restaurantes de lujo, lugar de movimientos tipo *foodie* pero también de desiertos alimentarios.⁴⁸ El Informe de desigualdad editado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO y por el Consejo Internacional de Ciencias Sociales, en su edición 2016, señala que la desigualdad, no es privativa de los países económicamente menos fuertes sino que en los últimos treinta años países como Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Canadá e incluso Suecia, han visto incrementar de forma importante sus niveles de desigualdad económica (UNESCO-ISSC-IDS,

⁴⁸ El término *foodie*, acuñado en la segunda mitad de los años 80 del siglo pasado, se refiere a todos aquellos aficionados a la comida y bebida que buscan su consumo, preparación y estudio como una verdadera afición. Se encuentran detrás del auge mediático de programas, revistas, blogs, sitios de internet, etc., por todo lo que tenga que ver con los alimentos, siendo el auge de los programas televisivos de cocineros y chefs sólo un ejemplo.

2016).⁴⁹ Este incremento en la desigualdad a nivel global explica que la pobreza urbana sea como señalan Koc, McRae, Mougeot y Welsh (1999) un fenómeno evidentemente global y la principal amenaza a la SA, en buena medida atribuible al desmantelamiento del estado de bienestar y de programas sociales, así como al declive de empleos estables y de tiempo completo, lo cual se refleja naturalmente en desempleo, o que los puestos de trabajo sean informales sin ningún tipo de seguridad en los ingresos. La disminución de facilidades sociales como ya se revisó, impacta directamente en la capacidad que sufren algunas personas para mantenerse alimentado de manera suficiente y adecuada.

4. Las ciudades en el mundo deben responder a composiciones no solo de distintos grupos sociales, ejemplificados en el punto 1, sino también a aquellas derivadas de género, la etnia y diversidad demográfica (Koc, *et al.*, 1999). Esta complejidad, puede observarse por ejemplo en los pueblos indígenas que viven en lugares marginalizado y accediendo a empleos mal remunerados en las ciudades alrededor del mundo; en México 1 de cada tres indígenas vive en las ciudades con ingreso miserables que van desde los 150 a los 300 pesos por mes; otro caso es el de Canadá donde la población indígena urbana alcanza la cifra del 50% y que un tercio de esta población se encuentra en condiciones de IA. (ONU, 2008); a estas migraciones campo-ciudad, se puede añadir las migraciones internacionales temporales, como el caso de la migración centroamericana que en su camino a Estados Unidos, cruza diversas ciudades mexicanas, migrantes cuya inseguridad alimentaria hasta ahora ha sido poco estudiada. Respecto al factor género, las mujeres en el mundo de forma importante y creciente contribuyen a la generación de ingresos para su familia, si se considera el papel tradicional que se les otorga en el cuidado de su familia, puede sugerirse que su

⁴⁹ El Informe analiza no solo la desigualdad económica sino 6 dimensiones más: las políticas, sociales, culturales, ambientales, territoriales y cognitivas.

condición influye en los tiempos que se dedica a la preparación de alimentos o en su calidad y que afecta a sus familias de forma importante.

5. Las ciudades cuentan con cierta debilidad de redes de seguridad formales e informales, debido a su propia dinámica: en la que existe un sentido de comunidad menos fuerte que en los ámbitos rurales e influye en la ausencia de estrategias para lidiar con la escasez de alimentos (The Chicago Council On Global Affairs, 2013). Este argumento debe tomarse con reserva, al menos para el caso de México, pues estudios hechos desde la Antropología en comunidades urbanas, encontraron redes de seguridad informales que funcionan como un tipo de ayuda mutua basada en la reciprocidad, si bien no responde a un idealismo social, si a la necesidad de hacer frente a la marginalidad en los ámbitos urbanos (Lomnitz, 1998).

6. Las condiciones de salud, higiene y saneamiento como ya se argumentó bajo el pensamiento de Amartya Sen, son factores que hacen la diferencia en el momento de aprovechar los nutrientes de los alimentos, si no se cumplen, el acceso a alimentos inocuos puede verse afectado, de tal manera es importante identificar fuentes de contaminación, espacios de confinamientos de desperdicios inadecuados, así como pobreza de infraestructura que impida acceso a agua potable o saneamiento básico.

7. La calidad de las dietas en las ciudades tiene una relación fuerte con densas interconexiones globales que se experimentan en la actualidad y que han permitido la adopción de patrones globales de consumo muy similares en distintas partes del mundo, así, la transición nutricional podría en apariencia considerarse una dieta suficiente y nutritiva para todos, es también la causante no solo de la epidemia de obesidad⁵⁰ y del deterioro ambiental de nuestro planeta sino también fuente de IA, ya que de acuerdo con la llamada *Ley de Bennet* entre más se incrementan los ingresos de las

⁵⁰ La Organización mundial de la Salud ha acuñado el término *globesity*, (globesidad) para referirse al aumento global de la epidemia de sobrepeso y obesidad.

personas más se consumen carnes, lácteos, frutas y vegetales (Deutsch, Dyball, y Steffen. 2013, p. 518), es decir la transición nutricional es sólo para aquellos que pueden pagarla, abriéndose así espacio para la desigualdad en el acceso físico y económico a los alimentos. Este ordenamiento en las dietas es coincidente con la forma de reproducción del hegemon en el régimen alimentario corporativo, que en la búsqueda perpetua de la ganancia máxima, estimula la producción de alimentos que conforman la dieta occidental, esta es *la granja mundial*, que estandariza productos ya que “el valor otorgado a este tipo de alimentos provee de incentivos económicos a los productores para que los produzcan, a expensas de alimentos básicos de más bajo valor”.⁵¹ (Deutsch, *et al.*, 2013, p. 518). Es decir, el incentivo económico se encuentra en la producción de alimentos cárnicos, lácteos y frutas “exóticas”, lo que significa se está dejando de producir los alimentos básicos, alimentos para los más vulnerables que no pueden pagarse las dietas occidentalizadas, tal es el caso de las legumbres, importantes fuentes de proteína de alta calidad y productos básicos en la dieta de millones de personas vulnerables, pero, como su valor comercial no es tan alto, no interesa a las grandes corporaciones agroalimentarias.⁵²

En el siguiente apartado se procura establecer un contexto distinto al que hasta ahora se ha reconocido, menos sombrío respecto a las posibilidades de cambio de un sistema alimentario

⁵¹ Entre otras, frutas y verduras de bajo costo comercial, legumbres como el frijol, las lentejas, etc. Un ejemplo interesante proviene de los granjeros daneses quienes están cambiando de la producción de granos básicos a la cría de cerdos, ya que ello les reditúa mejor, si se considera que es más barato importar soya brasileña que producir alimento para sus cerdos ellos mismos. La disponibilidad del grano barato proveniente de regiones lejanas les da poco incentivo para incrementar la producción nacional de granos básicos (Deutsch, *et al.*, 2013, p. 523).

⁵² Con objeto de incrementar la producción y el consumo de legumbres, la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la FAO decretó el año 2016 como el *Año Internacional de las Legumbres*. Las actividades incluyeron acciones educativas como exposiciones, conferencias y recursos educativos para promoción de su calidad alimenticia, sin embargo, se puede observar el sometimiento que dicho organismo tiene con el agro-negocio, pues a pesar de la iniciativa, en realidad se adoptaron pocas acciones concretas para incrementar su producción mundial. (FAO, 2016. *2016 Año Internacional de las Legumbres. Semillas nutritivas para un futuro sostenible*. Recuperado de <http://www.fao.org/pulses-2016/es/>)

aparentemente rígido y/o conformista con el orden establecido por el devenir histórico del capitalismo en la forma de los regímenes alimentarios; este trabajo adopta una visión en la que la que las relaciones sociales y los sistemas e instituciones que de ellos emanan contienen en sí mismos posibilidades latentes de cambio.

2.3. La ciudad como el espacio local de intervención.

Reconsiderando la importancia que hoy en día tienen las ciudades así como las proyecciones de su crecimiento a futuro, el pensamiento académico se ha preocupado por reflexionar sobre las posibilidades que en ellas pueden surgir para explicar la constante dinámica del cambio social. David Harvey, (2013a) reflexiona sobre esto bajo el concepto de derecho a la ciudad no sólo como los derechos de acceso a sus recursos sino visto como:

Un derecho a cambiar o reinventar la ciudad de acuerdo a nuestros deseos. Es además un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización...reclamar el derecho a la ciudad...supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical (p. 21).

Para Harvey la ciudad debe verse como un ente colectivo con derechos a decidir cómo se produce y se reproduce la vida en ellas y no como entidades rígidas o meros monstruos que sólo demandan recursos del campo como lo veía Adam Smith. La reivindicación de este derecho a la ciudad, continua Harvey, tiene que ver con el control democrático tanto de la producción como de los usos que se den a los excedentes de esta producción ya que tradicionalmente ésta se encuentra bajo las órdenes de una pequeña élite que dispone la ciudad según sus necesidades y deseos. La consecuencia global de esta dinámica, nos advierte, “suele ser el de destruir los modos colectivos

de solidaridad social y apoyo mutuo” (p.43). Así, Harvey traslada la preocupación polanyiana por la destrucción de los valores sociales que se priorizaban por encima de los económicos en las sociedades pre-capitalistas al espacio local de la ciudad, sin embargo, en una visión optimista, subraya que el derecho a la ciudad representaría el motor para transformarla de acuerdo a valores comunitarios específicos. Desde esta perspectiva se desea resaltar que la ciudad puede ser vista como un campo de acción que puede dar paso a la conformación de un sistema alimentario que si bien seguirá funcionando bajo las reglas capitalistas, en ésta tenga cabida la solidaridad, la reciprocidad y el bien común entre sus actores.

Si por otro lado, la atención se centrara en las posibilidades de acción para el cambio basada en la escala, los estudios de desarrollo local señalan precisamente las posibilidades de acción enmarcadas en lo endógeno, es decir, en “inventar recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio” (Boisier, 2002, p.3). Para el espíritu de este estudio, resulta valioso entender la lógica territorial como fenómeno que en escala menor permite visualizar el cambio y la alteridad. Este elemento de territorialidad resulta fundamental ya que existen importantes ejemplos, que se desarrollarán más adelante, donde la alteridad y posibilidad de acción para el cambio en los sistemas alimentarios, radica precisamente en su escala local. Con este panorama, se desea resaltar cómo las ciudades, actualmente están convirtiéndose en los principales territorios de intervención y planificación de estrategias que tienen como objetivo erradicar el hambre, la malnutrición, la pobreza y mejorar los medios de vida de las personas; por un lado, vuelcan la tradición de considerar las políticas alimentarias de competencia exclusivamente nacional hacia una concepción de los sistemas alimentarios como una preocupación para el gobierno de la ciudad (Mendes, 2008; Sonnino, 2014) , por otro lado, se alejan de las tradicionales respuestas públicas que caen en el ámbito de acciones de índole

caritativa, posicionándola como “un lugar de innovación / transición social y ecológica con respecto al sistema de alimentación” (Moragues-Faus, y Morgan, 2015); es decir, las ciudades se encuentran experimentando formas innovadoras para mejorar la SAyN no sólo de los hogares pobres y vulnerables en algunos casos, sino que en otros, todavía los menos, se encuentran redefiniendo el conjunto del sistema alimentario local, lo que podría ser muy valioso si se piensa como semilla para una reproducción global.

Los siguientes apartados ejemplificarán estas afirmaciones en distintas ciudades alrededor del mundo, antes, de manera general, se plantea en forma cronológica las interacciones intergubernamentales que se han generado para guiar la reinención de los sistemas alimentarios urbanos.

2.4. Iniciativas globales para edificar mejores prácticas en los sistemas alimentarios urbanos.

Los llamados a la transformación de los sistemas alimentarios urbanos no han sido ignorados por las instituciones internacionales, para Holt-Giménez (2009) esta atención se debe a una tendencia reformista, que se observa de forma creciente dentro del régimen alimentario corporativo, con la FAO, la Comisión del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y el Banco Mundial a la cabeza, que “intentan que se dé prioridad a alternativas más equitativas y ecológicamente menos perjudiciales dentro de las existentes estructuras de mercado” (p. 77). En este sentido, la FAO ha enarbolado la causa usando el objetivo de estrechar los necesarios vínculos urbanos rurales a través de la agricultura urbana y periurbana. En 2001 lanzó la iniciativa *Alimentos para las Ciudades*, que consiste en una serie de programas de cooperación y apoyos técnicos para apoyar la construcción de sistemas alimentarios sustentables en distintos lugares del mundo. Sus estrategias se basan en el concepto de Sistemas Alimentarios de la Ciudad –Región, *City Region*

Food Systems, (CRFS) que abarcan la compleja red de actores, procesos y relaciones de producción de alimentos, transformación, comercialización y consumo que existe en una región geográfica determinada, la cual comprende un centro urbano y su zona de influencia peri urbana y rural que la rodea, a través del cual fluyen las personas, los bienes y servicios que se gestionan de los ecosistemas.⁵³ A esta iniciativa siguió en 2002 la Cumbre Mundial sobre Alimentación que mantuvo en su agenda discusiones sobre los distintos retos que enfrentan las ciudades en materia de SA, estableciendo como prioridades la mejora en los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos así como la importancia creciente de la agricultura urbana y periurbana. La cúspide de estos esfuerzos se logró en 2008 cuando el Grupo de Acción de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de los alimentos, declaró a la agricultura urbana como estrategia importante para reducir la IA urbana y fortalecer en las ciudades una mayor capacidad de liberación ante la crisis.

Por otro lado, dentro de los foros urbanos mundiales de UN-Hábitat el impulso reformista también ha estado presente, tal es el caso del foro en 2014, celebrado en Medellín, y en el que se apuntó que los desafíos para la SAyN de las ciudades deben abordarse en un marco de sistemas alimentarios de ciudad-región, convirtiendo a éstas en “la primera línea en la formulación de capacidades adaptativas para la resiliencia dentro de una realidad global multi-escalada e interconectada” (World Urban Forum 7, 2014)⁵⁴. En la Conferencia Hábitat 3, celebrada en Quito, en octubre de 2016 también se discutió la SAyN de los habitantes urbanos con temas como la distribución eficiente de alimentos, la agricultura urbana y peri-urbana y la inclusión de

⁵³ Se puede consultar un mapa interactivo de los distintos proyectos en: <http://www.fao.org/fcit/projects/map/en/>

⁵⁴ Los Foros Urbanos Mundiales de ONU-Hábitat se llevan a cabo desde el 2002 como parte de la Agenda Hábitat (Estambul + 5) de 2001. Se celebran cada dos años.

tecnologías como hidroponía, cultivo vertical y los invernaderos como alternativas para acercar a los productores con los consumidores.

Sin duda, el esfuerzo más significativo para guiar el diseño e implementación de políticas públicas innovadoras en sistemas alimentarios urbanos, tiene como antecedente las reuniones de la red global de ciudades, *C40 Cities*, que desde 2005 reúnen de forma periódica a representantes de 86 ciudades en una red de colaboración técnica de acciones urbanas contra el cambio climático; en ocasión de los trabajos para reducir las emisiones de contaminantes en los sistemas alimentarios, en 2014 el alcalde de Milán, Giuliano Pisapia propuso un pacto de políticas alimentarias urbanas a firmar con motivo de la expo mundial de Milán en 2015.⁵⁵ Así nació el *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán* de octubre de 2015; el cual cuenta con 163 ciudades signatarias de una serie de compromisos de políticas sustentables de alimentación urbana, que permite a sus signatarios desarrollar un plan de acción centrado en las preocupaciones de las urbes contemporáneas: seguridad alimentaria, la doble carga de la malnutrición, la reducción de desperdicios, educación nutricional, mejoras en la distribución de alimentos y conservación del ambiente. El compromiso de los firmantes tiene dos sentidos, el primero es la promoción, desarrollo y evaluación de políticas y programas municipales en los que se involucre a todos los sectores del sistema alimentario, y en segundo lugar revisar y en su caso modificar acciones, planes y políticas para que integren los objetivos de creación de sistemas alimentarios justos, resilientes y sostenibles.⁵⁶ Si bien es evidente que el Pacto de Milán al igual que las iniciativas de FAO y

⁵⁵ Las 7 áreas bajo las cuales se ofrecen redes de colaboración en C40, se dividen en redes bajo iniciativas tales como: Adaptación y agua, energía, desarrollo económico y financiero, medición y planeación, manejo de desechos sólidos, transporte y desarrollo y planeación urbana. Recuperado de <http://www.c40.org/networks>

⁵⁶ Para estos fines, el Pacto cuenta con un Marco de Acción que trabaja en 6 líneas: 1. Fomentar la colaboración entre los distintos departamentos municipales que tienen que ver con el sistema alimentario, revisión de políticas existentes, garantizar fondos, promover la participación de los interesados, conocer iniciativas ciudadanas locales con el fin de transformarlas en políticas, etc. 2. Promover, desarrollar, adecuar, erigir, planes, programas, normativas y en general acciones para contar con dietas saludables, seguras, culturalmente adecuadas, ambientalmente sostenibles y con base

Hábitat establecen guías o lineamientos de acción para los gobiernos municipales interesados en reconfigurar los sistemas alimentarios urbanos, estas guías incorporan una tendencia que apuesta por la transformación de los sistemas alimentarios dentro del orden capitalista pues no incluyen ninguna mención crítica para con los intereses corporativos dominantes; a pesar de ello, éstas son valiosas pues representan el reconocimiento de la ciudad como espacio innovador de respuestas públicas ante los desafíos de la SAyN de los espacios urbanos, a su vez reconocen “el derecho a la ciudad” de Harvey (2013a), ya que pueden considerarse como motor para transformar los sistemas alimentarios urbanos de acuerdo a valores comunitarios o necesidades apremiantes específicas, ejemplo de ello es la socialización de experiencias que anualmente se llevan a cabo en sus reuniones y que culminan en la entrega de los premios a buenas prácticas en sistemas alimentarios; en el caso de la edición de 2016, fueron reconocidas Baltimore, en Estados Unidos por sus acciones para mejorar el acceso a alimentos saludables para sus ciudadanos en su *Baltimore’s Food Policy Initiative* y la Ciudad de México por su *Programa de comedores comunitarios* que ofrecen comidas calientes a los más vulnerables elaboradas como fuente de empleo de personas de la misma comunidad.⁵⁷

en derechos para los habitantes urbanos. 3. Asegurar la protección social para los más vulnerables, con énfasis en los programas de comedores escolares, promociones del empleo así como acciones de economía solidaria y social para ayudar a los segmentos más marginados. 4. Integración de acciones para la agricultura urbana y periurbana, apoyo a cadenas de suministro corto, mejorar acceso a agua, etc. 5. Evaluar y fomentar mejoras para el acceso a los alimentos que van desde el almacenamiento, transformación, transporte y distribución así como el reconocimiento y mejora de la actividad informal en el sistema alimentario. 6. En un marco de colaboración entre todos los actores, reducir los desperdicios de alimentos y fomentar su recuperación (Milan Urban Food Policy Pact, 2016).

⁵⁷ Anualmente se socializan distintos esfuerzos municipales por la transformación de los sistemas alimentarios urbanos; otras ciudades reconocidas son Vancouver por su buena gobernanza, Birmingham Alabama por sus iniciativas contra la obesidad infantil, Lusaka, Zambia por su programa de empoderamiento económico de las mujeres, Quito, Ecuador por su programa de agricultura urbana, Toronto, Canadá por sus acciones en oferta y distribución alimentaria, Riga, Letonia por sus esfuerzos contra el desperdicio de alimentos. (Milan Urban Food Policy Pact, 2016).

En los siguientes apartados se agrupan entonces un conjunto de prácticas urbanas que pretenden visibilizar nuevas formas de ver y reconocer los problemas de alimentación particulares de las ciudades. Como se explicará a detalle, si bien no buscan alejarse diametralmente de la dinámica capitalistas, si buscan integrar valores comunitarios específicos que empalmen con las metas o fines que persiga la evaluación de su propio sistema alimentario.

2.5. Buenas Prácticas en sistemas alimentarios urbanos.

Se parte entonces de la idea que la ciudad contemporánea es una fuente de iniciativas innovadoras, de buenas prácticas que funcionan como ejemplos o casos paradigmáticos. El objetivo de este apartado es describirlas y analizar la forma en que inciden en los sistemas alimentarios locales.

Cuadro 2.1. Ejemplos de buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos.

Criterio	Producción	Transformación	Distribución	Consumo	Desecho
Mercado social	Clubes de compras				
	Compras Públicas				
	Mercados de productores				
Agente activo	Consejo de Política Alimentaria				
	Agricultura urbana y peri-urbana				
	Incubadora de negocios				
Ecosistema sustentable	Distribución sustentable				
	Trueque				
	Composteo comunitario				

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2.1 presenta los resultados que recopilan ejemplos de estas buenas prácticas. Se encuentra conformado por columnas que contienen los diferentes aspectos constitutivos de un sistema alimentario, de acuerdo con Moragues, *et al.*, (2013, p. 18), éste se compone de:

1. La producción, para identificar quienes son estos productores, bajo qué condiciones producen y qué técnicas utilizan.

2. La transformación, es decir que tanto los insumos y los productos terminados provienen y tienen como fin principal la economía local, o que el procesamiento de las empresas operen en la ciudad-región.

3. La distribución y almacenamiento es decir dónde y cómo las personas adquieren los alimentos; la venta al por menor, las compras públicas y otras formas públicas de distribución de alimentos, el papel y la importancia de las cadenas cortas de suministro de alimentos.

4. El consumo, es decir, valorar qué tipos de alimentos se consumen en qué contexto y en qué cantidades; identificar la asequibilidad de los alimentos para todas las clases socioeconómicas, considerar de forma importante los grupos sociales que ya tienen riesgo de IA, y el impacto de los hábitos de consumo en temas relacionados con la malnutrición y la salud.

5. El desecho, debe tomar en cuenta la fuente y el volumen de residuos, ciclo de vida de los alimentos en todas las etapas del sistema alimentario, así como una reducción en las emisiones contaminantes. Se tomó en cuenta que las iniciativas pueden incidir en uno, dos o más aspectos del sistema alimentario o inclusive en todos para lo cual se marcan en su respectiva celda; por su parte, las filas se constituyeron por tres criterios:

1. Estrategias en las que el Mercado, como institución económica, reconecta con lo social, en el sentido polanyiano que exalta las virtudes del orden económico como función del orden social. Se agruparon bajo el título de Mercado Social y representan iniciativas que si bien se desarrollan en el contexto de dominio del régimen alimentario corporativo, operan bajo valores no capitalistas como la igualdad, la solidaridad, la reciprocidad.

2. Con el título, Agente Activo, se recuperaron estrategias en las que los habitantes de la ciudad poseen capacidad de agencia. Clasificación inspirada en la democratización del sistema alimentario propuesta por el movimiento de SBA, y en la visión teórica de Amartya Sen, agrupa prácticas en las que las personas persiguen valores y provocan cambios a través de acciones concretas para incidir en el sistema alimentario del que forman parte, priorizan lo local para provocar el bienestar común.

3. Finalmente, las estrategias en las que se reconoce, alienta y promueve la conservación y /o recuperación de los ecosistemas, se agruparon bajo el título de Ecosistemas sustentables. Son prácticas que reconectan a la economía-la sociedad y el medio ambiente. Inspirada en el encuadre teórico de la sustentabilidad revisado en el capítulo 1 y en la propuesta desde la agroecología que promueve la SBA, buscan hacer una contribución al necesario y expedito respeto de los ecosistemas de los cuales nos alimentamos.

Es importante señalar que se han establecido ciertos límites al análisis documental en búsqueda de las estrategias innovadoras alimentarias; además de los criterios arriba mencionados, se revisaron únicamente estrategias lideradas por el municipio en un afán de ejemplificar un Estado que busca conciliar los intereses del conjunto de la sociedad civil y no sólo los intereses económicos, tal y como propone el movimiento por la SBA, enfatizando que el Estado es una relación social, no una cosificación que actúa por encima de la sociedad, sino que pertenece a un conjunto más amplio de relaciones sociales de acuerdo con Jessop, (2008); a la vez es un Estado que permite reconocer la capacidad de agencia de los interesados en una lógica donde la estructura es a la vez constrictiva y habilitante, como señala Giddens, (1995) ya que se reconoce ampliamente, que son ejemplos condicionados por el contexto local y particular de una combinación de factores económicos, políticos, sociales, culturales, geográficos, de recursos; que

responden a demandas sociales particulares así como a valores comunitarios específicos, es decir se resalta que su existencia depende de manera muy importante de un compromiso político de los gobiernos locales para atender esas demandas y velar por esos valores.

2.5.1. Buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos bajo el criterio de mercado social.

Los ejemplos que a continuación se desarrollan responden a una ola de iniciativas urbanas en las que se puede ilustrar lo que aquí se identifica como un mercado social. Son prácticas económicas que si bien se insertan en una economía capitalista, persiguen a la vez móviles impregnados de valores no capitalistas como la reciprocidad. El mérito que aquí se subraya es la oportunidad de identificarlas como prácticas emancipadoras del orden impuesto por el régimen alimentario corporativo en el sentido de que “abren posibilidades a transformaciones graduales en direcciones no capitalistas y crean enclaves de solidaridad en el seno del capitalismo” (De Sousa-Santos, 2011, p.21). En este sentido, pueden también identificarse como una especie de reacción al deterioro social consecuencia de los excesos en la mercantilización-financiarización de los alimentos y al abastecimiento global de éstos impuesto por el régimen alimentario corporativo; un ejemplo del “doble movimiento polanyiano”.

De acuerdo con Quijano (2011) iniciativas con tintes recíprocos se originan en una especie de resistencia que primero tomó la forma de informalidad, en el siglo XX, especialmente en la década de los ochenta, pero que al ser invadido este espacio poco a poco por los capitalistas hasta llegar a la precarización y flexibilización del trabajo de forma legal con la universalización de la subcontratación; la resistencia adoptó posteriormente la forma de reciprocidad, la cual, dice, es una forma de manejar con menos desventaja las necesarias relaciones con el mercado y señala

como una conducta social que nace de las mismas tendencias del capitalismo, especialmente por su desinterés en la mercantilización del trabajo:

Recurrir crecientemente a la reciprocidad es una nueva tendencia de resistencia de los trabajadores...en la medida en que salgan, se liberen de las reglas del juego del capitalismo y ejerciten prácticas sociales que les lleven a reapropiarse del control de su trabajo, de sus recursos y de sus productos, y a reapropiarse de las demás instancias de su existencia social, podrán defenderse mejor del capital incluso usar mejor en esa dirección las reglas del capitalismo del mercado... estas prácticas pueden aparecer en extrañas combinaciones , pero es la práctica social misma, en la producción o en otras instancias de la existencia social, lo que genera e irá generando modos diferentes de producción de sentido, esto es, de perspectivas mentales diferentes de las asociadas al capitalismo (Quijano, 2011, pp. 376-377).

Estas perspectivas mentales, estas prácticas económicas acopladas con el Mercado de diversos modos y en distintos grados prácticas que aquí se identifican como Mercado Social se discuten en la actualidad bajo los conceptos de *economía solidaria*, cuya institución por excelencia es la cooperativa; *economía popular* que hace referencia a “relaciones de trabajo y de distribución de recursos y del producto [que] se organizan en lo fundamental entorno a la reciprocidad, la vida social, las prácticas sociales cotidianas y la comunidad” (Quijano, 2011, p. 380); el *Sumak Kawsay* del quechua que significa *Buen Vivir* cuya idea principal es la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales bajo preceptos armónicos con los demás y con la Madre Tierra, de manera que se reconoce al individuo como parte integrante de un todo social y ecológico;⁵⁸ así como el

⁵⁸ *El Buen Vivir* es un concepto que responde a la búsqueda del bienestar colectivo que han encontrado un camino normativo a través de su incorporación a las Constituciones de Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009; resulta interesante para este apartado pues señalan las necesarias reconexiones entre la economía-la sociedad y el medio ambiente lo cual ya se ha discutido es un camino necesario para el logro de una SA, ya que el buen vivir no es otra cosa que la búsqueda

desarrollo alternativo, el cual promueve el mejoramiento de condiciones de vida de la población en general particularmente para los más desprotegidos, defiende los valores de igualdad y ciudadanía, trazando un mapa de abajo hacia arriba con competencia si del Estado, pero con integración amplia de la sociedad civil, como pueden ser organizaciones de gestión solidaria o el fomento y recuperación del trueque, preparaciones colectivas de alimentos, etcétera, que robustezcan la reciprocidad (De Sousa-Santos, 2011). Para los objetivos que persigue este trabajo, son ejemplos importantes de construcción de redes de apoyo para el logro de una SAyN ya que reflejan esfuerzos de reubicación de la actividad económica a su esfera social más amplia, en el sentido que reconocen la importancia de pensar a quiénes producen los alimentos, cómo lo hacen, dónde y bajo qué condiciones, vinculando como antaño, al productor con el consumidor de forma directa, con la posibilidad de construir una sociabilidad más rica con el entorno que nos rodea; esto en oposición a la “sociabilidad empobrecida que exige el mercado capitalista...basada en el mero intercambio y beneficio personal” (De Sousa-Santos, 2011, p. 19). A continuación se desarrollan tres de estas prácticas económicas: los sistemas de distribución directa o clubes de compras, las compras públicas y los mercados de productores.

2.5.1.1. Los sistemas de distribución directa del productor al consumidor o clubes de compras.

Los sistema de distribución directa del productor al consumidor también llamados clubes de compras son un tipo de comercialización directa del productor al consumidor, la cual se lleva a cabo por inscripción a una especie de club, en el que se establece un compromiso entre consumidor y productor para recibir por caja, canasta, bolsa, alimentos procedentes de productores de las áreas urbanas o periurbanas, o regiones cercanas a la ciudad.

de “... soberanía, la solidaridad y la equidad en la distribución y redistribución del producto social” (Barié, 2014, p. 15)

Tokio, es una ciudad precursora en este tipo de práctica, la cual nació en los años sesenta del siglo XX debido al interés de los consumidores japoneses por productos orgánicos y como una alternativa al sistema alimentario convencional. Se denomina *teikei*, literalmente *asociación* y su objetivo no es solamente una sociedad entre agricultores orgánicos y consumidores para intercambiar productos en el mercado, sino redefinir la relación social no desde un enfoque individualista, sino como una asociación colectiva caracterizada por el *compartir* y el *nosotros* (Kondoh, 2015).

En sus versiones actuales, la ciudad de Quito, se distingue, de acuerdo con el cuadro 2.2, por un programa que tienen por objetivo eliminar la tradicional invisibilidad del productor de alimentos ya que busca estimular un acercamiento entre productor y consumidor, reconociendo quiénes son éstos, dónde producen y cómo lo hacen. Estas iniciativas tienen en común el reconocimiento del potencial del binomio local/urbano para mejorar la alimentación de sus ciudadanos.

Cuadro 2.2. Ejemplo de Clubes de Consumo: Los sistema de canastas o *Food Box*.

Criterio	Mercado social.
Ciudad	Quito, Ecuador.
Denominación del programa	Canasta Solidaria.
Descripción	Objetivo: Acercamiento entre el productor y el consumidor. Eliminación de la intermediación. Práctica de Comercio Justo. Proceso de comercialización de productos frescos (Hortalizas, legumbres, frutas, granos cereales, lácteos) provenientes de la economía campesina a áreas urbanas y rurales de la provincia, (Quito es su cabecera administrativa). La Dirección de Gestión de Economía Solidaria del Gobierno de la Provincia de Pichincha (al norte de Quito), coordina la comercialización de los productos que se organizan con pedidos anticipados. El costo de la canasta es de 10 dólares.

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista del mercado, son circuitos cortos de comercialización, entre cuyas bondades puede encontrarse el fomento de la producción local, la distribución de estos alimentos

con una reducida huella ecológica, así como la promoción de alimentos saludables y culturalmente apropiados, al eliminar la intermediación se pueden comprar alimentos directos del campo a un costo más accesible por lo que tiene el valor de no ser un programa caritativo sino que es abierto a todas las personas que quieran unirse al club y que intenta mejorar el acceso a los alimentos frescos para los habitantes de la ciudad. Los clubes de compras inciden directamente en los diferentes aspectos de un sistema alimentario, sin duda los más beneficiados son los dos extremos, los productores y los consumidores ya que su valor intrínseco radica en la construcción de comunidad, en el acercamiento cara a cara entre productores y consumidores que permite crear, como reivindicaba Adam Smith, lazos para que prosperen la gratitud, la amistad, la estima.

2.5.1.2. Los programas de compras públicas.

Los programas de compras públicas, al igual que los sistemas de clubes de consumo, abarcan todos los aspectos del sistema alimentario local. Son estrategias gubernamentales que benefician sobre todo al productor quien obtiene certidumbre en la venta y precio de sus productos pero también a los consumidores ya que los programas públicos que los utilizan se benefician de alimentos frescos y culturalmente apropiados producidos en áreas rurales cercanas. El caso de Belo Horizonte en Brasil, (ver cuadro 2.3) es considerado un ejemplo paradigmático ya que no solo es un programa local establecido desde 2003, sino que se ha extendido a nivel federal por medio de una ley del año 2011, que instituye que al menos 30% de las compras públicas deben provenir de productores locales o de productos rurales cercanos a la ciudad-región, estos productos son utilizados en la preparación de comidas escolares que se distribuyen gratuitamente en las escuelas públicas básicas de todo país, o ser utilizados en hospitales, centros de reclusión, etc. Más se revisa con mayor detalle el programa de compras públicas en Belo Horizonte, por lo pronto se destaca su carácter innovador en este aspecto.

Cuadro 2.3. Ejemplo de Compras Públicas.

Criterio	Mercado social.
Ciudad	Belo Horizonte, Brasil.
Denominación del programa	<i>Programa da Aquisicao de Alimentos, (2003).</i>
Descripción	Consiste en la adquisición directa por parte del Municipio de suministros de alimentos provenientes de productores rurales de municipios vecinos para ser utilizados en otros programas públicos como el Programa de Restaurantes Populares o el de Alimentación Escolar. La Secretaría Municipal Adjunta de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SMASAN, por sus siglas en portugués) registra a los productores a quienes compra leche u otros cultivos. De acuerdo con una ley de 2011 al menos el 30% de los alimentos que se utilizan en los programas públicos mencionados deben ser comprados directamente de las granjas familiares de las áreas rurales cercanas.

Fuente: Elaboración propia.

Esta experiencia brasileña se ha difundido ampliamente, ejemplo de ello es que en Turín, Italia, la estrategia para la política urbana que se encuentra en construcción y que responde a una de las primeras normativas que en Italia buscan asegurar la alimentación como un derecho, ha comenzado por incrementar la participación de cadenas de suministro locales a través de la compra pública por licitación para abastecimiento de cafeterías escolares, como en Brasil, en las que se prioriza la participación de representantes de las escuelas que elaboran las licitaciones en las que participan agricultores periurbanos y abastecedores de alimentos locales en general.⁵⁹

El potencial de esta práctica para la economía rural local además de la reducción del consumo de productos industrializados en la preparación de alimentos que se lleva a cabo por parte de entidades gubernamentales, es que es considerablemente reconocida “como una de las estrategias para promover la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada

⁵⁹ Turín es una de las primeras ciudades que en Italia reconocen en sus estatutos municipales el derecho a una alimentación adecuada, entendido como: “El derecho a tener acceso libre, permanente y regular, a alimentos saludables, suficientes, nutritivos y de calidad, aceptables bajo un punto de vista cultural y religioso que pueda garantizar una satisfacción física y mental de forma individual y colectiva, necesaria para una vida decente. (Artículo 2, Estatuto de Turín, letra O).” Bottiglieri, *et al.*, (2016).

mediante la apertura a nuevos mercados para los pequeños agricultores; proporcionar un ingreso más predecible...y apoyar los medios de subsistencia en situaciones de crisis, conflictos y desastres naturales” (Kay, 2016, p. 26). En suma se desea resaltar que el alcance de estas iniciativas es la posibilidad de transformar las condiciones de vida de los actores involucrados, construyendo o reconstruyendo de manera propia sus titularidades de intercambio, los medios de vida propios que suman a su vez a la construcción de capacidades; así los productores pueden tener un acceso seguro de ingresos, los transformadores pueden beneficiarse económicamente de la popularidad creciente de los productos alimentarios locales y los consumidores incrementar su capacidad de estar suficiente y nutritivamente alimentado.

2.5.1.3. Mercados de productores.

Los mercados de productores, *farmer’s markets*, bajo su tradicional lema: “De la granja, a su mesa”, son actualmente una práctica bastante difundida en el mundo y que se multiplica de forma importante. Al igual que los clubes de consumo son sistemas de comercialización directa entre el productor y el consumidor y en ellos recaen sus mismas ventajas ya que inciden directamente en todos los aspectos del sistema alimentario pues también existen en su modalidad de productor comercializador, productor-exportador, productor-transformador. En su modalidad de productor-consumidor a diferencia de los clubes de consumo, están abiertos a todo el público y no se necesita ser parte de ninguna membresía para asistir a ellos. Además de ser un excelente vínculo rural- urbano en el que el consumidor urbano puede satisfacer sus necesidades de exigencia de productos sanos de manera directa. El cuadro 2.4 resalta el programa *Mercados campesinos* en Bogotá que funciona desde 2004.

Cuadro 2.4. Ejemplo de Mercados de productores.

Criterio	Mercado social.
Ciudad	Bogotá, Colombia
Denominación del programa	Mercados Campesinos, (2004.)
Descripción	Sistema de comercialización directa de productos ofertados por más 3000 familias campesinas de las regiones periféricas de la ciudad en plazas públicas de Bogotá. No tiene ningún costo de participación. Es coordinado por parte del Comité de Interlocución Campesino y Comunal (CICC) al cual debe adherirse el campesino. Para su instalación inicial se utilizó financiamiento por parte de la Unión Europea, a través de Oxfam, Gran Bretaña, así como de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Fuente: Elaboración propia.

Estas cadenas de suministro más cortas también son conocidas como *alternative food network*, o *red alternativa de alimentos*; concepto que alude a atributos como la proximidad espacial entre los productores y los consumidores, existencia de lugares o espacios para el comercio minorista, agricultura apoyada por la comunidad y un compromiso para la producción y el consumo de alimentos de manera sustentable (Jaroz, 2008).

La importancia económico social de estas redes alternativas de alimentos puede visualizarse de manera importante si atendemos a los datos de desigualdad a que estos productores se encuentran sometidos por el régimen alimentario corporativo; ya que las estimaciones señalan que existen en el mundo 570 millones de granjas y que 90% de éstas son granjas familiares, (*family farms*)⁶⁰, es decir, son la forma más común de actividad agrícola. Producen más del 80 por ciento de los alimentos mundiales, la gran mayoría son pequeñas o muy pequeñas, ya que las explotaciones de menos de 1 hectárea representan el 72 por ciento de todas las granjas con sólo el 8% de toda la tierra agrícola del mundo. Mientras que sólo el 1 por ciento de todas las granjas del mundo son mayores de 50 hectáreas y controlan el 65 por ciento de las tierras agrícolas. (FAO,

⁶⁰ FAO advierte que aunque la noción de agricultura familiar es imprecisa, la mayoría de las definiciones se refieren al tipo de gestión o propiedad así como a la oferta de mano de obra en la granja.

2014b). Estos datos sobre desigualdad permiten establecer con claridad la importancia del apoyo a los productores locales y el establecimiento de vínculos sociales fuertes con sus consumidores; los pequeños productores son esencialmente aquellos que nos alimentan y un mercado que se considere encaminado a incrustarse en su ámbito más amplio de lo social debe considerar acciones para mejorar las capacidades de reproducción de las granjas familiares.

Los mercados de productores son sólo un ejemplo de distintas propuestas para la acción que establecen vías para la eliminación de estas desigualdades y un camino para proteger los medios de vida de estos productores, se reconocen a nivel más general como *mercados territoriales*, que aunque no es un concepto nuevo, enfatiza, como se ha venido señalando, la vinculación con sistemas alimentarios regionales de manera más visible con los elementos totales de un sistema alimentario local. El término territorial, sin embargo, no debe resultar engañoso pues no implica que sean pequeños mercados, algunos de ellos son enormes, como el Pout, mercado rural de Senegal, en el que 26.205 pequeños productores de mangos, cítricos y plátanos cultivan 11.000 hectáreas de huertos en la región de Thiès y 8,000 hectáreas cerca del municipio de Pout para vender sus productos en este gran mercado. (Kay, 2016, p. 12).

En otros países los mercados de productores se distinguen por la necesidad de proteger determinado sector ya fuera porque es económicamente importante o por tradición cultural, tal es el caso de Gran Bretaña que bajo el programa *Community Supported Agriculture*, se apoya al pequeño productor de lácteos para que venda sus productos directamente al consumidor, ya que dicho país considera la producción y venta de lácteos culturalmente significativa. En otros lugares la protección al productor local se presenta en otras formas de facilidades sociales, es decir políticas públicas que impactan directamente al comercio como la protección arancelaria o el establecimiento de cuotas; tal es el caso de Senegal que prohíbe la importación de cebollas cuando

existe producción local, Camerún que impone cuotas de pollo para no abaratar la producción local o de Kenia que ha incrementado los aranceles para la importación de leche en polvo (Kay, 2012, p. 23).

En resumen, los ejemplos agrupados bajo el criterio de mercado social permiten la apreciación de cómo se producen, y son consumidos los alimentos en un determinado espacio atendiendo los beneficios que genera la vinculación directa entre los productores y consumidores. Resultan interesantes para este trabajo pues son resultado de gobiernos que escuchan demandas sociales diversas y llevan a cabo la acción concreta de proteger los medios de vida de quienes producen nuestros alimentos, esto irradia secuelas esperanzadoras para reducir la dependencia alimentaria de las grandes corporaciones internacionales así como mejorar la condición nutricional de los habitantes urbanos.

2.5.2. Buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos bajo el criterio de agente activo.

Los siguientes ejemplos consideran estrategias urbanas alimentarias en las que los habitantes de la ciudad poseen capacidad de agencia. Antitéticas a las tradicionales acciones entendidas bajo la premisa del derecho a ser alimentado, que caen en el ámbito de la caridad, las buenas prácticas seleccionadas, refieren a la posibilidad que apuntalan los conceptos de SBA, en el que las personas tienen como derecho definir políticas y estrategias propias que de forma sustentable incidan en el sistema alimentario del que forman parte y que por lo tanto respete su producción local y su cosmovisión. Tiene que ver con la libertad y la agencia discutida bajo las ideas de Amartya Sen y con la posibilidad que en la misma realización de la práctica, las estructuras institucionales se transformen para beneficio de toda una sociedad, ya que “la realización de una persona como agente consiste en la consecución de metas y valores que tiene razones para

procurarse estén o no en relación con su propio bienestar” (Sen, 1999, p. 71). Las buenas prácticas que se desarrollan a continuación son los Consejos de Política Alimentaria, las experiencias de agricultura urbana y/o periurbana y el apoyo público para la incubación de negocios en el área alimentaria.

2.5.2.1. Consejos de Política Alimentaria.

Los Consejos de Política alimentaria, (CPA), son instituciones creadas con el objetivo de fomentar el diálogo entre los diversos agentes interesados en los sistemas alimentarios locales. Conceptualmente “es una organización de personas dotadas de un mandato, y al menos idealmente, del poder y la autoridad para efectuar el cambio del sistema alimentario a través del diseño de políticas que integran la alimentación con otras áreas políticas” (Sonnino y Spayde, 2014, p. 189).

De acuerdo con el *Institute for Food and Development Policy*, (2009) un CPA consiste en un grupo de representantes e interesados de todo el sistema alimentario (producción, consumo, procesamiento, distribución y reciclaje de residuos), además de otros defensores de la justicia alimentaria, educadores, organizaciones sin fines de lucro, funcionarios gubernamentales, agricultores y en general ciudadanos interesados. Aunque existen bajo diferentes formas, en América del Norte la gran mayoría han sido iniciados por actores gubernamentales, por medio de resoluciones ejecutivas, actos públicos o resoluciones conjuntas de ahí que poseen una relación formal con los gobiernos locales, municipales o estatales.

Su origen se disputa entre Escandinavia y América del Norte ya que hay registros de Consejos de Nutrición en Noruega que datan de 1937 y Finlandia de 1954, que tuvieron por objetivo promover dietas saludables en la población. La mayoría de la bibliografía señala al norteamericano *The Knoxville Food Policy Council* como el primer CPA creado en 1982 con el objetivo de incidir directamente en el sistema alimentario de una ciudad en particular. Sin embargo,

es la Ciudad de Toronto, que se detalla en el cuadro 2.5 la que posee una enorme reputación ya que el CPA se creó como decisión del gobierno de la Ciudad en 1991. En sus primeros años sus esfuerzos fueron de tipo normativo, es decir para proveer de “las bases teóricas y analíticas de lo que constituye un sistema alimentario alternativo” (McNair, 2012, p. 265), hoy en día tiene roles más activos por la defensa, apoyo y búsqueda de recomendaciones para mejorar los distintos aspectos del sistema alimentario de Toronto.

Se estima que en Norteamérica existen 282 Consejos de política Alimentaria, 215 en Estados Unidos, 61 en Canadá, 6 en las naciones tribales, aunque 18 de estos consejos todavía están en etapas de desarrollo (Center for Livable Future, 2015).

Cuadro 2.5. Ejemplo de Consejo de Política Alimentaria, CPA.

Criterio	Agente activo.
Ciudad	Toronto, Canadá.
Denominación del programa	<i>Food Policy Council, (1991).</i>
Descripción	Busca la promoción del diálogo y vínculos institucionales entre actores rurales y urbanos del gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada Institución creada con el objetivo de hacer coincidir la SA de los habitantes de la ciudad con los esfuerzos para crear un sistema alimentario local sustentable. El Consejo es un subcomité del Consejo de Salud de Toronto que a través de reuniones mensuales que son abiertas para todo el público para reunir a todos los interesados.

Fuente: Elaboración propia.

Las funciones básicas de un CPA, de acuerdo con Sonnino, y Spayde, (2014) y con Institute for Food and Development Policy, (2009) son:

1. Foros de discusión de ideas y lugares donde se encuentra consejo para la identificación de problemas y se apoya la creación, desarrollo y evaluación de políticas y acciones locales.
2. Espacios donde se encuentran los distintos actores lo cual fomenta la coordinación entre los distintos sectores del sistema alimentario y se promueve el cambio.
3. Espacios educativos que respondan con soluciones culturalmente apropiadas.

4. Promoción de mejor gobernanza ya que en ellos se ven incluidos autoridades municipales, productores y consumidores, y todos los agentes de la estructura alimentaria interesados.

Los CPA son reconocidos en este trabajo como una estructura institucional que puede generar acciones concretas ya que permite la creación de espacios para el diálogo entre los distintos agentes que buscan incidir en todos los aspectos de un sistema alimentario ya que fundamentalmente son “estructuras de gobernanza eficaces...que dependiendo del contexto local, se centran más en el desarrollo de políticas o en proyectos para aumentar la sostenibilidad del sistema alimentario local” (Moragues, *et al.* 2013, p.17).

Otros ejemplos destacados de CPA son el de Gante, Bélgica, y el de Belo Horizonte en Brasil; el primero es relevante por la creación de una política municipal de alimentación que en 2013 puso como meta crear una *Climate neutral City 2050*, ciudad que por sus acciones no contribuya al cambio climático con meta para el año 2050; resulta innovador al perseguir como objetivo principal la preservación y el cuidado del medio ambiente; en concreto busca la reducción del impacto ambiental de los alimentos en la producción, procesamiento, transporte y reducir el desperdicio. El CPA de Belo Horizonte, merece una consideración especial ya que su reputación y buenos resultados lo han llevado a ser emulado tanto a nivel nacional como internacional. Nació con el objetivo de planear y coordinar política de suministro de alimentos y de SA en respuesta al crecimiento de la población y cuyo logro más significativo fue la creación una institución gubernamental, la Secretaría Municipal Adjunta para la Seguridad Alimentaria (1993) que de forma directa coordina la política alimentaria de la ciudad. Su principal objetivo es el fortalecimiento de iniciativas locales, mejorar los vínculos entre la producción, la distribución y el consumo de alimentos. A nivel internacional políticas alimentarias emulando al modelo brasileño se está implementando ya en 29 distritos de Ghana desde 2014 con especial énfasis en los

desayunos escolares y más recientemente en la ciudad de Windhoeke en Namibia, con la colaboración directa de Centro de Excelencia contra el Hambre, dependiente del Programa Mundial de Alimentos ubicado en Brasil.

Para algunos autores el inicio de una estrategia de alimentación urbana comprehensiva tiene que comenzar por la creación de un CPA ya que esto asegura un ambiente propicio para la acción efectiva así como la reunión de interesados e intereses, especialmente “en lugares donde los políticos y la administración municipal son inicialmente reacios a comprometerse con los grupos de la sociedad civil” (Moragues, *et al.* 2013, p. 18). Estos Consejos representan el último eslabón de una serie de colaboraciones que pueden comenzar con actividades más sencillas de participación de la sociedad civil como talleres, conferencias y u otros espacios donde se propicie el diálogo y que poco a poco puedan ir evolucionando, como es el caso de Vitoria-Gasteiz en el País Vasco, que comenzó por reuniones cívicas en 2006 con el objetivo de concientizar entre la sociedad civil y las autoridades municipales la necesidad de un sistema alimentario local y sustentable y que ha derivado en la creación en 2014 del Plan Municipal de Agroalimentación, por parte del Pleno Municipal de Vitoria-Gasteiz, cuyo valor radica en ser ejemplo de cómo una demanda ciudadana se convierte en un objetivo institucional. (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz, 2016).

Idealmente un CPA debe buscar como fin último, el diseño de una estrategia alimentaria urbana, que es “el documento que contiene una visión, un plan de acción y un conjunto de indicadores que permitan monitorear los cambios y el progreso hacia un sistema alimentario sustentable” (Sonnino y Spayde, 2014, p. 192). La culminación ideal de un CPA es entonces la promulgación de una declaración que públicamente sancionada permita que los ciudadanos conozcan y reconozcan el funcionamiento del sistema alimentario del cual se benefician; donde

los distintos agentes tengan una voz y voto para incidir en la conformación de dicho sistema y no solo los intereses corporativos impongan su visión, es en suma, una herramienta, una estructura institucionalizada que pueda servir como un instrumento que incomode, dificulte y hasta prohíba la imposición hegemónica de intereses y valores capitalistas propios del régimen alimentario corporativo.

2.5.2.2. Programas de agricultura urbana y/o periurbana.

La práctica de la agricultura urbana y /o periurbana busca de manera primordial mejorar las relaciones entre las áreas urbanas y rurales, en particular aquellas áreas urbanas cercanas a la ciudad, de manera reciente, existe un entusiasmo global creciente por estas actividades dado que incide en todos los aspectos del sistema alimentario de una ciudad. La agricultura urbana es definida como:

La producción de alimentos (por ejemplo, hortalizas, frutas, carne, huevos, leche, pescado) y artículos no alimentarios (por ejemplo, combustible, hierbas, plantas ornamentales, plántulas de árboles, flores) dentro del área urbana y su periferia, para el consumo doméstico y/o para el mercado urbano, y actividades de transformación y comercialización a pequeña escala... se realiza en terrenos privados, o alquilados en zonas periurbanas, en los patios traseros, en las azoteas, en terrenos públicos vacíos (tales como lotes industriales o residenciales, carreteras), o en terrenos semipúblicos como la escuelas las cárceles y otras instituciones, así como en estanques, lagos y ríos (Hovorka, Zeeuw y Njenga, 2009, p. 4).

Para la mayoría de las personas en las ciudades, la oportunidad de producir alimentos propios esta fuera de sus posibilidades debido a la falta de acceso a tierras cultivables y/o a espacios para practicar la ganadería o la pesca, es por ello que, la práctica de la agricultura urbana puede identificarse como una estrategia de independencia del orden estructural que impone una visión

del alimento como mercancía y espacios concretos, como el supermercado, para adquirir los alimentos que consumimos. De acuerdo con datos de la FAO (2016) la agricultura urbana es practicada por 800 millones de personas alrededor del mundo mayoritariamente de manera informal y en algunos casos ilegal, como en Zimbabwe, donde es contra la ley cultivar en tierras municipales vacantes; en este caso, la práctica de la agricultura urbana responde con más intensidad a una rebelión contra el poder del hegemón corporativo y la imposición de la agricultura industrial.

Con respecto a éste último, el entusiasmo global que se ha generado por la agricultura urbana/periurbana ha sido ya objeto de apropiación por parte de la FAO, que atendiendo a su papel dentro del régimen alimentario corporativo, también impulsa desde el comienzo de esta década acciones y proyectos bajo la iniciativa *Alimentos para las ciudades*, que desde el enfoque de sistemas alimentarios de la ciudad-región, fomenta la mejora de los sistemas alimentarios de las ciudades resaltando la necesidad de unir las comunidades rurales y las urbanas, aunque con un enfoque en el que lo global y lo local adquieran un balance y no un antagonismo, ya que este organismo afirma que los mercados globales seguirán siendo una fuente importante de suministro de alimentos (FAO-ISU, 2015).

El cuadro 2.6 resume el programa de agricultura urbana impulsado por el gobierno municipal de Quito desde el 2002; el cual, debido a la fuerte sustancia social para mejorar la SA de los habitantes de la ciudad, ha sido merecedor del reconocimiento internacional ya que en 2016 se le otorgó el Galardón en Equidad Económica dentro de los Premios de Políticas Alimentarias del Pacto de Milán,

Otros ejemplos de la práctica de la agricultura urbana recaen en el ámbito estético, es decir no necesariamente buscan afrontar la SA de los habitantes; así la Ciudad de Detroit, en Estados

Unidos promueve la agricultura urbana como una alternativa para cambiar el paisaje desértico que la industrialización abandonada ha dejado a su paso; París ve en esta práctica la posibilidad de embellecer la ciudad a través de conceptos como *edible city*, o ciudad comestible, donde una ley permite, como un gran proyecto colaborativo, que cualquier persona pueda plantar huertos urbanos en fachadas, azoteas, muros, etc., y el municipio otorga insumos básicos para la siembra y proporciona ideas para el huerto urbano.

En Gante, Bélgica, los huertos urbanos tienen como objetivo principal promover la equidad social además de la creación de comunidad que sea sustentable, segura y agradable. Con ello en mente la ciudad ha creado sus propios mecanismos de mercado solidario, y en 3000 m², de una extinta fábrica se rentan espacios para la agricultura urbana que se pagan en su propia moneda, el *Toreke*, la cosecha se reparte entre sus voluntarios, se dona a un restaurante comunitario o se vende a precios reducidos (Forster, *et al.*, 2015).

Cuadro 2.6. Ejemplo de Agricultura urbana-periurbana.

Criterio	Agente activo
Ciudad	Quito, Ecuador.
Denominación del programa	Agricultura Urbana Participativa (AGRUPAR).
Descripción	<p>Promoción de la agricultura urbana para fortalecer la SA, mejorar los ingresos de la población, generar empleos, proveer a la población de alimentos saludables a través de un programa de agricultura urbana participativa, primera iniciativa de América Latina. Trabaja en conjunto con la sociedad civil, universidades y asociaciones de productores.</p> <p>El Distrito Metropolitano de Quito lanzó en 2002 el AGRUPAR bajo los auspicios de su Alcalde y que se maneja bajo la Corporación de Promoción Económica, (CONQUITO). Existen 12,000 productores urbanos-periurbanos en 380 organizaciones comunitarias, simplemente hay 2500 huertas en la ciudad la mitad de la producción es para autoconsumo, la otra tiene por objetivo la generación de ingresos que se comercializa localmente a través de 14 mercados públicos. AGRUPAR proporciona entrenamiento, apoyo técnico (distribución de semillas, o insumos necesarios para la apicultura, la crianza de pollos y conejos) financiamiento para la agricultura orgánica.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En otras ciudades, el entusiasmo por la agricultura urbana y periurbana, al igual que en el caso de Quito, el objetivo principal es el mejoramiento de la SAyN de las familias más vulnerables; otro ejemplo emblemático es el caso de la Habana en Cuba, ciudad que es reconocida globalmente por la invención de una técnica de producción hortícola: la técnica organopónica, que con menos insumos y en espacios muy reducidos puede obtener altos rendimientos; por ejemplo en solo 2m² se obtienen cosechas de 20 kilogramos. Actualmente existen cerca de 36 mil hectáreas de hortalizas en la ciudad, las cuales produjeron en el año 2012, cerca de 63 mil toneladas de hortalizas, 20 mil de fruta y 10 mil de tubérculos⁶¹ (FAO, 2014c).

Medellín, Colombia, también resalta en este aspecto, con su *Programa de huertas caseras para el autoconsumo*, coordinado por la Unidad de la Seguridad Alimentaria de la Alcaldía de Medellín que otorga asistencia técnica de profesionales agrónomos y nutricionistas a los interesados.

En cualquier caso, aun cuando la práctica de la agricultura urbana sea legal o ilegal, sus motivos sean estéticos, busquen la creación de comunidad o mejorar la SA de sus habitantes, se puede reconocer que los agricultores urbanos de alguna manera intentan hacer válido el derecho a la ciudad de acuerdo con Harvey (2013a) pues se muestran como agentes con derecho a cambiarla, a transformarla a intervenir en el proceso de urbanización de acuerdo a sus deseos, intereses o valores , rebelándose con ello al orden impuesto por el régimen alimentario corporativo y su industrialización alimentaria.

Es interesante resaltar que no todas las iniciativas llegan a ser exitosas pues en las buenas prácticas descritas se puede palpar al gobierno municipal en una relación social, (Jessop, 2008) un

⁶¹ La organoponía es una técnica de cultivo sobre agua y sustratos orgánicos (restos de cosechas, residuos domésticos y estiércol de origen animal), que son enriquecidos con nutrientes minerales. Es una invención cubana y se distingue este sistema de otros tipos de producción hortícola, como la hidroponía (intensiva y de alto rendimiento) ya que ésta resulta idónea para cultivar plantas en suelos pobres de pequeños espacios urbanos (FAO, 2014c).

gobierno comprometido con incluir diversidad de demandas sociales. Un caso de éxito inicial que después no contó con el respaldo necesario del gobierno municipal es el de Rosario, Argentina, y su programa de agricultura urbana. En sus orígenes en 2004, el programa contó con gran éxito y llegó a ser merecedor de premios internacionales, originalmente su notoriedad llegó a desbordarse hacia otros sectores como el hotelero y el restaurantero que crearon el distintivo *Producto de mi tierra*, con el cual comprometían a sus establecimientos a la compra de productos de la localidad, lo cual resultó muy atractivo tanto para el consumidor como para el productor pues llegó a beneficiar hasta a 10,000 pequeños productores locales que vieron una alza significativa en sus ingresos (Dubbeling Bucatariu y Santini, 2016). Desafortunadamente los cambios de gobierno municipal originaron altibajos presupuestarios en el programa, y hoy en día ha caído en la incertidumbre y ha perdido su prestigio.

Tanto los países del norte global como los del sur encuentran dificultades para promover de manera efectiva la agricultura urbana; especialmente en lo que se refiere a la lucha por conseguir espacios físicos para el cultivo, o para resolver las desigualdades de género. Por ejemplo poco se discute en las políticas públicas que son las mujeres, especialmente en África, las que predominantemente hacen agricultura urbana, y que enfrentan problemáticas severas como limitaciones en el acceso, uso y/o control de la tierra en comparación con sus contrapartes masculinas, que ellas tienen parcelas de tierra de baja calidad o lejos de la casa lo que hace que viajen largas distancias a tierras marginales, afectando su tiempo e incrementando sus gastos para el transporte, que frecuentemente carecen de insumos y capital de trabajo, así como de acceso al conocimiento e información sobre el uso de insumos y tecnologías, además de su escasa exposición a la agricultura urbana comercial (Hovorka, Zeeuw, y Njenga, 2009).

En el norte global, las dificultades que enfrenta la agricultura urbana tienen mucho que ver con el acceso a tierras dentro de la ciudad, sin embargo, en algunos casos los agricultores urbanos se han encontrado con posibilidades de diálogo, buena voluntad y compromiso político; por ejemplo, el alcalde de Londres, en conjunto con el sector privado idearon la iniciativa *Capital Growth*, con el objetivo de impulsar la agricultura urbana en la ciudad, se plantearon como primera meta conseguir 2 mil espacios para el cultivo urbano, el hecho que a la fecha lleven cerca de 2,553 es un indicativo de esta buena voluntad por parte del gobierno municipal.⁶²

Con los ejemplos de Rosario y Londres se desea resaltar la importancia del compromiso estatal en la prestación de facilidades sociales que permitan a las personas contar con un abanico de posibilidades para construir las capacidades u oportunidades que les permitan tener el tipo de vida que desean, ya que la agricultura urbana es un ejemplo de la posibilidad de reconocer a los individuos como agentes de cambio. En algunos casos efectivamente es un camino para combatir la IA de las ciudades, no obstante, su práctica debe ser valorada porque es un apoyo al conocimiento agrícola tradicional, -que tanto se ha esforzado por borrar el régimen alimentario corporativo- además de apoyar cadenas de suministro local e indudablemente como práctica que construye comunidad y trae de vuelta los valores de reciprocidad y cuidado por el otro así como apreciación por la producción de alimentos. La práctica de la agricultura urbana en resumen una más de las titularidades o logros que los habitantes de las ciudades pueden sumar para el logro de su capacidad de estar bien alimentado.

⁶² De acuerdo con su página web, *Capital Growth* es la red de alimentos más grande de Londres, su meta original se ha diversificado a otorgar apoyos técnicos para el cultivo, descuento para insumos, eventos de redes y comercialización. Capital Growth. London's Food Growing Network (2016). Recuperado de <http://www.capitalgrowth.org/>

2.5.2.3. Incubadora de negocios.

Los programas de incubación de negocios son otro ejemplo valioso de construcción de capacidad de agencia en las personas, que incluye la necesaria puesta en marcha del potencial humano para provocar cambios, para producir una diferencia para poner en marcha “la impaciencia constructiva” que fomenta la creación de oportunidades sociales (Sen, 2000).

La creatividad es sin duda el punto focal de este tipo de iniciativas, por ejemplo la ciudad de Vancouver en Canadá, se encuentra edificando desde su Consejo de Políticas Alimentarias, una incubadora de empresas de alimentos que atiende a la distribución, procesamiento y consumo de alimentos; se busca trabajar como una licencia para la instalación de una cocina multi-uso compartida, un espacio comunitario para preparar y procesar los alimentos agregando valor añadido para el mercado de consumo. La *Kitchen Incubator*, tiene el objetivo de proporcionar a los usuarios la posibilidad de incubar un negocio en el área de alimentos para un mercado minorista o al por mayor. La infraestructura incluye una cocina comercial con espacios de almacenamiento, refrigeración y congelación, además proporciona formación, apoyo y acceso a recursos y redes de distribución, o alternativamente conectar el nuevo negocio a recursos externos y apoyos. Vancouver se encuentra entusiasmado con estas ideas ya que considera que “las empresas incubadas tienen el potencial de crear empleos, revitalizar vecindarios, comercializar nuevas tecnologías y fortalecer las economías regionales”⁶³ (City of Vancouver, 2013, p. 80). El cuadro 2.7 destaca el ejemplo de Lusaka en Zambia donde el gobierno municipal otorga facilidades sociales que no implican necesariamente una cantidad extraordinaria de fondos económicos para

⁶³ Esta idea de cocinas compartidas se originó en la sociedad civil de San Francisco California. *La Cocina* es una organización sin fines de lucro que proporciona un espacio de cocina comercial, asistencia técnica específica de la industria y acceso a oportunidades de mercado a personas de bajos ingresos para que formalicen y hagan crecer sus negocios.

poner en marcha una red de futuros empresarios de agricultura orgánica o preparación y conservación de alimentos.

Cuadro 2.7. Ejemplo incubadora de empresas de alimentos.

Criterio	Agente activo
Ciudad	Lusaka, Zambia
Denominación del programa	Programa de desarrollo de la mujer.
Descripción	El gobierno local de Lusaka a través del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, la Madre y el Niño, promueve actividades educativas para las mujeres así como pequeñas subvenciones con el fin de participar en actividades generadoras de ingresos. Funciona con la incorporación de las mujeres a sesiones educativas de preparación y conservación de alimentos y de agricultura orgánica. Estas mujeres se forman en grupos que comienzan a reunirse bajo la supervisión del Consejo de la ciudad y el Ministerio a compartir el conocimiento entre ellas. Se les pide que contribuyan cantidades muy mínimas de dinero para invertir en las empresas de su elección como la agricultura orgánica o pequeños restaurantes. Estos grupos luego deben afiliarse a una asociación supervisada por el Ministerio y por medio de las asociaciones son elegibles para obtener préstamos que utilizan para comprar equipos que pueden utilizar en sus negocios.

Fuente: Elaboración propia.

La creación de oportunidades sociales que permitan el desarrollo de la capacidad de agencia como en el caso de Lusaka no requiere de gran planeación ni apoyos financieros extraordinarios, otro ejemplo es la ciudad de Curitiba que en 2009 abrió el primer mercado exclusivo para productos orgánicos de Brasil, mercado que se ha convertido en toda una referencia para el comercio orgánico (Debru, Sylvie, Bricas y Conaré, 2017); con esta acción por parte del municipio, que podría ser considerada como pequeña; los agricultores orgánicos han visto su negocio florecer y los consumidores beneficiarse de este de este tipo de productos.

Finalmente, el apoyo público a cooperativas agrícolas es quizá una vía para la incubación de negocios; para este trabajo estas resultan muy valiosas dado que esta forma solidaria del trabajo implica que éstas se encuentran “organizadas de acuerdo con principios y estructuras no capitalistas, y al mismo tiempo operan en una economía de mercado” (De Sousa-Santos, 2011, p.

25). Tal es el caso del apoyo que tradicionalmente han recibido las cooperativas de tipo agropecuario en Uruguay, las cuales son responsables del 90% de la producción de leche; 35% de la miel y 35% del trigo del país, en suma, las cooperativas en el país aportan el 60% de las exportaciones agropecuarias (FAO, 2012).

Como demuestran los ejemplos agrupados en el criterio de agente activo, se desea resaltar que la construcción de capacidades de agencia en las personas requiere de facilidades sociales que permitan a las personas “configurar su propio destino y ayudarse mutuamente” (Sen, 2000, p. 70). Sin embargo, como los ejemplos mismos revelan, ampliar el espectro de capacidades no necesariamente requiere una intervención pública ambiciosa con grandes planes y gruesos financiamientos; la experimentación y la creatividad, la sabiduría popular, el conocimiento tradicional y la participación democrática aportan fundamentalmente más a los resultados económicos dada la ampliación de valores sociales en las actividades económicas que una inversión monetaria considerable.

2.5.3. Buenas prácticas en sistemas alimentarios urbanos bajo el criterio de ecosistema sustentable.

Como ya se mencionó en el capítulo 1, la inclinación por el cuidado de los ecosistemas bajo el concepto de sustentabilidad tiene su origen en las propuestas hechas por la Comisión Brundtland y forman parte de las preocupaciones del movimiento por la SBA y en menor medida también de la conceptualización de la SA. Actualmente el debate se ha complejizado dado el reconocimiento de que la sustentabilidad se logrará no sólo a través de las acciones locales sino que debe incluir acciones verdaderamente globales. En el caso particular de los centros urbanos esta necesaria acción global se comprende fácilmente dado que las ciudades dependen de productos y bienes que necesariamente se producen en otras zonas. Dada esta complejidad, Folke

et al. (2015) explican que la sustentabilidad urbana debe ser entendida bajo la idea de que las ciudades no pueden considerarse sustentables, (el manejo de recursos en una forma que garantice el bienestar y promueva la equidad de la presente y las futuras generaciones), sin reconocer y tomar en cuenta su dependencia en ecosistemas recursos y poblaciones de otras regiones del mundo, es decir debe incorporar “una perspectiva compleja de sistemas socio-ecológicos de las áreas urbanas y de sus paisajes globales, en la que se reconozca que las áreas urbanas se encuentran incrustadas en y forman una parte significativa de operación de la biosfera” (p. 271).

En la misma sintonía Deutsch *et al.* (2013) establecen que es importante reconocer que, Los consumidores urbanos de alimentos están relacionados con los paisajes agrícolas y con trabajadores a través de redes de suministro de alimentos complejos y globalizados... [Por lo tanto], el límite del sistema urbano de alimentos no es el límite municipal urbano sino donde quiera que se producen las variables clave que impulsan el cambio en el sistema (p. 520).

Estas perspectivas, coinciden con la el hecho de entender que en los regímenes alimentarios, su industrialización alimentaria y la consecuente estandarización de productos para abastecer mercados globales, ha originado una sobreexplotación de las ecologías a nivel global; de ahí que desarrollar “un sistema alimentario sostenible implica reinsertar la producción de alimentos en los ecosistemas locales y subvirtiéndolo con ello distancia y durabilidad agroindustrial” (McMichael, 2015, p. 155); los ejemplos arriba descritos como los mercados de productores o la agricultura urbana aportan de manera importante al logro de esta sustentabilidad, además de los beneficios ya descritos; no obstante, también existen otras acciones locales que aquí se han agrupado bajo el criterio de ecosistema sustentable que ejemplifican acciones que los gobiernos municipales de distintas ciudades han emprendido para enfrentar bajo distintos frentes la concreción de la sustentabilidad en las actividades humanas; estas son la distribución sustentable,

los sistemas de trueque y el composteo comunitario que se desarrollan a continuación. Si bien son acciones locales que bajo la complejidad global antes descrita pueden ser vistas como pequeños granos de arena, también pueden servir como ejemplos a replicar bajo las condiciones particulares de otras ciudades. Más aún pueden ser considerados como herramientas que permiten que los ciudadanos puedan sentirse parte integrante de un esfuerzo común por el cuidado del medio ambiente y los ecosistemas. Es decir, son al mismo tiempo una muestra de que las acciones que para el cuidado del planeta se deben emprender, deben integrar a las personas como parte de esta responsabilidad, dado que como señala Sen (2007) hoy en día el papel que debe desempeñar la ciudadanía en la política ambiental requiere que pensemos como agentes y no como pacientes, de ahí que sea prioritario educarnos e incluírnos en los debates públicos como parte de la importancia de la libertad.

2.5.3.1. Distribución sustentable.

La distribución de alimentos en las grandes ciudades es quizá uno de los aspectos del sistema alimentario que se toma por sentado fácilmente, los habitantes urbanos estamos acostumbrados a dirigirnos a las tiendas y supermercados sin detenernos a pensar cómo estos alimentos llegaron ahí ni la huella ecológica que su camino dejó atrás.

El ejemplo de París que se resume en el cuadro 2.8 es meritorio pues aunque su objetivo principal sea el mejoramiento de la logística de distribución, permite reconocer otros aspectos de la acción pública que se entrelazan para la distribución y acceso a los alimentos de maneras más respetuosas con el medio ambiente.

Otra ciudad que busca hacer más sustentable la distribución de los alimentos, es Barcelona, que en su búsqueda por rediseñar el plano urbano de la ciudad y mejorar el sistema de compra de los ciudadanos, ha diseñado una red de mercados techados través del instituto de Mercados de

Barcelona en cooperación con la iniciativa privada; calificados como modernos atractivos y sustentables para competir con las cadenas comerciales se han re instalado 25 mercados techados, con la meta de llegar a 40, por toda la ciudad (Forster, *et al.*, 2015).

Cuadro 2.8. Ejemplo sistemas de distribución ecosistema sustentable.

Criterio	Ecosistema sustentable.
Ciudad	París, Francia.
Denominación del programa	Hôtel logistique Chapelle International (2013).
Descripción	Busca un mejoramiento de las condiciones ambientales a través de la disminución del uso de diésel y otros contaminantes hasta en un 50% para el 2017. Forma parte de un plan integral de los planes y acciones para cumplir con los compromisos de la ciudad para una logística urbana sustentable del documento <i>Charte en faveur d'une logistique urbaine durable</i> . La alcaldía alienta a través de una empresa pública que los proveedores de alimentos firmen un contrato por el cual se distribuyan a un centro creado exclusivamente para el propósito, el <i>Hôtel logistique Chapelle International</i> , el cual a través de la empresa pública SOGARIS es un centro multi-logístico de 42,000m ² utilizado por las compañías de alimentos, que después se distribuyen a los distintos barrios con vehículos menos contaminantes o utilizando las redes fluviales.

Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos que de manera importante buscan reducir los impactos al medio ambiente es encontrar estrategias de reducción del desperdicio alimentario. Las cifras más conservadoras estiman que 1/3 de los alimentos que se producen en el mundo terminan en la basura, de ahí que existan muchas iniciativas para aminorar este problema. París es también un buen ejemplo pues ha buscado la recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos través del *Pacto Nacional contra el desperdicio de alimentos (2012)*. El municipio apoya la recolección de alimentos con apoyo logístico para la organización de la sociedad civil encargada de revisarlos y redistribuirlos y cuyo último objetivo es reducir el desperdicio de alimentos en un 50% para el 2025. (Forster, T. *et al.*, 2015). Medidas similares contra el desperdicio son tomadas en otros lugares. En Copenhague, Dinamarca hay un supermercado que vende sólo comida que

bajo las regulaciones está a punto de expirar o que tiene empaques dañados, lo que en un supermercado tradicional hubiera significado tirarse a la basura, esta iniciativa ya se ha reproducido en Leeds, en el Reino Unido, así como otras ciudades en Alemania. En una instancia más allá de los logros locales, ejemplo de las posibilidades que lo local incide en una escala más amplia; en Italia, el 19 de agosto de 2016 se publicó la Ley 166/16 que tiene por objetivo reducir los desperdicios de alimentos en todo el sistema alimentario a través de un Plan Nacional que contiene distintas medidas que van desde la rebaja de precios de productos a caducar hasta la donación y distribución de productos sin vender.

En general existen muchas iniciativas globales que de manera importante buscan reducir de forma significativa el desperdicio de alimentos en todo el sistema alimentario, la gran mayoría son iniciativas por parte de la sociedad civil que buscan incidir para que las propias empresas de alimentos reduzcan las porciones hasta iniciativas totalmente localizadas a nivel barrial como los refrigeradores en la calle donde los ciudadanos pueden depositar alimentos en buen estado y que pueden servir de cena para alguien más. En Londres, por ejemplo la organización *Casserole Club* con ayuda de las autoridades locales, ha desarrollado aplicaciones móviles a través de las cuales las personas pueden compartir alimentos caseros con otras que por cualquier circunstancia no pueden o quieren cocinar, los extraños se conectan para acceder a las comidas caseras o simplemente para compartir el momento.

En una ciudad donde los pobres urbanos ven comprometida su SAyN, de manera importante debido a la dinámica de desposesión, la generosidad resulta un valor muy apreciado, las buenas prácticas antes descritas, son así ilustrativas y esperanzadoras de que el regreso a valores no capitalistas como esta generosidad o la reciprocidad comienza a ser parte de las posibilidades no sólo de reducir el desperdicio, sino también de crear lazos comunitarios y de

devolver a la otrora actividad económica a un ámbito más amplio de lo social. Otros ejemplos de esta generosidad y solidaridad comunitaria que están surgiendo en las ciudades son la búsqueda, recolección y consumo de alimentos que crecen en las ciudades como parte del paisaje, o de frutos silvestres, práctica conocida como *foraging*, término que significa escarbar en búsqueda de comida, puede remitir a una escena poco agradable, sin embargo, se utiliza para identificar prácticas cada vez más comunes en muchas ciudades donde las personas encuentran plantas o frutos comestibles en espacios públicos como parques, patios de iglesias, jardines universitarios, etc, las recolectan, las distribuyen a otros o las consumen ellos mismos.⁶⁴ En Hamilton, Nueva Zelanda esta práctica es reconocida y aceptada por el Consejo Municipal que provee listas de lugares donde se puede llevar a cabo explicando al mismo tiempo algunas regulaciones para ello.⁶⁵

En Estados Unidos, se practica el *gleaning*, o recogida, la cual es una práctica antigua en la que los agricultores debían dejar una parte de su cosecha a los menos afortunados. Hoy en día, con una mayor atención al desperdicio de alimentos y la necesidad de productos frescos en los bancos de alimentos locales, el acto de recolectar productos dejados atrás que no se pueden vender en granjas y mercados de agricultores ha crecido de manera importante. (FoodTank, s.f.)

⁶⁴ La recolección de frutas en árboles que crecen en las ciudades puede ser una práctica muy positiva, y de la cual se han encargado organizaciones de la sociedad civil para llevarla a cabo, tal es el caso de *Concrete Jungle* en Atlanta, Estados Unidos, donde la gran cantidad de manzanas y otros frutos que crecen en los caminos se recolectan para ser entregadas a organizaciones caritativas. En 2009 cuando comenzó actividades se donaron 1,827 libras de frutas, para el 2016, la cifra fue de 3,648 libras. Concrete Jungle, (2016). *Donation Statistics*. Recuperado de <https://www.concrete-jungle.org/about/donation-statistics/>.

⁶⁵ En ciudades como Nueva York, San Francisco o Portland en Estados Unidos, esta práctica crece cada vez más, pero se encuentra organizada por la sociedad civil, a diferencia del ejemplo de Hamilton. En estas ciudades incluso se organizan excursiones para llevarla a cabo de forma correcta. Las nuevas tecnologías digitales han ayudado mucho a la expansión de esta práctica. *Google Maps*, por ejemplo, provee mapas para llevarla a cabo en algunas ciudades. El *Denver fruit map* en Colorado, Estados Unidos, provee la localización de 174 árboles en la ciudad donde se puede encontrar árboles de manzanas, peras, duraznos, ciruelas, etc. La organización de la sociedad civil *fallingfruit.org* es internacional y en ella se puede consultar un mapa con ciudades alrededor del mundo donde se puede llevar a cabo esta práctica.

Este tipo de prácticas pueden ser vistas como una mejora a la SAyN de los ciudadanos pero también son oportunidades de atar lo urbano con la naturaleza y volver a reconocer su valor pues, como señala Deutsch *et al.* (2013) “los centros urbanos cada vez más se han desvinculado de la naturaleza y perdido las conexiones con la base de recursos de la que dependen para su producción de alimentos” (p. 50). Es decir, representan un recordatorio de nuestra dependencia con los ecosistemas y un compromiso para su mejor cuidado.

2.5.3.2. Sistemas de trueque.

El trueque nos recuerda Polany, (1992) representa una función económica incrustada en un ámbito social como lo es también la reciprocidad. El ejemplo del cuadro 2.9 en Brasil llamado *Cambio Verde* ilustra esta función económica que nació con la idea de fomentar el combate de desperdicios, la conservación ambiental, y el desarrollo sustentable, además de ayudar a combatir el hambre.

Cuadro 2.9. Ejemplo de trueque, intercambio de materiales reciclables por alimentos.

Criterio	Ecosistema sustentable.
Ciudad	Curitiba, Brasil.
Denominación del programa	<i>Programa Câmbio Verde.</i> (1991)
Descripción	Tiene por objetivo ser parte de la política local para luchar contra el hambre, que abarca cuestiones tales como los residuos, generación de ingresos, la conservación ecológica y el estímulo a la producción. Consiste en el intercambio de materiales reciclables por productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar de la zona periurbana. Es una compra institucional a productores a través de la Federación de Paraná (FEPAR). El recurso para la compra de alimentos es del presupuesto del Departamento Municipal de Medio Ambiente SMMA. Existen 101 lugares de intercambio en la ciudad y se instalan cada 15 días. Por ejemplo, cuatro kilos de basura vale un kilo de frutas y verduras. También se puede intercambiar aceites vegetales y animales, cada 2 litros de aceite equivale a 1 kg de alimento.

Fuente: Elaboración propia.

La iniciativa brasileña ya se replica en otros lugares como en la Ciudad de México que tiene un programa similar que denomina *Mercado de Truque*, que se discutirá más ampliamente en el capítulo 4 del presente trabajo. Ambos ejemplos además de que impactan a todos los elementos del sistema alimentario, resultan enriquecedores para ilustrar que el intercambio que se da en los sistemas de trueque tiene como base la reciprocidad, y no la ganancia monetaria, es de alguna manera una rebelión contra el orden capitalista empobrecido en valores que se resumen en el beneficio personal y la ganancia máxima.

2.5.3.3. Composteo Comunitario.

El composteo, es un excelente ejemplo de involucramiento de las personas en las políticas ambientales, incluso puede llegar más allá y ser también un programa que aporta a la construcción de capacidades de los más vulnerables, como muestra el caso de la ciudad de Nueva York, que se resume en el cuadro 2.10 ya que además de proporcionar educación para la creación de composta que puede tener una recompensa económica.

Otro ejemplo de composteo proviene del ayuntamiento de París, que en su distrito más poblado desde el 2015 se asoció con una empresa local para el establecimiento de la recogida de residuos de alimentos de sus 20 escuelas y un colegio, y su transporte a una planta de biogás. Práctica que ha permeado de manera nacional dado que a partir de la experiencia parisina desde el 1 de enero de 2016, por ley, en toda Francia se requiere que todos los establecimientos que generan más de 10 toneladas de residuos orgánicos al año tienen la obligación de ordenar, recoger y mejorarlos con composta. Finalmente, otro ejemplo para el manejo de desperdicios alimentarios es el de la ciudad de Riga, capital de Letonia, que a través de la empresa pública *Getlini-EKO*, opera el vertedero de residuos orgánicos *Getlini*, el cual genera biogás o energía verde. Esta energía se utiliza para invernaderos que cultivan tomates fuera de temporada. Se han llegado a cosechar

390 toneladas de tomates que se distribuyen en los supermercados de la ciudad. Además de mejorar el acceso de las personas a este producto se debe valorar que esta práctica ejemplifica como el desperdicio de alimentos se transforma en energía y en alimentos creando así un sistema alimentario virtuoso. La parte educativa del programa incluye visitas del público al vertedero para lograr conciencia en la separación correcta, reducción de residuos orgánicos y reciclaje. Sin dunda una práctica que ayuda a la sustentabilidad del medio ambiente y aporta para mejorar la condición de SAyN de los habitantes de Riga.

Cuadro 2.10. Ejemplo de composteo comunitario.

Criterio	Ecosistema sustentable.
Ciudad	Nueva York, Estados Unidos de América.
Denominación del programa	Composteo comunitario
Descripción	Su objetivo es reducir los productos orgánicos de la basura y utilizar la composta generada para el cuidado de los espacios verdes de la ciudad. En menor proporción se usa para recompensar económicamente a los voluntarios y para incentivar la participación de la comunidad y como un programa educativo que busca el desarrollo de habilidades y conocimiento para producir y utilizar composta. Consiste en la creación de espacios donde los residentes, y en ocasiones las empresas, pueden traer sus residuos orgánicos para hacer composta. El Departamento de Saneamiento de Nueva York (DSNY) junto con la Oficina de prevención de residuos, reutilización y el reciclado (BWPRR) y el Consejo de Composteo de Nueva York (NCCC) coordinan los 225 sitios de producción de composta comunitaria en los cinco condados: Manhattan, Brooklyn, Queens, Staten Island y el Bronx. Existen dos modalidades. 1. Sitios de composteo donde sólo se aceptan los residuos de residentes registrados y que pagan una cuota para depositar sus residuos o 2. Sitios donde el público en general puede depositar sus residuos. Algunos sitios aceptan los desechos que generan negocios como restaurantes y cafeterías.

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar se desea destacar con estos ejemplos agrupados bajo el criterio de ecosistema sustentable, que contra la destrucción de los ecosistemas reflejo de un orden internacional dominado por las grandes corporaciones agroalimentarias, las ciudades se erigen como espacios para que, con pequeñas acciones, se visibilice la interacción naturaleza sociedad y se siembre la

semilla para establecer límites a la producción agroalimentaria industrial que arrasa con ecosistemas globales poniendo en peligro el sustento alimentario de millones de personas.

Para finalizar el capítulo el último apartado profundiza el caso de la Ciudad de Belo Horizonte en Brasil, dada la relevancia que en distintos aspectos de mercado social, agente activo y ecosistema sustentables se pueden observar en una sola ciudad se hace necesario profundizar en este ejemplo.

2.6. La política de seguridad alimentaria de Belo Horizonte, Brasil. Un modelo de buenas prácticas.

La ciudad de Belo Horizonte, BH en Brasil, es un caso especial de buenas prácticas reconocido internacionalmente, y reproducido a nivel federal, gracias a su efectividad; es un ejemplo muy interesante para inspirar el diseño una política alimentaria urbana. Específicamente el desarrollo en este apartado pretende comprender las lecciones que se pueden aprender de esta estrategia para reducir la IA en un contexto urbano.

Situada en la región sudeste de Brasil, es la capital del estado de Minas Gerais y actualmente hogar de 2.5 millones de personas. En 1993 fue la primera ciudad en Brasil, y probablemente en el mundo, que reconoció que la apremiante malnutrición del 38% de las familias de la región que vivían por debajo de la línea de pobreza y afectaba al 44% de los niños, requería de la intervención gubernamental efectiva (Rocha, 2001).

Descrito como “un sistema alimentario alternativo, que se concentra en la seguridad alimentaria y nutricional promovida por una política pública” (Rocha, 2016, p. 29), durante más de 20 años ha desarrollado una estrategia pública integral cimentada bajo el principio rector de que la alimentación es un derecho humano básico (Rocha, Burlandy y Maluf, 2012), y que es obligación del gobierno garantizar ese derecho (Rocha, 2001; Baker, y de Zeeuw, 2015). El

derecho humano a la alimentación ha sido establecido por muchos países, particularmente en América Latina (World Future Council, 2014) y es frecuentemente mencionado en otras estrategias urbanas, sin embargo, hace 24 años este principio resultó innovador y retador.

Bajo el escrutinio académico, se ha encontrado además, que la acción pública de BH, se desarrolla bajo los principios de justicia social, es decir favoreciendo a los grupos sociales más vulnerables; universalidad, que si ser contrario al anterior, busca no estigmatizar a la población objetivo; además de otorgar gran importancia tanto a la calidad como a la seguridad sanitaria de los alimentos. (Rocha, 2016; Sonnino y Marsden, 2006). Finalmente la estrategia del gobierno municipal se lleva a cabo bajo el principio de integración del sector privado y de la sociedad civil tanto en la creación, pero también en el seguimiento y evaluación de las acciones públicas, dinámica que resultaba singular e innovadora, hace más de 20 años, que en la actualidad refiere a formas de gobernar bajo el concepto de gobernanza.

Como antecedente, es importante señalar que la construcción de acciones por parte de la sociedad civil para mejorar la SA de los brasileños tiene una larga historia en el país. Uno de los movimientos sociales más importantes fue el de *La Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria y por la Vida*, en los años noventa. Movimiento social muy amplio, liderado por el sociólogo y activista Herbert de Souza. Dicho movimiento buscaba sensibilizar y concientizar a la ciudadanía sobre el hambre y la pobreza. Formó comités de solidaridad y lucha contra el hambre. La primera campaña de *Acción Ciudadana* tuvo como lema: *Fome Zero* (Hambre Cero). La influencia del pensamiento de *Bethinho*, como fue popularmente apodado, radica en que su lucha era enarbolada por el principio de la ciudadanía, la cual no debía ser vista solamente como la adquisición de derechos civiles y políticos sino también económicos, en sus palabras “ En Brasil, la ciudadanía es fundamentalmente la lucha contra la exclusión social y la miseria, y la

movilización concreta para cambiar las estructuras que benefician a unos pocos. El hambre es la realidad, el efecto y el síntoma de la falta de ciudadanía” (Rehill, 2013, p. 2). Puede inferirse entonces cómo la acción pública en Brasil contra la IA se encuentra en el ejercicio de la ciudadanía, con el respeto a los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación. También cabe resaltar que desde los años ochenta del siglo XX, los programas gubernamentales están marcados por la presencia de comisiones y comités que cuentan con la presencia de la sociedad civil. El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (1973-1997), vinculado al Ministerio de Salud, responsable de la política de alimentación y nutrición en Brasil en el período, tuvo como parte de su organigrama el Consejo Consultivo Técnico Científico en Alimentación y Nutrición. Un consejo que parece ser la semilla, de las actuales estructuras administrativas en la lucha contra el hambre del país. Se destaca también que bajo la presidencia de Itamar Franco, en 1993 se creó el primer *Conselho Nacional de Segurança Alimentar*, órgano consultivo de Presidente de la República, integrado por nueve ministros y 21 representantes de la sociedad civil y la Secretaría General de la Presidencia, cuyo mandato consistió en articular los tres niveles de gobierno y la sociedad, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en la revisión de los programas federales existentes entonces y que permitieran preparar el Plan de Lucha contra el Hambre y la Pobreza. No obstante este Consejo solo duró dos años.

Es en esta coyuntura que el alcalde de BH, Patrus Ananias creó en 1993 la *Secretaría Municipal Adjunta de Abastecimento*, SMAAB, hoy *Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional*, SMASAN, por sus siglas en portugués, que con sólo el 2% del presupuesto municipal beneficia con sus distintos programas a 30 mil ciudadanos diariamente (World Future Council, 2014).⁶⁶

⁶⁶La primera directora de la Secretaria fue Maria Nabuco, experta académica en seguridad alimentaria. Actualmente trabajan 180 empleados entre ellos 30 nutriólogos (World Future Council, 2014).

La tarea de esta Secretaría consistió en el desarrollo de una política pública integral para combatir el hambre y la malnutrición a través de distintos programas en el que se reconoció que la alimentación es un derecho humano, no una mercancía y las personas son ciudadanos y no simples consumidores.

SMASAN trabaja con tres líneas de acción. (Rocha, 2001; Rocha y Lessa, 2009):

1. Prevenir y reducir la desnutrición de niños, mujeres embarazadas, lactantes y ancianos además de promover hábitos alimentarios saludables.
2. Mejorar el acceso tanto físico como económico de los alimentos; con alianzas con el sector privado, acercar alimentos frescos a áreas de la ciudad previamente descuidadas por los mercados comerciales así como regular tanto precios como calidad de alimentos básicos, frutas y verduras.
3. Incrementar la producción y oferta alimentaria.

Bajo estas líneas de acción se desarrollaron distintos programas que han evolucionado con el tiempo para adecuarse a los intereses y necesidades de los involucrados y como resultado del trabajo de gobernanza. El cuadro 2.11 señala los distintos programas los cuales se clasifican en 6 líneas de trabajo.

La primera de estas líneas, ventas de alimentos subsidiados, comprende Los *Restaurantes Populares*, sirven comida caliente, es decir desayuno, almuerzo y cena; con un costo de 2 reales. Actualmente hay 5 en la ciudad. El más grande de ellos, en las inmediaciones del centro de la ciudad, sirve 5500 comidas calientes diariamente. Y *Sacolões ABasteCer* popularmente conocido como ABC, alimentos de bajo costo, son establecimientos que el municipio licita para la venta de alimentos frescos, como frutas y verduras. Los vendedores obtienen un espacio gratuito donde ofrecen sus productos a cambio de vender 20 productos frescos al precio máximo de R \$1.19 por

kilo, El SMASAN controla además de los precios, la calidad y la gama de productos.

La línea de trabajo de Asistencia Alimentaria y Nutricional, aborda la provisión de alimentos y asistencia nutricional básica de los grupos en riesgo como niños, adultos mayores, la juventud y las personas sin hogar. El *Programa Assistência Alimentar à População*, proporciona entre el 15 al 100% de las necesidades diarias de alimentación a personas que se encuentran en jardines de niños, albergues y asilos. *Alimentação Escolar* es un programa nacional, es decir, no es exclusivo de BH, que beneficia a 53 millones de estudiantes en todo Brasil. En BH abarca a 53 mil estudiantes en edades entre 6 y 14 años (Mendoza, y Rocha, 2015), que estudian en las 181 escuelas municipales que reciben al menos, un almuerzo caliente que se prepara en las cocinas habilitadas para ello dentro de las propias escuelas.⁶⁷ Dicho programa se ha fortalecido con el programa federal denominado *Programa de Adquisición de Alimentos*, PAA, Programa de compras públicas de alimentos provenientes de pequeños productores regionales, para fortalecer la agricultura familiar, así como con la ley de adquisición mínima del 30%, por medio de la cual, los alimentos que se compran para el Programa de Alimentación Escolar deben provenir al menos en un 30% del PAA, es decir de la agricultura familiar. De esta forma se asegura un ingreso para los pequeños productores y al mismo tiempo se beneficia la alimentación de los escolares que ven incluidos en sus menús alimentos frescos provenientes de su región.

Por su parte, el programa de *Banco de Alimentos* es un programa que forma parte de la estrategia federal de *Fome Zero*, que promueven compras directas por parte del Estado de cosechas y leche provenientes de los pequeños productores regionales para usarse dentro de distintos programas, como los almuerzos escolares, restaurantes populares o los Bancos de Alimentos. A diferencia del común de la operación de estos bancos en el mundo, no son un instrumento para

⁶⁷ En 58 escuelas además del almuerzo, los alumnos reciben un vaso de leche, y en 26 de ellas los alumnos reciben un menú completo de cuatro comidas, pues estas escuelas atienden estudiantes a tiempo completo.

evitar el desperdicio alimentario, ni se distribuyen alimentos directamente. El Banco de Alimentos funciona en conjunto con el PAA, es decir, forman parte de las compras públicas que el gobierno hace a los pequeños productores de la región, por supuesto que también se reciben donaciones, pero éstas están reguladas por normas exigentes al respecto.⁶⁸ Operan como centros donde los alimentos que se reciben se seleccionan y empaquetan y envían para ser utilizados o los programas de asistencia alimentaria a la población, en los programas de alimentación escolar o los restaurantes populares.

Bajo la línea de trabajo de suministro y regulación de mercados de alimentos, el Programa *Direto da Roça* permite la comercialización de productos frescos de pequeños productores, directamente al público eliminando la intermediación, su principal objetivo es garantizar el acceso de la población a productos de calidad a precios por debajo del mercado. Dos programas atienden el comercio de alimentos la *Central de Abastecimento Municipal* para comercio de alimentos al mayoreo y menudeo; mientras que los *Mercados Distritais*, son administrados por SMASAN pero son licitados para su uso a la iniciativa privada. *Pesquisa da Cesta Básica*, es un programa con carácter informativo, por medio del cual se da a conocer el costo de la canasta básica, 13 productos alimentarios y de higiene personal en distintos supermercados para que las personas puedan decidir dónde comprar más barato. Por su parte, los programas *Feiras de Orgânicos* y *Feiras Livres e Feiras Modelo* permiten la venta de productos frescos, frutas, verduras, etc. en espacios públicos como calles, plazas de la ciudad. Las *feiras modelo* lo hacen en horarios meridianos de 5 a 10. Las *Feiras de Orgânicos* venden productos certificados como producción orgánica por el Ministerio de Agricultura y Abastecimento.

⁶⁸ Bajo la legislación concerniente a la operación de Banco de alimentos, se puede acusar criminalmente a los donadores en caso de efectos negativos en la salud por alimentos en mal estado (Rocha, 2014).

Cuadro 2.11. Programas de seguridad alimentaria de la Ciudad de Belo Horizonte.

Línea de trabajo	Programa
Venta de Alimentos Subsidiados	<i>Restaurantes e Refeitório Popular.</i> <i>Sacolões ABasteCer.</i>
Asistencia Alimentaria y Nutricional	<i>Programa Assistência Alimentar à População.</i> <i>Alimentação Escolar.</i> <i>Banco de Alimentos.</i>
Suministro y regulación de mercados de alimentos	<i>Direto da Roça.</i> <i>Central de Abastecimento Municipal.</i> <i>Mercados Distritais.</i> <i>Pesquisa da Cesta Básica.</i> <i>Feiras de Orgânicos.</i> <i>Feiras Livres e Feiras Modelo.</i>
Apoyo a la Agricultura Urbana	<i>Hortas Escolares e Comunitárias.</i> <i>Pro-Pómar.</i> <i>Plantio em Espaços Alternativos.</i>
Educación para el Consumo de Alimentos	<i>Programa de Mobilização e Educação Alimentar e Nutricional.</i>
Generación de Empleo e Ingresos	<i>Mercado de Lagoinha</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de Rocha (2017) y Sitio web de *Prefeitura de Belo Horizonte*. Recuperado de <https://prefeitura.pbh.gov.br/>

Los programas de apoyo a la agricultura urbana tienen 3 divisiones, *Pro-Pómar* incentiva la agricultura urbana de *pomares caseiros* o huertos urbanos, *Las Hortas escolares e comunitárias* que promueven la agricultura urbana como herramienta educativa, de salud, de experiencia de producción y terapia ocupacional y *Plantio em Espaços Alternativos* cuya población objetivo es la favela donde se seleccionan miembros de la comunidad para cuidar los árboles y la fruta es para todos los ciudadanos que quieran recogerla.

En educación para el consumo de alimentos se incluye el *Programa de Mobilização e Educação Alimentar e Nutricional* el cual, en conjunto con ministerios de Salud, Educación y Políticas Sociales, lleva a cabo cerca de 40 cursos de preparación de alimentos, así como talleres para niños, padres y maestros. Se desarrollan guías alimentarias, manuales y afiches para comunicar información que promueve buenas prácticas de seguridad e higiene en la manipulación de alimentos.

Por último, en la línea de generación de empleo y de ingresos, *Mercado de Lagoinha* es un programa de formación alimentaria, una escuela de panadería y cocina pedagógica. La formación es gratuita, previo registro de alumnos. En él se han capacitado a 32 mil personas a las que se les otorga una perspectiva de trabajo y generación de ingresos.

De manera general los distintos programas, que cabe añadir se han transformado con el paso de los años, algunos han desaparecido, y otros nuevos se han creado, pero todos han gozado de un éxito palpable en la reducción de hambre y malnutrición. Esto ha llevado a BH al reconocimiento no solo dentro de Brasil, donde ya se ha mencionado la estrategia ha inspirado programas federales, sino también a nivel internacional. En 2009 el municipio de Belo Horizonte fue reconocido con el *The Future Policy Award*, como “la política pública más integral para abolir el hambre” y porque cuando el premio fue entregado se reportó que “El hambre ha sido casi eliminada por el costo de menos de 10 millones de dólares por año, sólo el 2% del presupuesto anual de la ciudad, [en otras palabras] los números hablan por sí mismos: 60% menos niños habían muerto, 25% menos personas viven en la pobreza, 75% menos niños menores de 5 años fueron hospitalizados por malnutrición, 40% de la población se beneficia directamente de los programas, 40% de las personas en BH reportan consumo frecuente de frutas y hortalizas; cuando el promedio nacional es sólo 32% , 10 millones de agricultores tienen acceso al crédito, 700.000 por primera vez en su vida” (World Future Council, 2009).

A lo largo de más de veinte años, la estrategia contra el hambre en BH sigue siendo un ejemplo de buenas prácticas en las ciudades. Los programas han evolucionado, y su permanencia a lo largo del tiempo, de acuerdo con Rocha, (2017) se debe a 4 factores: El primero es un marco institucional que a nivel federal apoya la SAyN de los brasileños. La institucionalización de la seguridad alimentaria a nivel federal tiene su origen en el programa *Fome Zero*, Hambre Cero,

instaurado por el Presidente Luis I. “Lula” da Silva, en 2003.⁶⁹ Programa que a su vez tuvo su inspiración en BH. Como parte de esta institucionalización, se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, cuyo primer Ministro fue el ex alcalde belo horizontino Patrus Ananias; se recreó el *Conselho Nacional de Segurança Alimentar*, Consea, por sus siglas en portugués; reconocido como un espacio de democracia participativa donde se debate, propone y monitorean las acciones públicas en la lucha contra la IA en Brasil. 2/3 de sus participantes son miembros de la sociedad civil y 1/3 representantes del gobierno. Existe en los 3 niveles de gobierno y ha jugado un papel primordial en la promoción de la política, las estructuras y las leyes para promover y proteger el derecho humano a la alimentación. (FAO, 2014e, p.29) Entre sus mayores logros se encuentran la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, promulgada en 2006, y la enmienda la Constitucional en 2010 estableciendo el derecho humano a la alimentación para todos los brasileños.

Ambos instrumentos jurídicos son parte esencial de la institucionalización, ya que en dicho marco legal, la nutrición adecuada es un derecho fundamental inherente a la dignidad humana, que además es obligación del Estado velar por su cumplimiento (Maluf, 2010). Ambos también permitieron a su vez la creación del *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)* donde se monitorea el cumplimiento al derecho a la alimentación, con indicadores concretos para medir su progreso.

Este soporte institucional ha sido benéfico para el incremento de financiamiento a los programas, ejemplos de ello son la construcción de tres Restaurantes Populares que se sumaron al original vía fondos del Programa *Fome Zero*. O la vinculación que distintos programas tienen

⁶⁹ *Fome Zero* se compone de más de 30 programas, abarca 19 Ministerios que tienen el mandato de aliviar la pobreza como uno de los aspectos clave de un enfoque mucho más amplio para promover la seguridad alimentaria y nutricional. Se organiza en 4 áreas prioritarias: Acceso a los alimentos, fortalecimiento de la agricultura familiar, generación de ingreso, movilización y participación social (FAO, 2014e).

con el programa federal de PAA.

En segundo lugar, la operación de los programas se lleva a cabo en conjunto con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, permitiendo tanto una especie de blindaje ante los cambios de administraciones en la ciudad, como también la institucionalización de una forma de trabajo, es decir la presencia de estos sectores en la creación de políticas públicas, su implementación y su monitoreo. El ejemplo más notorio de esto son los Consejos de Política Alimentaria, que existen tanto a nivel municipal como federal, que como espacios de diálogo promueven la intersectorialidad de los programas desde una perspectiva integral (Rocha, Burlandy, y Maluf, 2012).

Tercero, el reconocimiento que dentro de Brasil, pero también a nivel internacional ha ganado la estrategia de BH, le ha retribuido excelentes relaciones públicas a la ciudad, un activo que, los políticos poco afines a la estrategia, tampoco están dispuestos a perder.⁷⁰ Esto a su vez ha servido para reforzar los programas y asegurar su continuidad a pesar de los desafíos y dificultades políticas que ha tenido que enfrentar a lo largo de 24 años de existencia.⁷¹

Por último, el equipo de servidores públicos que trabajan en SMASAN, han hecho una carrera en la Secretaria, muchos de ellos han trabajado ahí desde que se formó el equipo original, poseen un alto grado de compromiso y ha sido parte de su tarea educar en los beneficios y compromiso a cada uno de los directores, que son nombrados por el Alcalde, en la ética del trabajo que realizan.

Varias son las lecciones que se pueden observar desde el ejemplo de BH para la SAyN de

⁷⁰ De acuerdo con Rocha (2017) la estrategia de Belo Horizonte ha inspirado movimientos de la sociedad civil en busca de estrategias contra la inseguridad alimentaria, como son los casos de la ciudad de Windhoek en Namibia y Cape Town en Sudáfrica.

⁷¹ Rocha (2017). Señala que algunos desafíos han sido la disminución del apoyo de alto nivel con la que originalmente contó el SMAB, por ejemplo, en 2005 perdió su condición de departamento independiente y pasó a ser subdivisión del Departamento de Políticas Sociales.

los habitantes de las ciudades. La primera de estas lecciones parte de la concepción misma del derecho a la alimentación con el que se detonó la estrategia y sus programas componentes. En esta ciudad el ejercicio de la ciudadanía no sólo es político sino económico, entre otros derechos económicos, es responsabilidad del Estado garantizar que sus gobernados tengan un acceso económico y físico a los alimentos. Es en suma, un Estado comprometido a crear facilidades sociales para hacer cumplir este derecho. Un ejemplo especial de esto, es el programa de *Banco de Alimentos* cuya operación, no es una forma para que el Estado delegue esta obligación en la sociedad civil, como es la crítica común en otros países (Rocha, 2014), sino que es el Estado cumpliendo su deber, a través de una estrategia integral que impacta a varios elementos del sistema alimentario, comenzando por la producción de alimentos, la transformación y el consumo. El valor principal de esto radica en que “BH ha podido formar una política de derecho a la alimentación aun formando parte de los mercados globales, de forma independiente de las estrategias neoliberales” (Rocha, 2014). Esto se resaltaría como un Estado que ha hecho frente al orden impuesto por los regímenes alimentarios con políticas y programas sociales bien coordinados y liderados.

Otra lección, es que los distintos programas de BH promueven un acceso equitativo económico y físico de los alimentos para todos los ciudadanos; por ejemplo los programas de *Restaurantes e Refeitório Popular*, *Sacolões ABasteCer*, si bien fueron concebidos para los inseguros alimentariamente, atienden al principio de universalidad, y cualquier belo-horizontino que lo desee pueden beneficiarse de ellos. Esta misma característica de universalidad se observa en otros programas como el programa de alimentación escolar o las distintas *feiras*, o *Pesquisa da Cesta Básica*.

La estrategia de BH también aporta una gran lección respecto a los sistema alimentario

urbano capaz de integrar un mercado social con beneficios para la región, y no sólo para la ciudad, lo cual se logra con la integración de los programas *Directo da Roca*, *Restaurante e Refertorio Popular y Sacolaos*, *ABasteCer* y el Programa de Alimentación Escolar y Banco de Alimentos, al programa federal de PAA. Se resalta la integralidad en el sentido de que son ejemplos claros de acciones para mejorar el acceso físico y económico de alimentos nutritivos con características de universalidad y que además trae beneficios a los pequeños económicos a los pequeños productores y de saludo para los ciudadanos.

Los distintos puntos de venta, de *ABasteCer* distribuidos por todo BH hacen que de él puedan beneficiarse los habitantes de la ciudad sin importar su condición económica, es también muy importante que además existe en este programa una política de regulación de los precios de alimentos básicos, del cual se benefician todos. Además, en conjunto con *Direto da Roça y las Feiras de alimentos* se asegura una adecuada nutrición que contribuya a la salud pública, objetivo primordial en estrategias urbanas de sistemas alimentarios sustentables. Se pueden considerar como programas ejemplares de un mercado social, debido a la eliminación de intermediarios entre productor y consumidor con los beneficios ya descritos. De hecho, “BH es la única ciudad grande en todo Brasil, donde la venta de productos frescos como frutas y verduras, a través de estas tiendas alternativas sobrepasa la que se hace a través de los supermercados” (Rocha, Burlandy y Maluf, 2012, p. 524).

Por otro lado, los programas que plantean buenas prácticas bajo un criterio de agente activo son los 3 programas de promoción de la agricultura urbana, *Hortas Escolares e Comunitárias*, *Pró-Pomar* y *Programa Oficinas de Plantio em Espaços Alternativos*, así como los dos programas en el que se prioriza la educación como *Programa de Mobilização e Educação Alimentar e Nutricional* y el *Mercado de Lagoinha*, el Programa de *Pesquisa da Cesta Básica* con el que se

toman decisiones informadas sobre el precio de los alimentos.

Finalmente, se destaca que en el tema de gobernanza, el programa de alimentación escolar ofrece el mejor ejemplo de esta dinámica, dado que su funcionamiento requiere de una asociación entre el gobierno estatal que aporta 3% de los recursos, el municipal debe aportar el 42% , el resto de los recursos provienen de fundaciones de la sociedad civil, y el sector privado; existe una coordinación entre las distintas dependencias que hacen posible su operación; además de que funcionan bajo un Consejo de Alimentación Escolar compuesto por miembros de la sociedad civil, autoridades educativas y de otros miembros del gobierno municipal que tiene la tarea de vigilar el uso de los recursos y aprobación del menú escolar (Rocha, 2009). En suma, una forma de hacer políticas públicas de manera más coherente, mejor integrada, coordinada, y más inclusiva.⁷²

2.7. Reflexiones finales del capítulo.

En este capítulo analizó la cuestión alimentaria de las ciudades para entender las características y desafíos de los sistemas alimentarios urbanos y para revisar cómo distintas ciudades en el mundo responden de forma local a los problemas de malnutrición de sus habitantes. Se examinaron estrategias y programas de política alimentaria que se llevan a cabo en otras ciudades del mundo que se caracterizan por ser prácticas emancipadoras en las que las consideraciones ambientales y sociales se categorizan a la par de los aspectos económicos del sistema alimentario. En primera instancia, se entendió que las ciudades contemporáneas son ejemplo vivo de cómo los regímenes alimentarios han creado un sistema alimentario desigual, en el que existe disponibilidad física suficiente pero inaccesible para ciertos grupos de personas. Se subrayó, haciendo uso del pensamiento de Amartya Sen, la necesidad de que los habitantes de la

⁷² Aquí se entiende la *gobernanza* como un cambio en el significado de gobierno, nuevos procesos de gobernar, un cambio en las condiciones de la norma establecida, o nuevos métodos por los que la sociedad es gobernada (Rhodes, 1996, p. 652); es decir, un modo particular de gobernar en el que se han difuminado los límites, entre los sectores público y privado, lo cual conlleva un mayor grado de cooperación entre lo público y lo privado. (Natera, 2005).

ciudad cuenten con suficientes ingresos que permitan conseguir los *funcionamientos básicos*, dicho de otra forma, puedan cubrir sus necesidades básicas para aparecer en sociedad y participar de la vida comunitaria. Se encontró que algunos de los grupos urbanos que pueden considerarse más vulnerables pueden ser los hogares monoparentales, los inmigrantes, los ancianos, los indígenas, las minorías étnicas; las personas que se encuentran en estas categorías pueden ser más vulnerables a que sus activos, sus *titularidades de intercambio*, no sean suficientes para intercambiarse por alimentos de calidad nutricia, dado que estos activos deben competir con otras necesidades como el transporte, la vivienda, el vestido, la salud, en una especie de *dinámica de desposesión* que pone en peligro permanente su capacidad de alimentación en forma suficiente y nutritiva.

En segundo lugar, ante un panorama que pareciera desesperanzador, distintas ciudades en el mundo se encuentran abordando los problemas de malnutrición dentro de un encuadre colectivo para decidir cómo se produce la vida en ellas de acuerdo a valores comunitarios específicos. Así las distintas buenas prácticas en políticas públicas que se conocieron en este capítulo, si bien son respuestas públicas en el marco de una economía de mercado, ejemplifican cómo, por medio de acciones enmarcadas en lo endógeno, se ofrecen oportunidades reales de bienestar para incrementar en las personas las alternativas, oportunidades o capacidades de producir una diferencia en su condición alimentaria.

Aquí se propuso una clasificación de estas buenas prácticas en políticas públicas bajo tres criterios, *mercado social*, *agente activo* y *ecosistema sustentable*; éstas contienen características de un sistema alimentario sustentable; aquel donde la esfera económica se encuentra dentro de una esfera más amplia de lo social, o sea lo económico es una función social, respetando a su vez los límites de los ecosistemas de los que se obtienen los alimentos. Los ejemplos de un *mercado social*

como las compras públicas, los clubes de consumo o los mercados de productores conectan a los pequeños productores de alimentos con sus consumidores finales, en una conexión con características de reciprocidad que se había perdido ante el embate del paradigma industrializado. Por su parte, las prácticas dentro de la categorización de individuos que se reconocen como *agentes activos*, tales como los consejos de políticas alimentarias, el fomento a la agricultura urbana y periurbana o el apoyo a las incubadoras de negocios, tienen mucho de los preceptos por los que aboga el movimiento por la soberanía alimentaria en el que los individuos pueden tener voz y voto sobre el conjunto del sistema alimentario del que forman parte. En una sociedad democrática, nos recuerda Amartya Sen, existen menos probabilidades de caer en la inseguridad alimentaria. Finalmente, las buenas prácticas que se catalogaron como *ecosistema sustentable* tales como el trueque, el composteo comunitario e implementación de mejoras en la distribución de alimentos para reducir, en la medida de lo posible la huella ecológica, son indispensables en un sistema alimentario que se soporte por sí mismo sin comprometer los activos para las futuras generaciones, ya que si contamos con ecosistemas sanos seremos capaces de alimentarnos sanamente.

De manera particular, las lecciones que ofrece Belo Horizonte, y que se manifiestan en la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional de la ciudad, parten de la integridad de la estrategia misma. Su base, el reconocimiento del derecho a la alimentación y la obligación del Estado para garantizarlo; abarca y beneficia distintos elementos del sistema alimentario de la Ciudad, y no solamente los tradicionales dos extremos; la producción y el consumo. Esta ciudad al reconocer y alentar la participación de la sociedad civil en la creación, implementación y monitoreo de las acciones públicas crea un ambiente de gobernanza que permite desdibujar la imagen cosificada de un Estado sirviente de las corporaciones agroalimentarias. Con estos ejemplos se probó que muchas ciudades contemporáneas pretenden regular la imposición del orden

económico mundial mediante prácticas emancipadoras en las que las consideraciones ambientales y sociales se categorizan a la par de los aspectos meramente económicos del sistema alimentario. En suma, la descripción de buenas prácticas que se llevó a cabo en este capítulo permite conocer ejemplos exitosos de cómo se pueden implementar alternativas al sistema alimentario industrializado, su mera existencia hace que se eleve el estándar de lo que se espera de las ciudades del siglo XXI frente a las demandas por resistir los efectos perversos de los regímenes alimentarios. El valor de su explicación radica en que permiten visualizar conexiones sociales-económicas y ambientales que necesariamente deben hacerse para el logro efectivo de una SAyN. Estas ideas se utilizarán para pensar las formas en que el logro de este derecho se lleva a cabo en la CDMX, antes, en el siguiente capítulo, se busca conocer cómo ha respondido la política pública nacional al devenir histórico de los regímenes alimentarios e identificar las consecuencias que esta actuación ha traído al sistema alimentario del país; ello con objeto de llevar a cabo un análisis de los antecedentes que a su vez delimitan el contexto por el cual surge el marco legislativo que protege la SAyN de los habitantes de la capital del país.

Capítulo 3. La seguridad alimentaria y nutricional en México.

3.1. Introducción.

El presente capítulo busca conocer y analizar los antecedentes en la acción pública para con la SAyN de los mexicanos, a partir de la mitad del siglo XX, cuando comenzó una marcada expansión urbana en nuestro país. Antecedentes que permiten entender la respuesta pública que a la malnutrición se le ha llevado a cabo en la Ciudad de México y que se revisa en el capítulo 5 de este trabajo. Dichas estrategias a nivel federal han transitado esencialmente por 4 metas: La administración del auge agropecuario para financiar la naciente industrialización del país; la autosuficiencia alimentaria que buscó incorporar la capacidad productiva del productor campesino a la dinámica del mercado; la falsa soberanía alimentaria en la que abiertamente la política pública apoyó al agronegocio exportador y criminalizó al pequeño productor de su propia marginalidad, al mismo tiempo que se jerarquiza al mercado como medio más eficiente para alimentar a los mexicanos y la focalización en la seguridad alimentaria a través de los programas de transferencias, en la que las políticas sociales convierten a la caridad en la piedra angular de éstas al ser reducidas a su mínima expresión para ceder paso a un sistema alimentario que hace hincapié en la responsabilidad personal. Se buscó al mismo tiempo, enmarcar estas acciones dentro del marco explicativo que metodológicamente ofrece el proyecto de los regímenes alimentarios dado que cada episodio de éstos representa una coyuntura histórica en evolución hacia la hegemonía corporativa, su agricultura industrial y hacia la subordinación del Estado a los mercados (McMichael, 2015); Aquí se revisa cómo México no ha quedado fuera de estas circunstancias y ha orientado su actuación pública en concordancia con la ideología que ha naturalizado las reglas del régimen alimentario en turno; así se entienden el desmantelamiento de políticas sociales que redujeron las oportunidades de los mexicanos para alimentarse suficiente y adecuadamente, así

como el apoyo estatal sesgado hacia la producción empresarial de cultivos de exportación, generadores de divisas, que marginalizaron la producción campesina de alimentos básicos, provocando a su vez, una profundización de la dependencia al mercado internacional para satisfacer la demanda interna.

3.2. Administración del auge agroalimentario de la posguerra.

Los años cuarenta y cincuenta del siglo XX son reconocidos en la historia económica de México por una considerable expansión económica concurrente con el modelo de desarrollo económico nacional que impulsó Estados Unidos en la posguerra, por medio del cual, se construirían las economías nacionales con manufacturación articulada y sectores agropecuarios (Friedmann y McMichael, 1989). La promoción de este modelo de desarrollo económico caracterizó el inicio del régimen alimentario intensivo centrado en Estados Unidos en los años cincuenta, que instituyó para sí, una industrialización agrícola fuertemente apoyada en subsidios y control de los precios internos (McMichael, 2015). Patrón, que como se narrará a continuación fue adoptado ampliamente por nuestro país.

En México, la estrategia de crecimiento hacia adentro, fue conocida como la Política de Sustitución de Importaciones, que por cuatro décadas, buscó la construcción sólida de un sector industrial interno a través de una protección comercial. La implementación de esta estrategia coincidió con un crecimiento poblacional importante dado que, entre otras características, dicho modelo sumó una masiva inversión pública en infraestructura productiva que favoreció la concentración de poblaciones urbanas. (Cárdenas, 2015; Sobrino, 2011).

Para los años cincuenta ésta política comenzó a dar importantes frutos ya que fue la época del mayor auge agropecuario en el siglo XX, que llegó a generar excedentes para exportación de diversos cereales, oleaginosas, fibras y carnes (Cárdenas, 2015, p. 562). Atendiendo a la coyuntura

internacional de estos años, la política alimentaria en México, tuvo también como objetivo el aprovisionamiento de alimentos baratos para satisfacer esa creciente demanda urbana, ya que la población urbana pasó de 4 a 39.6 millones de personas, siendo la Zona Metropolitana de la Ciudad de México la cabeza de esta concentración al pasar de los 1.5 millones de habitantes en 1940 a 13.1 millones en 1980 (Sobrino, 2011, p. 67).

El auge agropecuario permitió al mismo tiempo una entrada de divisas necesarias para la capitalización de la industria mexicana, lo cual se cimentó esencialmente en dos pilares, los dos extremos del sistema alimentario: el apoyo a la producción agrícola y el control de los alimentos básicos por el lado del consumo (Appendini, 2001; Barquera, 2001).

Para conseguir los incrementos en la producción alimentaria,⁷³ el gobierno mexicano tuvo entre sus estrategias principales, el reparto agrario y el incremento de la productividad, por medio de la *modernización del campo* entendida como la implementación de mejoras en la producción, ampliación de las superficies de riego, uso de insumos industrializados como semillas y fertilizantes siguiendo el modelo de los Estados Unidos de América, en base a la Revolución Verde (Appendini, McNair, y Stanford, 2012, p. 64), es decir se abrazó ampliamente la promoción de la agricultura industrial que como se recordará es una de las características principales del régimen alimentario intensivo centrado en Estados Unidos. Esta tendencia pudo observarse no sólo en México, sino fue

⁷³ Esto no quiere decir que anteriormente no se haya buscado una estrategia para incrementar la producción agrícola, pues los primeros antecedentes del siglo XX con este objetivo datan de los años veinte, cuando el Presidente Calles buscó mejorar la infraestructura a través de la creación de sistemas de riego y el mejoramiento del financiamiento productivo al campo, que con distintas instituciones buscó organizar a los ejidatarios en cooperativas para acceder a distintos créditos. En 1926, por ejemplo, se expidieron dos importantes leyes al respecto, La Ley Federal de Irrigación que buscaba la construcción de distintas presas en el país así como la Ley de Crédito Agrícola que abrió distintas formas de financiamiento a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Cooperativo Agrícola y el Banco Ejidal. Ninguna de las Instituciones bancarias ni la infraestructura prometida de riego logró sus objetivos dado que fueron contaminadas con fines políticos (Herrera, 1986). A pesar de las buenas intenciones ninguno de los proyectos para mejorar la producción agrícola en los años del periodo presidencial de Calles cumplió con sus objetivos.

modelo a seguir en toda la región de América Latina, con acogida entusiasta por nuestro país junto con Brasil y Argentina. La acogida de esta ideología dominante en México comenzó con el establecimiento en 1943 del Centro Internacional del Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), con el objetivo de cultivar nuevas variedades de trigo y maíz con semillas modificadas genéticamente para un alto rendimiento y utilizando intensivamente el riego, fertilizantes químicos, pesticidas herbicidas y maquinaria pesada (Ceccon, 2008, p. 23).

Dichas políticas rindieron sus frutos puesto que efectivamente se presentaron importantes incrementos a la producción alimentaria básica, que se reflejó en una tasa promedio de crecimiento de la agricultura del 7.7%, y una contribución del sector agropecuario al PIB del 15.4% (Cárdenas, 2015, pp. 594-595). Es por ello que el auge del sector agropecuario en este periodo fue factor de expansión económica dado que “suministró mano de obra barata a los sectores urbanos, contribuyó con excedentes exportables para financiar la capitalización de la industria y le otorgó transferencias a través de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad” (Cárdenas, 2015, p. 596).

Así, condicionada por el régimen alimentario, la acción pública que fomentó la modernización del campo creó al mismo tiempo una dualidad en los modos de producción agrícola del país. Por un lado, una agricultura de tipo empresarial que logró para el país una fuente de divisas necesarias para promover el desarrollo industrial propia del modelo de sustitución de importaciones y a la cual se le dio el apoyo estatal para para las innovaciones tecnológicas de la época; y por otro la producción campesina tradicional a la cual se le marginalizó de esta modernización.⁷⁴

⁷⁴ De acuerdo con Van der Ploeg, (2010) a nivel global existen 3 modos de explotación agrícola diferentes pero entrelazados entre sí: *La agricultura campesina*, la cual entre otras características atiende a una multifuncionalidad y donde la mano de obra es la propia familia que atiende, si bien al mercado, también tiene como función su propia reproducción; *la agricultura industrial*, cuyo objetivo es la producción especializada completamente destinada al mercado y que surge de programas estatales que fomenta la modernización; como es el caso de México que aquí se

Esta dualidad de la agricultura mexicana puede explicarse de dos formas, por un lado, atendiendo a sus orígenes, se revela las implicaciones que tuvo la forma en que se distribuyeron los distritos de riego; ya que ante la premura de satisfacer la creciente demanda tanto interna como externa de productos agrícolas durante la Segunda Guerra Mundial, el Estado distribuyó nuevas extensiones de riego más grande en forma desordenada otorgando el carácter de propiedad privada y no ejidal, que fueron las que dieron origen a la agricultura empresarial y que aprovecharon mejor la infraestructura rural que apoyó el Estado, los caminos y las mejoras en la productividad de la Revolución Verde (Solís, 2000, pp. 151-152). Por otro lado, la desigualdad en el trato a los productores que comenzó en estos años fue producto a su vez de una política agraria que continuó con el reparto agrario y la reproducción de un campesinado sin más medios de producción, que la tecnología tradicional, y a la cual se le encargó el cultivo tradicional de maíz y frijol; mientras que la política agrícola se abocó al apoyo para la modernización del productor privado a través de inversiones en infraestructura con la construcción de carreteras, creación de distritos de riego, otorgamiento de subsidios a los insumos y acceso a sistemas de crédito (Appendini, 2001; Cárdenas, 2015).

Atendiendo a esta dualidad productiva, en este periodo fue evidente la ausente política pública para el campesinado de temporal, productores que se dedicaban a los cultivos básicos; pues sólo se benefició a la agricultura empresarial, sobre todo en las regiones del Noroeste y Pacífico Norte, Norte y Centro Norte que había optado por cultivos rentables como el algodón, trigo, soya, cártamo y hortalizas, desatendiendo así la producción de alimentos básicos como el maíz (Appendini 2001, pp. 47-48).

intenta explicar; y finalmente *la agricultura capitalista a gran escala*, que es una amplia red de empresas agrarias con obreros asalariados que ajustan y organizan su producción en relación con la maximización de utilidades.

En lo que refiere al otro extremo del sistema alimentario, el consumo, la acción pública se decantó por intervenir en los precios de los alimentos para que los consumidores urbanos pudieran continuar adquiriendo alimentos baratos a través de dos estrategias; una política de precios de garantía y una política de control de abasto. Para la primera, tuvo como fin cubrir el costo del cultivo y garantizar el precio al productor con objeto de regular el mercado y evitar fluctuaciones, durante los años cuarenta, se reguló a través de los precios máximos al consumidor del maíz, frijol, trigo, arroz, papa, leguminosas, aceite, grasas y carne, lo que culminó en 1953 con una política explícita de precios de garantía, para maíz, frijol y trigo.⁷⁵ En lo que refiere al control del abasto popular, en 1953 se creó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, CEIMSA, con el objetivo de intervenir en la comercialización y almacenaje de granos y que en 1961 habría de convertirse en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, (Conasupo). Ésta tuvo el encargo de comprar la producción de los agricultores a precios oficiales e importar en caso necesario, regulando así los insumos subsidiados de los productos que se demandaban en las urbes tales como masa de maíz de tortillas, pan blanco, arroz, frijol, azúcar y aceite.

Respecto al aspecto nutricional, en este periodo se asumió que la producción alimentaria era suficiente por lo que la desnutrición en la población mexicana no se consideraba como un problema de salud pública; a pesar de ello, en estos años se promovieron las primeras acciones públicas de atención con la inauguración del entonces Hospital de Enfermedades de la Nutrición, hoy Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, que impulsó en su año

⁷⁵ Se dice que se hace explícita dado que las políticas de precios de garantía de había comenzado años atrás en 1936, cuando se reguló por primera vez el precio del trigo.

de creación el programa de yodación de sal para combatir el bocio endémico, siendo el primer programa nacional en atender un problema nutricional específico.⁷⁶

3.2.1. El derrumbe del auge agroalimentario.

La marginación de la que fueron objeto los campesinos en México tuvo una seria implicación para la producción alimentaria de productos básicos en la dieta de los mexicanos, si bien la decadencia no se presentó de la misma forma para todos los cultivos, sus implicaciones a la larga si fueron desastrosas. Por ejemplo el cultivo del maíz, resistió los embates hasta 1966, cuando llegó a un máximo de 9.7 millones de toneladas, rebasando la demanda interna que era de 7.9 millones de toneladas, sin embargo, esa producción no se debió a las mejoras en la productividad campesina, sino a los repartos agrarios, convirtiendo al maíz en un producto casi exclusivo de temporal, ya que el 88% de su producción provenía de estas tierras (Appendini, 2001, p. 41).

En la década de los años sesenta, la estrategia federal en materia alimentaria continuó con la misma estrategia de la posguerra: ocuparse de los dos extremos de la cadena alimentaria. Para incrementar la producción interna de alimentos se desarrollaron esquemas en forma de subsidios directos; así se entiende la creación de empresas paraestatales, tales como Productora Nacional de Semillas, (Pronase) en 1961 o Producción Nacional de Fertilizantes (Fertimex) en 1965; (Appendini,2001, pp. 36-38). En lo que refiere al consumo, se utilizó a la Conasupo, como institución para continuar con el abasto de alimentos baratos a través de sus filiales como las

⁷⁶ Fue hasta 1962 cuando se efectuó el primer estudio sobre patrones alimentarios de la población, donde se informaba el predominio del maíz como base de la alimentación tanto del medio rural como del urbano, aunque en este último conjuntamente con el trigo; prácticamente se observaron consumos similares de frijol en ambos medios y escaso consumo de productos de origen animal en los habitantes rurales (Ávila, *et al.*, 2011, p. 37).

tiendas rurales Diconsa o la Compañía Hidratadora de Leche, creada en 1965, que después se transformaría en Leche Industrializada Conasupo-Liconsa.

A pesar de estas medidas entrada la década de los sesenta los estímulos para el crecimiento agrícola dejaron de tener efecto y comenzó a sentirse un estancamiento sectorial que se reflejó en una pérdida de su importancia económica, que en 1963, creció sólo el 2.3%, cifra menor al incremento poblacional de 3.4% (Appendini, 2001, p. 57); así en el periodo de 1960 a 1971 éste contribuyó sólo con el 7% al PIB (Cárdenas, 2015, p. 595).

La decadencia de la agricultura, en México, correspondió con el mismo fenómeno registrado en casi todo el llamado Tercer Mundo; pues en América Latina, todos los países, excepto Argentina y Uruguay, pasaron de ser exportadores de granos a importadores en los años setenta (McMichael, 2015, p. 59). Estos hechos ejemplifican el agotamiento del modelo de la Revolución Verde que a nivel global comenzó a evidenciarse y que marcó el paso del régimen alimentario centrado en Estados Unidos al centrado en las corporaciones internacionales.

Para México este nuevo orden significó que veinte años después de la Segunda Guerra Mundial, había pasado de contar con un excedente alimentario, que llegó a ser base del desarrollo económico, a enfrentar dificultades para satisfacer la demanda interna de alimentos. En la búsqueda del desarrollo nacional se siguió un modelo promovido por el régimen alimentario centrado en Estados Unidos y se decantó por estrategias públicas que permitieran la industrialización agraria. Dichas estrategias incluyeron acciones públicas para su modernización en base al modelo de la Revolución Verde, políticas de subsidio agrícola y control de precios para satisfacer alimentos baratos para el consumo popular; estrategias que como se demostró, sólo beneficiaron al productor empresarial, que se decantó por productos con mayor rentabilidad en los mercados internacionales, libres del control de precios impuestos como política estatal. El paso del

auge agrario, a la necesaria importación de alimentos básicos en la dieta del mexicano, es la consecuencia más significativa de la marginalización que sufrió el campesino, autosuficiencia alimentaria que no se recuperaría más.

Para el proyecto de regímenes alimentarios, la llamada modernización agrícola que se fomentó en el mundo de la posguerra tiene una explicación como proyecto de clase en dos sentidos: por un lado consolidó la relación entre el Estado y los terratenientes fortaleciendo el agro-negocio; por otro, las reformas agrarias consolidaron la “campesinización”, es decir, arrojaron a los pequeños propietarios campesinos a la dinámica del mercado, convirtiéndolos en productores de casi subsistencia (McMichael, 2015, p. 59), como demuestra tan bien el caso de México.

3.3. El objetivo de la autosuficiencia alimentaria.

Como se revisó en el apartado anterior, México entró en la década de los setenta con un déficit importante de alimentos. Esta pérdida de autosuficiencia alimentaria coincidió con la decadencia del régimen alimentario de la posguerra encabezado por Estados Unidos, que hasta entonces se había mantenido por precios relativamente estables de los productos agrícolas. Como también se revisó en el capítulo 1, este régimen comenzó su derrumbe entre 1972 y 1973 cuando se triplicaron los precios de los cereales en el mercado lo que desencadenó una crisis del sistema capitalista a nivel mundial (McMichael, 2015, p. 63), cuyo punto más álgido fue la crisis mundial de alimentos de 1974.

La respuesta de México ante la crisis de alimentos, dio origen a distintos programas y acciones públicas cuyo objetivo fue incrementar la producción alimentaria de acuerdo con el llamamiento internacional desde la Conferencia Mundial de la FAO y la concepción de la SA como

una disponibilidad alimentaria de responsabilidad nacional.⁷⁷ Atendiendo a este llamamiento, la estrategia fundamental del Estado mexicano fue volver los ojos a los campesinos con los que había sido negligente. Es decir, retomar la producción campesina para lograr la autosuficiencia alimentaria de productos básicos, que se señaló desde la FAO. Para México esta autosuficiencia se había perdido desde 1973 para el maíz y era recurrente para otros alimentos básicos como el trigo y el frijol (Spalding, 1985, p. 315).

La acción pública entonces tuvo el objetivo concreto de recobrar la autosuficiencia a través del incremento de la capacidad productiva del productor campesino e incorporarlo a la dinámica del mercado. Esto es la SA con aprovisionamiento del mercado que ya se discutió en el capítulo 1. Entre las estrategias que el Presidente Luis Echeverría puso en marcha se encontró el Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), el cual resultó interesante desde el punto de vista social ya que por primera vez se integró el desarrollo rural a un Programa Nacional con el objetivo de construir capacidades para los pobladores rurales, además de que fue visualizado como una estrategia no vertical, sino de planeación participativa de “abajo hacia arriba,” en la que el Estado coordinaría intersectorialmente el desarrollo rural. Ambicioso programa, que sin embargo, no logró los objetivos planteados; entre otras razones, por la falta de articulación entre la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de la Presidencia, la cual era la responsable directa, y porque los distintos proyectos productivos no pudieron lograr la planeación participativa anunciada (Herrera, 2009).

Otras acciones públicas que buscaron incorporar al campesino a la dinámica de los mercados fueron: el denominado Programa de Apoyo al Comercio Ejidal, (PACE) de 1975, el

⁷⁷ Como se recordará, la crisis mundial de alimentos que sobrevino en 1974, dio origen a la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, y al concepto de SA bajo una óptica meramente productivista, que se discutió en el capítulo 1.

cual, buscó “incrementar el poder de negociación de los campesinos en el mercado de granos” a través del apoyo a grupos de campesinos organizados en la venta de sus productos, ofreciendo por ejemplo, descuentos en el transporte o creación de centros de recepción para la venta de granos, (Barquera, 2001, p. 469). Dicha tarea se llevó a cabo a través de la infraestructura de Conasupo concretamente a través de las Bodegas Rurales Conasupo, S.A. (Buroconsa), y los Almacenes Nacionales de Depósito, (Andsa). En el importante tema de acceso al crédito productivo, en 1976 hubo una reorganización del sistema crediticio rural y se establece el Banco Nacional de Crédito Rural, por medio del cual el Estado se transformó en el principal agente crediticio. A la par, se modificaron la Ley de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas que buscaron impulsar los ejidos colectivos y el desarrollo de una agroindustria (Appendini, 2001, p. 59).

Estos esfuerzos para recuperar la autosuficiencia alimentaria a través del incremento productivo de la agricultura campesina con programas y recursos estatales, no tuvieron el éxito esperado debido a que sufrieron un secuestro por parte de la agricultura empresarial. La revisión bibliográfica señala por ejemplo, que la infraestructura de almacenamiento de Burocosa y Andsa, fue mayoritariamente utilizada por la agricultura empresarial del centro y norte del país, marginalizando con ello a los productores campesinos de áreas más remotas (Appendini, 2001; Fox, 1992). Productores a los que se supone intentó ayudar el Estado mexicano.

Para entender esta aparente incongruencia, es de utilidad recordar la dinámica internacional de la época, el orden establecido por el régimen internacional todavía centrado en Estados Unidos, que puso en marcha una “nueva división del trabajo en la agricultura que favorecía la producción de granos básicos en Estados Unidos que México compraba para satisfacer su demanda interna y la producción en México para exportación de alimentos de lujo” la cual se dio principalmente en los distritos de riego, aunque algunos de temporal siguieron la tendencia. Así por ejemplo, el Valle

del Yaqui y del Mayo en Sonora, la producción de trigo fue disminuyendo para dar lugar a cultivos de algodón primero, y oleaginosas después, de acuerdo a la demanda del mercado; también se presentó que los campesinos del Bajío cambiaron del maíz a cultivos como el espárrago y las fresas (Sanderson, 1983, p. 37).

Es por eso que esta situación tiene más congruencia con la lógica del régimen alimentario intensivo centrado en Estados Unidos, la agricultura empresarial de los distritos de riego en México se alejó de la producción de alimentos básicos para concentrarse en los cultivos de exportación de frutas y hortalizas: entre otros, tomates, calabazas, pepinos, cítricos, uvas y fresas o cultivos forrajeros como la alfalfa y el sorgo, o el cambio de tierras para la ganadería extensiva. Es decir, Estados Unidos tuvo el rol proveedor de granos básicos desde su agricultura comercial extensiva, mientras que la producción alimentaria de México cambió el uso de sus tierras más fértiles con fines ganaderos o para el cultivo de productos de lujo.

Por estos elementos, en el decenio de los setenta a pesar de que había comenzado con objetivos importantes para incrementar la producción de alimentos básicos, tal y como se declaró desde la ideología hegemónica propagada mediante el concepto de SA, la producción agrícola siguió a la baja, de manera tal que a comienzos de la década siguiente se hizo necesaria en el país la importación de maíz, frijol, sorgo y trigo entre otros productos (Solís, 2000, p. 154).

3.3.1. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

En un contexto de pérdida de autosuficiencia alimentaria, y a tres años de finalizar la década de los setenta, el recién electo presidente José López Portillo, retomó la problemática del campo mexicano, inicialmente de forma débil, mediante la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), en 1977; que examinó la exclusión económica de la que habían sido víctimas millones de mexicanos en el ámbito rural y

tuvo la encomienda de articular acciones para que las zonas rurales marginadas tuvieran una participación económica más justa. El Estado reconoció el creciente descontento entre los campesinos, pero optó por respetar los intereses de la agricultura empresarial, de aquí que Coplamar desaceleró el reparto agrario a través de la oferta de programas sociales, (Fox, p. 155). De hecho, se considera que este programa fue precisamente el que cambió la concepción de los programas de combate a la pobreza e inició una nueva etapa al ubicarlos como competencia de la asistencia social (Ávila, *et al.*, 2011, p. 38).

Posteriormente la acción pública pasaría de la debilidad al pleno convencimiento de que era posible otro camino para el campo mexicano. Con las posibilidades financieras que ofreció el auge petrolero durante esta administración, en 1980 se creó uno de los programas más innovadores y avanzados en materia alimentaria, el Sistema Alimentario Mexicano, (SAM),⁷⁸ en el que la producción alimentaria sería fuertemente regulada por el Estado en lugar de la “ventaja comparativa” de los mercados internacionales (Fox, 1992, p. 41).

El SAM partió de la concepción de que la malnutrición que sufrían millones de mexicanos, mayoritariamente en zonas rurales, se debía a la desigual distribución de ingresos, por lo que la acción pública debía dirigirse a incrementar el consumo efectivo de las personas mediante el apoyo a su capacidad productiva, y para aquellos que no tuvieran esta posibilidad, otorgar acceso subsidiado a una canasta básica de alimentos (Fox, 1992, p. 75), contó además con la prerrogativa de ser un programa fuertemente apoyado por el presidente López Portillo.

⁷⁸ Fue común referirse a la naturaleza del SAM con la frase “sembrado petróleo” en referencia a las posibilidades financieras que otorgaba el auge petrolero. De manera anecdótica se relata que el SAM fue puesto en la agenda nacional en 1979, después de una junta de gabinete en la que José López Portillo supuestamente preguntó: ¿Qué se ha hecho por los marginales? Al no recibir una respuesta satisfactoria, el presidente salió de la reunión visiblemente enfadado. En los días posteriores, despidió al Secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García, encargado de otorgar más recursos para los programas rurales; puesto que ocupó después Miguel de la Madrid (Fox, 1992, p. 154).

De acuerdo con Spalding, (1985) y con Lustig y Pérez (1982), el objetivo principal del SAM era explícitamente que México obtuviera la autosuficiencia en la producción agropecuaria y pesquera, sin detrimento de la producción de hortalizas y frutas para la exportación, con la ambiciosa meta de coordinar distintos programas que pudieran incidir en todos los elementos de sistema alimentario con los siguientes objetivos específicos:

1. Impulsar la producción de básicos en áreas temporales, especialmente maíz y frijol para el final del sexenio, con la visión de superar la economía campesina de subsistencia por una de ganancia, lo cual se llevaría a cabo por medio de una *Alianza para la Producción*.
2. Facilitar el acceso a los créditos de Banrural con menores tasas de interés, que permitieran la adopción de nuevas tecnologías, y creación de Fideicomisos de Riesgo Compartido (Firco) y Fideicomiso de Promoción Rural (Fipror), entre cuyos beneficios tenía el asegurar al campesino un mínimo ingreso en caso de alguna pérdida de su cosecha ya que el Estado asumía el papel de compartir el riesgo.
3. Incrementar la productividad, ya fuere con subsidios a la producción en la forma de reducciones en precio de los fertilizantes e insecticidas y en semillas mejoradas, así como a través de programas de mecanización del campo.
4. Incrementar los precios de garantía de los alimentos básicos por arriba de los forrajeros, esto para recuperar áreas dedicadas a éstos, pues se entendió que la producción básica se había perdido frente a cultivos forrajeros más rentables como el sorgo; para ello, por medio de Conasupo se revivió el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal, (PACE) de 1975 para ampliar las compras a los ejidatarios.
5. Ampliar el sistema de subsidios para el consumo popular, con el diseño de la llamada *Canasta Básica Recomendable*, de la cual sería ampliamente beneficiarios 19 millones de personas; 10

millones en el medio rural y 9 en el medio urbano, por medio de las tiendas Diconsa (Sanderson, 1983). Esta Canasta, relativamente amplia incluía cerca de 30 productos entre ellos, maíz, tortilla, leche, arroz, frijol, huevo, azúcar, café aceite vegetal, jitomate, papa, cebolla, carnes de puerco y pollo y hasta chiles enlatados y sardinas.⁷⁹

6. Integrar una participación multisectorial, encabezada por un grupo de asesores del Presidente de la República, además de la participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como organizaciones no gubernamentales tales como la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), bajo la planeación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación, cuyo director tuvo el estatus de Secretario de Estado.

7. Integrar la producción de alimentos básicos con la agroindustria por medio de la demanda de la Canasta Básica, para incidir en el almacenamiento, transformación industrial y distribución de éstos, es decir, buscó incidir en todos los elementos del sistema alimentario (Luiselli, 1980).

En los escasos dos años de existencia del SAM, efectivamente se logró un incremento productivo de alimentos básicos de orden del 5.2%, es decir unas 17.4 millones de toneladas en conjunto de arroz, trigo, frijol, pero sobretodo maíz, con cerca de 12.5 millones de toneladas, lo cual favoreció ampliamente el precio de la tortilla, que se abarató en relación al salario mínimo. También hubo un aumento de los precios de garantía del maíz en un 35% y del frijol en un 32%, (Spalding, 1985, p. 339) y se robusteció el sistema de abasto con la ampliación de las tiendas

⁷⁹ Las estimaciones sobre el número de personas cuyo nivel nutricional se consideraba bajo fueron realizadas en base a un estudio del Perfil Alimentario de los mexicanos del Instituto Nacional de Nutrición en 1979, donde se consideró que aproximadamente 35 millones de mexicanos tenían un sub consumo calórico y proteico; 21 millones se encontraban en el medio rural de las cuales 9.5 millones tenían un déficit grave. Dentro de esta población se definió una *población objetivo preferente* que fue de 19 millones de personas (Lustig y Pérez, 1982, p. 270).

Diconsa. Se cree que los incrementos a la producción alimentaria se debieron en mayor medida a los incentivos a la producción como por ejemplo, los descuentos en los insumos, específicamente en los fertilizantes (Appendini, 2001, p. 75).

Queda fuera de las posibilidades de este trabajo revisar minuciosamente el auge y caída del SAM, sin embargo, en el análisis que Spalding (1985) y Sanderson (1983) llevan a cabo llama poderosamente la atención las siguientes, dado que estas permiten entender posteriormente situación alimentaria del país de la actualidad:

1. Sesgos a favor de las élites empresariales, que se explican por los patrones de compra de Conasupo, los cuales no se modificaron para favorecer al campesinado, pues dicha paraestatal continuó adquiriendo maíz predominantemente de regiones más prósperas y capitalizadas como Baja California Norte y Tamaulipas. Lo que hacía pensar que las acciones de Conasupo eran contradictorias a los objetivos del SAM.⁸⁰
2. Ausencia de un control burocrático estricto en la participación multisectorial. Ya que hubo acusaciones dentro del SAM de venta ilegal de semillas, fertilizantes e insecticidas a los mercados externos y a los productores empresariales.
3. La oposición que mantuvo la industria de procesamiento nacional pero también transnacional, cuya presencia en estos años contaba ya con el 75% de la producción en productos como la leche condensada y en polvo, colorantes de alimentos, botanas, refrescos, café y té. Los intereses de esta industria temían que el SAM, que con su Canasta Básica invitaba el consumo de productos frescos, se desalentara entonces el consumo de sus productos industrializados.⁸¹

⁸⁰ Desde 1979 las compras de Conasupo tenían una correlación negativa que iba del -0.36 al -0.65 con indicadores de marginalidad tales como un alto porcentaje de cultivo de maíz, acceso a riego limitado, escaso valor de cosecha por trabajador o insuficiencia en el crédito por hectárea (Spalding, 1985, p. 329).

⁸¹ En un artículo de la Redacción de la Revista Proceso de la época, Ignacio Hernández, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, señaló que la dinámica agroalimentaria impuesta por transnacionales buscaba dar a las materias primas un alto valor agregado, para evitar así la política de control de precios del Estado, para el trigo, la

4. A pesar de que uno de sus objetivos fundamentales era incrementar la productividad campesina en una alianza con el Estado, ésta nunca se logró pues el SAM fue lanzado sin la construcción de un organismo representativo del campesino, es decir, no se logró la vinculación necesaria con este sector. Por otro lado, se partió de la idea que las áreas de cultivo campesino se habían vuelto improductivas por la negligencia pública, y no por el proceso de concentración económica y orientación a la exportación de los distritos de riego, a los que no se les tocó.

5. La fortuna de haber sido un programa apoyado ampliamente por el Presidente López Portillo, fue al mismo tiempo su maldición, ya que como indican los estudiosos del sistema político mexicano cada nuevo presidente necesita imprimir en su administración su sello particular, de manera que cuando Miguel de la Madrid llegó a la presidencia el programa fue abandonado también por estar íntimamente ligado a su antecesor.

6. La revisión bibliográfica coincide en señalar que ante la caída de los ingresos petroleros en 1982 y la consecuente crisis económica originó que un programa con fuerte demanda por ingresos públicos resultara insostenible de ahí que se abandonó la ambición de la autosuficiencia alimentaria, dando paso a una política en alimentación y nutrición en forma de subsidios a los precios de productos básicos y en el reparto de alimentos a la población más necesitada (Ávila, *et al.*, 2011, p. 39).

En resumen, aquí se relató que el periodo por la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria que vivió México en la década de los años setenta y los dos primeros años en los ochenta, fue una etapa sugestiva de la política alimentaria en México. A nivel mundial una crisis económica provocó un llamamiento internacional por incrementar la producción mundial de alimentos

leche, el huevo y otros aceites. Por lo que fervientemente se dedican a producir alimentos manufacturados siguiendo el modelo de un país desarrollado y que convive con la desnutrición de las mayorías, provocando cambios en la producción de cultivos destinados al consumo popular. (La canasta recomendable, quimera, 28 de noviembre de 1981, *Proceso*, México).

básicos, bajo el concepto de SA. México debió reconocer que dicha producción de alimentos básicos se encontraba en manos campesinas, con las que había tenido una conducta negligente en su afán por apoyar la agricultura empresarial generadora de divisas. Los distintos programas públicos de este periodo, pero especialmente el SAM, apuntó posibilidades reales por apoyar a los productores campesinos, a quienes, al menos en teoría, se les proveería de los elementos necesarios para incrementar su productividad e incorporación a la dinámica del mercado. Los distintos programas del SAM fueron particularmente atractivos dado que buscaron incidir en todos los elementos de sistema alimentario y no solamente en los dos extremos del sistema alimentario, la producción y el consumo; como había sido abordada tradicionalmente la acción pública. El auge petrolero y su posterior decadencia son frecuentemente señalados como la génesis y el fin de tan ambiciosos planes de reestructuración del sistema alimentario, sin embargo, grandes objetivos con malas planeaciones además de un sesgo por la agricultura empresarial tuvieron mucho más que ver en su decadencia.

Retomando los supuestos del proyecto de regímenes alimentarios, la crisis alimentaria de los años setenta abrió la puerta para igualar la SA con el aprovisionamiento por la vía del mercado, de ahí que no resulta extraño que los objetivos de los distintos programas públicos que se dieron en México tuvieran tal fin. Estructuralmente, este credo provocó al mismo tiempo un fortalecimiento del papel de Estados Unidos como el “granero del mundo”, dando paso a su vez hacia un nuevo régimen alimentario dirigido por corporaciones globales (McMichael, 2015). Es decir, que mientras Estados Unidos perdía la supremacía otorgante de ayuda alimentaria para contener el comunismo, la corona se cedía a su heredero natural, el complejo corporativo

agroalimentario que había se engendrado durante la hegemonía alimentaria con la que contó en la posguerra.⁸²

3.4. La falsa soberanía alimentaria.

La reordenación económica que se experimentó en el periodo presidencial de Miguel De Madrid con el objetivo de paliar la crisis económica que enfrentó México a principios de los años ochenta fue motivo del abandono del proyecto de la autosuficiencia alimentaria. Cárdenas (2015) señala que la crisis económica tuvo como trasfondo desequilibrios macroeconómicos generalizados tales como “déficit fiscal de enormes proporciones, contracción del sector externo, deuda externa muy grande, y fundada incertidumbre sobre la capacidad del país para realizar los pagos de su servicio, desempleo y contracción de la actividad económica crecientes, inflación creciente y en peligro de desbocarse” (p. 657). Con este panorama, México al igual que muchos países en América Latina, tuvo que renegociar su deuda externa llevando a cabo un programa de ajuste económico severo y seguir las recomendaciones de los organismos financieros internacionales bajo una agenda neoliberal, que como ya se revisó en el capítulo 1, funcionó como una ideología hegemónica en la que el dogma económico es la libertad de mercados. Con ello se desatendió deliberadamente la acción estatal para con una política alimentaria que buscara una autosuficiencia alimentaria, dado que como se configuraba en la coyuntura del nuevo regimen alimentario corporativo,

“El FMI se convirtió en un instrumento para el cobro de deudas en nombre de los bancos del norte...por consiguiente, los países del Tercer Mundo en su conjunto cambiaron de políticas agroalimentarias nacionales (incluida la orientada a las exportaciones) hacia

⁸² Un ejemplo de esta dinámica que se gestaba y que se identifica hoy como el régimen internacional corporativo, fue la garantía de crédito por 1,700 millones de dólares que el gobierno de Reagan otorgó a México en el periodo de 1982-1983, para adquirir granos de los productores de su país y cuyo incumplimiento de pago se respaldó por el propio gobierno estadounidense. (Spalding, 1985, p. 338).

exportaciones dominadas por las corporaciones (de productos no tradicionales) como frutas, verduras y flores fuera de estación) profundizando de esa manera su dependencia de las importaciones de granos” (McMichael, 2015, p. 78).

Así, las distintas acciones públicas que años atrás intentaron la revitalización de la producción agraria en México, como el SAM, se mostraban casi completamente antitéticas a los principios del FMI, motivo por el cual el Estado mexicano vio necesario ir retirando los subsidios a la producción y consumo que se veían como trasgresiones a las leyes del libre mercado (Spalding, 1985, p. 338).

Para clarificar este nuevo orden, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en el documento de planeación del año de 1983, señaló que abandonaba por completo la idea de la autosuficiencia alimentaria y puso hincapié en desmontar los distritos de temporal para apoyar al sector agrícola exportador (Spalding, 1985, p. 340). Los nuevos objetivos en materia alimentaria, fueron agrupados bajo el término de soberanía alimentaria. La cual, como se verá a continuación, difiere ampliamente en su conceptualización a la que propone La Vía Campesina, revisada en el capítulo 1, de ahí que aquí se ha definido como *la falsa soberanía alimentaria*.

Por soberanía alimentaria en este periodo se entendió “asegurar la capacidad de abasto no necesariamente con la producción nacional sino con la capacidad de importación complementaria mediante una balanza agropecuaria positiva” (Appendini, 2001, p. 16). La estrategia para lograr esta falsa soberanía alimentaria se integró por medio del Programa Nacional de Alimentación (Pronal), que tuvo la modesta meta de mantener el nivel de consumo de la población de más bajo ingreso. En esencia este objetivo fue parte de las medidas de ajuste estructural, propuestas por el BM, a cambio de préstamos y que formalmente dieron inicio a la reducción de subsidios al consumo y a la producción (Barquera. S. *et al*, 2001, p. 466); así como el inicio en la reducción

del papel del Estado en la comercialización, almacenamiento y procesamiento de productos agropecuarios, para que éstos dependieran más de la dinámica del mercado (Appendini, 2001, p. 103).

Dadas estas circunstancias no resulta extraño que en materia de consumo, comenzó el retiro de los subsidios generalizados a productos de la canasta básica, como pan, frijol, huevo, leche y aceite comestible, etapa que culminó en 1984 cuando se eliminó el subsidio general a la tortilla, que después sería sustituido en 1986 por el programa focalizado de *Tortibonos* (Lustig, 1994, p. 114). Aquí se desea enfatizar que la eliminación del subsidio generalizado a los productos de la canasta básica, fue particularmente trascendente en términos de justicia dado que todos los consumidores tenían derecho al subsidio, sin carga estigmática de ser beneficiario de un programa de asistencia social, por lo que su reemplazo por el programa de *Tortibonos*, puede ser considerado un retroceso en materia de derecho a la alimentación.

Las consecuencias para la SA de los mexicanos se dejaron sentir rápidamente pues el retiro de subsidios y el consecuente incremento de la canasta básica alimentaria, que pasó del 30% en 1982, a más del 50% en 1986, causó que más mexicanos tuvieran problemas para contar con alimentos suficiente y nutritivo. Concretamente, se experimentó una disminución en el consumo de alimentos, especialmente en proteína animal en las familias de bajos ingresos, así como un deterioro en las condiciones de nutrición, especialmente en la población infantil, cuyo porcentaje de desnutrición en 1981 era del 8.5% , cifra que aumentó al 11.7% en solo tres años (Lustig, 1994, pp. 116-117).

3.4.1. El mercado como medio más eficiente para alimentar a los mexicanos.

Cuando Carlos Salinas de Gortari accedió a la presidencia de México en 1988 se profundizó la política de reestructuración económica de acuerdo a los términos dictados por los organismos

internacionales acreedores del país y que había iniciado su antecesor. Para entonces, como se recordará, el régimen alimentario corporativo, especialmente por medio del BM, que había tomado un interés inusual por el financiamiento de programas agrícolas en el Sur Global, buscaba “naturalizar” la idea de que la SA se conseguía de mejor manera por un mercado mundial que funciona sin restricciones de ningún tipo. Bajo estas premisas, las primeras medidas que el gobierno de Salinas tomó fue la liberalización de los precios agrícolas, así como el fortalecimiento de la tendencia a contar con el acceso a alimentos a través de las importaciones; acciones que se llevaron a cabo a la par de la reorganización de las paraestatales Banrural y Conasupo, fuente anterior de subsidios a la producción y el consumo (Appendini, 2001).

En 1989 por ejemplo, los programas de distribución de alimentos en las zonas urbanas sufrieron un grave recorte, ya que las tiendas Diconsa propiedad de Conasupo y aquellas pertenecientes a sindicatos, fueron cerradas quedando sólo las tiendas comunitarias propiedad de vecinos en forma de cooperativa, llamados Centros Populares de Abasto Comunitario, (Cepac), que fueron los únicos a los que se les siguió otorgando un subsidio por medio del Programa de Abasto de Zonas Populares (Pazpu).⁸³

Con estas premisas en mente la administración de Salinas de Gortari puso en marcha El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 y el Programa Nacional de Solidaridad, (Pronasol), con el objetivo de construir infraestructura a nivel local. El primero, enarbolando una bandera de rectitud, tuvo como objetivo fundamental alcanzar la productividad del campo, “llevando justicia a las familias de los productores”, por medio de la soberanía alimentaria, la cual se entendió como: “Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un

⁸³ El Programa de distribución de Diconsa en las ciudades tenía tres tipos de tiendas, las de propiedad de Conasupo, las afiliadas a la paraestatal pero propiedad de particulares o de sindicatos y las administradas por una cooperativa llamadas tiendas comunitarias. (Appendini, 2001, p. 187).

programa de apertura comercial, logrando un superávit en el intercambio en este renglón de la actividad” (Programa de Modernización del Campo, 1990, p. 990). Además, este documento concretamente culpabilizó a la intromisión estatal en los asuntos del campo por los rezagos en el sector, como puede leerse en la sección titulada Entorno macroeconómico: Distorsiones y obstáculos: “el exceso de intervención del Gobierno ha generado distorsiones y rezagos importantes en los sistemas productivos, al inhibir, junto con otros factores, la fuerza social de los productores y de sus organizaciones” (Programa de Modernización del Campo, 1990).

Como se puede apreciar al igual que su antecesor, la idea de soberanía alimentaria estaba ligada no al concepto contemporáneo que ya se ha discutido, sino más a la idea de una seguridad alimentaria, que se promovía en instancias internacionales, es decir a lograr el acceso de los alimentos por vías del intercambio comercial, al mismo tiempo que la acción pública sería otorgada con un marcado sesgo para apoyar a la agricultura comercial.

Para el logro del Plan de Modernización del Campo, y por recomendación del Banco Mundial, se dividió a los productores en 3 tipos: los productores de la agricultura comercial, a los que el crédito les llegaría por medio de la banca comercial, en coordinación con agencias estatales como Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior; los productores con potencial productivo, es decir, aquellos productores excedentarios de maíz para el consumo interno, atendidos por Banrural y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y Ganadería, Fira, y que además podían acceder a bonos de estímulo en caso de que alcanzaran cierta productividad en cultivos básicos; y los productores de zonas marginada, los cuales fueron canalizados a Pronasol, que otorgó créditos, criticados por ser considerados minúsculos, para productores en áreas de temporal de maíz y frijol, pero que no fueron acompañados de ningún tipo de asistencia técnica (Appendini, 2001, p. 139).

Dicho programa evidentemente no haría más que acentuar, aún más, las desigualdades entre los distintos productores de alimentos. En un sesgo, que hasta la fecha ha marcado las consecuentes acciones públicas, se incorporó al campesino, al que no se le vio como sujeto productivo, al área de las ayudas sociales desapareciendo con ello posibilidades de convertirlo en agente activo de la dinámica productiva a la que se buscó montar al país.

En lo que respecta a los apoyos al consumo, esta administración también fue implacable. Si bien a finales de 1987 se volvieron a subsidiar ciertos productos básicos, este subsidio se redujo considerablemente. La Canasta de Básicos que en su momento llegó a incluir hasta 30 distintos productos, fue reducida a una canasta de “súper básicos” que contenía, tortilla, frijol, arroz, sal, azúcar, pasta para sopa, café en grano, harinas de trigo y maíz. Tiempo después los “súper básicos” recibieron otro recorte al ser eliminado el subsidio al frijol, el arroz y la harina de maíz (Appendini, McNair y Stanford, 2012, pp. 66, 188).

Con estos elementos se puede afirmar que el logro de la falsa soberanía alimentaria, fue todo un éxito. Efectivamente la intervención estatal logró reducir la injerencia, “que tanto daño había causado” cuando la inversión pública en el sector agrícola disminuyó considerablemente al pasar del 10.3% en 1980, al 6% entre 1988 y 1989. (Appendini, 2001, p. 105). Se consiguió efectivamente que el abasto alimentario se garantizara por la importación y se confinó al productor campesino a la ayuda asistencialista ofrecida por los programas sociales. La noción de esta falsa soberanía alimentaria interiorizó en esta, y los planes sexenales de las administraciones por venir, la lógica del régimen alimentario corporativo. Régimen que subordina explícitamente la acción estatal a la dinámica de los agro negocios transnacionales mercantilizando la provisión de los alimentos en una [perversa] conexión contradictoria entre el proteccionismo de la agricultura de

los países del norte global con la liberalización de los productos y mercados de los países del sur. (McMichael, 2015, p. 21).

La cereza del pastel de este reformismo económico internalizado con gran fervor e iniciado en 1982, la constituyó, sin duda, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLCAN). Empresa que no estuvo libre de dificultades dado que ante la inaplazable liberalización de los mercados, los productores incrementaron sus demandas por apoyos para el campo. El gobierno de Salinas respondió en 1993, solo un año antes de la firma del TLCAN, con el Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo, que a diferencia del Programa de Modernización de 1990, restauró los subsidios sin importar el tipo de producto; teóricamente buscó equiparar la ayuda que los futuros socios comerciales otorgaban a su propio sector; aunque pragmáticamente sustituyó el sistema de precios de garantía para los productores de maíz, trigo, arroz, frijol, cebada, cártamo, sorgo y trigo. (SAGARPA, 2014). Procampo, si bien se proyectó con una temporalidad de 15 años, como se verá más adelante, ha continuado con distintas modalidades. El maíz tuvo el periodo máximo de protección hasta el 2008, sin embargo, a pesar de su cláusula especial, entre 1994 y 2000 las importaciones de este alimento, fueron en promedio de cuatro millones de toneladas. (Appendini, 2001, p. 226).

Evidentemente este programa, fue instaurado al calor del debate de la época, dado que medidas emergentes como estas no podían competir con la tradición histórica de Estados Unidos, cuyos programas de subsidios son los pilares que sostienen la edificación de su sistema agrícola.⁸⁴

⁸⁴ Por medio de instrumentos legislativos que datan de los inicios del siglo XX como *The Agricultural Marketing Act (1929)* y *The Agricultural Adjustment Act (1933)*, se estableció para el agricultor estadounidense un sistema permanente de subsidios, que con diversas modificaciones establecieron los cimientos actuales de esta política. Canadá por su parte, si bien no proporciona subsidios a la producción si los otorga en forma de estabilización de ingresos de productores y para el aseguramiento de los cultivos. (Appendini, *et al.*, 2012). Para la narrativa de los regímenes alimentarios, los subsidios estadounidenses, si bien en un principio fueron parte de los mecanismos nacionales de regulación que aseguraron el régimen de ayuda alimentaria del país, hoy en día sirven a los intereses del régimen alimentario corporativo (McMichael, 2015, p. 83).

Queda fuera de las posibilidades de este trabajo realizar un análisis exhaustivo de las razones que llevaron al gobierno mexicano a buscar un acuerdo de libre comercio entre socios económicamente muy dispares, así como de sus consecuencias; sin embargo, se desea enfatizar que éste acuerdo es el símbolo más importante que permite identificar la acción pública de México en completa sintonía con la ideología hegemónica neoliberal que caracteriza un Estado que interioriza la supremacía del mercado y se subordina a las corporaciones internacionales como es característico del régimen alimentario corporativo. Pues de acuerdo con Harvey (2013b) un Estado neoliberal en acción, es uno que:

Produce de manera característica legislación y marcos normativos que suponen una ventaja para las corporaciones y en ciertos casos para intereses específicos, como la energía, las empresas farmacéuticas, la industria agropecuaria, etc...Un Estado que asume la mayor parte de los riesgos mientras que el sector privado obtiene la mayor parte de los beneficios... [Y que además], el brazo coercitivo del Estado se estira para proteger los intereses corporativos, y en su caso reprimir a los disidentes (pp. 86-87).

Así, los efectos de esta acción neoliberal iniciada en los años ochenta, desdibujaron la frontera entre el Estado y los intereses económicos privados lo cual significó un retiro del Estado de su relación social más amplia para, de manera abierta, proteger al agronegocio. Esto trajo graves consecuencias sociales, entre otras, las más graves para propósito de este trabajo, son la llamada *desestructuración alimentaria*, y el conocido cambio en el patrón alimentario de los mexicanos.

La primera, en palabras de Rubio (2006a) significa:

Un proceso en el cual se están agotando las condiciones productivas que permiten al sector agropecuario abastecer, de manera estructural, de alimentos básicos a la población. Esto implica que, aun cuando se regeneren las condiciones económicas que permitan alcanzar

rentabilidad a los productores, no se logra ya, en el corto y mediano plazo, regenerar las condiciones productivas para impulsar la producción alimentaria. (p. 3)

Para entender esta desestructuración alimentaria sólo basta con revisar la magnitud creciente del déficit en la balanza comercial de los alimentos desde la entrada en vigor del TLCAN, así como la reducción cada vez más significativa de la participación del sector agrícola en PIB total (Rubio, 2006a; Santos-Baca, 2014). A ello se debe sumar la desafortunada pérdida de las titularidades de intercambio del campesino, y su consecuencia más nefasta el hambre y la malnutrición, pues abandonado a su suerte, debió enfrentarse a las distorsiones de precios ocasionadas por los subsidios agropecuarios de los socios comerciales, a recibir sólo una parte mínima por el precio final de sus productos y a una nueva reconfiguración de las características del mercado agropecuario interno dominado ahora por estructuras monopólicas (Santos- Baca, 2014, p. 127).⁸⁵ Al consumidor, anteriormente “protegido” por una Canasta de Básicos y por facilidades sociales institucionales como fue la Conasupo, le fue vinculada su SA con las fluctuaciones de los precios internos de los alimentos con los internacionales, disminuyendo de esta manera su capacidad para alimentarse de forma suficiente y nutritiva.

Esta situación lleva a identificar la segunda consecuencia que aquí se identifica como grave socialmente: la modificación del patrón alimentario de los mexicanos, que se encuentra detrás de la epidemia de sobrepeso y obesidad. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (2015) las políticas económicas que desde los años ochenta han suscitado una desregulación de mercados nacionales con el consecuente flujo internacional de capitales y comercio que ha

⁸⁵ Esta reconfiguración del mercado interno agropecuario es explicada por Santos-Baca, (2014) como una consecuencia “del desmantelamiento de los mecanismos públicos de distribución, financiamiento y regulación de precios” hueco que fue llenado por estructuras monopólicas como el supermercado Walt-Mart que en sí mismo tiene el 20% de la venta al menudeo del país. (p. 127). Desmantelamiento que, como se ha explicado a lo largo del capítulo, tuvo la forma de retiro de subsidios tanto por el lado de la producción como por el consumo.

permitido el incremento de las empresas multinacionales que producen, distribuyen y venden al menudeo (lo que aquí identificamos como el ascenso del régimen alimentario corporativo), se encuentra detrás del cambio de los patrones alimentarios globales que han pasado de la preparación alimentaria con ingredientes frescos o con escasos ingredientes procesados a patrones de alimentación con cada vez más productos ultraprocesados.⁸⁶

Como demuestra contundentemente Santos-Baca (2014) el consumo de alimentos en México a partir de la entrada en vigor del TLCAN se modificó para dar paso al consumo predominante de alimentos procesados abundantes en aditivos y con escaso valor nutricional tales como jugos y refrescos, carnes procesadas, galletas y panes y subproductos lácteos todos ellos alimentos baratos en menoscabo de cereales como el maíz, leguminosas como el frijol y frutas en general, productos que anteriormente constituyeron la dieta básica del mexicano pero que quedaron sometidos a las fluctuaciones en los precios internacionales.

En resumen, la acción pública del Estado mexicano para el logro de la falsa soberanía alimentaria se ubica dentro de una configuración mundial anclada en las concepciones económicas de los organismos internacionales como el sistema GATT/OMC, y las instituciones de Breton Woods : el FMI y Banco Mundial cuyas políticas rectoras sostienen el tercer régimen alimentario: el del poder corporativo, que en esencia anima a la consecución de la SA de las personas vía los mercados internacionales o concretamente vía la adquisición de alimentos baratos bajo la hegemonía de las corporaciones trasnacionales, en una internalización de esta escuela de pensamiento neoliberal de la cual México ha sido uno de sus más brillantes alumnos.

⁸⁶Para la Organización Panamericana de la Salud (2015), los alimentos y bebidas ultraprocesados son: “Bebidas gaseosas, snacks, cereales para el desayuno, dulces y caramelos, helados, galletas, jugos de frutas y verduras, bebidas deportivas y energizantes, té o café listos para beber, productos para untar, salsas y comidas listas”. (p. 38). Prácticamente casi toda la oferta alimentaria que se ofrece en cualquier tienda de conveniencia o supermercado del país.

3.5. La focalización de la seguridad alimentaria a través de los programas de transferencias.

Una vez que la acción pública se instrumentó bajo la política neoliberal de apertura comercial se puede decir que el Estado mexicano nunca más ha cuestionado su rumbo y dirección, sino más bien progresado hacia una integración cada vez mayor; que en materia alimentaria ha creado una dependencia nacional de alimentos importados a costa de la producción local de alimentos básicos para la dieta del mexicano.

El gobierno de Ernesto Zedillo por ejemplo, no se destacó por poner en marcha una política alimentaria particularmente innovadora. Inaugurando su gestión con una fuerte crisis financiera, sus prioridades quedaron reducidas a acciones mínimas para remendar las necesidades de alimentación, nutrición y salud para la población más vulnerable. La receta, al igual que la de sus antecesores se encontraba en la creación de un programa focalizado. Objetivo que se cumplió por medio del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF) bajo la coordinación del DIF, que se puso en marcha en 677 localidades de los 107 municipios más pobres del país en la Montaña de Guerrero, la Huastecas y la Mixteca y en las zonas urbanas marginales.⁸⁷

En materia de apoyo a la producción, el instrumento principal de la administración zedillista fue el Programa de Alianza para el Campo, que, al igual que sus antecesores, genéricamente buscó incrementar la productividad agropecuaria con tres grupos de programas: de fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural. Conforme avanzó la década los distintos programas no sólo prevalecieron sino que se multiplicaron; para el año 2000 existían 40 programas que no

⁸⁷ Los programas coordinado por el DIF nacional han trascendido los cambios sexenales, ya que forman parte del llamado Ramo 33, por el cual los Estados reciben recursos federales para rubros como educación, salud, programas de alimentación e infraestructura básica. Actualmente se denomina Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, EIASA, y cuenta con 4 programas: Desayunos escolares, Atención Alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizado, Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables y Asistencia alimentaria a familias en desamparo.

solo duplicaban acciones sino eran fuente de desperdicio de esfuerzos y recursos (SAGARPA-FAO, 2003).

Como se mencionó este gobierno no se destacó por la implementación de una política alimentaria particular, no obstante, por lo que sí habría de ser recordado el sexenio de Ernesto Zedillo es por la inauguración de los programas de transferencias monetarias condicionadas que se encuentran vigentes hasta ahora, y que han evolucionado bajo distintas denominaciones. El programa Educación, Salud y Alimentación, Progresá, se lanzó en agosto de 1997 como un programa innovador, que fundado en la teoría del desarrollo, formaría capital humano, para salir de la pobreza, donde los beneficiarios tendrían una mayor responsabilidad; no obstante como señala Cárdenas (201, p. 803), Progresá fue rápidamente criticado pues su implementación se asoció a propósitos político-electorales. Lo interesante de Progresá, para este trabajo es que no fue un programa social más, sino que marcó un “punto de quiebre a partir del cual la política de seguridad alimentaria de México pasó de atender la dimensión de disponibilidad a enfocarse en la dimensión de acceso” (Cuéllar, 2011, p. 32). Una dimensión de acceso, que habría de enfocarse sólo para la considerada población más vulnerable, dejando la SA del resto de los mexicanos como una cuestión individual ya que como se había dictado en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, se institucionalizó una SA que pasó de una escala nacional a una escala individual , ello en sintonía con las tendencias globales acuñadas por la corriente neoliberal, ideología hegemónica que apunta a que los sistemas de seguridad social, [aquellas facilidades sociales de las que habló Amartya Sen], “se ven reducidos a su mínima expresión para ceder paso a un sistema que hace hincapié en la responsabilidad personal” (Harvey, 2013b, p. 85).

En 2002, Vicente Fox cambia Progresá por el nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ampliando la cobertura a los 32 estados del país incluyendo en él zonas urbanas

consideradas muy marginadas. Se creó también el programa de Apoyo Alimentario (PAL) en 2003 que continuó con una focalización mayor para los programas de distribución de Leche de Liconsa y el abasto rural de productos básicos a las tiendas Diconsa.

En materia de producción alimentaria, este gobierno se destacó por una política decididamente pro empresarial que excluyó a los pequeños y medianos productores, quienes fueron de nuevo responsabilizados, de la improductividad del campo, esta vez por no contar con “una visión empresarial”.⁸⁸ Así se entiende la desaparición en 2003 de Banrural que dio paso a un fallido sistema de crédito llamado Financiera Rural y la implementación de acciones estatales para impulsar sólo a la empresa exportadora y a las industrias agroalimentarias, cuyos instrumentos básicos fueron el Fideicomiso de Riesgo Compartido, FIRCO y el Programa del Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios, FOMAGRO. En un balance general, el sexenio de Fox es señalado por como uno en el que las empresas trasnacionales se fortalecieron pues sus ventas crecieron considerablemente, especialmente aquellas que utilizan granos básicos o lácteos como insumos, tales como Bimbo, Nestlé, Grupo Maseca, Gruma y FEMSA (Rubio, 2006a).

Al sexenio de Felipe Calderón correspondió afrontar los últimos dos años de protección del maíz y el frijol de la desgravación total que se había negociado en el marco del TLCAN. Sólo once meses antes de que esto sucediera, en febrero de 2007, la administración puso en marcha el Programa de Acciones para la Competitividad (PAC) por el cual se creó el Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol, Promaf, acción poco útil dado que sólo consistió en crédito de avío, y de acompañamiento técnico para incrementar la

⁸⁸ De acuerdo con el texto de Rubio, (2006a): “En el Programa Sectorial de Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, se expresa una posición que ubica a los productores rurales como responsables de la situación que enfrentan, debido a que no tienen visión empresarial, cobran precios muy bajos porque no agregan valor al producto, enfrentan una deficiente articulación de las cadenas agroalimentarias así como elevados costos de transacción” (p. 43).

productividad en productores con potencial medio o alto (Cuéllar, 2011), haciendo evidente, una vez más, la marginalización del campesino de temporal en los apoyos públicos.

Calderón fue responsable también de afrontar la primera crisis alimentaria mundial del milenio. Análisis que se han hecho de ésta apuntan tradicionalmente a una desafortunada mezcla de acontecimientos devastadores para explicarla: estancamiento de niveles de productividad agrícola, ocurrencia importante de sequías e inundaciones como consecuencia del cambio climático, incrementos en la demanda de productos de origen animal, frutas y verduras, que desalientan la producción de alimentos básicos, así como el desvío de recursos públicos para incrementar la producción de agrocombustibles, que desalentaron la producción alimentaria (Murphy y Schiavoni, 2017). Poco se analiza, que cuando los precios de los alimentos básicos comenzaron a dispararse, a su vez, paradójicamente, en el punto más álgido de la crisis, el año 2008, la producción mundial de cereales, así como de azúcar, lácteos y carnes apuntó a niveles récord. Hecho que, demuestra que las crisis alimentarias, siguiendo el pensamiento de Amartya Sen, no pueden ni debe explicarse como dificultades de disponibilidad física alimentaria, sino más bien, como problemas en el acceso económico a los alimentos que sufren las poblaciones más vulnerables. Si bien los factores anteriores coincidieron e incidieron en la explosión de la crisis, es indispensable apuntalar un análisis del sistema alimentario mundial en el que existe una explotación económica, social y ecológica de los lugares y las personas y una fuerte concentración económica que no responde en ningún sentido a una problemática coyuntural, sino a todas luces estructural del sistema capitalista, donde la responsabilidad debe apuntar a la mercantilización que han sufrido los alimentos, y particularmente a su financiarización, es decir, a la especulación financiera de productos básicos que caracteriza al régimen alimentario corporativo. En suma, las causas de la crisis alimentaria del siglo XXI deben buscarse en “un sistema alimentario global

vulnerable...disfuncional en términos sociales, ambientales y financieros. Los alimentos se han convertido en una mercancía más, que como todas está sujeta a la especulación financiera” (Holt-Giménez y Patel, 2010, p. 118).⁸⁹

En México la crisis alimentaria desencadenó un periodo inflacionario en los precios de alimentos que al llegar a su punto más álgido se le bautizó como *La crisis de la tortilla*; en referencia a los incrementos constantes que dicho alimento básico experimentó en este periodo; lo cual no causa extrañeza tomando en cuenta la dependencia en importaciones alimentarias que el país tiene y que lo han convertido, como se narró en este capítulo, en sujeto vulnerable a las fluctuaciones de precios internacionales. El impacto de este periodo significó pasar del 21.7% de la población en México que mostraba una carencia de alimentación en 2008, al 24.9% en 2010, es decir de 24 millones de personas a 28 millones; 50% de ellas se concentró en sólo siete entidades: el Estado de México, Veracruz, Puebla, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero y Jalisco. (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012).

El plan del gobierno para afrontar esa situación consistió en primera instancia, en el abastecimiento del mercado interno por medio de importaciones sin arancel de cualquier parte del mundo de maíz, arroz, sorgo y pasta de soya (Rubio, 2015, p. 60) después se continuó con una versión de ayudas directas a través de Procampo.⁹⁰

⁸⁹ La especulación financiera se incrementó de forma importante desde la última década del siglo XX derivado de la relajación en las reglas que limitaban el comercio especulativo en trigo, soya y maíz por parte de la *US Commodity Futures Trading Commission*, agencia independiente de los Estados Unidos que regula el comercio de futuros o *future tradings*; la transacción consiste en comprar cantidades de productos básicos a un precio específico para ser entregado en fecha futura; instrumentos financieros que hacen una gran diferencia entre los precios y la ganancia. Entre 2006 y 2011 los activos totales de los especuladores financieros en productos básicos agrícolas pasó de los 65 mil millones de dólares a los 126 mil millones (Chemnitz, Luig, y Schimpf, 2017).

⁹⁰ Se prometió que frente a la crisis se crearía una reserva estratégica de alimentos, que nunca se llevó a cabo. En otros países de América Latina entre las medidas que se tomaron ante la crisis de alimentos destaca la reanimación de Compañías de Abastecimiento Nacionales, como la CONAB en Brasil, EMAPA en Bolivia, o la creación del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación en Venezuela, además de compras públicas de la agricultura familiar, acciones para mejorar el acceso a servicios financieros para productores y promover la asistencia

Posteriormente en 2011 se creó el programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional, MasAgro, siguiendo recomendaciones del Banco Mundial y la FAO, respecto a que el 75% del grano para consumo interno debe provenir de la agricultura nativa. (Rubio, 2015, p. 60); dicho programa tenía por objetivo incrementar, otra vez, la productividad del maíz y del trigo con la colaboración de CYMMYT, vestigio de la Revolución Verde, por medio de apoyos gubernamentales para el mejoramiento de semillas. Su diseño, desafortunadamente, beneficia, [pues aún se encuentra vigente], a las empresas trasnacionales agroalimentarias (Rubio, 2014, p. 60).

Siguiendo la tradición de sus antecesores, en materia de acceso a alimentos para los más vulnerables se continuó con el Programa Oportunidades y en 2008 como respuesta a la considerable alza en los precios de los alimentos se creó el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), para aquellas familias que no cumplían con los requisitos de las transferencias condicionadas y a las cuales se les ofrecía la asistencia alimentaria por medio de 4 modalidades: transferencia en efectivo, entrega de complementos nutricionales, acciones de mejoramiento de vivienda que incidieran en alimentación y nutrición, como agua potable o piso firme; y acciones de capacitación en consumo de complementos nutricionales o acceso a otros programas sociales.

Actualmente la acción pública de Enrique Peña Nieto en cuanto a estímulos a la producción agropecuaria, acuícola y pesquera continúan a través del programa Procampo, hoy Pro Agro Productivo, que en 2014 cumplió veinte años de existencia bajo las leves modificaciones que cada administración ha impreso. De índole asistencialista, es un programa de transferencias de recursos

técnica.(Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe.-FAO.,2014. *Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la CELAC 2025*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-bo925s.pdf>-

directos y complementarios a los productores con componentes tales como, apoyos directos, diésel agropecuario y marino, modernización de maquinaria, gasolina ribereña y un programa denominado Fomento Productivo del Café.

En evaluaciones hechas por Coneval en los años 2011 y 2012 se señala que el impacto de Pro Agro Productivo es poco significativo pues busca cubrir una parte de los costos de producción que en esencia beneficia a los productores que no lo necesitan. Además el componente de apoyos directos para el campesino es de tipo asistencial por lo tanto se utiliza para gastos personales y de alimentación (Coneval, 2012), probando con ello que en el país las políticas públicas orientadas hacia el fomento del agronegocio y el crecimiento de la empresa transnacional destruyen la reproducción del pequeño productor, del campesino, pues habiéndole arrebatado sus medios de vida debe ser considerado sujeto de caridad.

En suma, se puede advertir que las distintas administraciones a partir de los años ochenta se han ceñido a la ideología dominante del régimen alimentario corporativo; las consecuencias de esto no podrían ser otras más que el fortalecimiento del agronegocio, particularmente el orientado al sector exportador, la exposición a alimentos artificialmente baratos provenientes del Norte Global y la internacionalización de “relaciones transnacionales de circulación (de los alimentos), que tienen efectos nacionales reales (como el despojo, la semiproletarización y el hambre” (McMichel, 2015, p. 115).

En lo que respecta a la acción pública en materia de nutrición, el gobierno de Peña Nieto presentó dos estrategias diferentes: La primera fue el Decreto Presidencial de 2013 por el que se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (*Sin hambre*), bajo el resguardo de la Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL); que se revisa con más detalle en el siguiente apartado. La segunda de estas estrategias fue la llamada *Estrategia Nacional para el Control del*

Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, elaborada por la Secretaría de Salud presentada en octubre de 2013 y que pretende reducir los niveles de sobrepeso y obesidad y con ello revertir los índices de diabetes mellitus tipo 2. Edificada en tres pilares: Salud pública, entendida como el fomento de estilos de vida saludables, Atención médica, Regulación sanitaria y Política fiscal. Esta acción pública, sin embargo, no ha cumplido las expectativas para resolver el grave problema de obesidad que aqueja a los mexicanos. De acuerdo con un análisis hecho por Alianza por la Salud Alimentaria (2015), la estrategia presenta tres grandes debilidades que evidencian un conflicto de interés con las grandes compañías productoras de alimentos: Se basa en un análisis de riesgos, contrario al de derechos, lo que evita pérdidas comerciales para las empresas, por ejemplo, se muestra evidencia que los criterios nutrimentales que aparecen en las etiquetas fueron elaborados por las empresas mismas, y no por un panel de expertos independiente. No existe una verdadera incorporación intersectorial, un organismo de coordinación de esfuerzos que permita congruencia entre las acciones de los organismos gubernamentales involucrados y finalmente no se considera suficiente la promoción de educación nutricional sin el desarrollo de políticas públicas que favorezcan todo el sistema alimentario. (Alianza por la Salud Alimentaria, 2015). En suma, lo que esta sociedad civil deseó destacar es la estrecha relación entre el gobierno y la industria alimentaria, lo cual ha dado lugar a una regulación que protege los intereses de las grandes empresas más que los intereses de los consumidores (Barquera, Carriedo, Mena. Nieto y Alcalde, 2018).

3.5.1. La estrategia federal actual en el combate a la inseguridad alimentaria: sólo para los pobres extremos.

Cuando Enrique Peña Nieto asumió la presidencia en diciembre de 2012, obtuvo la responsabilidad y obligación de tener por primera vez un sexenio completo para acatar la modificación Constitucional del Artículo 4, hecha en 2011, por la que se estableció el derecho a la

alimentación para todos los mexicanos y la obligación del Estado para garantizar el abasto oportuno de alimentos por medio de un desarrollo rural sustentable. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 20013-2018, estableció la alimentación como un derecho social, en los primeros meses de su mandato no se vislumbró un plan explícito para hacer cumplir la Constitución. En su primer año de gobierno mantuvo la misma estrategia de sus antecesores, y su principal herramienta fue continuar con el programa focalizado de transferencias monetarias, Prospera.

En enero de 2013, se anunció finalmente el plan por medio del cual se haría cumplir la Constitución; por Decreto Presidencial se estableció el Sistema Nacional contra el Hambre, (*Sin Hambre*), que por medio de una Comisión Intersecretarial coordinaría la aplicación de la estrategia federal denominada *Cruzada Nacional contra el Hambre*. Estrategia alimentaria, que una vez más, es sólo un remiendo para enfrentar la problemática de malnutrición que se vive en el país. Fundamentalmente, es motivo de desesperanza el hecho de que se concentra en el subconjunto de personas que padecen pobreza extrema o carencia alimentaria severa, a la que se denomina “población en pobreza extrema de alimentación”, unos 7 millones de personas, de acuerdo a datos de 2010 (Coneval, 2015). Aquí vale la pena resaltar que el propio Coneval enfatiza que la pobreza extrema de alimentación es un subconjunto de la pobreza extrema.

El hambre es definida por la *Cruzada* “como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria...considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación, que se basa en el concepto de inseguridad alimentaria.” (*Sin Hambre*, Cruzada Nacional, s.f.). Para esta estrategia, el hambre es un problema de pobreza extrema, es decir aquella por la que no se tienen los ingresos suficientes para una nutrición adecuada y es un problema de acceso a suficientes

alimentos inocuos y nutritivos. Aunque no se especifica en la definición anterior, la desnutrición tiene un papel relevante dentro de la estrategia, especialmente la desnutrición infantil. Por otro lado, se asume que la obesidad, la anorexia o la bulimia no son objetivo de esta *Cruzada* dado que “Cuando estos problemas no están vinculados a la pobreza, no hay un problema de capacidad para alimentarse, por lo que, no está en riesgo su derecho a la alimentación” (Sin Hambre, Cruzada Nacional, s.f.). Esta visión, es contradictoria al sentido contemporáneo de malnutrición que se ha discutido con anterioridad, dado que la malnutrición en su cualquiera de sus formas, desnutrición, pero también el sobrepeso u obesidad pueden ser adquiridos como condición de salud por medio del acceso a alimentos poco nutritivos y baratos, por lo que también debería ser considerada como una incapacidad para alimentarse de manera suficiente y nutritiva y no como una estrategia aparte que preocupa en el sentido de disminuir una enfermedad específica.

La *Cruzada* ha crecido de forma importante en el sexenio pues inició en 400 municipios con 66 programas federales de once dependencias y actualmente se encuentra en 1012 municipios y son 90 los programas que la integran. La multiplicación de programas se debe a que, en el entendido que el hambre se vincula con pobreza extrema, ésta hace énfasis en elementos contemplados dentro de la medición multidimensional de pobreza como vivienda, servicios básicos, educación, salud y seguridad social, entendidos como elementos estructurales que no permiten ejercer plenamente el derecho a la alimentación. De ahí que ésta consiste en distintos programas federales, que de alguna forma ya se ejecutaban con anterioridad en rubros de alimentación, salud, educación, mejoramiento de vivienda y servicios. Algunos de estos programas se enuncian en el cuadro 3.1 donde se expone cuantitativamente el modesto número de beneficiados, cifras que de ninguna manera han llegado a alcanzar la población objetivo de 7 millones de personas. Uno de los más exitosos cuantitativamente hablando es el Programa de

Apoyo Alimentario, que ya estaba en funcionamiento desde el año 2003, por lo que no puede decirse que sus 4 millones de beneficiarios se hayan conseguido por medio de esta estrategia; pues como se recordará, éste consiste en la entrega de apoyos monetarios “compensatorios” para aquellas personas que no puedan cumplir con los condicionamientos del programa federal Prospera, tanto en áreas rurales como urbanas.

Cuadro 3.1. Algunos de los programas dentro de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Programa	Beneficiados actuales.
Comedores Comunitarios	10,038 comedores / 1,030,258 personas.
Programa de Apoyo Alimentario	1,054,856 familias / 4,177,563 personas.
Tiendas Diconsa	18,547 tiendas.
Liconsa	2,743,070 (nuevos beneficiarios)
Huertos familiares	67,991 huertos / 307,317 personas
Escuelas de tiempo completo con apoyo alimenticio	15,536 escuelas
Proyectos productivos financiados.	428,971 proyectos
Pensión para adultos mayores	5.5 millones de personas en total.
Acciones para el mejoramiento de vivienda	491,514 acciones
Construcción de servicios básicos en vivienda	821,510 acciones

Fuente: Elaboración propia con datos de *Sin Hambre, Cruzada Nacional*.(s.f.) Recuperado de <http://sinhambre.gob.mx/mapa/>

Resulta fuera de los alcances de esta investigación realizar un análisis más profundo de la Cruzada, tarea titánica que ya lleva a cabo Coneval, dado que tiene la misión de evaluar los 90 programas distintos que forman parte de la estrategia federal. Se desea puntualizar que este organismo ha destacado en sus distintas evaluaciones que:

La Cruzada se ha convertido en un instrumento para atender emergencias sociales y naturales...como una estrategia para abatir principalmente cuestiones de marginación (provisión de servicios de salud, caminos, alumbrado, etc.) o de coyunturas críticas generadas por fenómenos sociales o naturales, y no como una estrategia para abatir el hambre o para atender la problemática nutricional de los pobres extremos (Coneval, s.f., p. 43).

Es decir, las acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares al interior de la pobreza extrema, con una población objetivo de siete millones de personas. Cifra, que como se detalla en el capítulo siguiente, no alcanza a cubrir a la población con inseguridad alimentaria severa, calculada en 10.6 millones de personas. Las evaluaciones que se han hecho de esta estrategia han demostrado una disminución en las carencias sociales de esa población pero aún no se ha logrado alcanzar la población objetivo, sobre todo como bien señala la instancia evaluadora, aún se encuentra lejos de atender la reducción de la pobreza más amplia calculada en 55 millones de personas (Coneval, 2015, p. 68). También aquí cabe señalar que el actual mandato presidencial, a pesar de promover con gran entusiasmo su compromiso por erradicar el hambre en México, se deduce con facilidad una política alimentaria de continuidad con aquellas impulsadas por gobiernos anteriores y que no ha quedado exenta de usos político-partidarios y corrupción en su manejo, concretamente, resulta preocupante que la Secretaría de Desarrollo Social firmó un convenio con una empresa trasnacional, Nestlé ; para impartir cursos de nutrición y autoempleo en el ramo de la repostería; además entre los programas de la *Cruzada* se encuentre la entrega de tarjetas que se pueden intercambiar por alimentos, las denominadas *Tarjetas sin Hambre*, 5 de las cuales son de la empresa, como la Leche Nido o el café *Dolce* en zonas tradicionalmente cafetaleras; es decir, en detrimento de alimentos locales (Calvillo y Székely, 2018, p. 26). Con acciones como ésta, el gobierno mexicano cede a los intereses económicos corporativos por encima del supuesto bien común que intenta alcanzar; pues además esta administración ha profundizado el abandono a la producción alimentaria interna que como se señaló ha acrecentado la adquisición de alimentos por medio de las importaciones así como un fortalecimiento en la estrategia de priorizar el gasto social sobre el gasto productivo en el campo (Rubio, 2015).

3.6. Reflexiones finales del capítulo.

En la apreciación general de las políticas públicas en materia alimentaria que se realizó en este capítulo se pudo constatar que el marco conceptual de la seguridad alimentaria orienta la política alimentaria del país dado que ésta de forma gradual, ha naturalizado el acceso individualizado de los alimentos vía el mercado, debilitado la producción interna de alimentos y las oportunidades de las personas para acceder a éstos dado que:

Durante el régimen centrado en Estados Unidos, México, un país que en ese entonces contaba con una suficiencia alimentaria, advirtió en la prosperidad del campo el sustento económico necesario para crear una economía industrializada; se abocó a *modernizar el campo* por medio de la Revolución Verde; base ideológica de este régimen. Una interpretación polanyiana de este periodo como la que lleva a cabo Cuadra (2015), subraya que la industrialización de sustitución de importaciones fue en todo caso una especie de doble movimiento imperfecto; dado que a pesar de la incorporación de demandas sociales en la acción estatal, reflejadas en la expansión de la protección social del periodo, el crecimiento económico fue distribuido de manera desigual. Ejemplo de ello, como se ha revisado, es que este modelo creó una seria dualidad en los modos de producción agrícola, pues los apoyos públicos se concentraron en la agricultura de tipo empresarial generadora de las divisas necesarias para el modelo de sustitución de importaciones, marginalizando al mismo tiempo a los campesinos que se encargaban de producir alimentos de la dieta básica del mexicano. Paradójicamente con esta *modernización* se perdió la autosuficiencia alimentaria. Cuando este régimen comenzó a derrumbarse y se originó la crisis alimentaria de los años setenta, la FAO comenzó a utilizar el marco conceptual de la SA como un sinónimo de disponibilidad alimentaria nacional, México creó en concordancia distintos programas con el objetivo de incrementar la producción interna y recobrar la autosuficiencia. Desafortunadamente,

esto no fue posible, pues los apoyos públicos siguieron concentrándose en la agricultura empresarial, a pesar de programas novedosos como el el Sistema Alimentario Mexicano, SAM, que con la consigna de revertir esta dependencia alimentaria externa, fue ejemplo de una acción pública innovadora para su tiempo; pues fue un programa de índole multisectorial, en el que se incluía la participación de la iniciativa privada y el Estado se asumía como corresponsable de la transformación de un sistema alimentario que daría prioridad a la producción interna de alimentos básicos.

La crisis de la deuda de la década de los ochenta echó por tierra las aspiraciones de desenganchar a México de su dependencia externa en alimentación y lo incorporó rápidamente a la dinámica del régimen alimentario corporativo que sucedió al dominado por Estados Unidos. La deuda fiscal con los organismos internacionales obligó al Estado mexicano a apoyar y valorar de nuevo sólo la producción alimentaria que permitieran la entrada de las necesarias divisas para el pago de la deuda. De acuerdo con Cuadra (2015) la orientación hacia una mayor apertura al exterior, fue una estrategia seleccionada por el Estado, que ha impuesto desde entonces prácticas de remercantilización en la trayectoria política-económica del Estado mexicano. Esto significó la adopción de una política pública caracterizada como neoliberal que en materia alimentaria es organizada dentro de un marco conceptual de SA, que dictado desde el BM y la FAO, alinea la disponibilidad alimentaria con la interacción a los mercados internacionales, confiando en que la dinámica del libre mercado y sus supuestas ventajas comparativas proveerán las necesidades alimentarias de los mexicanos. Así, la SA es una condición que refiere ya no una preocupación nacional de disponibilidad alimentaria, sino a una habilidad individual, siendo el mercado la mejor vía para su acceso. Dentro de esta corriente económica neoliberal, los programas públicos para atender la situación de marginalidad de la producción interna de alimentos fueron enmarcados en

una falsa noción de soberanía alimentaria, que culpabilizó al pequeño productor de su condición de marginalidad y que significó la reducción progresiva del papel del Estado mexicano en la producción, comercialización y distribución de alimentos del país, como se hace constar con la desaparición de la política de precios de garantía, el cierre de Banrural, y la disminución de las tiendas Diconsa; así como el desvanecimiento del apoyo público a los subsidios universales al consumo de la Canasta Básica y de la tortilla o el cierre de las tiendas Conasupo. En suma, el Estado mexicano llevó a cabo un desmantelamiento progresivo de instituciones sociales que protegían la capacidad de alimentación de todos los mexicanos, debilitando así las oportunidades de las personas para acceder a éstos y focalizando su política alimentaria a programas de índole caritativa para las personas considerados más vulnerables; así se entienden la estrategia federal conocida como la Cruzada Nacional contra el Hambre.

A pesar que desde 2011 quedó consagrado en la Constitución Política el derecho a la alimentación, la acción pública ha respondido con políticas y acciones que recaen en la caridad para los más necesitados. Si el hambre y malnutrición fueran vistas como una *falla en las titularidades de intercambio* que las personas tienen para adquirir alimentos, se podrían modificar las condiciones que las sostienen y generar remedios sistémicos que amplíen la capacidad para estar suficiente y bien alimentado. El derecho a la alimentación suficiente y nutritiva para todos los mexicanos consagrado en la Constitución no es un derecho a ser alimentado sino uno en el que el Estado garantice que las personas cuenten con las capacidades necesarias para contar con la condición de SAyN. Precisamente el siguiente capítulo lleva a cabo una caracterización de esta condición dentro de la coyuntura actual del régimen alimentario corporativo.

Capítulo 4. La situación actual de México dentro del régimen alimentario corporativo.

4.1. Introducción.

El presente capítulo busca analizar las consecuencias de la inserción de México en la dinámica de los regímenes alimentarios dominados primero por Estados Unidos y actualmente por el régimen corporativo. Una vez revisado cómo históricamente las acciones públicas de los gobiernos mexicanos han beneficiado mayoritariamente a las empresas agroalimentarias y sido negligente con los productores campesinos a quienes se les ha culpabilizado de su propia condición; aquí se pretende analizar cómo México se inserta en la dinámica concurrente del régimen alimentario actual, que se caracteriza por invertir el orden en los proyectos de desarrollo nacionales en los cuales el Estado manejaba los mercados por uno en el que los Estados sirven a los mercados (McMichael, 2015). Para ello, se lleva a cabo un análisis de la condición de SAyN de los mexicanos utilizando las 4 dimensiones operativas del marco conceptual de la seguridad alimentaria. Esto permite analizar cómo la disponibilidad de los alimentos que se presume de suficiente, se caracteriza por su dependencia en los mercados internacionales. Se analiza cómo, a pesar de una suficiente oferta alimentaria, el acceso económico a los alimentos se identifica como desigual dado que 50.6 millones de mexicanos se perciben a sí mismos con problemas para cumplir adecuadamente su capacidad de alimentación, situación que se explica, retomando el pensamiento de Amartya Sen, como consecuencia del retiro de políticas sociales en materia de salud, educación y mejoramiento de condiciones de vida de las personas, que en suma, abonan al logro efectivo de la seguridad alimentaria y nutricional de los mexicanos. La utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores se entienden en la misma sintonía, dado que éstas dependen también de *facilidades sociales*, es decir políticas públicas que aseguren el acceso

a los alimentos de manera periódica sin preocupaciones por el futuro. Finalmente se caracteriza la condición de SAyN de los habitantes de la Ciudad de México, lo cual sirve como telón de fondo para entender la magnitud de la tarea que debe llevar a cabo el gobierno de la Ciudad para el logro efectivo de la legislación que aprobó en el 2009 y que se revisa en el capítulo 5.

4.2. El Estado mexicano al servicio del mercado.

Para ilustrar esta disposición de la acción estatal mexicana para con la dinámica del mercado, Robles Berlanga (2013) utilizó el Programa Especial Concurrente para el desarrollo Rural Sustentable, (PEC), el cual no es un programa específico, sino un anexo técnico del Presupuesto de Egresos de la Federación para observar el conjunto de políticas públicas (programas y presupuestos de cada dependencia) en materia de desarrollo rural. En el análisis del PEC de 2003 a 2013 se identificó un declive de la vertiente productiva, (fortalecimiento de actividades productivas), que en 2003 llegó a ser del 32.6% y que en 2013 representó sólo 18.5%; mientras que la vertiente que ha incrementado gradualmente su importancia, es la Social, hasta llegar a 2013 con el 52% de los recursos asignados.

Continuando con su análisis Robles Berlanga (2013) concluyó que en México:

1. El Gasto del PEC no está dirigido a los Estados más pobres del país para el fomento de actividades productivas, sino que a las entidades más pobres se les otorga más gasto social de apoyo a la pobreza.
2. El mayor gasto en actividades productivas se otorga a los productores grandes y capitalizados de Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Chihuahua y Sonora. Es decir, los estados tradicionales de la agricultura empresarial del país.⁹¹

⁹¹ A la misma conclusión llega el estudio hecho por Oxfam y El Barzon (2013), que al revisar el presupuesto de SAGARPA, observan que Sinaloa, Tamaulipas, Sonora y Chihuahua y Jalisco recibieron en 2012 el 40% de las erogaciones de la secretaría. En cambio, a los pequeños agricultores, se les dedicó únicamente el 4.5%, a pesar de que constituyen el 70% de los productores del país.

3. La erogación productiva para los pequeños productores, que son la mayoría del país, tiene muy baja cobertura; los estados con mayores atrasos sociales y económicos reciben muy pocos apoyos, además de que existe un sesgo anti indígena.

Sólo en materia de subsidios, Fox y Haight (2010) también llegaron a la contundente conclusión, de que en todos los programas de subsidios agrícolas de México, se identifica un sesgo a favor de los productores empresariales, especialmente del norte de México. *Pro-Campo* en específico, por su operación excluyó a su población objetivo, el campesino de temporal, a favor de la agricultura capitalista; pues su diseño permitía para pagar más a quienes cuentan con más tierra, es decir no se consideró un techo para limitar los pagos que un individuo o empresa puede obtener. En la práctica los productores que contaran con menos de 5 hectáreas no accedían al programa, mientras que los productores con tierras de riego pudieron recibir hasta dos pagos anuales.

Otra forma de ejemplificar la práctica del Estado al servicio de los mercados, es identificando las características actuales del mercado agroalimentario en nuestro país. El rasgo principal lo constituye la existencia de monopolios, lo cual es coincidente con el entorno internacional, que va desde la venta de insumos para la producción y que terminan en el último eslabón que es la venta al menudeo de alimentos. De acuerdo con el Agrifood Atlas compilado por Chemnitz, Luig y Schimpf (2017) cada vez más se reduce el número de las corporaciones que toman el control de porciones más grandes del mercado con consecuencias tan graves como su habilidad para influir y dar forma a políticas nacionales, controlar los precios, los salarios de los trabajadores y devastaciones al medio ambiente. Todas ellas rasgos distintivos del régimen alimentario corporativo.

En el cuadro 4.1 se puede observar las principales corporaciones agroalimentarias que más ventas reportan en la producción, transformación y distribución de los alimentos en México. Se caracteriza por una coexistencia de corporaciones extranjeras y nacionales o bien alianzas entre ellas, lo cual no es de extrañar dado que es práctica común que las grandes corporaciones agroalimentarias, al operar en mercados muy competitivos, tienen entre sus estrategias la adquisición o asociación con empresas con cierto posicionamiento de mercado en el país o región de su interés, como lo ha hecho Danone, Nestlé, Pepsi Cola, etc. (Rendón y Morales, 2008); de hecho, penetrar mercados con fusiones entre marcas globales y locales es considerada una estrategia fundamental de las grandes corporaciones agroalimentarias.

Cuadro 4.1. Corporaciones agroalimentarias con mayores ventas en México.

Segmento	Principales Corporaciones
Venta de semillas y agroquímicos	Syngenta-Suiza, Grupo Monsanto- México, Ingredion-México
Procesamiento de carne	Sigma alimentos- México, Industrias Bachoco, Sukarne, Tyson de México, Pilgrim's Pride.
Procesamiento de maíz y trigo	Grupo Bimbo, Grupo Gruma, Grupo Minsa.
Procesamiento de lácteos	Grupo Lala, Grupo Nestlé, Danone –México, Alpura
Procesamiento de alimentos enlatados/congelados	Grupo Herdez, Unilever de México, Grupo Sigma
Procesamiento de bebidas	Coca Cola Femsa, Grupo Modelo, Cuauhtémoc-Moctezuma, Arca Continental, Pepsico de México, Coca-Cola de México
Comercio minorista	Walt-Mart, Organización Soriana, Sam's Club, Grupo Comercial Chadraui, Costco de México.

Fuente: Elaboración propia con datos de Bautista, Díaz y Lastiri (2015).

En este cuadro se destaca por ejemplo que en semillas y agroquímicos las tres empresas que dominan en el mercado mexicano son a su vez los líderes mundiales; tan sólo Monsanto-Bayer cuenta con 1/3 del mercado mundial de semillas y ¼ del de pesticidas (Chemnitz, Luig y Schimpf, 2017). En nuestro país además el gobierno condiciona las ayudas que ofrece a través del Programa Pro-Agro Productivo (antes Pro-Campo) a la adquisición de los agroquímicos y semillas de estas

empresas (Bautista, Díaz y Lastiri, 2015); prueba irrefutable de su condición de sirviente del agronegocio.

Entre las empresas de capital mayoritariamente nacional que acaparan grandes segmentos del mercado en México son Bimbo y Gruma, con el 50%, Grupo Lala con el 65%, Grupo Modelo y Grupo Femsa Coca Cola con el 60% respectivamente para el mercado de bebidas alcohólicas y no alcohólicas (Rendón y Morales, 2008, p. 96). Bimbo y Gruma destacan demás por ser las dos empresas mexicanas con mayor presencia internacional, en 22 países para la empresa de pastelería y panadería industrial, Bimbo, y 18 países para Gruma, productor de harina de maíz y tortillas, cuya marca más conocida en México es Maseca.

Las corporaciones procesadoras de alimentos a nivel mundial, tienen la misma presencia monopólica en el país, tal es el caso de la puntera Nestlé, así como JBS (Pilgrims), Tyson Foods, Danone o Unilever, las cuales se encuentran entre las diez primeras en el ranking internacional (Chemnitz, Luig y Schimpf, 2017).

Otro caso que destaca de la información del cuadro 4.1 lo constituye el del comercio minorista, dada la importancia de los supermercados en la adquisición de alimentos especialmente en las áreas urbanas, y por la oferta alimentaria que éstos controlan.⁹² Además se ha comprobado que entre más grande es su participación en el mercado, más control tiene en la cadena de distribución, pues pueden extraer términos preferenciales de sus proveedores e incrementar considerablemente sus ganancias, una de las prácticas que a nivel mundial utilizan es que los proveedores deben pagar por su posición física en los estantes, además de que deben contribuir a los costos de apertura de nuevas tiendas y a la publicidad (Chemnitz, Luig y Schimpf, 2017).

⁹² Gasca, (2014), señala que en México hacen falta estudios para conocer las dimensiones de desplazamiento de las unidades de comercio tradicional por el efecto de la expansión de grandes supermercados, en otros países se ha comprobado que la instalación de un Wal-Mart puede acarrear el cierre hasta del 50% de las tiendas de venta al detalle.

A nivel mundial Walt-Mart es el líder del comercio minorista con el 6.1 % del comercio (Chemnitz, Luig y Schimpf, 2017). De ahí que no es de extrañar que en México cuenta con una expansión importante, pues es, desde hace varios años, la cadena de supermercados con mayores ventas; tan sólo en 2012, llegó a contar con el 62% de las ventas totales para este tipo de empresas (Gasca, 2014). Esta hegemonía va en aumento, dado que en 2013 contaba con 1,589 Bodegas Aurrerá, 243 tiendas Wal-Mart, 156 clubes de consumo Sam's Club y 92 tiendas Superama repartidos en toda la República Mexicana. (Walt-Mart México y Centroamérica, 2013). Hoy en día es principal proveedor minorista de alimentos, cuya presencia en México también estimuló que las empresas nacionales, como Chedraui o Soriana, emularan sus prácticas de negocios, tales como la operación de logística integrada, la adopción del formato de *Supercentro*, y el establecimiento de centros de distribución propios con adquisición directa con diversos productores. (Biles, Brehm, Enrico y Kiendl 2007, p. 60). Prácticas que redundan en beneficio del corporativo, pero que plantean dudas sobre el papel que juegan en la política de precios al consumidor y la posibilidad de que pequeños productores puedan cumplir sus exigencias y convertirse en proveedores.⁹³ Se

⁹³ Antes de la entrada de Wal-Mart y otros minoristas internacionales, las cadenas de supermercados dependían en gran medida de la Central de Abasto (CEDA) en la Ciudad de México, y de un pequeño grupo de intermediarios que controlaban la distribución de frutas y hortalizas frescas (Biles, *et. al.*, 2007, p. 60) La innovación de Walt Mart fue el establecimiento de centros propios de distribución con adquisición directa, que sin embargo tienen exigencias complicadas para el pequeño productor, como entregas de volúmenes reducidos pero constantes en todo el año, homogeneidad en color y tamaño, solo existe un 10% de tolerancia en productos dañados, exigencia de transporte refrigerado, empaçado de productos en cajas de cartón, horarios estrictos para entregas, plazos de pagos que fluctúan entre ocho y 45 días posteriores a la entrega del producto y que el proveedor asuma un porcentaje de las ofertas que se ofrecen en las tiendas (Gasca, 2014). La CEDA sin embargo, continúa siendo un importante distribuidor de alimentos frescos tanto al mayoreo como al menudeo; y es el gran proveedor de tianguis y mercados sobre ruedas en la Ciudad de México; con importantísimas diferencias en los precios de los alimentos. La organización no gubernamental, El Poder del Consumidor, frecuentemente lleva a cabo un estudio de las diferencias de precios entre lo que se les paga a los pequeños productores en la CEDA por sus productos y los precios a los que venden las cadenas de supermercados. En estos estudios se evidencia una diferencia abismal, por ejemplo, en junio de 2017, un kilo de berenjena se paga en CEDA en \$18.50 pesos el kilo, en Walt Mart el consumidor paga \$59 pesos, un kilo de alcachofas se adquiere en CEDA por \$16.50 y en Soriana por \$170, por un kilo de frambuesas en CEDA \$80 pesos y en Comercial Mexicana \$253 pesos, el mango en CEDA es de \$10.70 y en Soriana de \$31.90, el ejote se paga en CEDA en \$7 y en Walt Mart se adquiere por \$ 44.90 (El Poder del Consumidor, 8 de junio 2017).

pude inferir así que la presencia cada vez creciente de estos supermercados arroja importantes consecuencias para la SAyN de los mexicanos, dado que controlan qué tipo de alimentos se venden en sus tiendas y cuánto se debe pagar por ellos.

De manera general, se puede apreciar que México no ha quedado exento de la tendencia internacional impuesta por el poder corporativo a la monopolización del sistema alimentario; que como se pudo ya señalar en el capítulo anterior fue causa fundamental en la crisis alimentaria del 2007-2009; además que no se debe olvidar que estas grandes corporaciones no sólo han monopolizado el sistema alimentario mundial sino que muchas tienen sus propios brazos de inversión financiera jugando un doble papel único, pues tanto venden inversiones como compran y por lo tanto toman decisiones sobre si determinado producto se almacena o se vende, influyendo invariablemente en los precios; a esto se le suma que los grandes bancos internacionales como Goldam Sachs o CityBank llevan a cabo fondos de inversión a futuro en los mercados agrarios con escasa supervisión estatal (Chemnitz, Luig y Schimpf, 2017).

Otra forma de demostrar el apresto pro empresarial del Estado mexicano es revisando el papel que México juega en esta división del trabajo agrícola, la cual se refleja en los productos en los que México destaca como exportador: cerveza, tomate, aguacate, tequila, frambuesas, uvas, y carne de res; productos altamente demandados por el consumidor estadounidense; mientras que los productos básicos en la canasta de alimentación del mexicano como el maíz, el trigo y la leche se importan en cantidades crecientes⁹⁴ (SAGARPA, 2016). Para el proyecto de regímenes alimentarios, esta práctica es considerada una coerción política, en el sentido que para ayudar a pagar las deudas contraídas con los organismos financieros internacionales, los países deudores han tenido que cambiar sus políticas agroalimentarias nacionales, incluyendo la orientación de sus

⁹⁴ El principal producto agropecuario de exportación es el tomate con el 13.2% del total de las exportaciones. México en 2016 vendió a Estados Unidos el 90.7 % de sus importaciones de tomate rojo. (SAGARPA, 2016)

exportaciones, las cuales, son dominadas por productos como frutas, verduras, flores fuera de estación, profundizando así su dependencia de las importaciones de granos, (Friedmann, 2009). Modelo agroexportador de una “ventaja comparativa” pero coordinado por las cadenas de suministro de las grandes corporaciones y que en suma es considerado como una nueva división internacional del trabajo agrícola (McMichael, 2015, p. 79).⁹⁵

Bajo esta perspectiva, resulta importante señalar que las consecuencias más abrumadoras del régimen alimentario corporativo es la sobreexplotación tanto del trabajo agrícola como de las ecologías. (McMichael, 2015). En el primer caso, la lógica descansa en la subcontratación por parte de empresas transnacionales de campesinos del Sur Global para el abastecimiento global de cultivos hortícolas, frutas y verduras fuera de temporada, frutas en conserva y en general alimentos congelados para ser vendidos en los supermercados del Norte Global. En México los más afectados han sido los campesinos indígenas de estados como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Puebla, para quienes, como ya se ha señalado, se destina una minúscula ayuda bajo el presupuesto de SAGARPA.

Considerando que el acceso a los alimentos se hace mayoritariamente vía el mercado, la acción pública del gobierno mexicano parece apreciar su trabajo de forma satisfactoria con las transferencias monetarias condicionadas o no, en las que hace válida su asistencia alimentaria, sin embargo, poco se cuestiona si las cantidades monetarias transferidas a los más pobres son suficientes para alcanzar los incrementos de los precios de la Canasta Básica.

⁹⁵ Friedmann, (1993) llama a los países insertos en esta lógica “los nuevos países agrícolas”, opuesto al término “países de reciente industrialización”; por el cual subraya su papel en las relaciones agroalimentarias de la política internacional. Ejemplos de estos países son Tailandia con sus exportaciones de mariscos, aves y fruta fresca; Kenia, con sus zanahorias bebé, arvejas, maíz y judías verdes; y México con sus “tomates corporativos” (McMichael, 2015, p. 79).

Respecto a las consecuencias ecológicas, ya se ha abordado la gravedad de los costos medio ambientales de la industrialización alimentaria en el capítulo 1, donde se especificó la relación ideal de sustentabilidad que hoy en día se pugna para con los sistemas alimentarios. El movimiento de la SBA también tiene entre sus objetivos visibilizar los impactos ecológicos y sociales que caracterizan al sistema alimentario corporativo, señalando la importancia de volver a la producción local de alimentos básicos. En México, como se ha demostrado, la acción pública no se vislumbra en esa dirección. Históricamente ésta se ha concentrado en sólo dos elementos del sistema alimentario, la producción y el consumo y tampoco en ello ha hecho un buen papel. Cada administración presidencial reconoce la necesidad de apoyar la producción alimentaria interna, sin embargo, contradictoriamente cada una apunta hacia la dirección que lidera la narrativa de las grandes corporaciones y el mercado como el medio para SAyN de los mexicanos. Los patrones de conducta del Estado han incorporado la lógica de los mercados en su política alimentaria con las consecuencias se reflejan cuantitativamente en los 50 millones de mexicanos que padecen algún grado de inseguridad alimentaria. Para conocer más sobre esta cifra abrumadora, el siguiente apartado busca ampliar las características del estado de SAyN de los mexicanos.

4.3. Condición de la seguridad alimentaria y nutricional en México.

Para contar con una visión de conjunto del estado de seguridad alimentaria en México este apartado utiliza la propuesta metodológica de la FAO en cuanto a llevar a cabo un análisis de las dimensiones que integran la seguridad alimentaria de un país: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores.

4.3.1. La disponibilidad de los alimentos.

Como se recordará la primera dimensión de la SA tiene que ver con la cantidad de alimentos disponibles en un país, en función del nivel de producción de alimentos, los niveles de existencias

y el comercio neto. La medición de esta disponibilidad puede llevarse a cabo a través de un balance entre los alimentos que producen un país y aquellos que importa, así como a través de un cálculo de disponibilidad alimentaria en términos de kilocalorías por persona.

En México la primera evaluación sobre la seguridad alimentaria de los mexicanos se llevó a cabo en el 2012, titulada, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto* es un estudio hecho por Coneval en que pretende “valorar la respuesta gubernamental para atender los principales problemas nutricionales de la población mexicana... se utiliza el marco conceptual de la seguridad alimentaria” (Coneval, 2012, p. 8). En este estudio, la dimensión de disponibilidad en el país es evaluada por medio de dos indicadores: el primero es la disponibilidad alimentaria en términos de kilocalorías por persona y por día, que también se usa en la FAO, y el segundo pretende conocer el número y tipo de establecimientos de venta de alimentos, es decir cuántas tiendas de abarrotes, tortillerías, carnicerías, fruterías, lecherías, tiendas Diconsa, etc., existen en las comunidades rurales; datos que se obtienen a través de la Encuesta Nacional de Abasto, Alimentación y Estado Nutricio en el Medio Rural (ENAAEN).

El primer indicador, la disponibilidad alimentaria en términos de kilocalorías señala que en México se cuenta con 3,270 kilocalorías por persona al día (muy por encima del calculado en 2005 para la población mexicana de 2,350 kilocalorías según FAO, 2015). Por su parte los datos levantados por la ENAAEN indican que hay un promedio de 12.9 puntos de venta de alimentos en las comunidades rurales. En suma Coneval (2012) concluye que en México existe suficiente disponibilidad alimentaria. Sin embargo, aquí cabe destacar que medir la dimensión de disponibilidad con estos dos indicativos resulta problemático dado que:

1. La disponibilidad calórica por persona no es un indicativo de la distribución que de los alimentos se hace en el país ni del tipo de éstos, sólo refiere a la oferta alimentaria que existe en el país.

2. La ENAAEN es una encuesta muy pequeña, sólo de 90 comunidades rurales, motivo por el cual ésta no puede ser considerada representativa, ni generalizar los resultados para todo el país, mucho menos considerando que la mayoría de la población mexicana es urbana; además como el mismo Coneval (2012) señala, aun cuando existen puntos de venta de alimentos considerados suficientes, el instrumento de medición, “ no permite saber si las cantidades de alimentos que se venden son las adecuadas para cubrir la demanda” (p. 42).

Por estas razones aquí se propone, considerando lo expuesto en el capítulo anterior, completar el análisis de la disponibilidad alimentaria de alimentos en México repasando la actividad agropecuaria del país de forma reciente.

En este sentido, tal y como ya se ha señalado, la importancia de las actividades agropecuarias en México ha disminuido históricamente en su aportación al PIB. Desde 1995 se tiene una balanza comercial agroalimentaria deficitaria, es decir México no genera los alimentos en cantidad suficiente para alimentar a la población (FAO-SAGARPA, 2012).

Este panorama, se aprecia en consecuencia de:

1. Disminución del gasto público hacia el sector agrícola, el cual pasó en la década de los ochenta del 14.56% al 4.08% en los noventa y que en el 2010 es de sólo el 2.32 (IFPRI, 2016a).

2. Bajo crecimiento del Producto Interno Bruto Agropecuario, que solo ha incrementado en un promedio anual del orden del 2%, siendo los sectores pecuario y las actividades agroindustriales los que han experimentado un relativo mejor desempeño, del 3.2% y 3.6%, cuya producción, sin

embargo se destina mayoritariamente para el mercado externo; mientras que los cultivos de la dieta diaria del mexicano demuestran una actividad descendente⁹⁶ (FAO-SAGARPA, 2012, p.19).

3. Disminución de la productividad total de factores agrícolas, PTF, la cual ha transitado en los años noventa de un 2%, a situarse en 2013 en un 1.5%⁹⁷ (IFPRI, 2016a).

4. Déficit de la balanza comercial agropecuaria desde 1995; generando entonces que cereales, carne, semillas y frutos oleaginosos tengan que importarse respectivamente en el orden del 15.3%, 14.9% y 13.8% del total de productos comprados al exterior. (FAO-SAGARPA, 2012).

Como se aprecia en el cuadro 3.3 el comercio agropecuario de México de 2011 a 2014 ha sido deficitario; situación que se revierte ligeramente en los años 2015 y 2016 pero no de manera significativa.

Cuadro 4.2. Comercio Agropecuario de México (2011-2016). Promedio anual en miles de dólares.

Año	Exportaciones	Importaciones
2011	859,120.92	1,095,081.50
2012	909,520.00	1,102,615.75
2013	937,146.58	1,029,337.25
2014	1,015,108.08	1,031,308.83
2015	1,080,887.08	936,748.08
2016	1,222,691.67	955,686.08

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (s.f.)

Bajo este panorama, cabe entonces resaltar el papel preponderante de las importaciones de alimentos en la disponibilidad alimentaria. En suma, a pesar de que México es uno de los países que en América Latina presenta una dinámica exportadora agroalimentaria muy pujante, tal y

⁹⁶ Los rendimientos de cultivos frutales tienen el mayor incremento, con 5.6%, le siguen las hortalizas con 4.3%. Contrariamente, las oleaginosas tienen una importante baja del -9.7%, seguidas de los cereales con -7.4% y los cultivos industriales con -2.3% (FAO-SAGARPA, 2012).

⁹⁷ La productividad total de los factores es la proporción de la producción agrícola total, (los productos agrícolas y de ganado) en relación a la producción total de los insumos (la tierra, el trabajo, capital y materiales). (IFPRI, 2016).

como se aprecia en el cuadro 4.2, cuenta con el título del mayor importador de bienes agroalimentarios de la región concentrando el 29% de éstas (FAO, 2015).

Tal y como se explica bajo la dinámica del papel que juegan México en la nueva división del trabajo agrícola, México exporta bienes agroalimentarios fuertemente demandados por el consumidor estadounidense como las hortalizas, el tomate y el aguacate, pero debe importar productos para el abasto básico de su población.

Algunos ejemplos de que la disponibilidad alimentaria de productos básicos sólo se logra gracias a las importaciones son el maíz, el frijol, la leche, la carne de cerdo y la carne de pollo. En los últimos dos años el maíz y el frijol han tenido cifras de importación récord. Para el caso del maíz, las importaciones tuvieron una tasa media de crecimiento anual de 7.8% entre los años 2006 y 2015, año en que precisamente se alcanzó el nivel más alto de la historia: 12.05 millones de toneladas (Banco de México- FIRA, 2016a);⁹⁸ mientras que en 2016, el volumen importado de frijol fue de 145,333 toneladas un incremento del 150.6 % con respecto a 2014 (Banco de México- FIRA, 2016b).

Con respecto a la leche las importaciones netas han aumentado, en el último quinquenio, a una tasa promedio anual de 9.9%; en 2016 se compraron al exterior 3,076 millones de litros, equivalente al 21 % del consumo nacional (Banco de México- FIRA, 2016c). Los dos productos cárnicos de importante demanda en nuestro país son el cerdo y el pollo. Para el caso de la carne de cerdo se observa una ampliación del déficit comercial importante el cual en 2006 fue de 273.5 miles de toneladas y para el 2015 de 649.7 miles de toneladas. En 2016 las importaciones netas de carne de cerdo satisficieron el 32% del consumo nacional. (Banco de México- FIRA, 2016d). En

⁹⁸Tradicionalmente Estados Unidos ha sido el principal proveedor de maíz grano para nuestro país. Las importaciones de maíz provenientes de esa nación durante 2015 fueron de 11,792.6 millones de toneladas, con un valor de 2,319.2 millones de dólares. Para el primer semestre de 2016, fueron de 9,654.4 millones de toneladas, con un valor de 1,819.2 millones de dólares (Banco de México-FIRA, 2016a).

el caso de la carne de pollo, que es la fuente de proteína animal más consumida, unos 32 kilos per cápita anuales, en 2015 la producción nacional tuvo un déficit de 661.8 mil toneladas, la mayor importación de la historia reciente. (Banco de México-FIRA, 2016e). A forma de resumen, se resalta con estos ejemplos, cómo México se ha convertido en un importador de alimentos básicos para la lograr la disponibilidad que la población demanda, mientras que el producto de la actividad agropecuaria que más se ha apoyado históricamente se destina mayoritariamente al exterior.

En suma, la disponibilidad alimentaria de México es suficiente, sin embargo es importante resaltar que ésta se logra con importaciones, que no con producción interna. Esto es particularmente relevante dado que muchos de los productos básicos de la dieta del mexicano dependen del mercado exterior para satisfacer la demanda interna. El dato de la disponibilidad calórica es fundamentalmente un indicativo de que existe un promedio de consumo superior al mínimo energético, de 3,270 kilocalorías lo cual funciona como un referente de la calidad nutricional de los alimentos que se consumen en México considerando los niveles de obesidad del país y la influencia que en la dieta, sobretodo de los consumidores urbanos, tienen la oferta que hacen las grandes cadenas de supermercados que cuentan. Queda agregar entonces que la disponibilidad alimentaria, que en México se presume de suficiente, no representa sin embargo, un dato esperanzador, dado que estos datos omiten la variable de desigualdad en la distribución de los alimentos, comprobándose como ya lo ha hizo Amartya Sen (1981) en otro contexto, que el hambre y la malnutrición no es consecuencia de una escasez de alimentos, sino de una exclusión social en el acceso a éstos, para lo cual se debe revisar la variable de acceso, como se hace en el siguiente apartado.

4.3.2. Acceso físico y económico.

Tradicionalmente la FAO establece que “El acceso a los alimentos corresponde a la presencia de los recursos económicos, y las facilidades físicas, para que las personas puedan adquirir los alimentos disponibles para cumplir sus necesidades” (FAO-OPS, 2017). Bajo esta perspectiva, la FAO, revisa el estado de acceso a los alimentos a través de indicadores macroeconómicos como el crecimiento económico, el PIB, datos de empleo, y pobreza, además de porcentajes de prevalencias de hambre. Para estimar el acceso físico, el organismo internacional recomienda revisión de indicadores tales como el porcentaje de carreteras asfaltadas, densidad de carreteras o de líneas de ferrocarril. En este sentido, un análisis meramente macroeconómico, como los que lleva a cabo la FAO, arroja que México tiene un desempeño aceptable en esta dimensión; este desempeño se evalúa usando datos como los que reporta el cuadro 4.3. En él se puede apreciar, una disminución de las tasas de pobreza, de la indigencia y un incremento en el número de mexicanos con acceso a los servicios básicos. Se advierte un país en crecimiento, que si bien sufrió embates debido a la crisis mundial de finales de la primera década del 2000, se recupera lentamente, su PIB crece y sus tasas de empleo lo hacen también.

Otra evaluación del desempeño de México es por medio de las metas internacionales relativas al hambre. Como se recordará, en la Cumbre de Alimentación de 1996 la propuesta de la FAO fue de reducir a la mitad el número de personas desnutridas para el 2015, partiendo de las cifras de 1992-1996; de acuerdo con datos del mismo organismo, a nivel mundial ello implicaría pasar de 816 millones de personas a 408 millones en 2015. Cifra que obviamente no se alcanzó ni remotamente. La evaluación de México es coincidente con la mundial: no sólo no fue alcanzada la meta sino que ésta camina en lentos progresos. Lo significativo de ello es que sí hay países

latinoamericanos que pudieron alcanzarla como Cuba, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guyana, Venezuela, Uruguay, República Dominicana y Perú (FAO-FIDA-PMA, 2015).

Cuadro 4.3. Indicadores socioeconómicos de México, según FAO (2015).

Subalimentación y Disponibilidad alimentaria	1990-92	2000-02	2014-16
Prevalencia (%) de la subalimentación	6.9	<5.0	<5.0
Número de subalimentados (millones)	6.0	ns	ns
Desnutrición menores de 5 años	1989	1999	2012
Desnutrición global	13.9	6	2.8
Economía en dólares (2005)	1990	2000	2013
PIB miles de millones	561.7	798.7	1042.1
PIB per cápita	6,526	7,689	8,519
Crecimiento (% de la economía, promedio anual)	1990-1999	2000-2009	2010-2013
PIB	3.6	1.8	3.6
PIB per cápita	1.6	0.5	2.3
PIB agrícola	2.1	1.4	1.5
Productividad agrícola	1.6	2.2	2.8
Empleo	1990	2000	2013
Tasa de desempleo	2.7	2.2	5.7
Tasa de ocupación	n.d.	55.1	56.2
Pobreza y desigualdad	1989	2000	2012
Tasa de pobreza	47.7	41.1	37.1
Tasa de indigencia	18.7	15.2	14.2
Acceso a servicios básicos (% de población con acceso)	1990	2000	2012
Suministro de agua	82.3	88.6	94.9
Instalaciones sanitarias	65.9	75.3	85.3

Fuente: Adaptación de FAO (2015).

ns= indica valores estadísticamente no significativos.

Una vez llegado el nuevo siglo, la ONU convocó a la Cumbre del Milenio en el año 2000, donde se determinaron 8 objetivos de desarrollo humano, conocidos como Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM.⁹⁹ En una coyuntura con lentísimos progresos en materia de reducción de la IA, el objetivo 1, erradicar la pobreza y el hambre tuvo tres metas específicas: 1a. Reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día con una referencia a los

⁹⁹ Los 8 ODM son : Erradicar pobreza y hambre, conseguir la enseñanza primaria universal, promover igualdad de sexos y empoderamiento de la mujer, reducir la mortalidad de menores de 5 años, mejorar la salud materna, combatir el VIH-SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad ambiental y fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo.

valores entre 1990 y 2015; 1b. Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; 1c. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre. Con metas menos ambiciosas que las de 1996, México obtuvo una evaluación satisfactoria en el objetivo 1 pues entre 1989 y 2014, logró reducir en más de la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre y viven con menos de 1.25 dólares al día, al pasar del 9.3% Al 3.7% (ONU-México, s.f.). Cabe destacar, sin embargo, no se encuentra en la lista de aquellos que han alcanzado conjuntamente el objetivo 1c y el más antiguo y ambicioso objetivo de la Cumbre Mundial de alimentación de 1996, a más tardar para 2015; como sí lo hicieron Brasil, Chile, Perú y Cuba, por hablar sólo de la región latinoamericana.¹⁰⁰ A nivel mundial la evaluación de los ODM puede calificarse de mediocre, motivo por el cual una vez más en septiembre de 2015 fueron replanteados. Bautizados como Objetivos del Desarrollo Sostenible, ODS buscan complementar a los primeros y se han dividido en 17 metas a alcanzarse en 2030.¹⁰¹ Además los ODS a diferencia de los ODM son universales, puesto que se evaluarán en todos los países, independientemente de su desarrollo económico. Entre los nuevos ODS se encuentra el de *Hambre Cero*, por medio del cual se pretende lograr una SA para todos, es decir ponerle fin al hambre en el mundo en el año 2030. Con un objetivo tan ambicioso, en esta ocasión se proponen medios que supuestamente llevarán a ese fin; tales como incrementar la productividad y la producción alimentaria, respetar los ecosistemas, la diversidad genética y el mejoramiento de condiciones del pequeño productor: del campesino, del pescador, del ganadero; también se enfatiza

¹⁰⁰ De acuerdo con FAO-FIDA-PMA (2015) de los 129 países en desarrollo objeto de seguimiento, un total de 72 han alcanzado la meta 1.c de los ODM. También han alcanzado conjuntamente el objetivo más ambicioso de la Cumbre de 1996 sólo 29 países (p. 18).

¹⁰¹ Los ODS se agrupan bajo los siguientes rubros : Fin a la pobreza, Hambre Cero, Salud y Bienestar, Educación de Calidad, Igualdad de Género, Agua Limpia y Saneamiento, Energía Asequible y no Contaminante, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, Industria, Innovación e Infraestructura; Reducción de las Desigualdades, Ciudades y Comunidades Sostenibles, Producción y Consumo Responsables, Acción por el Clima, Vida Submarina, Vida de Ecosistemas Terrestres, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; Alianzas para lograr los Objetivos.

la necesidad de incrementar la infraestructura rural que permita mejores condiciones para estos productores. México tendrá entonces que cambiar radicalmente su tradicional respuesta pública pues como se revisó en el capítulo anterior ésta no se encuentra en esta senda.

Con estas evaluaciones oficiales de la FAO, lo que se desea destacar es que éstas sólo permiten establecer un panorama muy general de la condición de acceso a los alimentos en México, que sitúa el examen de su desempeño bajo la óptica popular de considerarla como un vaso medio lleno o medio vacío. Bajo el mismo tenor, la evaluación que se hace en México a través de Coneval (2012) reconoce que en México el acceso económico a los alimentos se deterioró en el periodo de 2006 a 2008 dado que la pobreza alimentaria pasó del 13.8% de la población al 18.2% (p. 42); lo cual coincide con el periodo de la crisis alimentaria mundial, que como ya se señaló, en México fue bautizado como la *Crisis de la Tortilla*. Esta instancia evaluadora reconoce a su vez que el acceso a los alimentos es particularmente problemático en Chiapas, Guerrero, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y Tlaxcala pues entre un 25 y un 35% de la población presenta problemas para acceder a suficiente alimento; además, se establece que el gasto de los hogares en compras de alimentos es en promedio de un orden del 34% del ingreso; aunque en el medio rural éste puede llegar a ser hasta del 50.4% (p. 23).

Considerando estas evaluaciones como incompletas, para poder contar con un panorama más amplio del acceso a los alimentos en el país, en este apartado se retoma el pensamiento de Amartya Sen, discutido en el capítulo 1, el cual enfatiza que las personas pueden tener una falla en las titularidades o habilitaciones de las personas, es decir en sus habilidades para acceder económicamente a los alimentos, por motivos tales como tener una dotación inicial muy baja de alimentos como cuando se nace en hogares con carencia alimentaria, hay una condición de desempleo por parte del sostén económico familiar, o vivir en un país con habituales incrementos

en los precios de los alimentos; estas son variables que desde la perspectiva de este trabajo, han de tomarse en cuenta para examinar con precisión el estado del acceso a los alimentos en México, en el entendido que aun siendo un país con crecimiento económico, y suficiente oferta alimentaria hay una fuerte desigualdad socioeconómica.

El cuadro 4.4 contiene indicativos de los datos de la situación poblacional de México. Considerando que es un país más urbano que rural, el acceso a los alimentos se lleva primordialmente a cabo a través de los ingresos por empleo, de ahí necesario revisar estos datos. Se puede apreciar que si bien es cierto que el número de personas con empleo es mayoritario, el número de personas ocupadas en empleos informales crece cada vez más, casi los 14 millones para 2016, por lo que el acceso a la seguridad social y a los beneficios mínimos que ésta otorga queda comprometido; además cabe destacar el número de mexicanos que deben sobrevivir a empleos muy mal remunerados, más de 21 millones de personas que deben vivir con entre 73 y 146 pesos diarios. Considerando las desigualdades en materia de ingreso laboral, para millones de personas tener un empleo, no necesariamente indica una situación económica que le permita mantener su capacidad de alimentarse suficiente y de manera nutritiva.

Cuadro 4.4. Situación de la población en México.

Población total	2010	2015
	112,336,538	119,530,753
Promedios por año de población económicamente activa	2014	2016
	52,045,731	53,679,954
Población económicamente activa ocupada	49,415,412	51,594,748
Población económicamente activa desocupada	2,508,642	2,085,206
Población económicamente activa en el sector informal	13,546,233	13,990,599
Con ingresos de hasta 1 salario mínimo.	6,556,281	7,802,581
Con ingreso de más de 1 y hasta 2 salarios mínimos.	11,926,050	13,674,760

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2016).

El cuadro 3.6 señala la evolución de la pobreza en México. De acuerdo a la última medición, en 2014 el 46% de la población mexicana es decir, más de 55 millones de mexicanos se

encuentran en dicha condición; de los cuales 11.4 millones de personas viven en condición de pobreza extrema, o con un ingreso tan bajo que resulta insuficiente el tener acceso económico a los alimentos y nutrientes necesarios para tener una vida sana.¹⁰²

Cuadro 4.5. La pobreza en México. Número total (Porcentaje).

Personas en pobreza	2010	2012	2014
	52,813,000 (46.1%)	53,349.900 (45.5%)	55,341,600 (46.2%)
En pobreza extrema	12,964,700 (11.3%)	11,529.0 (9.8%)	11,442,300 (9.5%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval. (2014b).

Estos elementos nos llevan finalmente a revisar en números concretos el número de personas que experimentan IA en México. Atendiendo a las recomendaciones internacionales, en México esta medición se lleva a cabo a través de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH).¹⁰³ El cuadro 4.6 contiene los grados IA en los que se ha dividido a los mexicanos de acuerdo a sus respuestas en la ENIGH y con los que se forma la EMSA son: Los hogares mexicanos con seguridad alimentaria, (SA) son aquellos que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas.

¹⁰² La metodología multidimensional de medición de pobreza utilizada en Coneval, refiere la pobreza como la carencia de una dimensión, de las 6 que se utilizan: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. La pobreza extrema se refiere a tres o más de estas carencias.

¹⁰³ La ENIGH contiene 12 preguntas sobre la percepción de las personas respecto a su acceso a los alimentos en su hogar relacionado con la vulnerabilidad económica cuando en el hogar hay menores de edad, cuando solo hay adultos se hace un cuestionario de 6 preguntas. Las preguntas giran en torno a si las personas tuvieron una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos, si se dejó de desayunar, comer o cenar, si comió menos de lo que piensa debía comer, si sintió hambre pero no comió una vez al día o dejó de comer todo un día.

Cuadro 4.6 La inseguridad alimentaria en México. Millones de personas (Porcentaje total de población).

Condición	2010	2012	2014	2015
Con SA	63.8 (55.7%)	65.8 (56.1%)	69 (57.5%)	70.8 (58.3%)
IA leve	22.3 (19.5%)	24.2 (20.6%)	22.9 (19.1%)	24.2 (19.9%)
IA moderada	16.1 (14.0%)	16 (13.7%)	16.1 (13.4%)	15.8 (13%)
IA severa	12.4 (10.8%)	11.3 (9.7%)	11.9 (9.9%)	10.6 (8.7%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2014b).

La IA leve es de aquellos hogares que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas. Para los hogares con menores de edad, abarca a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas que expresan una preocupación en el acceso a los alimentos o prácticas de sacrificio de la calidad de alimentos consumidos. La IA moderada se refiere a los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala y para los hogares con menores de edad, aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas que en suma reflejan un sacrificio en la calidad de los alimentos así como en la cantidad de alimentos consumidos. LA IA severa corresponde a los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas y los hogares con menores de edad que responden afirmativamente de ocho a doce preguntas, las que en su conjunto señalan además de los sacrificios anteriores experiencias de hambre tanto en adultos como en niños.

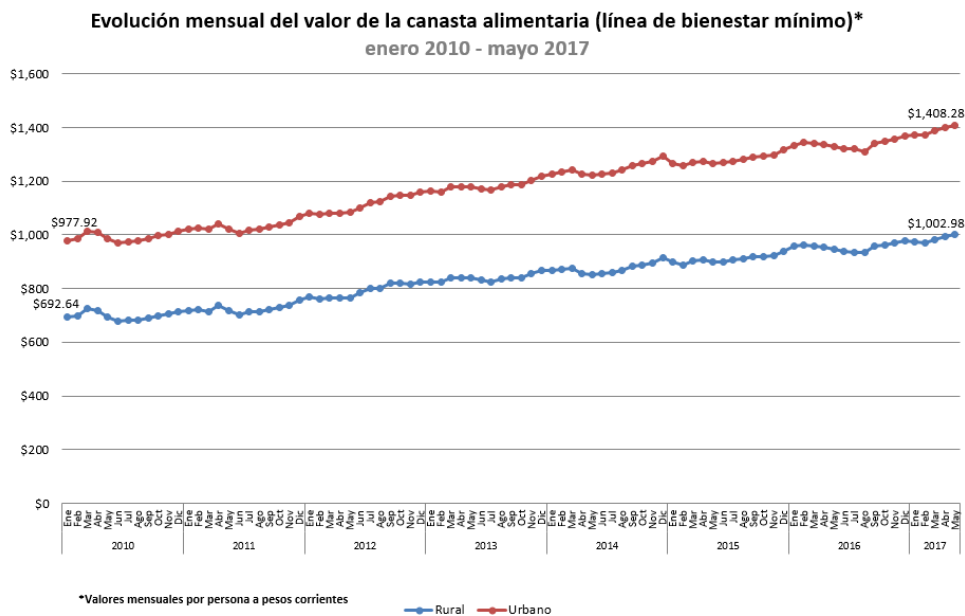
Los datos del cuadro 4.6 indican que la mayoría de los mexicanos, 70.8 millones, se perciben a sí mismos sin preocupaciones en el acceso a los alimentos. No obstante, dicha condición puede cambiar rápidamente para aquellos que de manera ajustada alcancen hoy en día la condición de SA. Alzas internacionales en los precios de los alimentos básicos y la condición de dependencia en las importaciones, como ya sucedió en la *Crisis de la Tortilla*, así como pérdida del empleo o

cambio en las condiciones de éste, por parte del cabeza de familia o sustento económico de los hogares mexicanos, pueden de manera pronta, arrojar a miles de mexicanos a la IA, que es la condición de 50.6 millones de mexicanos. En un país con un PIB per cápita de 8,500 dólares resulta un indicador muy significativo para entender el panorama de desigualdad en el acceso económico a los alimentos construido por el régimen alimentario corporativo.

Cabe señalar en este punto que en los informes de Coneval, la carencia por acceso a la alimentación, prevista como una de las dimensiones de la pobreza, no es igual a padecer e IA. Es decir, en el número de pobres que la instancia evaluadora reporta en sus estudios de pobreza, las personas no se consideran con carencia por acceso a la alimentación si los hogares en los que residen tienen un grado de IA leve, en otras palabras los números reportados por carencia de acceso a la alimentación es la suma sólo de la IA moderada y de la IA severa. Bajo este proceder, el número de seguros alimentariamente es mayor o bien no refleja un panorama claro de la pobreza dado que oculta a 24.2 millones de mexicanos, que comen pero que llevan a cabo prácticas de sacrificio en la calidad de alimentos consumidos, o sea no tienen SAyN adecuada. Para finalizar este apartado, se desea puntualizar que estos 50.9 millones de mexicanos que se perciben a sí mismos con IA, tienen en buena medida una justificación real a su percepción. Como se puede apreciar en la figura 4, el valor de la canasta alimentaria, ha aumentado en los últimos 7 años de forma gradual.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Una canasta alimentaria es el conjunto de productos alimentarios determinados en base a un patrón de consumo de un grupo de personas, está compuesta por alimentos que supuestamente satisfacen los requerimientos de energía y nutrientes, en Coneval equivale a la línea de bienestar mínimo, por persona por mes.

Figura 4. Evolución del valor de la canasta alimentaria.



Fuente: Coneval, (2017).

Hoy en día, una persona necesitaría solamente para tener cubierto mínimamente su funcionamiento alimentario de \$1,408.28 pesos por mes. Lo que equivale a gastar diariamente \$46.94 pesos en tres comidas, es decir gastar \$15.64 pesos en cada una de ellas. La cifra habla por sí sola dado que la es una cifra muy pequeña, lo que genera serias dudas sobre la calidad nutricia en los alimentos.

4.3.3. Utilización de los alimentos.

Como se ha demostrado en los apartados anteriores, la sola disponibilidad de alimentos no es sinónimo de que todas las personas en una sociedad determinada tengan acceso a suficientes alimentos y con la calidad nutricia necesaria para tener una vida digna. Bajo la influencia del pensamiento de Amartya Sen, esta dimensión de la SA apunta a explicar la manera en que el cuerpo

aprovecha los nutrientes de los alimentos, lo cual tiene una relación muy estrecha con el estado de salud de las personas y sus condiciones de vida.

Debido a que se reconoce que la capacidad de las personas para evitar la malnutrición depende, además de la ingesta de alimentos, del acceso a servicios de salud, educación o agua potable, en suma de facilidades sociales, debido a que su satisfacción corresponde al ámbito de la acción pública (Sen y Dréze, 2000), se analizan aquí los datos que Coneval toma en cuenta para evaluar la política social es decir las capacidades que todavía les hacen falta a millones de mexicanos.

Cuadro 4.7. Carencias sociales en México. Millones de personas (Porcentaje de población total).

Carencia social	2010	2012	2014	2015
Rezago educativo	23.7 (20.7%)	22.6 (19.2%)	22.4 (18.7%)	21.8 (17.9%)
Acceso a servicios de salud	33.5 (29.2%)	25.3 (21.5%)	21.8 (18.2%)	20.5 (16.9%)
Acceso a la seguridad social	69.6 (60.7%)	71.8 (61.2%)	70.1 (58.5%)	68.7 (56.6%)
Calidad y espacios en la vivienda	17.4 (15.2%)	15.9 (13.6%)	14.8 (12.3%)	14.6 (12%)
Con pisos de tierra	5.4	4.2	3.9	3.7
Con techos de material endeble	2.8	2.3	1.9	1.9
Con muros de material endeble	2.1	1.9	1.9	2.1
Con hacinamiento	12.1	11.3	10.1	9.9
Servicios básicos en la vivienda.	26.3 (22.9%)	24.9 (21.2%)	25.4 (21.2%)	24.9 (20.5%)
Sin acceso al agua	10.6	10.3	9.9	9.1
Sin drenaje	12.3	10.7	9.7	8.7
Sin electricidad	1.0	0.8	0.8	0.7
Sin chimenea	15.7	15.2	16.1	16.3
Acceso a la alimentación	28.4	27.4	28	26.4

Fuente: Elaboración propia con datos Coneval (2014b).

El cuadro 4.7 identifica el número de personas que carecen de estas facilidades sociales, o capacidades básicas dado que directamente influyen en el estado nutricional de los mexicanos. En él, se encuentra que el rezago educativo que, por ejemplo, influye en la forma de tomar decisiones informadas sobre hábitos alimenticios; en el ámbito nacional, afecta a 22 millones de mexicanos.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Este indicador revisa que las personas de 3 a 15 años de edad asistan a un centro de educación básica o bien que hayan terminado la educación secundaria, que las personas nacidas antes de 1982 cuenten al menos con primaria completa y que las personas nacidas a partir de 1982 cuenten al menos con secundaria completa. (Coneval, 2014).

La falta de acceso a servicios de salud, es decir el número de mexicanos sin ningún tipo de afiliación a una institución de salud ya sea pública o privada, es de 20.5 millones de personas, carencia grave dado que tiene que ver con la posibilidad de acceder a revisiones médicas de forma periódica para conocer el bienestar físico y la influencia que un desbalance en los nutrientes, por la calidad de la dieta, tiene en la salud en general.

Un dato preocupante en esta tabla es la falta de seguridad social en la población económicamente activa y que invalida no solo a ellos sino a sus familias es decir a 68.7 millones de mexicanos. Por un lado los desampara a ellos y a sus familiares de los servicios de salud, y por otro los condiciona a un futuro sin pensiones o ahorros para el retiro, los hace potencialmente sujetos de IA ya sea porque su capacidad laboral se anule por la edad, o porque sufran algún impedimento físico o mental.

Por otra parte, las personas que viven en viviendas insalubres, ya sea por los materiales con los que se encuentren fabricadas, o por la falta de condiciones de salud en ellas, derivadas de un deficiente acceso al drenaje o al agua potable dentro de la vivienda, 14 y 25 millones de mexicanos respectivamente, también son un punto de atención para asegurar que el acceso a los alimentos se aprovecha correctamente en el organismo. Una carencia en estas capacidades es un indicativo de deficiente nutrición, aun cuando exista una ingesta diaria de alimentos. Ejemplo de ello es la aceptada relación entre infestaciones parasitarias como la amibiasis y malnutrición, ya que estas contribuyen, falta de apetito y en los niños al poco crecimiento y rendimiento escolar (Lathan,

Aquí se considera relevante dado que los mexicanos con carencia de acceso a la educación podrían responder equivocadamente a las preguntas, de la encuesta de ENIGH que forma la EMSA, un ejemplo es la siguiente: En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos, en su hogar ¿Dejaron de tener una alimentación saludable, nutritiva, balanceada y equilibrada? Para contestarla correctamente se requiere de una escolaridad básica para comprender en su totalidad el significado de los adjetivos con los que se califica esta alimentación.

2002); o el sinergismo entre infecciones y desnutrición, pues la desnutrición agrava las infecciones y éstas a su vez aumentan la gravedad de la desnutrición (Fogel, 2009).

Adicionalmente, como se recordará del capítulo 1, en este apartado se reconoce, que la nueva geografía de la SA (Sonnino, 2014) refiere, entre otros elementos, al carácter tri-modal de la malnutrición, es decir convivencia de hambre, desnutrición y sobrepeso/obesidad. Así, el cuadro 4.8 resume el estado de nutrición infantil, considerado una de las variables que tradicionalmente se analizan para entender la dimensión de la utilización de los alimentos y utilizando la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, ENSANUT disponible.

Cuadro 4.8. Estado de nutrición infantil (menores de 5 años). Porcentajes.

Condición	1999	2006	2012
Bajo peso	5.6%	3.4%	2.8%
Baja talla	21.5%	15.5%	13.6%
Emaciación*	2.1%	2%	1.6%

Fuente: Elaboración propia, con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2016).

*Emaciación es un bajo peso para la talla.

En los menores de 5 años, como se aprecia en el cuadro 4.8, el bajo peso, la baja talla y la emaciación en México van a la baja, no obstante, en conjunto 18% de los de niños en el país tienen un estado de desnutrición que los condiciona a un arranque desigual en la vida, cuyas consecuencias en salud y capacidad productiva no se manifestarán sino hasta la edad productiva.¹⁰⁶ Ejemplo de ello son estudios que demuestran relación entre bajo peso al nacer y un incremento en la tendencia a la hipertensión arterial al llegar a la edad madura; De acuerdo con Fogel, (2009) este tipo de hallazgos científicos son esenciales para definir políticas públicas, pues se puede advertir

¹⁰⁶ La secuencia de desnutrición infantil se explica así: “Cuando un niño, por alguna razón, comienza a desnutrirse lo primero que ocurre es que pierde peso, por lo tanto su peso será menor que lo que debería pesar un niño a su edad. (Desnutrición Global). Si esta situación se prolonga, el niño se adapta... mediante una serie de mecanismos endocrino-metabólicos y deja de crecer. Como consecuencia su talla será menor que la que le corresponde tener a su edad y la relación talla para la edad disminuirá (Desnutrición Crónica). Finalmente si por alguna razón el niño con desnutrición crónica sufre un episodio intercurrente (principalmente infeccioso) y el niño vuelve a perder peso, se observará un bajo peso para la talla (Desnutrición Crónica Agudizada“(Unicef, 2014, p. 10).

que el gasto en atención prenatal y pediátrica fuera la forma más eficaz para que la población tenga mejor salud a lo largo de su ciclo vital, retrasar enfermedades crónicas e incrementando en general su longevidad. (p.140). Visto de esta forma, el gasto en atención a la infancia es en realidad una inversión en capacidades a futuro y no un egreso de las arcas públicas.

Los cuadros 4.9 y 4.10 hacen referencia a la prevalencia de sobrepeso y obesidad, así como a la actividad física de los mexicanos.

Cuadro 4.9. Prevalencias de sobrepeso y obesidad por grupo de edad. Porcentajes.

Rango de edad	5-11 años	12-19 años	Más de 19 años
ENSANUT 2012	34.4%	37.4%	71.2%
ENSANUT 2016	33.2%	34.9%	72.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2016).

Cuadro 4.10. Prevalencia de actividad física en la población mexicana. Porcentajes.

Rango de edad	Activos	Inactivos
Niños de 10 a 14 años	17.2%	82.8%
Adolescentes entre 12 y 19 años	60.5%	39.5%
Adultos		
<35 minutos al día		14.4%
< 1 hora diaria	15.4%	
< 2 horas al día	17.3	
< 4 horas al día	30.7%	
Más de 4 horas al día	22.2%	

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2016).

Entre las encuestas ENSANUT de 2012 y 2016 se aprecia una disminución de este problema en niños y adolescentes, no obstante las cifras aún son altas. Tradicionalmente se entiende que este tipo de malnutrición, es producto de un desequilibrio entre las calorías consumidas y las gastadas. No obstante, existe una multiplicidad de determinantes sociales que contribuyen a esta problemática y la inactividad física es sólo uno de ellos. Entre éstos se encuentran la exposición a ambientes malsanos u obesogénicos, la urbanización o la transición alimentaria, estilos de vida poco saludables, alimentación de alta densidad calórica, pobre

infraestructura física para realizar ejercicio, etc; en una extensión que superaría los objetivos del presente apartado. Con esta aclaración, los datos del cuadro 4.10 sirven de ejemplo de sólo uno de estos determinantes, el correspondiente al ejercicio físico. En él se puede apreciar que la mayoría de los niños, permanecen inactivos, y como se relata más adelante comen muy mal por lo que se esperaría que las políticas públicas actuaran en este sentido, lo alarmante de esta situación, en un sentido parecido a lo expuesto en la desnutrición infantil, radica en que, “La obesidad infantil es un factor predictivo importante de la obesidad en la edad adulta, que tiene consecuencias económicas y sanitarias...ya que dejará una huella permanente en la salud del adulto” (OMS, 2016, p. 7).

En el caso de los adolescentes y los adultos, los datos señalan una mayor actividad física, en su mayoría siguen la recomendación de la OMS de al menos 150 minutos a la semana, y existen más adultos activos que inactivos, sin embargo, la incidencia de sobrepeso y obesidad es la mayor. La morbilidad por causas relacionadas con la obesidad afecta a 170 mil mexicanos; principalmente debido a enfermedades cardiovasculares, diabetes, tumores malignos e hígado graso. (Calvillo y Székely, 2018, p. 1)

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, (2015) los costos relacionados del tratamiento sólo de la diabetes mellitus 2, una de las enfermedades que se relacionan significativamente con el sobrepeso y la obesidad, así como pérdidas de ingreso, es decir los costos indirectos por su morbilidad y muerte prematura alcanzaron en 2012, la cifra de 82 mil millones de pesos, el 73% del presupuesto de salud. Cifras que son motivo suficiente para que un Estado tome medidas concretas al respecto.

Para atender de manera puntual el estado nutricional de los mexicanos, es importante revisar el bienestar nutricional de manera puntual. Merecerían la creación de una Escala Mexicana

de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la se pudiera evaluar la calidad nutricional de los alimentos consumidos por los mexicanos, tanto por aquellos que se encuentran con SA, como aquellos considerados inseguros alimentariamente en cualquiera de sus tres formas, antes referidas. Al ser nula esta información, en el cuadro 4.11 se exponen los datos de la ENSANUT 2016, que revisa la diversidad dietética por edades, que no por grados de seguridad/inseguridad alimentaria.

En él se aprecia que el grupo de alimentos más consumido por los mexicanos de todas las edades son las bebidas no lácteas endulzadas como los refrescos. Las verduras son escasamente consumidas por niños y jóvenes aunque su consumo en los adultos es mayor, tampoco resulta muy elevado. En posición inversa se encuentran los dulces y botanas que son consumidos en grandes cantidades por niños y adolescentes y en menor medida por los adultos. Los niños y los adolescentes mexicanos son grandes consumidores de alimentos con baja calidad nutricia, y los datos parecen indicar que conforme se avanza en el ciclo de vida la dieta mejora un poco; sin embargo, esto no ha contribuido a reducir los índices de sobrepeso y obesidad en la edad adulta; por lo que los reportes de Coneval y las encuestas de ENSANUT deberían modificarse para explicar los otros elementos multifactoriales y su participación en la conformación de esta epidemia nacional.

Como se recordará en el capítulo anterior, el cambio en el patrón alimentario de los mexicanos comenzó en los años ochentas del siglo pasado, cuando la política pública abiertamente abrazó la ideología neoliberal que sustentan al régimen alimentario corporativo, y se detonó aún más tras la firma del TLCAN.

Cuadro 4.11. Diversidad dietética por edades. Porcentajes.

Grupo de alimentos	5-11 años	12-19 años	< 20 años
Frutas	42.1	39.2	51.4
Verduras	22.6	26.9	42.3
Leguminosas	60.7	63.1	70
Carnes no procesadas	40.2	48.8	86.7
Agua	85.9	83.2	87.3
Huevo	48.8	46.4	48.1
Lácteos	66.6	61.1	61.7
Carnes procesadas	22.5	23.7	19.8
Comida rápida y antojitos mexicanos	15.6	21.4	18.3
Botanas dulces y postres	61.9	59.4	38
Cereales dulces	53.4	50.3	45.6
Bebidas no lácteas endulzadas	81.5	83.9	85.3
Bebidas lácteas azucaradas	40.4	33.2	24.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2016).

Almeida Perales (2017) señala que en México, el cambio en el patrón alimentario significó el consumo más elevado de trigo, carne, leche, alimentos ultra procesados y bebidas azucaradas y una menor ingesta de granos y cereales locales. Esto queda demostrado por las ventas anuales al menudeo de productos ultra-procesados en México: 212.2 kg/per cápita; ocupando el cuarto lugar mundial; sólo superado por Estados Unidos con 307. 2 kg, Canadá con 229.8 kg y Alemania con 218.5 kg. (OPS, 2015, p. 18). Dentro de los alimentos, el refresco es el líder indiscutible: 119 litros per cápita anuales (Calvillo y Székely, 2018).

La modificación del patrón alimentario que se demuestran con los datos de diversidad dietética sirven aquí para resaltar la pobreza de calidad nutritiva de los alimentos consumidos por los mexicanos ya que esta se compone de grandes cantidades de grasa y azúcares que suman una alta densidad calórica y que explican no sólo las alarmantes tasas de sobrepeso y obesidad sino

también el hambre oculta, la deficiencia de micronutrientes que conviven junto con el hambre en una sinergia llamada la tripe carga de malnutrición.¹⁰⁷

4.3.4. Estabilidad en el tiempo.

Como se recordará del capítulo 1, la dimensión de estabilidad en el tiempo refiere al aseguramiento del acceso a los alimentos de manera periódica; condición que resulta fácilmente comprometida considerando que el sistema alimentario global que se ha configurado bajo los regímenes internacionales de alimentos por los que se ha transitado, ha sido estructurado para que exista una distancia muy importante entre los sistemas de producción y los de consumo intensivo como las ciudades. Mientras que la FAO establece que los indicadores que miden esta dimensión son la proporción de la dependencia de importaciones de cereales, porcentaje de tierra con sistemas de riego o la volatilidad de los precios de los alimentos a nivel nacional. Aquí se desea destacar que estos indicadores se encuentran entrelazados estrechamente con la resiliencia alimentaria, es decir, con las preocupaciones originadas por el cambio climático.¹⁰⁸

Respecto al cambio climático el gobierno mexicano reconoce que:

El cambio climático afectará severamente la producción y los ingresos agrícolas y pecuarios en México. En algunas partes del país la producción de maíz y frijol decrecerá por el incremento de la temperatura y la reducción de las precipitaciones, así como por la mayor recurrencia de eventos extremos como sequías e inundaciones. Por su parte, el sector

¹⁰⁷ La Organización Panamericana de la Salud, (OPS) llevó a cabo este estudio que tuvo como objetivo describir de las ventas de productos ultra-procesados de 13 países latinoamericanos, entre ellos México; el periodo de estudio abarcó de 2000 a 2013. En él pudo demostrar que la venta de productos ultra-procesados tiene un impacto incuestionable sobre los índices de obesidad de un país: “Cada aumento de 20 unidades en las ventas anuales promedio per cápita de productos ultra-procesados se asoció con un aumento de 0,28 kg/m² en los puntajes de índice de masa corporal (IMC) estandarizados según la edad” (OPS, 2015, p. 18).

¹⁰⁸ Como se recordará del capítulo 1, el término resiliencia alimentaria alude a la capacidad de prevenir crisis alimentarias que pueda tener un país, preverlas, amortiguarlas o recuperarse eficientemente de ellas como consecuencia de los daños colaterales originados por el cambio climático: sequías, lluvias atípicas, inundaciones o plagas.

pecuario presentará problemas ante la caída de forraje derivadas de una menor precipitación y un incremento de la temperatura.” (FAO-SAGARPA, 2012).

Mientras que el estudio de Coneval (2012) no hace ninguna referencia respecto a esta dimensión en su estudio, y por lo tanto ninguna recomendación de política pública; aquí se desea señalar que la estabilidad en el tiempo de la SA de los mexicanos se encuentra comprometida fundamentalmente por dos cuestiones:

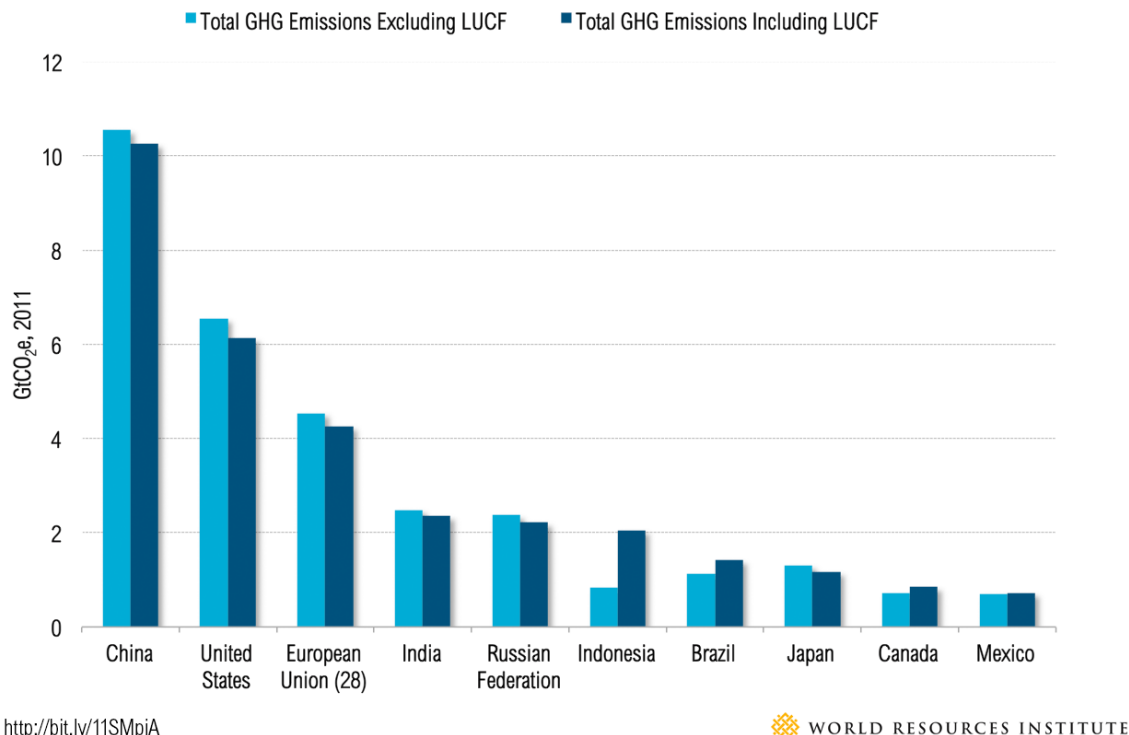
1. Los alimentos que se producen en México provienen en un 82% de condiciones de temporal, además de que se reportó que en un 77.8% eran las pérdidas por cuestiones climáticas el principal problema de la actividad agropecuaria y forestal.¹⁰⁹(FAO-SAGARPA, 2012). Es entonces importante resaltar que, los desastres climatológicos consecuencia del cambio climático, tienen y tendrán un fuerte impacto en la producción alimentaria nacional. A esta preocupación se debe sumar además, la pérdida de fertilidad del suelo, calculada en un 47.7% de los suelos en México o la inutilización de 10,000 hectáreas de las mejores tierras de riego (FAO-SAGARPA, 2012).
2. Los alimentos básicos que importa en grandes volúmenes nuestro país, son vulnerables al cambio climático mundial, lo que repercutiría tanto en cambios en los precios internacionales, como en los patrones de comercio (IFPRI, 2016b).

Con respecto al primer punto, en la figura 5 se puede apreciar que México ocupa el lugar número 10 de los países que más gases de efecto invernadero emiten, en términos generales un 1.5% de las emisiones mundiales que provienen en un 60% de energía, 14.1% de desechos, 9.9 % de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura; 9% de procesos industriales y 6.4% de la agricultura (SEMARNAT, 2009; citado en FAO-SAGARPA, 2012).

¹⁰⁹ Los eventos climatológicos que afectan la región de América Central son en orden de frecuencia, las inundaciones, las tormentas y conjuntamente temperaturas extremas y sequías. (FAO,2015)

Figura 5. Principales países emisores de gases de efecto invernadero, (GHG)

Top 10 Emitters



Fuente: Mengpin, Friedich y Damassa (25 noviembre 2014).

Los instrumentos principales de política pública con los que se cuenta para mitigar el cambio climático son, a nivel internacional: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 1992; el Protocolo de Kioto, 1997 y el Acuerdo de París, Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, COP21, 2017. A nivel nacional en 2012 se aprobó la Ley General de Cambio Climático, que estableció la Estrategia Nacional de Cambio Climático, presentada por Enrique Peña Nieto en 2013 y que es el instrumento principal de la política nacional, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y el Consejo de Cambio Climático de la

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. La cual contiene entre sus ejes estratégicos: “reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la infraestructura estratégica y sistemas productivos ante los efectos del cambio climático” y “conservar y usar de forma sustentable los ecosistemas y mantener los servicios ambientales que proveen” (ENCC, 2013). Sin duda estrategias que bien diseñadas e implementadas contribuirán a reducir la vulnerabilidad de la producción alimentaria del país.¹¹⁰

Cuadro 4.12 Eventos climáticos en municipios de alto riesgo.

Evento climático	Municipios en riesgo	Población expuesta (millones)
Inundaciones	156	4
Deslaves	214	2
Sequías agrícolas	480	6
Sequías pecuarias	881	14
Disminución rendimientos precipitación	169	1
Ondas de calor	510	11
Disminución de rendimientos por alta temperatura	285	5

Elaboración propia con datos de ENCC (2013).

Preocupa aquí la toma de decisiones en política pública tardía, dado que existe hoy un escenario donde, de los 2,456 municipios del país, 1,385 han sido clasificados con alta vulnerabilidad y alto riesgo de ocurrencia de eventos climáticos como se aprecia en el cuadro 4.12. De él se extrae que en caso de desastres naturales ocasionados por el cambio climático 43 millones de mexicanos sufrirían una afectación directa además del potencial declive de la producción

¹¹⁰ No fue posible encontrar una evaluación de los avances de la Estrategia del cambio climático. Al parecer, los avances son lentos pues el Cuarto Informe de Gobierno de la Presidencia de la República se aprecia que los avances se encaminan en una etapa de identificación de los riesgos, más que de operatividad, así como de mitigación ante los desastres, de ahí la creación de un Atlas Nacional de Riesgos a nivel federal, estatal y municipal, acciones para fomentar la cultura de la protección civil y gestión de emergencias y atención ante los desastres (Cuarto Informe de Gobierno, 1 septiembre de 2016).

alimentaria del país, siendo las sequías pecuarias, seguidas de las agrícolas los eventos climáticos que más comprometerían la SA de los mexicanos.

Abordando una estrategia totalmente diferente, aun cuando la FAO (2016) reconoce que si los alimentos desaprovechados fueran un país, ocuparían el tercer puesto entre los principales emisores de gases de efecto invernadero con un 8% del total mundial de emisiones, ninguno de los indicadores para medir la estabilidad en el tiempo hace referencia a la problemática de pérdidas y desperdicios alimentarios: En buena medida, esta negligencia puede deberse a que el régimen alimentario corporativo, como ya se señaló insiste en la meta de producción continua de alimentos, superabundancia alimentaria que termina en la basura.

Se ha encontrado que a nivel mundial un tercio de los alimentos, cerca de 1,300 millones de toneladas, se desperdician anualmente; tan solo en América Latina la cifra es de 127 millones de toneladas, lo que equivaldría a satisfacer las necesidades alimenticias de 300 millones de personas, pues se pierden 55% de las frutas y hortalizas, 40% de raíces y tubérculos, 33% de pescados y mariscos, 25% de los cereales, y los productos lácteos, 20% de las carnes y también de las oleaginosas y legumbres (FAO, 2016).

De acuerdo a cálculos hechos por el Grupo Técnico Pérdidas y Mermas de Alimentos de la Cruzada Nacional contra el hambre (2013) en México alrededor del 37% de la producción alimentaria se pierde desde la cosecha hasta la comercialización, en términos monetarios es el equivalente a \$120 mil millones de pesos en alimentos al año, lo que podría servir para alimentar aproximadamente a 12 millones de personas. En un ejercicio de creación de un índice de desperdicio de alimentos en el citado documento el Grupo Técnico calculó que los alimentos producidos en México con los índices más altos de desperdicio son:

Frutas y verduras, entre ellas las que observaron un índice de desperdicio más alto son: Nopal con 63%, guayaba, 57%, mango 54%, aguacate 53%, plátano verde y Tabasco 53%, manzana y perón 49% uva 45%, chile 44%, jitomate 28%. Las proteínas de origen animal se desperdician así: Carne de puerco con un 40%, de res con 34%, pollo 39%, pescados y sardinas en un 54%, camarón 37%, huevo 37%. La leche de vaca tiene un índice de 37%. Adicionalmente, los productos de trigo tuvieron un cálculo de 45% y el arroz un 46% de desperdicio.

Antes de la presentación de la *Cruzada Nacional contra el Hambre*, las acciones públicas contra el desperdicio de alimentos eran prácticamente nulas. Este programa federal contiene en su objetivo número 4, minimizar las pérdidas post-cosecha de alimentos, durante su almacenamiento, transporte, comercialización y distribución. Por tal motivo, se conformó el Grupo Técnico Pérdidas y Mermas de Alimentos con el cual se coordinarían las primeras acciones. Dicho grupo se encuentra integrado por representantes de 16 Secretarías de Estado, representantes de Bancos de Alimentos y la FAO México. Una de las acciones que se propusieron para combatir las pérdidas fue que Diconsa y la Asociación de Bancos de Alimentos generaran una estrategia conjunta para recuperar alimentos frescos, sin embargo, no se encontró mayor información sobre esta acción conjunta.

La estrategia nacional que a lo largo de todo el sistema alimentario disminuya el desperdicio alimentario, se encuentra aún en etapas preliminares, y México se encuentra atrasado respecto a su región. Argentina cuenta desde 2015 con un Programa Nacional de reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos, Brasil, Chile, Cuba y Costa Rica avanzan aceleradamente en la conformación de una estrategia similar.

En México, esta estrategia nacional es urgente no solo porque el país se ha comprometido a la adopción de los ODS¹¹¹, uno de los cuales es la producción y consumo responsables, (ODS número 12), que contienen como metas específicas reducir para 2030 la mitad del desperdicio alimentario per cápita; además de que no cabe duda que ésta aportaría una mejora a la SAyN de los mexicanos.

Otra tarea pendiente, ésta en materia legislativa, es una Ley para fomentar la Donación Altruista de Alimentos, pues a pesar de que desde el año 1998, la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos ha empujado esta iniciativa en las diversas legislaciones, ésta no se ha concretado. En tanto se espera una legislación a nivel federal, en 2016 la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México aprobó la Ley de Donación Altruista de Alimentos para la Ciudad de México como se revisará en el siguiente capítulo. Antes, para finalizar este capítulo se lleva a cabo una caracterización de la condición de SAyN en esta ciudad, con objeto de sentar las bases con las que se evaluará la política pública al respecto.

4.4. Condición de seguridad alimentaria y nutricional en la Ciudad de México.

La Ciudad de México, CDMX, es la entidad federativa número 32, a su vez la ciudad más grande del país. Con apenas el 0.08% de la extensión territorial igual a 1,485 kilómetros cuadrados, es hogar de casi 9 millones de personas. Si se considera la zona metropolitana, es de poco más de 20 millones. Las 2 Delegaciones que más pobladas que sobrepasan el millón de habitantes son Iztapalapa con 1.8 millones y Gustavo A. Madero con 1.1 millones. La CDMX es la principal entidad contribuyente al PIB nacional con un 16.6%, mayoritariamente por medio de las actividades terciarias en un 89% y de actividades secundarias un 11%.

¹¹¹ Entre los 17 ODS, el número 5 se encuentran relacionados con la sustentabilidad alimentaria: Fin de la pobreza, hambre cero, acción por el clima, vida submarina y producción y consumo responsables.

Como se aprecia en el cuadro 4.13, en el año 2016, la mayor parte de la población económicamente activa se encuentra ocupada en el sector formal aunque un número importante, más de un millón de personas, se ocupan en el sector informal. Lo que resulta preocupante es que de las personas con empleos formales, poco más de 1.4 millones de personas obtienen ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos: 475 mil debieron sobrevivir, junto con sus familias con 73 pesos diarios; 955 mil más sus familias, con 146 pesos.

Con respecto a los índices de pobreza, en la ciudad, de acuerdo a cifras de 2014; 2.5 millones de personas vivieron en esta condición, es decir un 28.4% del total de la población; de los cuales, 150,500 personas padecen pobreza extrema. Siguiendo la tendencia a nivel nacional, la principal carencia social de la CDMX es la seguridad social, ya que 1.8 millones de personas económicamente activas laboró sin acceso a esta seguridad social, que al ser privilegio familiar, en conjunto afectó a poco más 4 millones de personas; el 46% de la población de la ciudad. Cifra preocupante, pues carecen de las facilidades sociales que forman parte de los funcionamientos que suman a la capacidad de alimentarse de forma suficiente y nutritiva. Del resto de carencias que midió Coneval en 2014, se observa que la carencia por acceso a la alimentación fue del 11.7% de la población, poco más de un millón de personas padecieron IA moderada y severa.

Sin embargo, al igual que sucede con las cifras nacionales, si se toma en cuenta las tres modalidades de la Escala Mexicana de SA, como se muestra en el cuadro 4.14, 23.1% de la población de la CDMX es decir 2,037,100 personas consideraron padecer algún grado de IA.

Cuadro 4.13 Indicativos de seguridad alimentaria en la Ciudad de México.

Población	2015
Población miles de personas«	8, 918,653
Población económicamente activa	2016
Mayores de 15 años económicamente activos	4,389,928
Ocupada	4,139,919
Con ingresos de hasta 1 salario mínimo	475, 250
Con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	955,637
Ocupada en sector informal	1,139,915
Desocupada	250,009
Pobreza	2014
Número de personas en pobreza	2, 502,500 (28.4%)
En pobreza extrema	150,500 (1.7%)
Con rezago educativo	779,500 (8.8%)
Con carencia por acceso a servicios de salud	1, 759,100 (19.9%)
Con carencia por seguridad social	4, 081,800 (46.3%)
Población económicamente activa sin seguridad social	1, 860,700 (48.6%)
Con carencia por calidad y espacios en vivienda	480,200 (5.4%)
Con carencia por servicios básicos en vivienda	145,700 (1.7%)
Con carencia por acceso a la alimentación	1, 031,500 (11.7%)

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, (2016) y Coneval (2014b).

Cuadro. 4.14 Porcentaje de población en la Ciudad de México con IA en 2014.

Con SA	IA leve	IA moderada	IA severa
6, 783,000 (76.9%)	1, 005,600 (11.4%)	723,000 (8.2%)	308, 500 (3.5%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2014b).

En lo que respecta al estado nutricional de los habitantes de la CDMX; se comienza con la población infantil. El 4.15 especifica el estado nutricional de los menores de 5 años de la Ciudad. El dato de desnutrición infantil más preocupante es la baja talla que afecta a 10.2% de los niños en esta edad, es decir padecen desnutrición crónica. Otro dato preocupante lo constituye la anemia que afecta a 23.1% de los niños; es decir que no consume suficientes alimentos con hierro, que es el principal indicador de hambre oculta o deficiencia de micronutrientes. Además “la anemia se

asocia con discapacidades mentales superiores y de no ser atendidas en este periodo resultan irreversibles” (ENSANUT, 2012, p. 88).

Cuadro 4.15. Estado nutricional en menores de 5 años de la Ciudad de México. Números en miles (porcentaje).

Bajo peso	Baja talla	Emaciación	Anemia	Sobrepeso y obesidad
9.2 (1.5%)	62.3 (10.2%)	2.3 (0.4%)	499.8 (23.1%)	49.9 (8.2%)

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2013).

Específicamente, la nutrición de los bebés menores a 23 meses se comprende mejor revisando los índices de lactancia; el cuadro 4.16 que señala como la lactancia infantil en la CDMX es de apenas 30.3% y entre los bebes de entre 6 y 11 meses 23%

Cuadro 4.16. Alimentación infantil niños de 0-23 meses.

Práctica de alimentación	Meses de edad	Porcentaje
Inicio temprano de lactancia	0-23	30.3
Lactancia adecuada	12-23	18.6
Consumo de alimentos ricos en hierro	6-11	77.8
Consumo de alimentos ricos en hierro	12-23	82.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2012).

Cuadro 4.17. Población en la Ciudad de México con sobrepeso y obesidad combinados y anemia por edades. Número en miles (porcentaje).

Condición	5-11 años	12-19 años	Más de 20 años
Sobrepeso y obesidad	367 (35.2%)	441.6 (38.9%)	4521 (73.9%)
Anemia	10.9 (10.6 %)	11.30 (6.3%)	4881 (6.8% de 20-59 años) 1241 (15.4% de 60 y más)

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Salud Pública (2012).

La condición de los niños en edad escolar, los adolescentes y los adultos se presentan en el cuadro 4.17 en el que al igual que los niveles ya comentados a nivel nacional existe una grave preocupación por la niñez, pues la CDMX 35% de los niños padecen sobrepeso u obesidad, 38% de sus adolescentes y 7 de cada 10 adultos se encuentran en este estado. El grupo que más

afectaciones tiene por hambre oculta, expresada en anemia, es de los mayores de sesenta años con 15.4% de su población.

Por último la encuesta ENSANUT 2012 reportó que la inactividad física de los niños de la ciudad afectó al 66% de los niños entre 10 y 14 años; pues éstos no tuvieron ninguna actividad física en los 12 meses antes de la encuesta. Los adolescentes entre 15 y 18 años son mucho más activos pues un 58.2%, reporta la realización de actividad física, mientras que los mayores de 18 años, 62.8% indicaron llevar a cabo más de 150 minutos a la semana de actividad física.

Los datos constatan una Ciudad en la que, al igual que las tendencias globales, existe una convivencia en todos los grupos por edad de la triple carga de malnutrición: hambre, desnutrición, sobrepeso y obesidad. Si bien la mayoría de la población en la Ciudad se considera con SA; las encuestas estiman que poco más de 2 millones de personas, tienen comprometida su capacidad para alimentarse suficiente y nutritivamente. Este panorama de la SAyN de la Ciudad, sirve entonces como una introducción a la evaluación que en el siguiente capítulo, se hace del sistema para la SA del gobierno de la CDMX.

4.5. Reflexiones finales del capítulo.

Este capítulo examinó las consecuencias de la inserción de México a la dinámica de los regímenes alimentarios además de caracterizar la condición de SAyN de los mexicanos en general y de los habitantes de la CDMX en particular. Se pudo reconocer la condición de fragilidad de la producción interna de alimentos identificando cómo los egresos públicos para *fomentar* el desarrollo rural muestran un declive en el área productiva dado que este egreso se destina de forma muy importante al gasto social en pobreza. Se constató así el sesgo que la ayuda pública tiene con los grandes productores, especialmente del Norte del país, mientras que los pequeños productores no cuentan con subsidios importantes para garantizar su actividad. De esta forma se pudo observar

el papel que el país juega en los mercados internacionales: los productores que reciben la ayuda pública es el sector exportador de alimentos considerados de lujo hacia el Norte Global como los tomates, los aguacates, la cerveza y el tequila en detrimento de la producción interna de alimentos básicos; los cuales se deben importar para alcanzar a cubrir la demanda.

También se pudo constatar la existencia de un sistema alimentario mexicano con características monopólicas, que estratégicamente se han apoderado de segmentos importantes del mercado mediante la alianza de corporaciones nacionales con extranjeras. La habilidad para influir en la política pública de estas corporaciones se observa en que los insignificantes subsidios que el pequeño productor recibe se condicionan a la compra de productos que provienen de estas corporaciones. En suma se observa un Estado mexicano al servicio de los intereses corporativos.

Para caracterizar la condición de SAyN de los mexicanos se utilizó el marco conceptual de la SA que propone la FAO, el cual se integra por 4 dimensiones operativas, las cuales deben realizarse simultáneamente para que se alcance una SA plena. El análisis que aquí se llevó a cabo para México apunta a caracterizar esta condición como endeble:

La primera de estas dimensiones, la *disponibilidad física* de los alimentos se satisface mediante el mercado internacional. México se ha convertido en importador neto de alimentos básicos, no extraña así que las crisis alimentarias mundiales que impactan en los precios internacionales de alimentos, cuando suceden, como en el caso del periodo 2007-2009, perjudiquen de manera importante la SAyN de los mexicanos; los 4 millones de personas que se sumaron a la inseguridad alimentaria después de esta crisis mundial son prueba de esto; además, aquí se ha cuestionado la calidad nutricia de esta disponibilidad, en el entendido que se ha observado una modificación en la dieta del mexicano como consecuencia de la integración

económica al TLCAN, con graves consecuencias en la salud, como lo demuestra la convivencia de la triple carga de malnutrición que caracteriza el estado nutricional de la población en el país.

La segunda dimensión operativa, *el acceso físico y económico*, se cuestionó no como un análisis macroeconómico tradicional, como el que se lleva a cabo en la FAO y que se replica en instancias evaluadoras nacionales como Coneval, dado que éste arroja resultados considerados como superficiales. Se propuso retomar el pensamiento de Amartya Sen para analizar que la inseguridad alimentaria del país tiene que ver con *fallas en las titularidades* de las personas, es decir en el intercambio de ingresos u otros activos por alimentos, de ahí que se revisó el porcentaje de la población que cuenta con empleo y si éste es formal o informal o el porcentaje de la población que sobrevive con uno o dos salarios mínimos; se quiso subrayar que tener un empleo no necesariamente significa que las personas pueden satisfacer en cantidad y calidad sus necesidades alimentarias, es decir, las *titularidades* con las que cuentan las personas no necesariamente son suficientes para permutarlas por cantidad y calidad apta de alimentos.

Por su parte, en el análisis de la dimensión de *utilización* también se retomó la visión de Amartya Sen para explicar que ésta debe ser revisada como una sumatoria de *funcionamientos pertinentes*, o *logros*, como el encontrarse en buena salud física, o contar con educación básica. Por ello se incluyó un reporte de las distintas carencias sociales que aún deben abordar las políticas públicas en el país, tales como el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a mejorar la viviendas y sus servicios; el contar con estas *facilidades sociales*, dado que es usualmente el Estado el garante de que así suceda, abona a la capacidad y oportunidad de los mexicanos para alimentarse adecuadamente y vivir activa y sanamente.

Finalmente, la *estabilidad en el tiempo* de las dimensiones anteriores, fue abordada como la condición de asegurar la alimentación de los mexicanos de manera periódica. Para ello se revisó

los desafíos que la producción alimentaria del país debe enfrentar ante los desastres naturales que puede ocasionar el cambio climático; se registró que las sequías representan la mayor preocupación en los municipios en riesgo, seguidas de las ondas de calor; pero la política pública para abordar estas cuestiones está aún en etapas iniciales. Finalmente se cuestionó la respuesta pública a la pérdidas y el desperdicio alimentario que se da en el país; sin embargo se encontró que México se encuentra rezagado pues aún no se cuenta con una estrategia integral para solucionar esta problemática.

El siguiente capítulo lleva a cabo la evaluación particular de la política pública del Gobierno de la Ciudad de México considerando que el marco conceptual de la SA orienta de la misma forma que a nivel nacional, las acciones públicas en la Ciudad.

Capítulo 5. Evaluación cualitativa de la política de seguridad alimentaria y nutricional del gobierno de la Ciudad de México.

5.1. Introducción.

En este capítulo se lleva a cabo la evaluación cualitativa de la política de SAyN del gobierno de la CDMX. Considerando que, el cumplimiento pleno del derecho a la SAyN de los capitalinos incluye la edificación de un sistema alimentario sustentable: donde las esferas económico-sociales y ambientales se incrusten o interpongan buscando descartar con ello la tradicional separación que han impuesto los distintos regímenes alimentarios donde se ha priorizado los aspectos económicos de los sistemas alimentarios.

Para ello se identificó, en la bibliografía correspondiente a los diferentes ejemplos emblemáticos del capítulo 2, indicadores de tipo cualitativo que sugieren buenas prácticas en políticas públicas para mejorar los sistemas alimentarios urbanos ya que éstos se caracterizan por tomar en cuenta esta superposición económica-social y ambiental. Al buscarse indicadores cualitativos, se buscó identificar aquellos que se repiten en distintas ciudades sin tomar en cuenta las particularidades geográficas, económicas, sociales o culturales. Los indicadores seleccionados sirven para evaluar si la acción pública local para realizar el derecho a la SAyN de todos los habitantes de la ciudad, reconoce e implementa estas tendencias mundiales. Esta evaluación pretende dar prueba de que la CDMX si bien reconoce estas tendencias, sus políticas, programas y acciones creadas en razón de la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, distan de ser suficientes y efectivas para el cumplimiento de este derecho para *todos* sus habitantes.

Cabe aclarar que no se pretende establecer la existencia de un solo camino hacia la SAyN de los habitantes de las ciudades, sin embargo, las prácticas que se repiten en distintas metrópolis,

independientemente de sus particularidades, representan las características primarias o esenciales de sistemas alimentarios sustentables de las urbes contemporáneas.

La guía para este análisis se construyó utilizando 10 indicadores cualitativos que se agruparon en cuatro ámbitos con numeración romana y un título que los agrupa, tomando en cuenta los criterios de *mercado social*, *agente activo* y *ecosistemas sustentables*, que se desarrollaron en el capítulo 2 de esta investigación. A continuación se enumeran dichos indicadores.

I Establecimiento de estructuras institucionales comprometidas con el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional.

Indicador 1. Integración de un marco jurídico que favorece la seguridad alimentaria

Indicador 2. Integración de una estructura administrativa adecuada.

II Acciones de apoyo a pequeños productores, transformadores y/o distribuidores.

Indicador 3. Impulso a la agricultura urbana/periurbana

Indicador 4. Apoyo a circuitos cortos de comercialización

Indicador 5. Fomento a modos de producción y consumo tradicionales.

III Acciones de asistencia alimentaria.

Indicador 6. Programas de Transferencias

Indicador 7. Regulación de precios de alimentos

Indicador 8. Acceso a alimento caliente.

Indicador 9. Acciones de recuperación y redistribución alimentaria segura para el consumo humano.

IV Acciones para la mejora de la condición nutricional de los individuos

Indicador 10. Acciones que combatan la triple carga de malnutrición.

Los apartados que componen el capítulo se presentan en este orden, seguido de una discusión para analizar el alcance de estas, señalando los desafíos que aún deben cumplirse por parte del gobierno de la Ciudad.

5.2. Establecimiento de estructuras institucionales.

Dentro de este primer ámbito se han agrupado dos indicadores; el primero se refiere al establecimiento de una garantía social: la integración de un marco legislativo que ampare la consolidación de la SAyN de los habitantes de la CDMX. Su importancia, como se recordará bajo el pensamiento de Sen (2000) tiene que ver con la contribución que un marco legal hace a la ampliación de la libertad de los individuos y la posibilidad del debate social respecto a normas y valores socialmente convenidos es decir delimitar el escenario de lo que se puede o no tolerar socialmente; en la práctica como se apreció en el caso de BH, los instrumentos jurídicos deben valorarse como herramientas para institucionalizar el deber estatal en la materia. El segundo indicador hace una revisión de la estructura administrativa que soporte firmemente dicho marco legislativo, dado que ésta es esencial para que operativamente se ejerza una ley.

5.2.1. Indicador 1: Integración de un marco jurídico.

Para el análisis de este indicador se pretende revisar tanto las modificaciones constitucionales, como la creación de nuevas leyes. Se divide el marco jurídico que rigen primero a nivel federal para después enfocar la atención en el marco jurídico local.

El derecho a la alimentación como un derecho humano universal, se encuentra en la Carta Internacional de Derechos Humanos, pilar de la protección de éstos en el sistema de la Organización de Naciones Unidas, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de

1948, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), de 1966, en su artículo 11.¹¹²

En México, el primer antecedente para la composición jurídica nacional con respecto a la seguridad alimentaria de los mexicanos corresponde al año de 1981, cuando el gobierno encabezado por José López Portillo firmó la adhesión al PIDESC. En un momento histórico, que como se relató en el capítulo 3, el Estado se encontraba fuertemente comprometido en la recomposición del sistema alimentario del país. Con la adhesión a este instrumento jurídico internacional, se reconoció el derecho a la alimentación y se aceptó como una obligación jurídicamente vinculante, comprometiéndose a su incorporación en la legislación nacional.

Ante la ola de ajustes neoliberales que marcaron las últimas dos décadas del siglo XX; México no cumplió dicha obligación sino hasta 30 años después cuando en 2011 el derecho a la alimentación, se integró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reformarse el artículo 4 y el 27 constitucional. El artículo 4 señala que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y se establece la garantía del Estado para ello. Mientras que el artículo 27 se adicionó la fracción vigésima, que reconoce la garantía de abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca como un fin del desarrollo rural sustentable.

En base a esta medida, en diciembre de 2011, se integró El Frente Parlamentario contra el Hambre en México, constituido por representantes de Senado y Cámara de Diputados, que debía integrar la legislación secundaria para que el derecho a la alimentación se constituyera de forma

¹¹²El artículo 25 señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure salud, bienestar, alimentación, vestido vivienda y asistencia médica. El artículo 11 establece que los Estados Parte tomarán las medidas necesarias para asegurar los derechos de alimentación, vestido y vivienda de las personas y sus familias, así como la aceptación de la cooperación internacional para proteger a las personas contra el hambre, al mejorar los métodos de producción, conservación y distribución equitativa de los alimentos.

definitiva. Dicha legislación secundaria sin embargo ha tenido un atraso considerable. En mayo de 2015 la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada, (como primera iniciativa de ley aprobada sobre el derecho a la alimentación en el país), sin embargo, en 2017 aún permanece en el Senado para su discusión y no se advierte ningún avance en la materia.

Otros instrumentos jurídicos que contribuyen a la constitución de un marco jurídico en el tema son:

Dentro de la Constitución Política: El artículo 3 que prohíbe en todas las escuelas alimentos que no favorezcan la salud; el artículo 28 que habla sobre la fijación de precios máximos en productos que se consideran necesarios para el consumo popular; el artículo 123 declara la suficiencia del salario mínimo para las necesidades básicas de las familias y otras leyes federales tales como la *Ley de Ayuda Alimentaria* para los trabajadores que regula las ayudas alimentarias que los patrones pueden dar a sus trabajadores, o la *Ley General de Salud*, que pretende prevenir, vigilar y controlar enfermedades relacionadas con la nutrición, y que contiene en su reglamento una normatividad respecto a la publicidad de alimentos, así como la *Ley Federal de Protección al Consumidor para el consumo adecuado*.

Finalmente dentro de este marco jurídico nacional se encuentran las regulaciones sanitarias en materia de etiquetado frontal de alimentos llamada Guía Diaria Alimentaria que entró en vigor el 1 de julio de 2015, como parte de las acciones de la Estrategia Nacional para Prevenir y Controlar el Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, lanzada, como se recordará en 2013. Dicha Guía fue motivo de gran polémica dado que se le señaló como una normativa que distó de ser apropiada para su objetivo, ya que no adoptó las recomendaciones internacionales señaladas por OMS en cuanto a ser un etiquetado de alimentos claro y sencillo de entender para toda la población; por el

contrario fue señalado como erróneo pues parecía inducir al consumo de azúcares añadidos en lugar de desalentar su consumo, lo cual favorecía a la industria (El Poder del Consumidor, 2 de julio 2015). Finalmente se logró que esta normativa fuera suspendida por un juez y obligada a ser mejorada dado que efectivamente se consideró que violaba el derecho a la alimentación adecuada de los mexicanos (El Poder del Consumidor, 2017)¹¹³; escenario que ejemplificó, una vez más, la disposición gubernamental por servir a las grandes empresas alimentarias. Este es el marco jurídico que a nivel federal opera en la SAyN de los mexicanos; a continuación se detalla el que corresponde a la CDMX.

5.2.1.1. Marco Jurídico en la Ciudad de México.

Los primeros antecedentes de integración de marco jurídico para la SAyN local se encuentran en dos leyes que de manera focalizada buscaron mejorar las condiciones de alimentación de dos grupos vulnerables en la Ciudad, los adultos mayores y las madres solteras: *La Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial del Distrito Federal el 18 de noviembre de 2003 por Decreto del entonces Jefe de Gobierno del D.F., Andrés Manuel López Obrador. Por otro lado, el 3 de octubre de 2008, se publicó en la Gaceta Oficial del D.F. *la Ley que establece el derecho a recibir un apoyo alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal*, cuyo fin fue proveer de una ayuda alimentaria para madres con hijos menores de 15 años. Ambas legislaciones representan un primer acercamiento legislativo en

¹¹³ El Poder de Consumidor, es una organización de la Sociedad Civil, que promovió el amparo que permitió la suspensión de la defectuosa normatividad de etiquetado. Entre otros de sus logros se encuentra su incidencia en la implementación de lineamientos que a partir de 2014 prohíben entre otras, la venta de alimentos en base a su escaso valor nutrimental en escuelas públicas a nivel nacional. Forma parte de Alianza por la Salud Alimentaria, un grupo de organizaciones que buscan incidir en las políticas públicas que tienen que ver con la salud alimentaria de los mexicanos, y quienes jugaron un papel fundamental en la promoción al impuesto a las bebidas azucaradas.

materia de alimentación, sin embargo, se pueden caracterizar como ayudas focalizadas a dos sectores de la población en concreto.

El marco jurídico más incluyente es el que se encuentra sustentado bajo la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal*, (LSAN) del año 2009. Legislación que se adelantó al letargo que se pudo apreciar a nivel nacional y que tiene como antecedente la Conferencia Latinoamericana sobre Hambre Crónica realizada en Guatemala en 2005, (auspiciada por FAO), donde se acordó crear la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, que dio pie a la creación de un Frente Parlamentario contra el Hambre, con el fin de ayudar a fortalecer los procesos legislativos regionales en la materia. El entonces gobierno del Distrito Federal hizo uso de dicha oportunidad para crear la legislación local por medio del apoyo técnico facilitado, pues como se recordará la crisis alimentaria mundial sirvió de escenario para acciones en la materia. La importancia de ésta radica en ser la primera de su tipo en el país. De manera general, busca garantizar el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para los habitantes de la ciudad, y la obligación del Estado para establecer los mecanismos necesarios para dicho cumplimiento.

Complementariamente, la ley estableció la creación de un sistema para coordinar su aplicación, lo cual se llevó a cabo 4 años después, el 16 de octubre de 2013, fecha de nacimiento del *Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México*, (SSANCDMX).

Adicionalmente, otras dos leyes que de manera reciente se han integrado al marco normativo por la SAyN de la ciudad son las recientemente decretadas, *Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México* y la *Ley de Huertos Urbanos en la Ciudad de México*. La primera de acuerdo con el artículo 1 tiene por objeto “Promover, orientar y regular la donación altruista de alimentos susceptible para consumo humano y contribuir a satisfacer las

necesidades alimentarias de la población menos favorecida, con carencia alimentaria o dificultad para acceder a alimentos” (Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México, 16 de febrero de 2017); mientras que la segunda, pretende “Establecer los conceptos, principios, procedimientos y herramientas para la formulación de políticas públicas orientadas en la mitigación ambiental y seguridad alimentaria a través de la creación, mantenimiento y explotación de huertos urbanos”(Ley de Huertos Urbanos en la Ciudad de México, 16 de febrero de 2017).

Finalmente, como ya se señaló en el capítulo 2, la CDMX es signataria del Pacto de Milán, (octubre de 2015), por lo tanto, se encuentra comprometida a la implementación de políticas y programas municipales para crear un sistema alimentario justo, resiliente y sostenible. Las ventajas de su participación en este Pacto radican en el acceso a lineamientos claros y experiencias locales de buenas prácticas que permiten identificar mejoraras necesarias para el sistema alimentario local.

5.2.2. Discusión.

En la CDMX existen los cimientos legales sobre los cuales se puede sustentar el derecho a la alimentación, como un derecho humano para los habitantes de la ciudad. Las modificaciones constitucionales, y concretamente la referida al artículo 4 así como la mera existencia de la LSAN, son representativas de este avance jurídico: La norma social en México no tolerará que las personas no puedan satisfacer su derecho a la alimentación. Con respecto a esta última, su importancia radica en ser pionera en las legislaturas locales atendiendo a la tendencia internacional de la ciudad como espacios de intervención y planificación para el logro de una SA, adelantándose inclusive a la modificación constitucional de 2011.

Dichos cimientos, sin embargo, presentan fallas estructurales y debilidades que imposibilitan la efectiva realización del derecho. A nivel federal estas fallas se originan en la ausencia de legislación secundaria que operativamente hagan efectivas las modificaciones

constitucionales. Su mera enunciación no es garantía de cumplimiento. Por ejemplo la modificación al artículo 4 queda sin aplicación práctica ante la carencia de una Ley del Derecho a la Alimentación, ya que esto no permite la asignación de obligaciones específicas a las entidades de la federación, y “restringe su cooperación al plano de la colaboración” (CDHDF, 2015, p. 20) Dichas fallas han sido ya señaladas en distintos foros, por ejemplo, en opinión del Relator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, es indispensable que México fortalezca sus cambios constitucionales con una Ley Marco y una estrategia nacional para avanzar efectivamente en la realización del derecho a la alimentación (De Schutter, 2012)¹¹⁴, dado que por medio de una legislación secundaria, se establecen objetivos y se delimitan los alcances así como los principios rectores, además de definir las atribuciones y obligaciones de los organismos públicos así como una evaluación de los alcances por medio del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas (FAO, 2014c). Por otro lado, las debilidades de este marco legal se hacen palpables en dos casos que refieren a la responsabilidad del Estado para garantizar el derecho a una alimentación adecuada. El primero es la normativa referente al etiquetado frontal de alimentos, que presentó deficiencias tales que no se logró con ello reducir el consumo de alimentos hipercalóricos. En la misma sintonía, la prohibición de alimentos chatarra en todas las escuelas del país, dentro del artículo 3 constitucional, si bien creó por medio de la Secretaría de Salud, una reglamentación por medio de los llamados “Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional” publicados el 16 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación; en la práctica la reglamentación no se

¹¹⁴ El Relator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, es un mandato que otorga el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Oliver de Schutter, cumple esa función examinando situaciones específicas del derecho humano a la alimentación. Realizó una visita a México entre el 13 y el 20 de junio de 2011, de la cual se emitió un Informe.

ha cumplido, dado que ésta no se acompañó de un programa de información y capacitación de directivos escolares ni padres de familia que permita que éstos reconozcan los alimentos que son prohibidos; como muestra, un estudio llevado a cabo por el Instituto Nacional de Salud Pública en 2014 llegó a la conclusión que hasta un 60% de los directores escolares desconocía que botanas, pastelitos y bebidas azucaradas no eran permitidos de acuerdo a los Lineamientos (El Poder del Consumidor, 2014). Errores, que en definitiva benefician a la industria alimentaria que sigue ofertando sus productos en los espacios educativos.

Para el caso concreto de la legislación local de la CDMX se encontró que:

1. Coincidentemente con el plano federal la LSAN (2009) carece de reglamentación detallada que permita su aplicación práctica. La ausencia de un Reglamento no permite orientar su instrumentación, es decir señalar “prioridades de atención, objetivos y resultados que pretende alcanzar el gobierno de la ciudad” (CDHDF, 2015, p. 23,27). Los demás instrumentos jurídicos locales existentes se convierten fácilmente en letra muerta si no son acompañados de leyes secundarias o de sus respectivos reglamentos. Tal es el caso de la recientemente decretadas *Ley para la Donación Altruista de Alimentos* y *la Ley de Huertos Urbanos*.

2. Ausencia de claridad conceptual y precisión jurídica. Si bien el artículo 1 establece que la ley “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” no especifica ni enuncia en su contenido qué se entiende por SAyN, en su lugar , se debe inferir a través de dos artículos que se entiende sólo como una forma de acceso y existencia física de alimentos: El artículo 2, párrafo V expresa que la ley tiene por objeto, “Una red de seguridad alimentaria que garantice el derecho humano a la alimentación y haga efectivo el acceso de todos los ciudadanos a alimentos inocuos

y de calidad nutricional” y el Artículo 6, párrafo XII que señala que la disponibilidad de alimentos es: “La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones. “Con ello se infiere que la SAyN que protege la ley sólo se refiere a 2 dimensiones (disponibilidad y acceso), omitiendo las otras 2 (utilización y estabilidad); ambas de gran importancia para integrar variables como la pertinencia cultural de los alimentos, el valor nutricional de éstos, la reducción de desigualdades generadas por bajos salarios, desempleo, pobre acceso a servicios de salud, educación, carencias en las viviendas; así como la persistencia en el tiempo que tiene que ver con variables relacionadas con la resiliencia alimentaria, entre otras la volatilidad de los precios de los alimentos como resultado de desastres naturales. Así, el enmarque de la ley al identificar la SA como una condición de acceso y disponibilidad sólo reconoce y naturaliza la confianza en el libre mercado como medio para suministrar la oferta alimentaria.

Otro ejemplo de falta de claridad se encuentra en el artículo 7 que enuncia los objetivos generales de la ley entre los que señala: “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.” Es decir, que si bien se considera que la ley busca proteger el derecho universal a la alimentación; no se especifica cuáles serán las acciones concretas para hacer posible que las personas incrementen su capacidad de alimentarse. Más adelante la ley reduce esta universalidad para concentrarse sólo en la población más vulnerable como quedó enunciado tanto en el artículo 7, párrafo III: “Integrar las políticas y programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social” como en el artículo 8 párrafo II donde señala dentro de los objetivos específicos: “Eliminar la desnutrición de la población, priorizando la atención de los

grupos vulnerables y marginados.” Enunciación que pareciera reducir el derecho a la alimentación a una solución de asistencia en la caridad para los más vulnerables. En suma, como bien señaló la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la ley: “advierte la primacía de una visión asistencialista en el Sistema... para los que viven en carencia alimentaria” (CDHDF, 2015, p. 27), es decir se omite de manera importante que la garantía de un derecho a la alimentación “debería encaminarse al logro de un entorno propicio que permita a todas las personas alimentarse, ya sea produciendo sus alimentos o teniendo acceso económico a ellos.” (CDHDF, 2015, p. 30). Este contexto es de suma importancia dado que el derecho a la alimentación contiene dos alcances: el primero es el logro de una alimentación para toda la población, es decir universal y adecuada en suficiencia y calidad; y el segundo, garantizar que, sobre todo los más desprotegidos, estén libres de hambre, que refiere la toma de medidas inmediatas para que las personas, más vulnerables no padezcan hambre (Vivero, 2014; López-Almansa, 2008). Esto significa que la ausencia de claridad jurídica de la LSAN parece señalar que sólo toma una de las dos dimensiones que éste incluye; la dimensión de estar libre de hambre.

Otra gran vaguedad se encuentra en el artículo 8, párrafo I, que lee entre los objetivos específicos: “Establecer condiciones para el desarrollo humano, y mejoramiento de la calidad de vida, que permitan a la población revertir el actual deterioro de los recursos de desnutrición de la ciudad”; frase que pareciera integrar un marco de expansión de las capacidades de agencia de los ciudadanos pero que en realidad es incongruente pues no se desea revertir los recursos de desnutrición de la ciudad sino eliminar aquellos elementos que no permiten que las personas consigan la capacidad de alimentarse suficiente y nutritivamente es decir reinstaurar los medios de vida necesarios que les permitan a las personas salir de la condición de IA o de la malnutrición.

Lo que sí podría estar encaminado en este sentido es el párrafo VI del mismo artículo: “Recuperar, aumentar y mantener la rentabilidad de las actividades alimentarias, mediante el diseño y ejecución de políticas integrales y sustentables, de carácter anual, que incorporen las dimensiones técnicas y económicas a nivel del Distrito Federal”; sin embargo, no es más que la enunciación de un deseo dado que se no existe una exposición clara de cómo se llevaría a cabo este objetivo; pues para ello sería necesario el fortalecimiento de acciones públicas que otorguen al sujeto capacidad de agencia. Por ejemplo mediante el fomento a la incubación de negocios alimentarios, como en el ejemplo que se proporcionó en Lusaka, Zambia.

3. Como se ha señalado, una de las características más innovadoras de experiencias locales para mejorar las condiciones de SA en otras ciudades, se encuentra en el reconocimiento en las deficiencias de los mecanismos de mercado tradicionales, la categoría de mercado social, discutido con anterioridad hace referencia a ello. La LSAN, no integra claramente estos marcos de referencia. Tenuemente establece en su artículo 24: “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” por lo que más adelante señala que “Para tal efecto el gobierno del Distrito Federal, a través de las dependencias y entidades responsables, revisará y modificará la normatividad aplicable al abastecimiento de productos alimentarios, procurando un contenido mínimo local del 70 por ciento de sus compras totales.”

Sin embargo, en la recopilación de información hecha durante el trabajo de campo, se pudo constatar que el artículo es letra muerta, dado que no existe un programa de compras públicas ligado al SSANCDMX; una vez más el Reglamento, (ausente), podría aclarar los mecanismos para que se pudiera estructurar la compra pública adecuadamente; referido de esta forma parece una

mera ocurrencia, dado que en otros lugares sí existe una reglamentación puntual, como en Brasil, donde el contenido local de compras públicas llega al 30%, además de encontrarse vinculado con leyes específicas para beneficio de pequeños productores fortalecidas con programas puntuales para su ejecución. Por lo tanto, se considera que es una ocasión perdida para transformar o reinstaurar las oportunidades o capacidades tanto de los productores locales y demás actores dentro del sistema alimentario de la ciudad hasta llegar al consumidor quien se beneficiaría de productos frescos y culturalmente apropiados.

4. Existe una ausencia dentro de las especificaciones de la legislación de un criterio de ecosistema sustentable. A pesar de constituir, como ya se ha mencionado, el eje principal de muchas de las iniciativas locales que se encuentran en desarrollo en el mundo. La ley no hace suyo el criterio de sustentabilidad ni en las acciones que el Gobierno de la ciudad busca implementar para atacar la malnutrición, ni mucho menos es claro con respecto al ejercicio de los demás actores. Estas deficiencias, encuentran una explicación en la ausencia misma de legislación secundaria (como el reglamento al que ya se ha hecho referencia). La mínima enunciación a la que se hace referencia se encuentra en el artículo 8, de la referida Ley: “Recuperar, aumentar y mantener la rentabilidad de las actividades alimentarias, mediante el diseño y ejecución de políticas integrales y sustentables, de carácter anual, que incorporen las dimensiones técnicas y económicas a nivel del Distrito Federal.” Sin embargo, dicha enunciación de sustentabilidad ni es clara, ni señala ninguna dirección para las actividades del sistema alimentario bajo un criterio sustentable atendiendo a la concepción sustancial de que ecosistemas sanos proveen de alimentos sanos dado que en sus instrumentos jurídicos se espera que “los Estados deben asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la

pesca y de los bosques” (FAO, 2004, p. 20). Además de ello, una de las direcciones más sólidas en otras experiencias locales tiene que ver con aquella que incide en la prevención y o manejo integral de los desechos alimentarios. Como ya se ha señalado, debido a que la Ley no se encuentra enmarcada en una concepción de sistema alimentario tampoco reconoce la importancia de este aspecto. El paradigma de sistemas alimentarios sustentables discutido en el capítulo 1, invita a reconocer la necesidad de reconocer los valores sociales y ecológicos para abordar la SAyN de las personas. Se esperaría que este vacío se llenara con las normativas ambientales que existen en la ciudad. La *Ley Ambiental de Distrito Federal* del 13 de enero de 2000, hoy modificada para denominarse *Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal*, que tiene entre sus objetivos el que todas las actividades sociales se generen en un espacio de desarrollo sustentable, no obstante, en esta legislación la sustentabilidad se aborda de manera muy general para todas las actividades, sin referencia alguna al sistema alimentario de la ciudad.¹¹⁵ En suma, tomando en cuenta estos elementos se puede afirmar que el marco normativo para la SAyN de la CDMX contiene fallas estructurales y debilidades que no permiten garantizar el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes de la ciudad.

5. No existe un enfoque holístico característico de los sistemas alimentarios sustentables: una legislación que incida en la producción, transformación, distribución, consumo y desecho. Este enfoque es una aproximación que se espera contenga las leyes que pretendan proteger el derecho a la alimentación tal y como se expresa bajo la conceptualización de seguridad alimentaria sustentable de Rockstrom y Sukhdev (2016), Donkers (2015), Sonnino *et.al.* (2014), discutidas en

¹¹⁵ En el Título Cuarto donde se habla de las disposiciones generales para la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, sólo se establece de manera muy general, en el artículo 85, fracción IV que: “Durante el desarrollo de obras o actividades de cualquier tipo, se evitará la pérdida o erosión del suelo y el deterioro de la calidad del agua.” (Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal. 13 de enero 2000)

el capítulo 1; que en esencia animan a abordar todos los aspectos del sistema alimentario de forma tal que se reconecte los aspectos económicos con los sociales, respetando a su vez los límites ambientales. Su ausencia evidencia no sólo la falta de conocimiento de tendencias que positivamente inciden en el derecho a la alimentación; además, imposibilita la creación de entornos propicios, en cada uno de los elementos del sistema, que de forma integral, encaminen acciones necesarias para incrementar la capacidad de alimentación de los habitantes de la ciudad y no sólo en mejorar el acceso para aquellos identificados como vulnerables o inseguros alimentariamente.

5.2.3. Indicador 2. Integración de una estructura administrativas adecuada.

Para el análisis de este indicador se discuten 3 rubros: el primero es voluntad política, entendida como apoyo político extraordinario a largo plazo. Esto tomando en cuenta que en los ejemplos de buenas prácticas revisados en el capítulo 2, las autoridades locales demostraron la existencia de un Estado socialmente comprometido con el avance concreto de acciones encaminados al logro de la SA de sus ciudadanos. En segundo lugar, se revisan el diseño de acciones y /o programas específicos y que estas acciones cuenten con un financiamiento comprometido y una coordinación efectiva. Finalmente se discute las posibilidades de incidencia que la sociedad civil pueda tener en la política pública en el entendido que muchas de los casos emblemáticos de las urbes revisadas en el capítulo 2, deben su buen desempeño al acompañamiento de la sociedad civil a las acciones planteadas por los gobiernos locales en materia de SAyN.

5.2.3.1. Voluntad política extraordinaria.

Para este trabajo, se entiende por voluntad política extraordinaria el compromiso político que los gobernantes, en este caso el jefe de gobierno de la Ciudad, tiene para con el cumplimiento de la SAyN de aquellos a quienes gobiernan. Es el posicionamiento de los temas de SAyN en el

centro de la política, y no como mera herramienta para los políticos; con una visión a largo plazo, es decir que trascienda tanto por el tiempo de su mandato como por ser parte de una planeación integral del desarrollo económico y social incluyente de estrategias de reducción de pobreza, (FAO, 2012, p. 48).

Para ello, se revisaron los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal de los gobiernos de Marcel Ebrard Casaubón, (2006-2012) ya que a su mandato corresponde la expedición de la LSAN, y el de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) pues bajo su administración se creó el *Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México*, SSANCDMX. En ambos casos se buscó determinar el posicionamiento, central o no, de la problemática de malnutrición en la Ciudad y si ésta forma parte de una planeación integral del desarrollo socioeconómico. Esto puede verificarse al revisar las directrices o preceptos que se enunciaron para la administración gubernamental. También se revisaron las acciones concretas en forma de Políticas Públicas que se llevaron a cabo en las respectivas administraciones:

1. El gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012).

Las directrices, compromisos y estrategias, de su mandato se encontraron en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.¹¹⁶ El Programa se organizó a través de 7 ejes programáticos¹¹⁷ pero ninguno versó sobre la SAyN de los capitalinos, de manera tal que

¹¹⁶ De acuerdo con el mismo Programa: “La tarea que se propone a partir del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal es ordenar el conjunto de la acción del gobierno, establecer objetivos claros, hacer públicas las estrategias y las líneas de política que habrán de seguir las acciones de cada una de las instituciones de la administración pública de la ciudad”(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de noviembre de 2007, p. 9)

¹¹⁷ Que son: 1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes. 2. Equidad. 3. Seguridad y justicia expedita. 4. Economía competitiva e incluyente. 5. Intenso movimiento cultural. 6. Desarrollo sustentable y de largo plazo. 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de noviembre de 2007)

puede inferirse que no se encontraba como un tema central por lo que no se encontró ningún plan, estrategia u objetivo al respecto.

La única mención respecto a un tema de alimentación fue para la población indígena de la Ciudad bajo la línea de equidad social: “A través de programas de apoyo, específicos en materia de educación, ingresos, salud, vivienda y alimentación, se buscará cerrar progresivamente las brechas de desigualdad que padecen los indígenas y pueblos originarios en la ciudad” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 8 de noviembre de 2007, p. 34).

El tema de nutrición sólo se refirió brevemente con respecto a la epidemia de obesidad, que en el Programa de Gobierno se encontró como “síndrome metabólico”, situado bajo la temática de “Deporte para la equidad y el desarrollo social”, el cual se trató solamente como un problema de salud por falta de ejercicio físico y malos hábitos alimenticios.¹¹⁸ Visto de esta forma, el Programa falló en abordar la obesidad de manera más puntual, por ejemplo como una desigualdad en el acceso económico a alimentos saludables.

A pesar esto, Marcelo Ebrard Casaubón sí llevó a cabo acciones gubernamentales en materia de alimentación. Esto se explica porque éstas surgieron en el contexto de la crisis económica mundial de alimentos que tocó en México su punto más álgido en el primer semestre de 2008. Periodo de alzas en los precios de los alimentos que se identificó en el capítulo 3 como la *Crisis de la Tortilla*: en la que los aceites subieron 54%, los cereales 27.5%, el huevo 21% y el precio de la tortilla llegó a dispararse hasta en un 150%. (Gómez-Oliver, 2008, p. 117). Esta crisis

¹¹⁸ El texto se lee así: “El enfoque de la salud pública nos señala de manera alarmante que los malos hábitos alimenticios y falta de actividad física provoca que México inicie el siglo XXI con una epidemia nunca antes enfrentada: el síndrome metabólico. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población de Salud y Nutrición, la población juvenil pasa un tiempo excesivo frente al aparato de televisión y los videojuegos, y realizan menos de la actividad física deseable, como el practicar algún deporte” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2007, p.31).

resultó ser el detonante de las distintas acciones concretas que el gobierno de Ebrard llevó a cabo para atender la problemática de alimentación que enfrentaron los habitantes de la CDMX.

Las primeras acciones fueron anunciadas en enero de 2009 cuando se creó el *Programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar la Inversión y el Empleo* que consistió en la instalación de programas de asistencia alimentaria para los más vulnerables, en la forma de creación de los distintos programas de comedores públicos o los programas de entrega de despensas, acciones que antecedieron la promulgación de la LSAN en septiembre de 2009.

Estas evidencias muestran que a esta gestión no puede catalogarse como de fuerte voluntad política para resolver la malnutrición de los habitantes de la ciudad. El Programa de gobierno no mostró que esta problemática tuviera una centralidad en su propuesta política. Las acciones que este gobierno tomó se entienden bajo las presiones de la crisis alimentaria por la que se atravesaba. Si bien se decretó y aprobó la legislación, no se crearon las herramientas necesarias para su puntual ejecución, como ya se discutió en el caso del Reglamento de la ley; además a pesar de que ésta misma lo exigía no se creó en este mandato un Programa o Sistema para la SAyN.

2. El gobierno de Miguel Ángel Mancera (2012-2018).

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 representó la primera oportunidad de evaluar la centralidad o no de la malnutrición en la política pública de la Ciudad dado que la misma LSAN establece en su artículo 5 la obligación de integrarla a los programas de gobierno de la ciudad: “Las actividades que emanen de la presente Ley se planearán y conducirán en apego y concordancia a los objetivos, estrategias y prioridades del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, buscando en todo momento la participación de las Jefaturas Delegacionales y grupos sociales en su ámbito de competencia.” (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, 17 de septiembre de 2009).

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que presentó Mancera, se estructuró en 5 Ejes, entendidos como áreas de oportunidad, y 8 enfoques transversales, entendidos como criterios de orientación de las políticas públicas.¹¹⁹ Ninguno de ellos se refirió a la SAYN, sin embargo, en el eje 1. *Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano* brevemente se puntualizó que, los derechos humanos, entre ellos el de la alimentación, se protegerían y garantizarían.¹²⁰ Aunque cabe señalar que las acciones que se propusieron a continuación para velar por ese derecho, no correspondieron con criterios de universalidad que emanan de la LSANY fueron abordados como un problema de acceso a alimentos para la población más vulnerable, en buena medida como una consecuencia de los errores contenidos en la ley que se explicaron antes; para ejemplificar:

Este mismo enfoque se pudo observar en la llamada Área de oportunidad 6, Alimentación, donde se lee que es necesario un trabajo más oportuno en materia de “inseguridad alimentaria y malnutrición en algunos sectores de la población, especialmente en función de su condición de vulnerabilidad”. La utilización del concepto de IA establece de entrada que la acción se enfocará sólo para aquellos que carecen de acceso seguro a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, aunque no especifica que se entiende por inseguridad alimentaria, ni se esclarecen las tres

¹¹⁹Los cuales son: Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable; Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Los enfoques Transversales, son: Derechos Humanos, Igualdad de Género, Participación Ciudadana, Transparencia, Innovación, Ciencia y Tecnología, Sustentabilidad, Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional. (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 septiembre de 2013)

¹²⁰ Este eje se refiere al enfoque de derechos humanos, (también llamado en el Programa como el “Capital Social”, que el gobierno de Mancera pretendió imprimir en su administración Se encuentra así: “El gobierno continuará usando los recursos para hacer de la Ciudad de México la ciudad de los derechos humanos, esto es, de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Así, para cumplir con nuestra obligación de difundirlos, promoverlos, protegerlos y garantizarlos, el gobierno de la Ciudad responderá con acciones concretas de diverso tipo, desde la continuación y ampliación de los programas sociales, hasta la equidad en el trabajo y la calidad en la salud, la educación, la cultura y la alimentación” (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 septiembre de 2013, p.15).

modalidades que se reconocen ante FAO: crónica, estacional o transitoria. Cuando la SA es vista como un problema de disponibilidad y acceso, tal y como se discutió en el capítulo 1, impone una respuesta pública simplista: incrementar la oferta alimentaria. De ahí que las acciones que Mancera propuso fueron:

“Incrementar el acceso a alimentos nutritivos, balanceados y de buena calidad por parte de la población del Distrito Federal... consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo en las unidades territoriales con índices de marginación medio, alto y muy alto (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 septiembre de 2013, pp. 42-43). Además, de que la ampliación de la oferta alimentaria fue dirigida sólo para grupos poblacionales que se catalogan como vulnerables, (en este caso, adultos mayores de 68 años o mujeres “de escasos recursos”, y o en zonas de alta marginación) no fue de extrañar que la principal medida a la que se comprometió el Jefe de Gobierno fuera: “Mantener en funcionamiento los comedores comunitarios, públicos y populares ya instalados y aumentar su número en las unidades territoriales clasificadas con índice de marginación muy alto en el Distrito Federal”(Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 septiembre de 2013, p. 43).

Con respecto a la malnutrición por obesidad, el Programa 2012-2018 hizo referencia a esta epidemia, sin embargo, al igual que su antecesor, esta condición de malnutrición simplemente se reconoció como un problema de sedentarismo físico de la población aunado al consumo de alimentos de poco valor nutricional, de ahí que sus metas fueran la promoción de actividades físicas o el desaliento en el consumo de alimentos “chatarra” a través de la educación. Estas estrategias, sin embargo, no reconocen la corresponsabilidad que las autoridades públicas tienen en materia de creación de ambientes no obesogénicos, por ejemplo, hacer cumplir *la Ley de*

Etiquetado de Alimentos discutida con anterioridad o hacer cumplir efectivamente la prohibición de venta de comida chatarra en las escuelas.

A través de esta evidencia, se puede concluir que ni Marcelo Ebrard ni Miguel Ángel Mancera tuvieron la voluntad política extraordinaria que se necesita para la realización efectiva del derecho a la alimentación para los habitantes de la ciudad. Marcelo Ebrard tuvo una respuesta reactiva a la problemática de malnutrición en la Ciudad debido a la crisis alimentaria que se suscitó a nivel mundial. Mientras que Mancera no consolidó su acción de forma integral ni innovadora. En este tenor, se puede deducir que la SAyN de los capitalinos sólo fue vista por estas administraciones como una política asistencialista de supuesta protección para la población más vulnerable; en buena medida ese actuar coincide con la política nacional que como ya se señaló en las últimas administraciones ha priorizado el gasto social por medio de programas federales como los que integran la Cruzada Nacional contra el Hambre.

5.2.3.2. Diseño de acciones y/o programas específicos.

A través de este indicador se pretende analizar la creación específica de acciones públicas o programas encaminados a hacer válido el derecho a la alimentación en la CDMX, así como verificar que dichos programas cuenten con un financiamiento comprometido o presupuesto fijo que permita su operación efectiva, verificar que cuenten con estructuras administrativas especializadas es decir que exista una coordinación efectiva de políticas para evitar esfuerzos duplicados y un efectivo monitoreo de acciones a través de un sistemas de rendición de cuentas.

Como ya se señaló, a pesar de que la LSAN estableció la creación de un Sistema para la coordinar la garantía de lo que ahí se estipuló, el gobierno de Ebrard no avanzó en este compromiso y correspondió a la administración de Mancera su creación. Este gobierno creó entonces el *Sistema*

para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México, (SSANCDMX) conformado por 8 programas que pueden clasificarse de la siguiente manera:¹²¹

- a) **Programas de comedores**, los cuales son Comedores Comunitarios, Comedores Populares y Comedores Públicos.
- b) **Programas de transferencias monetarias**, que son el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y el Programa de Apoyo a Madres Solas.
- c) **Programas de entrega de transferencias en especie**: el Programa de entrega de despensas a personas en situación de vulnerabilidad, el Programa Aliméntate, y el Programa de Desayunos Escolares.

De acuerdo con el análisis que se llevó a cabo utilizando las Reglas de Operación (RO) de los distintos programas así como el trabajo de campo, se encontró que el SSANCDMX es en realidad una recopilación de programas asistencialistas creados bajo anteriores administraciones y que seguían funcionando bajo el rubro de programas de ayuda social, sólo se creó uno nuevo, el Programa Aliméntate, que tampoco resulta innovador como se explicará más adelante.

5.2.3.2.1. Los programas de comedores.

Tres de los ocho programas del Sistema son ofertas de acceso a una comida caliente al día, los programas de comedores, son de hecho uno de las formas de asistencia más antiguas de la ciudad, fue el Presidente Manuel Ávila Camacho quien inauguró el primer comedor en 1941, en el barrio de Tepito. (Aguilar-Rodríguez, 2007). Los tres programas de comedores inician su funcionamiento como parte del *Programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar la Inversión y el Empleo*, de 2009, medida emergente en reacción a la crisis alimentaria. Se ubican en áreas de la ciudad que

¹²¹ Para una descripción más detallada de los 8 programas se utilizará un anexo con un resumen de los mismos.

se clasifican como de alta o muy alta marginación. Las diferencias entre ellos se discuten a continuación:

Los Comedores Públicos proporcionan al usuario una ración de alimento caliente de manera gratuita, en lugares que el gobierno de la ciudad ha acondicionado para tal efecto, o bien se entregan directamente a la población, dado que existe también esa modalidad cuando se habla de la campaña de invierno o cuando hay víctimas por contingencias ambientales o desastres de otro tipo. Los alimentos se preparan en tres cocinas que pertenecen a la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de la Ciudad y se reparten a los distintos lugares para su consumo. El mayor número de estos comedores se encuentran en la Delegación Gustavo A. Madero que tiene 11, y las delegaciones con sólo un comedor de este tipo son Coyoacán y Milpa Alta. A pesar de que en 2009 el programa comenzó con 32 comedores y un presupuesto ejercido de poco más de 17 millones de pesos, hasta el 2014 el número de comedores no se duplicó pues existían 54 de ellos, mientras que el presupuesto ejercido se cuadruplicó: en el mismo año fue de más de 68 millones de pesos. (Para ver detalles de la evolución cuantitativa se puede consultar el Anexo de este trabajo). Las RO del programa señalan la necesidad de llenar una cédula de inscripción para tener acceso al comedor, pero en la visita de campo, hecha a dos comedores en la Delegación Iztapalapa, se pudo constatar que no fue necesaria mostrar dicha cédula para acceder al comedor. Uno de los comedores ubicado en la Colonia Escuadrón 201 tenía un aspecto muy limpio y el ambiente que se pudo apreciar era de amistad entre sus usuarios, en su gran mayoría personas solas de la tercera edad. Por el contrario en la Colonia el Retoño, el comedor fue habilitado en un estacionamiento de una antigua base de autobuses públicos. Las mesas y las sillas se encontraban deterioradas y las personas parecían comer aprisa, sin platicar con nadie, muchas de ellas llevaban recipientes para llevarse la comida.

Cabe señalar que este tipo de comedores gratuitos se encuentran cada vez menos en las distintas estrategias que se siguen alrededor del mundo, dado que su gratuidad implica la condena del estigma social de ser usuario.

Los Comedores Populares y los *Comunitarios* tienen en común la solicitud de 10 pesos como cuota por cada ración alimenticia. Los primeros pueden ofrecer desayunos y comidas mientras que los segundos sólo comidas. Ambos reciben una única ayuda para su equipamiento por parte del Gobierno de la CDMX. Quien también les provee de una despensa de alimentos no perecederos cada mes. En la visita a dos de ellos pude apreciar cómo familias enteras entraban y comían como cualquier otra persona que entra a un restaurante y paga por sus alimentos. Es positivo señalar que en ambos casos el programa depende de la participación ciudadana para la instalación y operación, lo cual refuerza el sentido de comunidad y reciprocidad. Además representa una forma de ingreso para aquellos que lo operan. Los Comedores Populares requieren de tres vecinos que conforman un *Grupo Solidario* que hace la solicitud de instalación del comedor, y firma un Convenio de Colaboración con el DIF-D.F. La cuota de recuperación sirve para contribuir a su operación y como forma de ingreso para el *Grupo Solidario*. El Programa ha ido fortaleciéndose con el paso del tiempo y hasta 2015 se contaba con 109 comedores que ejercieron un presupuesto de poco más de 18 millones de pesos que benefician a 18 mil usuarios.

Los Comedores Comunitarios a diferencia de los Comedores Populares, pueden operarse por organizaciones de la sociedad civil comunitarias, además de grupos de vecinos que también reciben ayuda para su instalación. El *Comité de Administración de Comedor*, también recibe un beneficio económico, por su operación. Es el programa de comedores más numeroso con 206 comedores entre 2014 y 2015 que atendieron un cálculo aproximado de 30 mil beneficiarios. De los tres programas de comedores éste es el de mayor presupuesto ya que ejerció en 2014 poco más

de 96 millones de pesos. Dentro del trabajo de campo, se realizó una visita al Comedor Comunitario en la colonia Carmen Serdán en la Delegación Coyoacán. Se pudo apreciar un comedor muy amplio con sillas y mesas con manteles en excelente estado. Forma parte de una sociedad civil que recuperó para su comunidad un espacio deportivo en mal estado, además cuenta con un servicio médico y un huerto urbano del cual se puede obtener una modesta cosecha de tomates y lechugas que se utilizan en el menú diario. En conversaciones con los usuarios durante el trabajo de campo, fue posible apreciar la gratitud de éstos para con este tipo de programas. La posibilidad de pagar por los alimentos representa de manera modesta el fortalecimiento de una autoestima para el usuario. Además, al igual que los Comedores Populares, son fuente de fortalecimiento de capacidades de agencia dado que para las personas que los operan son fuente de ingreso y empleo. Sin duda esto se tomó en cuenta cuando el Programa de Comedores Comunitarios fue galardonado con el *Milan Food Policy Award*, premio a buenas prácticas por parte del Pacto de Milán.

5.2.3.2.2. Los programas de transferencias monetarias.

Los programas de transferencias monetarias son el *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores* y el *Programa de Apoyo a Madres Solas*. Al igual que los programas de comedores sólo fueron integrados al SSANCDMX pues ya formaban parte de la ayuda social de otras administraciones.

El Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, es considerado el programa insignia de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal creado por la administración de Andrés Manuel López Obrador. Hasta 2015 contaba con 500 mil beneficiarios, a los que mensualmente se les otorga la cantidad de \$1049.25 pesos a través de una tarjeta bancaria electrónica, sin ningún tipo de condición. Por mucho es el programa que más presupuesto ejerce:

5 mil 767 millones de pesos en 2014. Es el único programa que cuenta con un mecanismo de participación activa por parte de la sociedad civil, el denominado *Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*, es un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de las políticas públicas en torno al adulto mayor. De acuerdo con la Oficina de Información Pública de la SEDESOL, a las sesiones asisten personas representando a las 16 Delegaciones, instituciones del Gobierno, de la sociedad civil y académicos. Estos consejeros acceden por medio de una invitación extendida por el mismo Consejo y en su mayoría es porque ellos mismos así lo solicitan. Este consejo resulta muy valioso dado que en él existe un intercambio de información y estrategias para la creación de política pública para el adulto mayor, además de ser un órgano de vinculación interinstitucional. Su existencia y operación puede resultar en la semilla que se necesitaría para integración de un Consejo de Política Alimentaria, ya que la participación de la sociedad civil, en otras prácticas alrededor del mundo, es un mecanismo imprescindible en la creación de políticas públicas en materia de alimentación más comprensivas e inclusivas.

El Programa de Apoyo a Madres Solas, es descrito como un complemento a la canasta básica a través de la transferencia condicionada de un vale por \$280.40 pesos mensuales, (o el equivalente a 4 días de salario mínimo vigente para el D.F), canjeable exclusivamente para alimentación. Las derechohabientes son madres que tienen un ingreso no mayor a dos salarios mínimos e hijos menores de 15 años.¹²² Las beneficiarias deben asistir cada cuatro meses al Módulo de Atención del Programa, para actualizar su expediente, lo cual se registra en una cartilla de permanencia. Este Programa comenzó operaciones en Septiembre de 2009, en cumplimiento con lo estipulado en la

¹²² De acuerdo con la Oficina de Información Pública, el término “solas” refiere la vulnerabilidad de las madres ante el abandono o la ausencia de la figura paterna en el hogar ya sea por divorcio o fallecimiento, (situación que debe comprobarse), en su defecto, en su domicilio no debe cohabitar su pareja.

Ley que establece el derecho a recibir un Apoyo Alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal, del 3 octubre de 2008, durante la jefatura de Gobierno de Marcelo Ebrard. Es interesante resaltar que a pesar de esta ley, el programa dejó de operar a finales de 2011 y todo el 2012, pues de acuerdo con la Evaluación interna 2014, éste no contaba con la estructura necesaria para la ejecución, organización y planeación, (originalmente el apoyo se entregaba en especie). Resumió operaciones en 2013 y en 2014 se cambió al vale electrónico que se puede canjear en supermercados. De acuerdo con las RO del Programa, la población de madres solas que cumplen con los requisitos para ser beneficiarias es de 188,320 mujeres. En la búsqueda del número concreto de beneficiarias no se encontró dicha información. Ante tal situación se llevó a cabo una consulta en la Oficina de Información, la cual respondió que hasta 2014 no se contó con un padrón de beneficiarias, el único dato cualitativo fue que ese año se incorporaron 2080 mujeres, apenas el 1.1% de la población objetivo. Esta situación permite apreciar un total descontrol administrativo en la administración del programa, además que es el programa que menor número de beneficiarias tiene, esto es preocupante en el sentido que refleja una negligencia dado que, las madres solas en los contextos urbanos se encuentran entre los grupos más vulnerables para conseguir la capacidad de alimentación adecuada y suficiente.

5.2.3.2.3. Los programas de entrega de transferencias en especie.

Los programas de entrega de despensas en la Ciudad no son de reciente creación, desde los años ochenta del siglo XX el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, (DIF-DF) ha operado este tipo de ayuda social. Este tipo de programas son una clara muestra de que su diseño e implementación sirven únicamente con fines políticos y poco tienen que ver con mejorar la SAyN de los capitalinos. Esto es porque son frecuentemente utilizados en los tradicionales mítines políticos donde los gobernantes se toman fotos con sus beneficiarios

funcionando así como una estrategia de propaganda política. El SSANCDMX integra dos de estos programas: el llamado *Programa de Entrega de Despensas a Personas en Situación de Vulnerabilidad* y el *Programa Aliméntate*.

El primero, de acuerdo a sus RO tiene por objetivo mejorar la canasta alimentaria de la población con carencia por acceso a la alimentación, calculada de acuerdo al *Informe de Resultados de Medición de la Pobreza* de Coneval (2012) en poco más de 1 millón de personas, el 11.7% de la población. El programa cuenta con tres modalidades:

1. Personas entre los 18 y 67 años que viven en zonas catalogadas como de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social. De acuerdo con la Oficina de Información Pública del DIF–DF la entrega de despensas se realiza de forma individual cada tres años. La cantidad de 3 a 12 despensas máximo depende del número de integrantes de la familia. Este programa atendió en 2014 apenas a 30,401 personas, un 3% del total de la población que necesitaría este tipo de ayuda.

2. La modalidad *Crece Sanos y Fuertes*, es para niños y niñas de 0 a 6 años, inscritos en un plantel preescolar de educación pública de la Ciudad en el ciclo escolar vigente. Los niños son propuestos para ingresar al Programa por parte de las autoridades del plantel en que cursa sus estudios; los padres deben comprobar su estado de desnutrición, a través de un examen médico expedido por una institución pública de salud. La entrega de despensa es anual y los alumnos reciben 12 despensas en caso de que su grado de desnutrición sea clasificado como severo, moderado o leve. Para mantener el apoyo los padres o tutores deberán presentar en el plantel escolar donde se encuentre inscrito el menor el seguimiento médico anual del estado nutricional emitido por médico con cédula profesional y sello de la institución médica pública que lo emite. En una situación parecida al programa anterior, se estima que la población potencial para recibir este beneficio sería de 97,940 niños que entre los 0 y los 6 años se encuentran con carencia por acceso a la alimentación

y con posibilidades de desnutrición; sin embargo el padrón de beneficiarios de este programa sólo fue de 3,336 niños en el 2014.

3. La modalidad *Apoyo emergente*, es para personas afectadas por fenómenos climatológicos u otra contingencia de carácter emergente, en el que el solicitante recibe hasta 6 despensas. En el 2015 se reportó la entrega de 266 mil despensas entre las tres modalidades. Durante el trabajo de campo se pudo observar un mitin de entrega de despensas en la Delegación Iztapalapa. La mecánica que se siguió hace pensar en que este tipo de programas funcionan muy bien para el clientelismo político ya que los beneficiarios fueron bajando de autobuses que llegaban a la locación juntos. Después de sentarse y escuchar un discurso político y una vez recibida su dotación de despensas salieron y se marcharon abordando los mismos autobuses.

Por su parte, el Programa *Aliméntate* es el único de reciente creación una vez conformado el Sistema. La diferencia con el anterior, es la despensa que otorga *Aliméntate* es mensual, y a cambio de la firma de una carta compromiso por parte de los beneficiarios para cumplir con el programa de vacunación de sus hijos menores y/o en caso de encontrarse en edad laboral y así requerirlo, incorporarse a programas de fomento al empleo, además de integrarse a las actividades sociales y comunitarias que el gobierno local realice en beneficio de su comunidad o colonia. Al cierre de 2014 se benefició a 15 mil 79 familias, en el año 2015 a 26,276 familias. Cifra que se puede considerar muy modesta dado que en las mismas RO se estima que en la CDMX existen 44 mil familias catalogadas con inseguridad alimentaria.

Finalmente el *Programa de Desayunos Escolares* es el programa social más longevo, es un programa federal que se remonta a 1887, cuando se proporcionó los primeros desayunos a hijos de madres trabajadoras. En 1929 se institucionalizó como el Programa *Gota de Leche* pues en primera instancia se otorgaba leche y jugo, y más tarde desayunos completos, a los infantes de

escasos recursos en la Ciudad. Durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se convirtió en el *Programa Desayunos Escolares*. Consiste en la entrega de una ración alimenticia en frío que consta de tres insumos: leche, una galleta, un pan o un cereal y una fruta fresca o deshidratada; con una cuota de recuperación de 50 centavos a niños inscritos en escuelas públicas del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, que formen parte del Programa. A diferencia de las tendencias mundiales, este programa no tiene el carácter de universalidad, sino que es focalizado a escuelas que se encuentran ubicadas en unidades territoriales con índices de desarrollo social medio, bajo y muy bajo. De acuerdo con las RO, en 2015 en la Ciudad hubo aproximadamente 1 millón 200 mil niños registrados en el Sistema Educativo Nacional, en los niveles inicial, preescolar, escolar y especial, de los cuales 964 mil fueron considerados la población objetivo. En el ciclo escolar 2014-2015 se atendieron a cerca del 70%, es decir 686 mil niños, que asistieron a 2,568 escuelas públicas, con un presupuesto ejercido de poco más de 658 millones de pesos. De acuerdo con la Oficina de Información Pública el costo de la ración alimenticia que reciben los niños fue de \$7.92 pesos para el ciclo escolar 2014-2015; de los cuales 50 centavos deben ser aportados por los padres de familia; quienes integran una Vocalía, un grupo de trabajo que se encargan de operar el programa dentro de los planteles inscritos al programa: repartir todos los días la ración, cobrar la cuota de 50 centavos y depositar la cantidad total del mes en una cuenta bancaria del DIF-DF. De acuerdo a la visita de campo hecha en una Escuela Primaria en la Delegación Iztapalapa, los padres de familia reportaron que la labor voluntaria que llevan a cabo si bien es percibida como benéfica, ésta también les ha traído problemas con los otros padres de familia que no envían la cuota de recuperación de manera puntual; esto los lleva a depósitos en la cuenta bancaria con faltantes que posteriormente son demandados por parte del DIF a través de la Secretaría de Educación Pública. En casos extremos

los directivos de las escuelas han tenido que demandar la salida de su plantel del Programa debido a estos problemas; otros directivos en conjunto con las Vocalías han tenido que organizar otras formas de colecta de dinero faltante como rifas o verbenas populares para evitar la salida de su escuela por deudas al Programa.

5.2.3.3. Financiamiento comprometido y coordinación efectiva.

Una de las piezas clave del buen funcionamiento de programas para la SAyN en las urbes es el compromiso de un presupuesto para su operación; el cual no necesariamente tiene que ser muy grande,¹²³ además de contar con el soporte administrativo correcto que se hace cargo del ejercicio del presupuesto, evita la duplicación de esfuerzos y puede monitorear y evaluar estas acciones.

En la LSAN el artículo 9 sección V, que indica que corresponde al jefe de gobierno, “Incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Seguridad Alimentaria y de los Programas Delegacionales en la materia.” Esta obligación encamina positivamente la institucionalización del Sistema y sus programas y los hace menos vulnerables a los cambios en los gobiernos. No obstante, sin más reglamentaciones al respecto, dicha obligación en la práctica sufre modificaciones cada año ya que depende de la autorización del Presupuesto de Egresos y el gasto autorizado por la Secretaría de Finanzas de la Ciudad. Cada año se emite en las RO los distintos presupuestos programáticos que se pueden modificar en función de la autorización del Presupuesto General. Para ver una evolución de los distintos presupuestos programáticos se puede consultar el anexo descriptivo de los programas. Uno de los problemas identificados en la revisión de las RO de los distintos programas es respecto al ejercicio de evaluación presupuestal.

¹²³ Como quedó demostrado para el caso de BH cuyo presupuesto es de menos del 2% del total para la ciudad, cerca de 27.2 millones de dólares anuales (Dubbelin, *et al.*, 2016).

Exceptuando al *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores*, que además de ser evaluado de forma interna es evaluado por el Consejo Asesor y auditado por otras dos instancias más; ningún otro programa del SSANCDMX es auditado para responder por las diferencias entre los montos de programación presupuestal y el presupuesto ejercido. Como puede consultarse en el Anexo de este trabajo, existen otras serias irregularidades en el manejo de presupuestos ejercidos, por ejemplo: las metas físicas de aumento de los Programas de Comedores no se alcanzan, sin embargo, los montos de presupuesto ejercido si se incrementan; además en el *Programa de Desayunos Escolares* de 2013 a 2014 el número de escuelas parte de él se redujo, sin embargo, el presupuesto aumentó considerablemente.

En el SSANCMX la carencia más notoria es que no existe una única entidad administrativa cuya tarea sea la coordinación efectiva del Sistema, por el contrario, los ocho programas que lo conforman se encuentran bajo la dirección de distintas unidades administrativas. La importancia de contar con una estructura administrativa que coordine los programas radica en que ésta funciona como un sistema descentralizado para la coordinación de una política de SAyN a nivel local que a su vez permite un trabajo en conjunto con otros objetivos sectoriales, como la reducción de la pobreza o el crecimiento económico; además de coordinar la participación e involucramiento de los intereses y demandas de la sociedad civil (FAO, 2012, p. 35) es como se pudo ver en el caso de BH y su Secretaría Municipal Adjunta de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SMASAN, por sus siglas en portugués) uno de los factores que forman parte esencial de las exitosas metas alcanzadas en la ciudad brasileña.

En la CDMX no se cuenta con un mecanismo de este tipo; como se muestra en el cuadro 5.1, los programas no tienen ninguna estructura coordinadora única. Cuatro de ellos son responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. (SEDESO) y cuatro son

responsabilidad del Sistema Integral de la Familia, (DIF-DF). Al interior de estos organismos los distintos Programas tampoco se encuentran bajo una misma dirección ya que cada uno depende de distintas áreas. Este enredo administrativo minimiza el potencial que el Sistema pudiera tener, sugiere una probable lucha por presupuestos programáticos, exceso de burocracia y la evidente duplicación de esfuerzos.

Cuadro 5.1. Estructura administrativa del SSANCDMX.

Programa	Dirección y/o Coordinación encargada de la operación
	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO).
Comedores Comunitarios	Dirección General de Igualdad y Diversidad Social: Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad y Dirección General de Administración.
Comedores Públicos	Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social: Coordinación de Atención Emergente y Enlace Interinstitucional
Pensión para Adultos Mayores	Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal: Dirección de la Pensión Alimentaria y Dirección de Operación Territorial.
Aliméntate.	Subsecretaría de Participación Ciudadana: Dirección Ejecutiva Regional Oriente
	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-D.F.).
Comedores Populares.	Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria: Dirección de Programas Comunitarios
Despensas	Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria y Dirección de Programas Comunitarios: Subdirección de Servicios Alimentarios
Desayunos Escolares.	Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria: Dirección de Desayunos Escolares. Secretaría de Educación Pública: Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
Apoyo a Madres Solas.	Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario. Dirección de Apoyo a la Niñez en Circunstancias Difíciles: Subdirección de Programas Especiales.

Fuente: Elaboración Propia.

Precisamente la duplicación de esfuerzos una de las principales consecuencias de la falta de coordinación efectiva ya que los programas no sólo se duplican dentro del mismo Sistema, tres programas de comedores, dos programas de entregas de despensas; sino que también existen programas federales similares tanto a nivel local como federal. Por ejemplo, a nivel delegacional

existen también programas y ayudas alimentarias como la socorrida entrega de despensas. Tan sólo en la Delegación Magdalena Conteras han llegado a existir hasta 6 programas distintos de entrega despensas al mismo tiempo: para personas discapacitadas, niños de primaria, niños de secundaria, mujeres jefas de familia, adultos mayores y otro que se llama *Seguridad Alimentaria*. La Delegación Iztapalapa que cuenta con 2 programas de entrega de despensas que denomina: *Programa Transformando la discapacidad en una oportunidad de vida*, (nombre muy decepcionante si se toma en cuenta que la *oportunidad* es en realidad una despensa bimestral), y otro que nombran *Mejorando la Alimentación de los adultos mayores*, que consiste en la entrega de despensas bimestrales para adultos mayores entre 60 y 61 años de edad. Por su parte, a nivel federal, la duplicación de esfuerzos se evidencia con el *Programa de Comedores Comunitarios* que se instalaron como parte de la *Cruzada Nacional Sin Hambre* dependientes de SEDESOL, el programa federal de *Pensión Adultos Mayores* que entrega bimestralmente la cantidad de \$1,160 pesos, además del apoyo monetario para contribuir a la compra de alimentos que son parte del *Programa Prospera*.

5.2.3.4. Integración de la sociedad civil.

Otro de los rasgos más ejemplares que presentan distintas estrategias urbanas para la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de las ciudades, es la participación social en la construcción, ejecución, evaluación y consolidación de una política alimentaria, cuya figura más representativa es el Consejo de Política Alimentaria como ya se ha revisado en el capítulo 2 del presente. El SSANCDMX carece de mecanismos necesarios para que exista la participación de la sociedad civil. Ello, a pesar que la LSAN, en su artículo 2 establece que, las disposiciones de ésta deben crear: “Una política del Gobierno...con la participación de la sociedad civil organizada, para lograr y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal, que

garantice el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable” incluyendo un Sistema 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 seguridad alimentaria y nutricional de la población” (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal.17 de septiembre de 2009).

Las RO de los programas contienen la intención de aproximar a la sociedad civil a este ejercicio, sin embargo, la sección que corresponde a participación social es de una sola vía ya que ésta se entiende como asistencia a talleres, capacitaciones, reuniones de información o distintos tipos de clases. Es decir no existe ningún mecanismo de interacción entre los responsables de los Programas y de sus beneficiarios con ello, se pierde la posibilidad de constatar errores y diseñar mejoras pues la participación de la sociedad civil crea un “sistema de rendición de cuentas...que genera vías de retroalimentación de las acciones tomadas” (FAO, 2014c, p.103). Los únicos programas en los que existe una participación modestamente visible por parte de la sociedad civil es el *Programa de Desayunos Escolares*, que es operado por la Sociedad de Padres de Familia de cada plantel. Así como el de *Pensión Alimentaria a Adultos Mayores*, por medio de su Consejo Asesor. Escapa de las posibilidades del presente trabajo un análisis comprensivo de los trabajos de dicho Consejo, sin embargo, su existencia es ejemplo de las posibilidades de que en un futuro se pueda construir un organismo similar para hacer cumplir lo señalado en la legislación de la Ciudad.

5.2.4. Discusión.

Las evidencias anteriores señalan que el SSANCDMX, que pretendió actuar como el sistema administrativo coordinador de la ley, sólo es una agrupación de programas sociales ya existentes, muchos de los cuales fueron emergentes ante la crisis alimentaria mundial que en

México alcanzó su punto más álgido en *la Crisis de la Tortilla* en 2007. El problema de hambre que a nivel nacional aumentó en 4 millones el número de inseguros alimentariamente, fue entendido por los gobernantes de la Ciudad como un problema en el acceso que experimentaron ciertos grupos, y no como resultado de una disminución en las titularidades de intercambio que los habitantes de la ciudad experimentaron con la subida de precios internacionales en los alimentos básicos. Especialmente aquellos que viven con ingresos entre uno y dos salarios mínimos: 1.5 millones de personas aproximadamente. Por ello no es de extrañar que la respuesta pública fue el incremento de la oferta alimentaria por medio de la instalación de comedores gratuitos o a un costo muy accesible o la entrega de despensas para la “población más vulnerable”. Ante esta coyuntura mundial de crisis, el gobierno de Ebrard promulgó la LSAN en 2009 pero dejó inconcluso el sistema administrativo que le daría operatividad; su sucesor Mancera, creó un SSANCDMX cuya eficacia se ha cuestionado aquí, pues en primer lugar carece de una arquitectura administrativa que permita la coordinación efectiva de los distintos programas, lo cual acarrea diversos problemas como opacidad del manejo presupuestario, duplicidad de programas, muy modestos alcances cuantitativos para alcanzar a la población objetivo y una ausente coordinación intersectorial. En este mismo sentido por medio de la revisión de las RO de los 8 programas, se pudo constatar que los instrumentos de diagnóstico para justificarlos e identificar la población objetivo, responden a informes de encuestas, datos estadísticos y estimaciones que utilizan distintos tipos de vocabularios, pobreza, pobreza extrema, población vulnerable, población que vive en zonas geo-referenciadas con índices de desarrollo social bajo, medio, alto, carencia por acceso a la alimentación. Esta maraña de términos finalmente evita expresar con contundencia que en la Ciudad habitan poco más de dos millones de personas con algún grado de IA de los cuales se benefician de los programas que conforman el SSANCDMX

porcentajes muy bajos. En suma la falta de una unidad coordinadora del Sistema ocasiona planes y programas sin metas concretas y sin aportación intersectorial, la cual es fundamental para identificar las facilidades sociales que aún debe aportar el Estado.

El SSANCDMX además carece de mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil para que en una dinámica de trabajo conjunto se puedan diseñar, crear y operar respuestas públicas más creativas; entendidas como aquellas donde se pueda apreciar cómo las instituciones económicas reconectan con lo social, exista capacidad de agencia y se promuevan y respeten los ecosistemas. Se puede decir que es evidente una falta de voluntad política en la construcción racional de una política de SAyN más allá de una sumatoria de caridades. Es por lo tanto un Sistema con una debilidad intrínseca que escasamente contribuye al ejercicio pleno del derecho universal a la alimentación establecido en la legislación de la CDMX. Su diseño y ejecución imposibilita una deseable transición de acciones caritativas para los más vulnerables a acciones claras que ayuden a desvanecer las desigualdades sociales y fortalezcan la agencia de las personas para que se elimine la inseguridad alimentaria a largo plazo.

A pesar de que la LSAN señala el derecho a la alimentación con carácter de universalidad, los distintos programas carecen de este distintivo, (exceptuando el *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores*). Es decir se diseñaron para los inseguros alimentariamente, la llamada población más vulnerable, con el objetivo de facilitar el acceso a alimentos para este conjunto de población, pero ni a todos ellos se llega plenamente pues como se ha constatado, se hace una doble focalización pues su operación depende de un presupuesto que aquí se cuestiona por su falta de transparencia.

Es imperativo reconocer que la CDMX como otras urbes en el mundo se ve afectada por una triple carga de malnutrición; ninguno de los programas del SSANCDMX responde a este

desafío; como tampoco responde a la eliminación de desigualdades sociales que acarrear los rezagos en calidad y servicios de vivienda de 145 mil personas; la carencia de servicios de salud que padecen un millón 700 mil personas; la pobreza en acceso a la seguridad social de 4 millones de habitantes de la ciudad, ni el rezago educativo de casi 800 mil personas. Todos ellos vacíos en el actuar público que menoscaban la capacidad de las personas para alimentarse suficiente y nutritivamente.

Finalmente, se desea enfatizar que no existe una incorporación holística para integrar los otros elementos del sistema alimentario, no existen programas dentro del SSANCDMX para incidir de manera importante en la producción, transformación, distribución y desecho del sistema alimentario de la ciudad; que tanto los marcos conceptuales del movimiento por la SBA como los aportes académicos de la SAS reclaman como necesarios para el logro efectivo de la SAyN; sin esta visión, no se puede hablar de la realización plena de un derecho a la alimentación, en suma, el SSANCDMX omite las necesarias conexiones entre las esferas económica-social y ambiental.

5.3. Acciones de apoyo a pequeños productores, transformadores y/o distribuidores.

El apoyo e impulso que se da a pequeños productores, transformadores y/o distribuidores de alimentos locales constituye otra de las grandes tendencias urbanas que se promueven con gran entusiasmo, en muchas ciudades, como ya se ha señalado en el capítulo 2. A través de este ámbito se pretende evaluar las acciones que el gobierno de la Ciudad lleva a cabo para impulsar la agricultura urbana/periurbana, acciones que permitan mejorar la comercialización de los productos agropecuarios así como acciones de fomento a modos de producción y consumo tradicionales, indicadores todos que permiten contribuir a la consolidación de la SAyN de los habitantes de la ciudad.

5.3.1. Indicador 3. Impulso a la agricultura urbana/periurbana.

Para el análisis de este indicador se buscó indagar las acciones que el gobierno de la Ciudad ha tenido para proveer la agricultura urbana o periurbana ya fuera con asistencia técnica o financiera, mejoras a acceso y/o protección a tierra pública/semipública, así como indagar si existe vinculación de ésta con las políticas de compras públicas.

En la Ciudad existen cerca de 22,800 hectáreas de tierra que se dedican a la producción de plantas ornamentales y animales para consumo familiar y venta local, fundamentalmente en las delegaciones de Tlalpan, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Cuajimalpa. En 2016 la producción alimentaria de la Ciudad fue de 204 mil toneladas de nopales, 106 mil de forrajes, 41 mil de hortalizas, 5 mil de maíz blanco (grano), 1 mil de frutales, 205 toneladas de amaranto, 72 de frijol, 54 de hongos setas y champiñones; mientras que en 2015 se produjeron 14 millones de litros de leche; 3 mil toneladas de ganado en pie (bovino, porcino y ovino); 2 mil de carne en canal (bovino, porcino, ovino y aves); 169 toneladas de huevos, 96 toneladas de miel; y 73 toneladas de aves en pie; con un valor aproximado de 351 millones 952 mil pesos. (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2018). Capacidad productora nada desdeñable y que debería formar parte de las acciones para consolidar la SAyN; no sin antes resolver sus principales desafíos: el proceso de urbanización, la pérdida de fertilidad del suelo, asentamientos irregulares, malas prácticas, poca infraestructura de riego y en general pobre acceso a innovaciones y tecnologías (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 31 de enero 2018). Problemáticas que sin embargo, se abordan desconectadas del SSANCDMX, pues el apoyo a las actividades agropecuarias que se llevan a cabo en la ciudad, se coordina a través de otra instancia gubernamental, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno de la Ciudad de México, (SEDEREC), a través de dos distintos Programas Sociales: El *Programa*

de Agricultura Sustentable a pequeña escala de la Ciudad de México, cuyo objetivo específico consiste en impulsar la agricultura urbana para el autoconsumo y la venta de excedentes al mercado y el *Programa de fomento a las actividades rurales, agropecuarias y de comercialización en la Ciudad de México*, que a través de apoyos económicos o en especie, pretende el fortalecimiento de las actividades agropecuarias de la ciudad. De acuerdo a las RO, esta ayuda consiste primordialmente, en ayudas financieras para apenas 2,770 productores, 15% de los 18,461 que laboran en las 7 Delegaciones mencionadas y 539 ayudas para proyectos para el caso de la agricultura a pequeña escala.

De manera reciente estas acciones se han complementado con una nueva legislación: *Ley de Huertos Urbanos en la Ciudad de México*, con fecha del 16 de febrero de 2017. Normativa que pretende de acuerdo con el artículo 1, contribuir a la mitigación ambiental y a la SA por medio de la creación, mantenimiento y explotación de huertos urbanos tanto públicos como al servicio de particulares. De acuerdo con el Artículo 8 de la ley, este acceso se facilitará tanto por apoyos gubernamentales como por beneficios fiscales. Iniciativa que si bien avanza en reconocer a los habitantes de la ciudad como agentes con derecho para transformarla, carece de claridad para expresar que dicha práctica tenga como objetivo central el mejoramiento de la SAyN de los habitantes de la ciudad ya que expresa con cierta vaguedad distintos y muy variados “principios rectores” detrás del fomento a los huertos urbanos; de acuerdo con el artículo 5: actividades que remiten estar en contacto con la naturaleza, como zonas recreativas para el adulto mayor, para fomentar la participación ciudadana en el cuidado al medio ambiente, para promover buenas prácticas agroecológicas como el reciclaje de residuos y aprovechamiento del agua pluvial; fomentar el uso de variedades locales, ayudar a mitigar los efectos del cambio climático, para contribuir al autoempleo, reforzar la idea de comunidad, fomentar una alimentación saludable, etc.

Tantos y tan variados que en definitiva no permiten considerar que esta legislación puede aportar efectivamente a la construcción de capacidades de alimentación de los habitantes de la ciudad. Además, al igual que la LSA puede resultar letra muerta si no se complementa con la reglamentación necesaria para hacer válida su ejecución.

Finalmente, se desea destacar que ninguno de los Programas del SSANCDMX creado para coordinar y garantizar la aplicación de la LSA, responde a la obligación establecida en el artículo 24 que indica el abastecimiento de alimentos para el Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional provendrán de preferencia de pequeños y medianos productores locales y regionales, en hasta en un 70%.; desperdiciando con ello el potencial productor arriba mencionado y la oportunidad de crear una sinergia con los demás elementos del sistema alimentario de la Ciudad.

5.3.2. Indicador 4. Apoyo a circuitos cortos de comercialización.

Este indicador pretende revisar las acciones que el gobierno local lleva a cabo para promover los circuitos alternativos de comercialización de la producción agropecuaria de la CDMX, como puede ser el impulso a clubes de consumo, mercados de productores, cooperativas de consumo, redes de distribución de alimentos saludables en áreas inaccesibles o centrales de abasto. Actividades que son ejemplo de un mercado social ya que de manera puntual inciden positivamente en la SAyN de los habitantes. Se encontraron dos acciones públicas el respecto: el *Programa de fomento a las actividades rurales, agropecuarias y de comercialización en la Ciudad de México* y la realización de un *Mercado de Trueque*.

El primero tiene por objeto otorgar ayudas financieras para mejorar la comercialización de productos agropecuarios. Esto en la forma de diseño de empaques, embalajes, incorporación a nuevas tecnologías, (que no es más que ayuda a pago de internet) y ayuda para mobiliario necesario para la asistencia a ferias y exposiciones. Dentro del mismo, la recientemente creada *Feria*

agroalimentaria Consume Local CDMX con apenas dos ediciones en 2016, consiste en la venta directa de productores locales al consumidor, así como en ediciones de 2018 se ha ampliado al ofrecimiento de talleres artesanales.

Por otro lado, en cumplimiento a la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal, en una adición hecha el 18 de noviembre de 2015, se integró una actividad de reciclaje de residuos sólidos a través del trueque de éstos por productos agrícolas. En su artículo 9.fracción XII Bis Indica que corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. :” Promover y establecer la operación del mercado de trueque, en la que los habitantes del Distrito Federal puedan intercambiar sus residuos sólidos generados y adecuadamente separados, por productos agrícolas, cultivados en el Distrito Federal.” De acuerdo con las definiciones que ofrece la misma ley en su artículo 5, *el Mercado de Trueque* es un “Programa que opera la Secretaría donde se efectúa el intercambio de residuos sólidos adecuadamente separados tales como: papel, vidrio, cartón, latas de aluminio, PET, *tetrapack* y electrónicos en desuso, por productos agrícolas producidos en el Distrito Federal” (Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal, 2015).¹²⁴ Es decir, este programa se enmarcó como una actividad separada para apoyar la cultura del reciclaje primordialmente y sólo como segundo objetivo se plantea el fomento del consumo de productos locales (Secretaría del Medio Ambiente, 2016).

Coincidentemente con el fomento público a los huertos urbanos, ni la *Feria Consume Local* ni el *Mercado de Trueque* se encuentra conectados con el SSANCDMX, por lo cual puede considerarse como una oportunidad soslayada ya que este tipo de actividades son muy apreciadas

¹²⁴ Dicho programa es a todas luces una copia de *Cambio Verde*, programa de la ciudad de Curitiba, Brasil, implementado desde 1989 y discutido en el capítulo 2 del presente trabajo. Sin embargo, en Curitiba y en otras ciudades donde se ha replicado en Brasil, tiene por objetivo el combate al hambre, de ahí que se encuentre integrado dentro de los programas para su combate, además forma parte de las estrategias de compras públicas del gobierno local de Curitiba y a su vez estrategias de la Secretaría Municipal de Abastecimiento (alimentario) y de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente.

en otros lugares tanto por los beneficios económicos que se propagan para todos los agentes del sistema alimentario local como por su valor agregado, el enaltecimiento de valores no capitalistas como la reciprocidad; motivos para considerarse como una regularidad en la vida comunitaria de la ciudad y no como eventos aislados.¹²⁵

5.3.3. Indicador 5. Acciones de fomento a modos de producción y consumo tradicionales.

Este indicador pretende revisar la acción pública respecto a la promoción de estrategias que favorecen la producción y consumo de productos culturalmente apropiados. Teniendo muy presente las consecuencias en la salud que la transición nutricional ha traído a México, resulta imprescindible la creación de estrategias públicas que correspondan con los recursos nativos del país, herramientas que pueden inducir un cambio en la actual dieta hipercalórica de los mexicanos en general y que se acentúa en las ciudades por la distribución alimentaria proveniente del supermercado.

Actualmente sólo existen dos de estas estrategias; pero tampoco forman parte del SSANCDMX. La primera de ellas forma parte del *Programa de fomento a las actividades rurales, agropecuarias y de comercialización en la Ciudad de México*, que apoya financieramente a proyectos de producción y transformación de los llamados cultivos nativos: nopal, amaranto, avena, maíz y maguey. Los apoyos fluctúan de los 70 mil pesos hasta los 100 mil. Para el 2016 se apoyaron sólo 95 de estos proyectos. También existe el *Programa de Medicina Tradicional y Herbolaria* a cargo de la SEDEREC; que entre sus objetivos cuenta con el apoyo a proyectos para

¹²⁵ Cabe señalar que en la CDMX operan 6 mercados de productores, sin embargo, éstos son iniciativas privadas que funcionan en Delegaciones como Cuauhtémoc, Álvaro Obregón, Tlalpan, Benito Juárez, Xochimilco y Miguel Hidalgo. No se pudo encontrar información sobre el apoyo, si es que existe, que estos emprendedores obtienen del gobierno de la Ciudad, motivo por el cual no se consideraron para evaluar la política pública al respecto.

el cultivo, preservación y aprovechamiento de plantas medicinales tradicionales pero con un enfoque encaminado a preservar la medicina tradicional. El impacto cuantitativo, al igual que los proyectos de los programas agrícolas es muy pequeño, por ejemplo en 2016 se apoyaron económicamente a sólo 16 proyectos de esta producción.

5.3.4. Discusión.

El estudio de las diversas acciones que se observaron en este ámbito indican que el enfoque en la respuesta pública coincide con el del nivel nacional: considerar la producción y el consumo como problemas separados y no como parte de un sistema alimentario en conjunto. Esta omisión de integridad desperdician varias oportunidades: por un lado, que las acciones públicas permeen en todos los demás agentes del sistema ya que, aunque existen programas para el fomento a la producción alimentaria en la Ciudad, éstos son muy modestos y no se acompañan de estrategias para la transformación y distribución local; como podría lograrse por medio de la compra institucional o la organización de mercados de productores de forma regular y no sólo como una eventualidad turística como parece funcionar la *Feria Agroalimentaria* o el *Mercado de Trueque*. Por otro lado, acortar las cadenas de suministro alimentario tiene dos tipos de recompensa: la ideológica y la práctica: la primera representa una emancipación a la industrialización alimentaria, que redundan en relaciones sociales más estrechas, en lazos solidarios que construyen comunidad; la segunda es que éstas mejoran el acceso a alimentos frescos y nutritivos, culturalmente apropiados, se reducen los precios y ayudan a mitigar la huella ecológica de los alimentos.

En suma, estas oportunidades se desperdician dado que el fomento a la actividad agropecuaria se concentra en apoyos financieros sólo para la producción de alimentos, la ausencia de apoyos para el resto de los elementos del sistema alimentario desperdicia el propio potencial productor de la Ciudad y las oportunidades para que las personas puedan generar ingresos, hacerse

agentes, especialmente para aquellas que no tienen acceso a tierras para las actividades agrícolas o agropecuarias urbanas.

Se reitera una vez más que la carencia de una organización administrativa única y coherente con el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de los ciudadanos, origina un conjunto de acciones y programas públicos desconectados de los objetivos de mejora de la SAyN pues ninguna de las acciones públicas revisadas en este ámbito forman parte del SSANCDMX. Lo mismo sucede en materia de apoyo a la agricultura urbana; prácticas que parecen empatar las acciones de otras ciudades, y que se identifica como un derecho: *Ley de Huertos Urbanos*, pero al igual que los programas de fomento a la producción, entre sus debilidades se encontró que no existe vinculación con las compras institucionales tal y como se estipula en la LSAN. También se necesita expandir la práctica de la agricultura urbana entre quienes no tienen acceso a áreas cultivables o actividades de traspatio. Los habitantes de las ciudades por su dinámica de vida misma, han generado un distanciamiento del sistema alimentario en el que únicamente se ven a sí mismos como el último eslabón de esa cadena. La promoción de agricultura casera como el cultivo en maceta, está ausente de la acción pública, lo mismo actividades educativas para la juventud y la niñez como sí sucede en otras urbes alrededor del mundo.

5.4. Acciones de asistencia alimentaria.

En este rubro se revisan indicadores que permiten revisar estrategias públicas para atender a la población que experimenta IA. Concretamente se revisa cómo el Estado cumple su obligación de garantizar alimentos a su población más vulnerable para que no padezcan hambre. De acuerdo con las experiencias de otras urbes, entre otras, se encuentran los apoyos en forma de transferencias monetarias, el acceso a comedores comunitarios, acciones de recuperación y posterior redistribución de alimentos así como regulaciones en el precio de

alimentos básicos. Estas son medidas que idealmente deberían ser consideradas como herramientas para reducir desigualdades en el acceso a alimentos nutritivos que experimentan ciertos grupos dentro de la sociedad a los que comúnmente se les denomina “población vulnerable”, aquellas personas que ante la dinámica de desposesión fallan en convertir sus ingresos y otros recursos en capacidades, concretamente en su capacidad de alimentación adecuada y suficiente. Idealmente estas herramientas, como se recordará usando el pensamiento de Adam Smith; deben ser vista como un adorno del edificio social-la caridad lo es, sin embargo, los verdaderos cimientos de éste deben ser aquellos relacionados con la eliminación de injusticias; entendida aquí como eliminación de desigualdades en generación de ingresos, educación, vivienda, salud etc.

5.4.1. Indicador 6. Programas de transferencias monetarias.

A nivel federal, los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido el instrumento de política social desde 1997 cuando el Presidente Ernesto Zedillo lanzó *Progres*a, política que coincide con el retiro de subsidios a nivel nacional de productos básicos como la tortilla y la leche, como consecuencia de la naturalización institucional de la ideología neoliberal. El gobierno de la ciudad asumió dicha política en el 2001 cuando se creó el *Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes de la Ciudad de México* antecedente tanto de la *Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal (2003)*, y del *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores*.

El SSANCDMX cuenta con dos programas locales de transferencias monetarias. El *Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores*, como ya se señaló es un programa de carácter universal, que cumple con la respectiva ley de otorgar una pensión universal a los

adultos mayores de 68 años sin condicionamiento. Aunque en teoría la transferencia mensual debe ser para la adquisición de alimentos, no existe un control de ello. El otro programa es el de *Apoyo a Madres Solas*, se anuncia como un complemento a la canasta básica para ser utilizado en tiendas como Chedraui, Soriana, Walt Mart y Oxxo; aunque en sus RO se establece que se encuentra condicionado a la asistencia cada 4 meses al módulo del Programa, no existe ningún otro tipo de condición como prueba de vacunación o asistencia escolar de los hijos, por lo que la mencionada condicionalidad es sólo una verificación de que los requisitos estipulados sigan cumpliéndose.

Considerando que el acceso a los alimentos en la Ciudad se realiza primordialmente a través de la compra en supermercados, los programas de transferencias son la mejor opción para lograr este objetivo, del cual sin duda se benefician estas cadenas de supermercados en la lógica servil del Estado hacia la corporación. En un ánimo más optimista, las transferencias monetarias sin condiciones, se alejan de la lógica de castigo, base de los programas de transferencias condicionadas, en la que “el incumplimiento de las corresponsabilidades significa que el pobre merecedor ha dejado de serlo y por ende debe retirársele la entrega de los recursos monetarios” (Yanes, 2016, p. 135), esto se acerca más a la idea de protección de titularidades o habilitaciones, en palabras de Amartya Sen, y que en un futuro podrían ser parte de la lógica hacia un ingreso ciudadano universal, o renta básica ciudadana.¹²⁶ Herramienta que de cualquier forma no debe considerarse como una panacea para IA, especialmente la catalogada como severa, que padecen 3.5% de la población en la ciudad; pues una vez más se reitera la necesidad de que estas medidas

¹²⁶ Yunes, (2016), argumenta que la creación de un ingreso ciudadano universal es el paso siguiente y necesario en México para romper con las trampas de focalización de los Programas de transferencias, ya que su lógica se inserta en un derecho de ciudadanía o de vida adecuado, universal, no sujeto a condiciones ni a situación de pobreza. Lógica que parece ser correcta dado que en muchos países la renta básica universal es ya una realidad como en Finlandia.

vayan acompañadas por otras facilidades sociales que permiten si, en conjunto, hablar de la erradicación de la malnutrición alimentaria.

5.4.2. Indicador 7. Regulación de precios de alimentos básicos.

El único subsidio a un producto alimenticio que existe en la CDMX, es el subsidio federal a la leche a través del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Es un subsidio focalizado a aquellas personas cuyo ingreso se encuentre catalogado por debajo de la Línea de Bienestar. Tiene dos modalidades: el abasto comunitario a través de distintos puntos de venta a un precio de \$5.50 pesos por litro, cuyos beneficiarios se escogen en base a un cuestionario socioeconómico, y el abasto que se da a través de Convenios con Actores Sociales como puede ser personas que se encuentren en alguna institución pública o de asistencia social.¹²⁷ Por otro lado, como se recordará, los Programas de subsidio a la tortilla, también focalizados y que funcionaron a nivel federal, primero como *Tortibonos* en 1986, posteriormente como *Tortivales* y después bajo el *Programa de Subsidio de Consumo a la Tortilla* en 1990, que utilizaba una tarjeta plástica, con la que los beneficiarios obtenían un kilogramo diario de tortilla, comenzaron su extinción en el año 1992 cuando se creó el Fideicomiso de Liquidación para el Subsidio a la Tortilla, (Fidelist). En el 2000 este organismo desaparece y sus funciones pasaron a Liconsa, S.A. de C.V. El subsidio desapareció como medida coincidente con la adopción institucional de la ideología neoliberal, sustento del régimen alimentario corporativo. Si bien se comprobó que el subsidio si bien tuvo un impacto significativo en el ahorro para las familias beneficiadas (Soto, *et al.*, 2003), otras

¹²⁷ De acuerdo con el Coneval, *La Línea de Bienestar* equivale al valor total de la canasta alimentaria y la no alimentaria por persona por mes. En 2009 la Línea de Bienestar urbana era de \$918.87 pesos, para marzo de 2017 ésta es de \$1,379.09. (Coneval, 2017, *Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria*, Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>. Según las RO del programa, las personas beneficiarias deben pertenecer a los siguientes grupos: Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad., mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, personas con enfermedades crónicas y personas con discapacidad y personas adultas de 60 y más años.

evaluaciones señalaron su poca efectividad: “para transferir ingresos a la población urbana pobre... pues sólo 15 centavos por cada peso de subsidio se transfería a los hogares urbanos pobres” (Levy y Rodríguez, 2005, p. 36) Además de que como ya se mencionó, la desaparición del subsidio tuvo como fin dar prioridad a los programas sociales de transferencias condicionadas. (Evalúa, D.F., 2010; Levy, y Rodríguez, 2005).

Resulta interesante que la tortilla, símbolo de identidad nacional al perder su subsidio público se le arrebató de su condición de alimento cultural protegido para acercarse más a su categoría de alimento-mercancía, la cual es ahora subsidiada ya no por el Estado sino por el templo del moderno sistema alimentario, el supermercado, cuyos agentes, al tomar en cuenta su valor simbólico, “subsidian” su precio en forma de oferta permanente: 10 pesos el kilo de tortilla (el precio promedio en las tortillerías es de 14 pesos); lucrando con la necesidad de buscar precios más accesibles de un alimento consumido a grandes cantidades se benefician de las compras adicionales que las personas hacemos una vez en el establecimiento. Sin duda una herramienta que genera grandes utilidades para las grandes cadenas de supermercados.

5.4.3. Indicador 8. Acceso a alimento caliente.

Los comedores comunitarios son una de las formas tradicionales para que la población más vulnerable tenga acceso a alimento caliente al menos una vez al día. En la CDMX operan cuatro programas distintos de este tipo. Tres locales: el de *Comedores Públicos, Populares y Comunitarios* que forman parte del SSANCDMX y los comedores que a nivel federal operan bajo el programa *Sin Hambre*. Actualmente las buenas prácticas o ejemplo emblemáticos de estas estrategias en otros lugares consideran objetivos más allá de la acción caritativa. Una de las formas en que se puede reducir el estigma de ser usuario de estos espacios es a través de la cuota de recuperación mínima como es el caso de los *Comedores Comunitarios* que operan en la CDMX o

los que operan en la ciudad de BH. Hoy en día también se busca que estos espacios puedan convertirse en lugares de creación de redes comunitarias y solidaridad entre los usuarios, además de ser fuente de empleo de personas de la misma comunidad, cualidad que sólo de dos de los programas locales el de *Comedores Comunitarios* y el de *Comedores Populares* como ya se explicó con anterioridad. Sin embargo, una de las debilidades que se observó durante el trabajo de campo que se llevó a cabo en 2015, fue que estos programas no contaban con un menú aprobado por expertos nutriólogos de manera que los operadores de los comedores debían escoger ellos mismos el menú sin ninguna guía nutricional. Esta debilidad ha quedado de cierta forma saldada con la integración de manera muy reciente de un *Recetario Saludable para Comedores Comunitarios* que se encuentra disponible en línea.¹²⁸ Es una guía de recetas hecho en conjunto con la Universidad Autónoma Metropolitana y operarios de los Comedores Comunitarios para guiar la preparación de alimentos en de manera más sana y nutritiva. El recetario contiene 202 recetas tradicionales de la cocina mexicana con un cálculo de energía calórica y valor nutricional, herramienta que puede resultar de gran utilidad para los operarios de los comedores. Otra de las formas de ampliación de objetivos para insertarlos de mejor manera en una función social más amplia sería vincular la producción de agricultura urbana local con estos comedores como supuestamente quedó establecido en la LSANCDMX; o fortalecer el sentido de comunidad como sucede en las Cocinas Comunitarias (*Community Kitchen*), que son espacios abiertos donde se comparten utensilios, ingredientes y habilidades y se promueve la educación nutricional.¹²⁹

¹²⁸ El recetario puede encontrarse en:

<http://www.cms.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Recetario%20Saludable.pdf>

¹²⁹ En Toronto Canadá, las *Cocinas Comunitarias* son promovidas por organizaciones de la sociedad civil, y han tenido un impacto sobre todo en la promoción de educación nutricional y mejora de habilidades en la preparación de alimentos y socialización. Una de las más visitadas es *The Stop*, espacio de construcción comunitaria en torno a los alimentos, hay un huerto urbano que se utiliza en las preparaciones de alimentos, donde además se ofrece ayuda para otras problemáticas como asesoría en vivienda, búsqueda empleo, etc.

5.4.4. Indicador 9. Acciones de recuperación y redistribución alimentaria.

El desperdicio alimentario de acuerdo con las tendencias contemporáneas debe ser visto como un recurso, no basta con prohibirlo por medio de una ley sino promover acciones para su reducción, recuperación y reutilización. Una de las acciones más impulsadas en distintas ciudades del mundo para evitar el desperdicio de alimentos, contribuir a la sustentabilidad ambiental y proveer de alimentos para la población vulnerable se lleva a cabo a través de los Bancos de Alimentos. Tema también inconcluso para el gobierno de Marcelo Ebrard, ya que en febrero de 2009 se anunció la creación de un Banco de Alimentos permanente, bajo la responsabilidad del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y que tenía por objetivo la distribución de alimentos básicos para la población más vulnerable. (Evalúa D.F., 2010, p. 61). Miguel Ángel Mancera retomó el proyecto y fue hasta marzo de 2015 que se inauguró el Banco de Alimentos de la Central de Abasto de la Ciudad de México, A.C.

Ante la poca información que se encontró respecto a la contribución del Banco de Alimentos a los Programas del SSANCDMX se hizo una solicitud a la Oficina de Información Pública del sistema INFOMEX,¹³⁰ el cual respondió con fecha del 30 de octubre de 2015 que el Fideicomiso de la Central de Abasto de la Ciudad de México aún no cuenta con ningún acuerdo con la Sedeso, por lo tanto no tiene tareas encomendadas por este organismo. Respuesta que indica

¹³⁰ Los cuestionamientos registrados en la solicitud 0104000081115, se formularon de la siguiente manera: El Acuerdo por el que se ordena la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y nutricional de la Ciudad de México” establece en su párrafo primero que el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México jugará el papel de conjuntar esfuerzos y contribuir a garantizar el acceso al derecho a la alimentación. Concretamente ¿Cuáles son las acciones que se le han encomendado al Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México para alcanzar la aplicación del derecho a la alimentación? ¿Cuáles son los acuerdos que se han alcanzado? ¿De qué manera el Fideicomiso trabaja en conjunto con otras dependencias del Gobierno del DF? ¿Cuál es la función encomendada al Fideicomiso por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del DF, dentro del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional?

que no existe vinculación entre el Banco de Alimentos operado por la Central de Abasto y los programas que integran el SSANCDMX.

La acción pública más reciente en el tema de reducción del desperdicio es la prohibición legal del desperdicio de alimentos a través de la *Ley para la Donación Altruista de Alimentos* de acuerdo con su artículo 1 pretende “orientar y regular la donación altruista de alimentos susceptible para consumo humano para contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población menos favorecida, con carencia alimentaria o dificultad para acceder a alimentos” (Ley para la Donación Altruista de Alimentos, 16 de febrero 2017). Desafortunadamente al igual que la LSANCDMX sin reglamentaciones adecuadas dicha ley puede convertirse en letra muerta.

5.4.5. Discusión.

Como se recordará, las acciones del gobierno de la CDMX para apoyar a la población con riesgo de IA han sido medidas de emergencia como respuesta a una crisis económica, lo que debió ser una medida reactiva con cierta temporalidad, hoy en día es la piedra angular de la acción pública en cumplimiento de la LSAN. Sin embargo, la caridad no resuelve el problema de IA ni la malnutrición de las personas, dado que, como se ha insistido, esta visión desdibuja la responsabilidad estatal en materia de políticas económicas, de salud, vivienda y educación. Corresponde al Estado eliminar estas desigualdades, ya que él mismo, al adoptar la ideología neoliberal propia del régimen alimentario corporativo contribuyó al proceso de destrucción de instituciones sociales,- como los subsidios o las tiendas de abasto de Conasupo- que en otras épocas fueron una red de seguridad alimentaria para todos los mexicanos y no sólo para los más vulnerables. En este sentido, la caridad sólo perpetua las condiciones de IA ya que ninguno de los programas que integran el SSANCDMX se encuentra diseñado para combatir sus causas estructurales: un sistema político y económico que ha arrebatado a ciertas

personas las posibilidad de construir medios de vida –titularidades- lo suficientemente aptas como para no comprometer su capacidad de alimentación.

Además de que se ha focalizado la asistencia alimentaria para la población que se considera más vulnerable, ésta en la práctica ha sufrido una doble focalización dados los modestos logros en el número de beneficiarios por programa y las fallas en el establecimiento de estructuras institucionales eficaces del SSANCDMX; en buena medida coincidiendo con la dinámica nacional que lleva a cabo la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. Finalmente, con respecto a la creación del Primer Banco de Alimentos Público de la CDMX; se desea señalar que ésta iniciativa pública es valiosa dado que este tipo de asistencia alimentaria de manera tradicional, recae en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil y aquí es el Estado el que se encarga de su operación como en BH. Desafortunadamente es nula la información para su evaluación concreta: lo cual hace pensar que es un programa que en la práctica no funciona ya que responde a una Ley que aún no cuenta con su reglamento correspondiente. Esta situación lo hace fácilmente presa de la industria alimentaria que puede secuestrarlo para su beneficio económico y alejarlo de su objetivo principal, ser una red de apoyo efectivo para las personas con IA.

5.5. Mejoramiento de la condición nutricional de los individuos.

En este rubro se lleva a cabo una evaluación de las acciones que el Gobierno de la Ciudad ha llevado a cabo para atacar las condiciones de malnutrición. Cabe recordar que éste sería la segunda dimensión o alcance que implica el derecho a la alimentación: la obligación del Estado de garantizar una alimentación suficiente y en calidad nutritiva. En la actualidad estas acciones deben considerar la malnutrición como se discutió en el capítulo 1, como un problema de convivencia entre el hambre, la obesidad y la ingesta inadecuada de micronutrientes, la también

llamada tripe carga de la malnutrición. Es decir se debe revisar acciones para combatir la malnutrición expresada en sus tres formas y progresivamente considerar otras políticas que se entrelacen como acciones de tipo educativo es decir, que encaminen la mejora de destrezas en la preparación y conservación de alimentos saludables, que promuevan la disminución del desperdicio y la correcta separación de residuos para su reutilización en concordancia con un sistema alimentario sustentable así como el respeto a la estacionalidad de los alimentos.

5.5.1. Indicador 10. Acciones para combatir la triple carga de malnutrición.

Las acciones para combatir la triple carga de malnutrición a nivel federal se han caracterizado tanto por su dilación como por su ineficacia. Por ejemplo es hasta finales del 2015 que la *Ley General de Salud*, artículo 3 fracción XII reconoce su competencia en materia de malnutrición al establecer que es materia de salubridad: “La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria.”¹³¹ y en su artículo 6 fracción XI: “Diseñar y ejecutar políticas públicas que propicien la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, que contrarreste eficientemente la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria” (Ley General de Salud, 14 de octubre de 2015).

Este tardío reconocimiento de obligaciones ha llevado a la acción pública a enfrentar los problemas de malnutrición que padecemos los mexicanos a través de “estrategias” sin inserción en planes nacionales concretos y que por el contrario pueden sufrir el secuestro por parte de las corporaciones alimentarias que no están dispuestas a perder sus ventajas económicas. Por ejemplo, en el 2010 el gobierno impulsó su estrategia contra el sobrepeso y

¹³¹ Hasta 2014 la Ley General de Salud establecía en su artículo 3 fracción XII: “La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo”. (Ley General de Salud, 14 de enero 2014).

la obesidad, a través de un *Acuerdo por la Salud Alimentaria* como una forma de alianza entre un número de actores interesados como las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, sindicatos medios de comunicación y representantes del sector agrario del país; en el que se identificaron 117 medidas para el combate al sobrepeso, especialmente entre la población infantil. Dicho acuerdo fue criticado ampliamente por la carencia de medidas estructurales para solucionar la epidemia de obesidad (Rivera, 2012). Cuestionado de manera puntual como “un instrumento de política blanda, sin objetivos vinculantes en la legislación, atribuye el problema del sobrepeso y la obesidad al comportamiento de los consumidores, cuando en realidad procede del sistema de alimentación en su conjunto” (De Schutter, 2012, p. 38), ya que en dicho Acuerdo no se discutió originalmente el impuesto a bebidas azucaradas y a los refrescos, por presión de la industria agroalimentaria. Tiempo después cuando por insistencia de la sociedad civil a través de la organización El Poder del Consumidor, en una reforma fiscal se decidió incluir en 2014 un impuesto de un peso a las bebidas azucaradas, la industria procesadora de este tipo de bebidas ha de manera constante tratado de sabotear esta estrategia. Primero buscó que el impuesto fuera de tan sólo 50 centavos; luego cuando fracasó, se insertó dentro del *Consejo Asesor* del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles, que en teoría busca apoyar la toma de decisiones públicas dentro de la *Estrategia Nacional para el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*.¹³² Estrategia que como se recordará actualmente en conjunto con la *Cruzada contra el Hambre (Sin hambre)* a cargo de SEDESOL son a nivel federal las principales herramientas para combatir la malnutrición en el país.

¹³² La creación de este Observatorio forma parte de la *Estrategia Nacional para el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*, sin embargo, Barquera *et al.* (2018) señalan que su Consejo Asesor se encuentra en una posición catalogada como de “conflicto de interés” debido a que en él tuvo cabida *ConMéxico* la organización que representa a la industria de bebidas azucaradas además de importantes firmas de la industria agroalimentaria como Bimbo, Nestlé, Danone, etc.

A nivel federal, se desea resaltar que no existe un programa para combatir las deficiencias por micronutrientes para la población en general. En los últimos dos sexenios esta problemática se ha abordado focalizándola a niños menores de 5 años y mujeres en edad reproductiva que son beneficiarias de los Programas *Oportunidades* primero y *Prospera* de este sexenio y a través de la *Estrategia Integral de Apoyo a la Nutrición*, que consiste en la entrega de suplementos alimenticios para complementar la dieta diaria y en un seguimiento del crecimiento y estado nutricional de los beneficiarios.

A nivel local, atendiendo al llamado que la estrategia nacional hizo a los gobiernos estatales, en 2014 Miguel Ángel Mancera presentó la *Estrategia de la Ciudad de México para la Prevención y el Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes*, la cual trabaja con dos campañas y dos programas. La primera campaña es la llamada *Menos sal, más salud* que recomienda el retiro de saleros de las mesas de comercios dedicados a la venta de alimentos y bebidas de la Ciudad. La segunda se denomina *Muévete* que busca modificar el sedentarismo de los habitantes de la ciudad a través del fomento a la actividad física y una alimentación sana. Entre las acciones concretas que se llevaron a cabo se encuentra la instalación de 30 máquinas de activación física en diversas líneas del Sistema de Transporte Colectivo y Metrobús. En ellas los ciudadanos hacen 10 "sentadillas" por las que reciben o bien un podómetro, pelotas anti estrés o viajes gratuitos en el transporte colectivo de la ciudad. La campaña incluye mediciones del Índice de Masa Corporal, glucosa y presión arterial y entrega folletos educativos.

Por su parte, el *Programa de Cirugía Bariátrica*. Es un modelo de tratamiento quirúrgico coordinado por la Secretaría de Salud de la Ciudad (SEDESA), para el tratamiento de la obesidad. Son cirugías que puede ser o gratuitas o con costos reducidos de *bypass*, manga gástrica o balón gástrico, que se llevan a cabo en dos clínicas de Bariatría en los hospitales Rubén Leñero y el

Hospital General de Tláhuac. De acuerdo con información de la SEDESA hasta el 2017 se había llevado a cabo poco más de dos mil cirugías de este tipo, aunque de manera insistente se señale que este tipo de operaciones no son una solución a la epidemia de sobrepeso y obesidad.

El Programa *SaludArte* está diseñado específicamente para las escuelas primarias públicas de jornada ampliada de la CDMX que se encuentran catalogadas bajo el rubro de bajo y muy bajo índice de desarrollo social. Se aplica desde 2013 y es coordinado por la Secretaría de Educación, consiste en actividades de educación para el cuidado de la salud, actividades físicas y recreativas y talleres de alimentación y nutrición. Sin embargo, se desea señalar que no se puede esperar que estos programas funcionen adecuadamente mientras los niños sigan expuestos a una oferta alimentaria poco saludable y la infraestructura física para realizar deportes o actividades físicas en la ciudad sea escasa.

5.5.2. Discusión.

Las políticas públicas en materia de combate a la malnutrición tanto a nivel federal como local no se consideran desde una perspectiva holística tanto porque no se atiende como un problema alimentario con tres modalidades: hambre, obesidad e ingesta inadecuada de nutrientes; como porque no se abordan desde la perspectiva del sistema alimentario en su conjunto. Por el contrario la estrategia pública sólo se concentra en el último eslabón del sistema alimentario, el consumo y que parte de naturalizar la ideología neoliberal de responsabilizar a las personas por su condición nutricional evitando con ello el compromiso público a atacar las causas estructurales, por ejemplo el combate efectivo a ambientes obesogénicos, pero que impactaría los intereses económicos de las grandes corporaciones alimentarias, tal y como queda demostrado por las fallas en la implementación de las normativas de etiquetado frontal de alimentos o la ausencia de un plan nacional para reducir el consumo de alimentos hipercalóricos.

En la CDMX la respuesta no es diferente; la acción pública contra la malnutrición se aborda sólo como una problemática de sobrepeso y obesidad pues no existe una política pública que aborde la deficiencia de micronutrientes; a pesar de que 23% de los niños menores de 5 años en la ciudad y 15% de los adultos mayores de sesenta años padecen anemia, la condición más común de esta falta de micronutrientes. El supuesto combate a la epidemia de sobrepeso y malnutrición que afecta a 7 de cada diez adultos y a 4 de cada diez niños y adolescentes, no corresponde con la dimensión de la problemática. Se opta nuevamente por la doble focalización en los escasos programas que pretenden combatirla; además este combate parte de una visión simplista: el inadecuado balance entre la ingesta calórica y el sedentarismo; como lo prueban los objetivos de la campaña *Muévete* y el programa *SaludArte*. Con ello se infiere un torpeza por parte de las autoridades para integrar en la lucha contra esta epidemia otros factores que provocan una deficiente nutrición: ingresos insuficientes, que en una coyuntura urbana de desposesión, no alcanzan para cubrir el logro básico de la alimentación adecuada; un sobrado acceso a alimentos industrializados y estandarizados provenientes de la granja mundial mucho más baratos y que interfieren en un acceso a alimentos frescos; pobreza de infraestructura física para evitar el sedentarismo y educación nutricional efectiva, entre otros.

Para finalizar se destaca que tanto las estrategias como las campañas son esencialmente respuestas que no trascienden más allá del sexenio en el que son implementadas. De esta forma cada gobernante cree necesario rediseñar respuestas que lo separen y diferencien de su antecesor, la presencia de un plan local integrado en una estructura institucional permanente se piensa como indispensable pues evitaría que el gobernante en turno tenga la necesidad de imprimir en una acción pública su sello característico.

5.6. Reflexiones finales del capítulo.

Este capítulo llevó a cabo un análisis de las acciones del gobierno de la CDMX para garantizar la SAyN de los habitantes de la ciudad. Se desea resaltar que tanto la modificación constitucional que garantiza el derecho a la alimentación hecha en el 2011; como la ley local del 2009 representan un paso positivo para afianzar la responsabilidad que el Estado tiene para proteger a las personas del hambre u otra forma de malnutrición. Su mera existencia otorga a las personas el derecho para reclamar la libertad de vivir sin hambre y malnutrición. En palabras de Amartya Sen (2000) esto es un *endowment*, una dotación inicial que permite reclamaciones a la provisión pública de alimentos y que delimita los valores que la sociedad mexicana defiende.

Como ya se ha expresado, muchas ciudades alrededor del mundo están implementando políticas públicas, aquí consideradas como emancipadoras en las que las consideraciones ambientales y sociales se categorizan a la par de los aspectos económicos del sistema alimentario. El análisis que se resume en el cuadro 5.2 indica que el gobierno de la CDMX reconoce estas tendencias, ya que algunos de los programas públicos que opera se encuentran inspirados en políticas públicas de otras ciudades; sin embargo, la política pública creadas en razón de la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, dista de ser suficiente y efectiva para el cumplimiento de este derecho para *todos* sus habitantes ya que:

1. Debe aún fortalecer tanto el marco jurídico como la organización administrativa que edifiquen con solidez acciones públicas para con la SAyN de todos los habitantes de la ciudad, en suma, es necesaria la promulgación de una legislación secundaria que acompañe a la ley respectiva así como la integración de un solo cuerpo administrativo que coordine su aplicación efectiva, con lo cual se daría solidez, transparencia y se evitaría la duplicación de esfuerzos.

Cuadro 5.2. Resumen de la evaluación cualitativa de la política de SAyN de la CDMX.

<p>I. Estructura institucional comprometida con la seguridad alimentaria y nutricional.</p>
<p>1. Marco jurídico: Fallas estructurales y debilidades por ausencia de legislación secundaria, ambigüedad conceptual, poca precisión jurídica. Se orienta hacia la dimensión de estar libre de hambre y no a la universalidad del derecho a la alimentación. SAyN es entendida como un problema de disponibilidad y acceso, no toma en cuenta la utilización y la estabilidad en el tiempo. Falta de un enfoque holístico característico de los sistemas alimentarios sustentables.</p> <p>2. Estructura administrativa: Ausencia de voluntad política para crear estructuras permanentes que trasciendan el mandato sexenal y que coordinen efectivamente la aplicación de la ley. El SSANCDMX es sólo una agrupación de programas ya existentes. Esto origina duplicación de esfuerzos, opacidad presupuestaria, alcances cuantitativos modestos en la población beneficiaria, doble focalización, ausencia de mecanismos de participación de la sociedad civil en la política de SAyN y ausencia de programas que solucionen fallas en la pérdida de titularidades de intercambio de las personas.</p>
<p>II. Apoyo a pequeños productores, transformadores y/o distribuidores.</p>
<p>3. Impuso a la agricultura urbana/periurbana: Como un derecho de los habitantes pero con carencia de legislación secundaria para hacerlo efectivo. No se conecta con el SSANCDMX por medio de compras institucionales y otros mecanismos para conectar al productor con el consumidor.</p> <p>4. Apoyo a circuitos cortos de comercialización: Se aborda a través de un solo programa social pero que no está conectado con el SSANCDMX. Consiste en apoyos modestos que no permean en todo el sistema alimentario. Desperdicio del potencial productor de la ciudad. Producción y Consumo son dos elementos del sistema que no se conectan.</p> <p>5. Fomento a modos de producción y consumo tradicionales: Ausencia de apoyos que se conecten con los objetivos de SAyN. Programas modestos que no forman parte del SSANCDMX.</p>
<p>III Acciones de asistencia alimentaria.</p>
<p>6. Programas de transferencias: El SSANCDMX cuenta con dos programas: para adultos mayores, con características de universalidad y no condicionalidad, considerado el programa social más emblemático; y otro, focalizado a madres solas condicionado a requisitos de salud y situación de jefas de familia únicas pero con muy pocas beneficiarias.</p> <p>7. Regulación de precios de alimentos: Sólo existe el Programa de Abasto de Leche de Liconsa, doblemente focalizado para personas en carencia extrema. El supermercado reemplaza al Estado en el subsidio a la tortilla.</p> <p>8. Acceso a alimento caliente: Se cuenta con tres programas distintos de comedores, dos con cuota de acceso módica, un tercero eminentemente caritativo lo cual perpetúa la IA, al igual que la entrega de despensas. Se evade la responsabilidad social en la creación de facilidades sociales para salir de la IA.</p> <p>9. Acciones de recuperación y redistribución alimentaria segura para el consumo humano: Se fomenta por medio de una legislación de reciente creación y aun carente de Reglamento para su operación. De reciente creación es también la instalación del primer Banco de Alimentos Público en la CEDA.</p>
<p>IV Acciones para la mejora de la condición nutricional de los individuos.</p>
<p>10. Acciones que combatan la triple carga de malnutrición: Tanto nivel federal como local se conforma por “estrategias sexenales” sin inserción en planes nacionales concretos con objetivos de largo alcance, no se considera como un solo problema la triple carga de malnutrición. Se naturaliza la ideología hegemónica corporativa que considera los problemas de malnutrición como una responsabilidad individual, se evade la responsabilidad pública en el combate a ambientes obesogénicos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

2. El apoyo a los pequeños productores, transformadores y/o distribuidores además de incipiente no se encuentra institucionalizado, por lo cual no puede caracterizarse como un apoyo sólido y eficaz para los agentes locales que lo conforman, de tal forma, no permea en el conjunto del sistema alimentario de la Ciudad. Es imprescindible que estas acciones se integren al SSANCDMX.

3. Las acciones de asistencia alimentaria que integran la respuesta pública a la malnutrición que sufren ciertos grupos vulnerables en la Ciudad recaen en el espacio de la caridad para los más necesitados, además se lleva a cabo una doble focalización: prueba de ello son los dos programas de entrega de despensas, la incipiente ayuda monetaria para complementar los ingresos de las hogares monoparentales a cargo de mujeres, los comedores públicos subsidiados y los desayunos escolares, los cuales recaen en esta categorización. Las excepciones a esta visión caritativa, son el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores por su condición de universalidad; el Programa de Comedores Comunitarios y el de Comedores Populares ya que integra en su operación la posibilidad de incrementar la capacidad de agencia de las personas que los administran.

4. Las acciones para la mejora de la condición nutricional de los individuos no toman en cuenta que los habitantes de la ciudad sufren de una malnutrición expresada en tres formas: hambre, sobrepeso/obesidad así como una deficiencia de micronutrientes; la respuesta pública se concentra en focalizar ayudas para paliar el hambre, entendida como una carencia por acceso a la alimentación de ciertos grupos vulnerables, la segunda forma de malnutrición, el sobrepeso/obesidad se categoriza como una condición personal ya que no se combaten elementos estructurales que la originan; de la misma forma no existe una estrategia local para combatir el hambre oculta, es decir la deficiencia de micronutrientes.

En suma, no se observa una respuesta pública comprometida verdaderamente con el cumplimiento del derecho a la SAyN de *todos* los habitantes de la ciudad. Los programas que integran el SSANCDMX no se encuentran diseñados para edificar las bases de un sistema alimentario sustentable: donde lo económico sea una función social, respetando a su vez los límites de los ecosistemas, pues adolecen por su operación de brindar oportunidades reales de bienestar para incrementar en las personas las alternativas, oportunidades o capacidades de producir una diferencia en su condición alimentaria.

Conclusiones generales y posteriores líneas de investigación.

- La seguridad alimentaria es un marco conceptual creado por el devenir de los regímenes alimentarios para hacer referencia a la problemática de hambre y malnutrición mundial. Desde los años setenta del siglo pasado, la SA es utilizada y difundida en los foros internacionales como una guía para la acción pública que se asocia el hambre con los necesarios incrementos productivos de alimentos para hacer frente a la creciente tasa poblacional.
- La respuesta pública que genera en consecuencia la utilización de la SA como guía de política pública se ha transformado de una preocupación con escala nacional en los años setenta del siglo pasado, a una escala individual, en el siguiente decenio, en sintonía con las políticas económicas de corte neoliberal, lo cual ha permitido que los Estados reduzcan instituciones sociales y naturalicen al mercado como la institución suprema proveedora de alimentos, para quien pueda pagarlos, dado que se tienden a culpabilizar a las personas por su condición alimentaria.
- Sin embargo, los más de 900 millones de personas que aún padecen inseguridad alimentaria y nutricional en el mundo deben su condición a una profunda desigualdad en el acceso físico y económico a los alimentos. El hambre y la malnutrición en cualquiera de sus formas es una falla social, pues ocurre aun cuando existe una suficiente y hasta sobrada oferta alimentaria. Esta idea es fundamental para reconocer que las soluciones de tipo productivista (se necesita más producción de alimentos para una población creciente o para mitigar las consecuencias del cambio climático), son ideas gastadas que no corresponden con la esencia del problema social.

- Aquí, se deseó enfatizar que el hambre tiene raíces político económicas entrelazadas, pero que se manifiestan de forma clara en la forma de desastres económicos derivados del despojo de los medios de vida, de una disminución en las titularidades de intercambio, que ciertos grupos de personas sufren durante las transiciones económicas a las que fueron forzados dentro del orden capitalista mundial impuesto por el devenir histórico de los regímenes alimentarios.
- Este devenir histórico de los regímenes alimentarios ha destruido los marcos institucionales previamente existentes que funcionaban como redes solidarias con la comunidad, prácticas económicas que al no centrarse en el mercado son señaladas como curiosidades antropológicas.
- Actualmente la forma histórica de los regímenes alimentarios tiene como actor dominante al poder corporativo financiero. Orden en el que los Estados se han visto sometidos a los intereses de las grandes corporaciones agroalimentarias para pagar sus deudas fiscales y en el que los alimentos son una mercancía más sujeta a las leyes del mercado y a la especulación financiera.
- El sistema alimentario mundial que existe en consecuencia posee características monopólicas. En él los países del Norte Global compran alimentos de lujo a los del Sur, los cuales a su vez deben, por medio de importaciones, satisfacer la demanda interna de alimentos básicos. También se imponen dietas estandarizadas e hipercalóricas, una granja mundial que genera ante todo una desigualdad en el acceso a alimentos sanos y nutritivos dado que priorizan la cantidad en detrimento de la calidad nutricional. Las grandes corporaciones agroalimentarias son las beneficiarias de esta dinámica y las naciones deben

enfrentar las consecuencias sociales, ambientales y de salud: la triple carga de malnutrición que padecen millones de personas alrededor del mundo es prueba de ello.

- La soberanía alimentaria, es un movimiento emancipador de la hegemonía del régimen alimentario corporativo, que busca desnaturalizar sus bases ideológicas y que permite a los Estados deshacerse de una imagen cosificada marioneta de intereses corporativos para reconocer el derecho a la alimentación como un derecho humano en el que las personas tienen voz y voto sobre el conjunto del sistema alimentario y se representan como agentes y no meros receptores de caridad y donde se hace urgente respetar los límites naturales de los ecosistemas, los saberes culturales de los productores, se interpongan mecanismos de democracia participativa y se reconozca que el hambre es también una manifestación de desigualdad de género.
- La acción pública debe reconocer, que las acciones para combatir el hambre y malnutrición no pueden ser acciones caritativas, sino acciones para mejorar las condiciones de vida de las personas es decir reestablecer los medios de vida o las *titularidades de intercambio* de las personas. Adicionalmente la acción pública incluyen la obligación del Estado de proveer facilidades sociales es decir políticas sociales en áreas de educación, salud, vivienda.
- En este sentido las voces contestatarias que reconocen la necesaria transformación de los sistemas industrializados de alimentación buscan gestar un nuevo paradigma para trabajar los sistemas alimentarios contemporáneos, el cual se encuentra en la necesidad de desincrustar los sistemas alimentarios de la esfera económica tradicional y ubicarla en su aspecto más amplio de lo social considerando a su vez que ambas deben quedar incrustadas

en una esfera más amplia del respeto a los ecosistemas de los cuales emanan nuestros alimentos. Es decir en un sistema alimentario sustentable.

- Este sistema alimentario sustentable es aquel donde la esfera económica se encuentra dentro de una esfera más amplia de lo social, o sea lo económico es una función social, respetando a su vez los límites de los ecosistemas. Ejemplo de ello es la existencia de estrategias o acciones en las que el Mercado como institución integra características de reciprocidad o redistribución; *vías emancipadoras* que transforman la distante relación entre los distintos actores del sistema alimentario. En este mismo sentido, se debe reconocer que el derecho a la alimentación incluye el fortalecimiento a la capacidad de agencia de las personas. Como cuando las personas pueden decidir sobre su propio sistema alimentario o cuando existe un pleno reconocimiento de la mutua dependencia entre aquellos que producen nuestros alimentos y los consumidores.
- Ambas esferas, la económica y la social se incrustan a su vez en la esfera ambiental, como cuando se busca que el sistema alimentario y sus aspectos constitutivos, la producción, transformación, distribución consumo y desecho, no sea una cadena linear sino circular que permita el cuidado y protección de los ecosistemas que nos proporcionan alimentos.
- Las buenas prácticas en políticas alimentarias, que distintas ciudades alrededor del mundo han implementado en la búsqueda de la alteridad del régimen alimentario corporativo, reflejan que la lógica del mercado y la acción pública no se contraponen sino que pueden complementarse para edificar un sistema alimentario más justo e incluyente.
- En su conjunto las buenas prácticas ilustradas en esta investigación, son ejemplo de que los gobiernos locales se encuentran abordando los temas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional bajo el marco de una cooperación institucionalizada entre la

sociedad civil, la iniciativa privada y las entidades gubernamentales. Este potencial colaborativo, es en buena medida, la semilla de creación, implementación y observancia de planes y programas innovadores y creativos para mejorar la condición alimentaria de las personas y cuando son estrategias integrales, para reorganizar los sistemas alimentarios locales. Acciones que pueden permear más allá de lo local como se apreció en el caso específico de Belo Horizonte. Además esta forma de gobernar, pasa de una acción pública jerárquica y vertical, a una horizontal en la que se permite la evolución para encontrar las mejores prácticas que se adapten a las circunstancias particulares de cada ciudad.

- Además de incorporar esta gobernanza y en pro de sistemas alimentarios sustentables, la acción pública debe abordarse de forma integral, es decir que debe tomarse en cuenta todos los elementos del sistema: la producción, transformación, distribución, consumo y desecho de los alimentos, se debe dar cabida a sistemas alimentarios más recíprocos, y redistributivos que funcionen a la par de la dinámica del mercado, pues la narrativa corporativista actual se ha encargado de invisibilizarlos o eliminarlos.
- Es importante señalar que las distintas ciudades establecen prácticas innovadoras en algunos casos porque forman parte de una estrategia amplia y concertada de mejoramiento o implementación de un sistema alimentario, otras responden a la implementación de políticas para resolver la apremiante inseguridad alimentaria de sus habitantes. El detonante podría ser significativo o no, siempre y cuando se tome en cuenta los señalamientos en construcción de un nuevo paradigma de sistemas alimentarios sustentables.
- El análisis llevado a cabo en este trabajo demostró que la seguridad alimentaria como marco conceptual orienta la política alimentaria de México que naturaliza el acceso

individualizado de los alimentos vía el mercado y ha debilitado la producción interna de alimentos y las oportunidades de las personas para acceder a éstos dado que:

- Cuando la SA se entendió como un modelo de disponibilidad alimentaria nacional, en los años setenta, México adoptó una serie de políticas y programas que se expresaron en términos de autosuficiencia nacional ya que de acuerdo con la ideología hegemónica del régimen alimentario centrado en Estados Unidos, los Estados eran los responsables de mantener la expansión constante de la producción alimentaria, la cual se lograría profundizando el modelo de producción industrializada que promovía la Revolución Verde.
- Paradójicamente esta política alimentaria transformó al país en importador neto de alimentos dado que las ayudas públicas no llegaron al pequeño productor de alimentos básicos sino que se concentraron en el productor empresarial exportador, creando una dualidad en los modos de producción de alimentos del país. Es decir, la modernización de la Revolución Verde sólo llegó para unos cuantos productores.
- Ante el desvanecimiento del régimen alimentario centrado en Estados Unidos y el advenimiento de las grandes corporaciones agroalimentarias como actores hegemónicos, la SA cambió de significado para entenderse como la capacidad personal de comprar alimentos en la que el papel de los Estados sería asegurar la libertad de mercados para el comercio de éstos. México adoptó rápidamente esta ideología dado que la salida a la crisis de la deuda que tuvo que enfrentar en los años ochenta, incluyó la adopción de políticas económicas neoliberales que profundizaron aún más la merma de las capacidades productivas de alimentos del país pues el apoyo público siguió concentrándose en el

agricultor empresarial, confrontando al pequeño productor con las feroces leyes del comercio internacional.

- A la par, el Estado mexicano retiró, hasta progresivamente desaparecer, instituciones sociales para proteger a los mexicanos del hambre u otra forma de malnutrición: la desaparición de los subsidios al consumo de productos básicos ejemplifican un Estado ausente de su obligación social más amplia y subrayan su condición servil con los intereses económicos de las grandes corporaciones.
- El sistema alimentario del país desarrollado con estas particularidades, es un nido de desigualdades que producen la inseguridad alimentaria de millones de mexicanos quienes, en una economía que enaltece sólo los mecanismos de compra y venta de mercancías, no puede permitirse una dieta adecuada, suficiente, nutritiva y culturalmente apropiada. Esto ha generado la convivencia de hambre, sobrepeso-obesidad y deficiencia de micronutrientes que resulta en la triple carga de malnutrición que padece nuestro país con graves consecuencias económicas y sociales.
- En este mismo sentido, la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de la Ciudad de México es considerada una responsabilidad individual dentro de la economía de mercado ya que las acciones públicas del gobierno de la Ciudad se identifican únicamente con la facilitación de medidas para mejorar el acceso a los alimentos focalizando su operación sólo para la población más vulnerable.
- La acción pública del gobierno de la Ciudad no llega a identificar que el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional que estableció en su respectiva ley se integra por dos dimensiones: la primera es el derecho a no sufrir hambre, es decir la obligación por parte del Estado para con la población más vulnerable, aquella cuyos modos de vida no son

suficientes para que en una economía de mercado se satisfaga plenamente su funcionamiento de alimentación. La segunda es el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad que requiere una intervención integral por parte del Estado en el conjunto del sistema alimentario para que efectivamente éste sea un derecho para *todos* los habitantes de la ciudad.

- Aquí se desea subrayar que la falta de una legislación secundaria ha originado que la acción pública en la Ciudad se decante únicamente por la primera dimensión del derecho a la alimentación; cuyo objetivo es mejorar el acceso a los alimentos de la población más vulnerable; además de que existe una doble focalización dado que : El Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional que creó Miguel Ángel Mancera para dar sustento a la legislación se encuentra conformado por 8 programas sociales que se agruparon para imprimir un sello de orden, sin embargo éstos ya se habían implementado con anterioridad en la ciudad, la mayoría de ellos en el marco de medidas emergentes ante la crisis alimentaria mundial. Además, 7 de estos 8 programas se encuentran focalizados, para “unidades territoriales que se clasifican como de media, alta y muy alta marginación”; con esta perspectiva se elimina la universalidad del derecho a la SAyN para todos los habitantes de la Ciudad, tal como se expresa en la ley.
- Los comedores gratuitos, la entrega de despensas y transferencias monetarias son programas que sólo son una forma de alivio temporal para aquellos que padecen inseguridad alimentaria transitoria, pero no son una forma de salir de la inseguridad alimentaria crónica relacionada con la pobreza. De hecho, la mera existencia de estos programas y personas que se benefician de ellos son indicativos del derecho a la SAyN no ha sido protegido correctamente por el Estado.

- De esta forma, el gobierno de la ciudad al hacer válida sólo una de las dimensiones del derecho a la alimentación establece su responsabilidad social en un marco de caridad y no en una obligación social más amplia, aquella que establezca un entorno social favorable para que las persona cuenten con las capacidades necesarias para evitar la malnutrición en cualquiera de sus formas. Mientras el primer enfoque siga dominando, y no se trabaje por el logro progresivo de la segunda dimensión millones de mexicanos seguirán padeciendo inseguridad alimentaria y nutricional.
- Aquí se propuso que, tomando en cuenta las tendencias internacionales, en la realización plena del derecho universal a la alimentación, es imprescindible la intervención pública en la construcción de un sistema alimentario sustentable. Su valor radica en la consideración de articular orgánicamente los elementos del sistema alimentario en esferas más allá de lo económico para tomar en cuenta las relaciones sociales que en él se dan y el respeto a los ecosistemas.
- La Ciudad de México reconoce estas tendencias, pero las políticas, programas y acciones creadas en razón de la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, distan de ser suficientes y efectivas para el cumplimiento de este derecho para *todos* sus habitantes pues los programas que integran el SSANCDMX no se encuentran diseñados para edificar las bases de un sistema alimentario sustentable: donde lo económico sea una función social, respetando a su vez los límites de los ecosistemas. Adolecen por su operación, de mecanismos para remediar *la falla en estas titularidades de intercambio*, además la acción pública no complementa sus acciones con la realización de otros *funcionamientos, logros* o estados deseables, como el mejorar las condiciones de las viviendas, incrementar el

acceso a los servicios de salud o el acceso a la educación; *funcionamientos* todos, que integran a la capacidad de alimentación adecuada y suficiente.

- Además, la acción pública del gobierno local debe aún integrar en su visión, la condición de *tripe carga de malnutrición*, que padece el país. La convivencia de hambre, sobrepeso y obesidad junto con ingesta inapropiada de nutrientes es la realidad que plantea la nueva ecuación de alimentación de las sociedades contemporáneas. El entendimiento preciso de esta condición debe incorporarse en estrategias integrales que permitan ejercer un verdadero derecho a la SAyN.
- Para la realización progresiva de la segunda dimensión del derecho a la alimentación sería necesario diseñar tanto estrategias integrales para restituir tanto las titularidades perdidas de las personas hoy vulnerables, de esta forma ellas serían consideradas sujetos de derechos, sujetos con capacidad de agencia y no beneficiarios de caridad; el apoyo a los pequeños productores y su articulación más amplia con el resto de los elementos del sistema alimentario es un ejemplo de ello; así como la restitución de instituciones sociales que los protejan de esta vulnerabilidad, como en su momento fueron los subsidios universales a una canasta básica de alimentos. Es decir de brindar oportunidades reales de bienestar para incrementar en las personas las alternativas, oportunidades o capacidades de producir una diferencia en su condición alimentaria. Ejemplos de estas oportunidades se agruparon aquí en tres categorías: mercado social, agente activo y ecosistemas sustentables.
- Si bien la restauración de las titularidades de intercambio o las habilidades de las personas para lograr alcanzar el funcionamiento de la alimentación, en una ciudad se obtienen primordialmente por lo que las personas pueden intercambiar por sus ingresos, es necesario considerar acciones públicas para mejorar las tasas de empleo y/o mejorar la calidad en el

empleo, dignificar cuantitativamente el trabajo por medio de un salario mínimo que se ajuste a los precios de los alimentos es sólo una medida. Se debe también regular la informalidad del empleo e incrementar los servicios de educación, salud, vivienda y la seguridad social. El Estado debe así asumir su corresponsabilidad en el otorgamiento de estas facilidades sociales para incrementar en las personas la capacidad de alimentarse suficiente y nutritivamente es decir para otorgar de forma universal oportunidades reales para alcanzar el bienestar de las personas.

- Si bien las acciones del gobierno de la CDMX no ignoran las tendencias mundiales del derecho a alimentarse que se están gestando en otras ciudades, ya que algunas de sus estrategias como las ferias de trueque, o el incipiente fomento a los huertos urbanos, el apoyo (débil) a los pequeños productores por medio de circuitos cortos de comercialización, la agricultura urbana/periurbana son claramente iniciativas tomadas de buenas prácticas internacionales, se encontró sin embargo, que estas acciones se encuentran desconectadas unas de otras. Es decir no forman parte del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuando deberían de hacerlo, pues impactan diversos elementos del sistema alimentario de la ciudad; sin embargo, éstas aún se encuentran en etapas iniciales que requieren de mecanismos administrativos claros para que su operatividad sea correcta y se explote su potencial.
- Es indispensable entonces la creación de una organización administrativa única que coordine los esfuerzos de todos los programas públicos que impactan la seguridad alimentaria y nutricional de los capitalinos. Este paso es uno de los aspectos que se reconocen como indispensables para comenzar a edificar un sistema alimentario sustentable.

- El proceso para desarrollar un sistema alimentario sustentable debe comenzar por un análisis de todos sus elementos: la producción, la transformación, la distribución, el consumo y el desperdicio, llevando a cabo al mismo tiempo, un análisis transversal de las dimensiones operativas, de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad en el tiempo, ya que cada una de las dimensiones contiene sus propios desafíos y problemáticas interconectadas. En este sentido se plantean algunas sugerencias:
- Integrar el sistema alimentario de la Ciudad en un marco administrativo de Ciudad-Región, (*City Region Food Systems*) para abarcar la complejidad de la red de actores, procesos y relaciones que intervienen en el sistema alimentario local es una vía para comenzar a crear una respuesta pública que se caracterice por contar con estrategias que se salgan del encuadre de la caridad y se fomenten las relaciones entre lo urbano y lo rural y se adopten estrategias transversales que impacten otros espacios de política pública.
- Llevar a cabo estrategias en las que el mercado como institución económica reconecte con lo social y se exalten valores no capitalistas:
- El fomento integral a programas de compras de productos locales por medio de las compras institucionales, los mercados de productores, tiendas de abasto al estilo de las existentes en Belo Horizonte; iniciativas con efectos para el conjunto de sistema económico local alejadas de la caridad y hacia el logro progresivo de una SAyN para todos los habitantes. Estas además, pueden ser una gran fuente de empleos, pues en un orden social donde se valoran ampliamente los dotes empresariales, a los productores locales se les debe tratar como tales, facilitando la incubación de negocios nuevos o mejorar el acceso a más eficientes tecnologías, créditos y subsidios a la producción de los ya existentes; e

interconectarlos con los otros agentes del sistema; la transformación, la distribución, el consumo y el desecho.

- Otorgar un sello distintivo de producción local, como el que se otorgó en la Ciudad de Rosario Argentina, es una facilidad social sencilla para crear una identidad regional. El amaranto y el nopal son sólo dos ejemplos de productos locales de la CDMX de los cuales se puede obtener un provecho económico que impacte a todo el sistema alimentario y que permite acrecentar la capacidad de agencia de las personas involucradas.
- Planificar estrategias en la que las personas sean capaces de integrarse democráticamente en las decisiones sobre la forma en que se alimentan y cuenten con las herramientas para provocar cambios. De ahí que sea primordial hacer efectiva la misma legislación, que aboga por una gobernanza como un método para crear políticas públicas en la materia donde puedan interactuar los distintos actores sociales, públicos, privados o mixtos, a nivel local y se tomen en cuenta sus intereses y los valores que persiguen. Ya que en este ámbito, las respuestas públicas en otras ciudades del mundo en buena medida se caracterizan por contar con un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación con actores no estatales; así se hace necesario integrar en la Ciudad una sola unidad administrativa que contemple mecanismos para que se incorporen Consejeros de Política Alimentaria que abarquen el conjunto de agentes que forman parte de los elementos del sistema alimentario. Su incorporación permitiría dar paso a la creatividad necesaria para mejorar la capacidad de las personas para alimentarse suficiente y nutritivamente, lo que incrementa finalmente el bienestar de las personas.
- Identificar estrategias en las que se reconecte, origine y aliente el respeto a los ecosistemas que nos alimentan, ya que éstas se encuentran completamente ausentes de la respuesta

pública en la Ciudad. Reducir el desperdicio alimentario es un camino para incrementar la productividad y/o mejorar la disponibilidad. Se debe comenzar por crear reglas de operación claras para hacer válidas las reglamentaciones en materia de desperdicio alimentario y conectar de manera efectiva la normativa para la donación altruista de alimentos. Además sería necesario incorporar sistemas de distribución que reduzcan la contaminación del aire por medio de la creación de otras centrales de Abasto y o el mejoramiento y recuperación del sistema de mercados tradicionales de la Ciudad. Reconociendo, como ya se hizo, que el 37% de los alimentos en México se desperdician desde la cosecha a su comercialización, se hace necesario identificar la problemática concreta de la etapa donde se produce el desperdicio para tomar las medidas puntuales. Estrategias compatibles con el sistema de mercado pueden ser de gran utilidad para lograr reducir el desperdicio alimentario, el ejemplo de los beneficios económicos derivados del composteo como el de la Ciudad de Nueva York, o la reutilización del desperdicio para producir energías limpia es otra tendencia mundial que puede adaptarse.

- Considerando la epidemia de sobrepeso y obesidad, es imprescindible concretar una intervención pública eficaz para reducir esta forma de malnutrición; se debe comenzar por abordar el problema identificando los principales factores de riesgo que provocan esta condición, identificar, como hasta ahora se ha hecho la relación entre consumo hipercalórico y sedentarismo no es suficiente; se debe revisar la relación entre malnutrición y pobreza de ingresos; escolaridad limitada, carencia en servicios de salud, carencia de servicios en el hogar, o su relación con la exposición a ambientes que promueven el consumo de alimentos ultraprocesados. Una vez identificados todos los factores de riesgo, la Ciudad debe aceptar su responsabilidad y concretar un plan de acción con metas

concretas. Se puede seguir con atención el caso de Ámsterdam, en Países Bajos; que para acabar con la obesidad infantil estableció en 2013 metas claras: niños con peso saludables entre los 0 y los 5 años para este 2018, niños de 0 a 10 años con peso saludable para el 2023 y todos los niños con peso saludable para 2033; después implantó un plan con diferentes acciones y medidas para influir en el estilo de vida de los niños y sus familias por medio de profesionales, combatir entornos dañinos tanto sociales como físicos inmediatos y finalmente influir en las condiciones de vida de los niños y las condiciones de trabajo de los padres. (Gemeente Amsterdam, 2013). Tomando este ejemplo es prioritario que la CDMX concrete un plan de acción inmediato, la importancia de contar con metas claras y concretas es indicativo del compromiso efectivo que un gobierno local adquiere para luchar contra esta epidemia y ejemplifica a su vez un Estado socialmente integrado al conjunto de intereses sociales y no sólo siervo de los intereses económicos.

- En este sentido, sería conveniente, acompañar estas acciones concretas con otras medidas inmediatas como un impuesto a los alimentos “chatarra” como ya se hizo en el caso del impuesto a las bebidas azucaradas pero acompañado de otras medidas; por ejemplo, el impuesto a los refrescos debe aún completarse con la adopción de medidas para ofertar agua en las escuelas o reducir significativamente el patrocinio de estas bebidas en eventos públicos.

Para finalizar esta sección, se enlistan algunas líneas de investigación que quedan pendientes en la curiosidad intelectual de quien redacta estas líneas:

- Concretamente cada uno de los 8 programas que conforman el SSANCDX es un campo de investigación que marca áreas de exploración futuras:

- Estudios de caso de buenas prácticas locales en programas de desayunos escolares, con énfasis en la articulación intersectorial. Ello permitiría llevar a cabo una aproximación realista de las mejoras necesarias en el caso del Programa Nacional de Desayunos Escolares que se acerquen a las tendencias mundiales de establecer como prioridad la nutrición infantil además de imprimir al Programa un carácter de universalidad.
- Evaluación interdisciplinaria del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores y su relación con la reducción de la inseguridad alimentaria; se hace indispensable una evaluación puntual que permita analizar críticamente a su vez el naciente debate encaminado a la creación de una renta básica universal para reducir la vulnerabilidad y privaciones básicas. Por otro lado, este programa es el único que cuenta con un mecanismo de participación activa de la sociedad civil, en este sentido, valdría la pena determinar como el llamado Consejo Asesor asesora y evalúa la política pública en materia de alimentación para el adulto mayor, un tema de gobernanza hasta ahora poco estudiado.
- Estudios cualitativos del Programa de Entrega de Despensas, opción altamente favorecida en la respuesta pública al hambre en México, que permita evaluar críticamente que estas estrategias lejos de resolver la inseguridad alimentaria la reproducen además de que favorecen la ideología de que ésta es una cuestión que se resuelve por medio de la caridad.
- Estudios desde la perspectiva de género, usando el caso del Programa de Apoyo a Madres Solas, que permitan reconocer que las desigualdades de género son una variable poco estudiada en el país para explicar el hambre y la malnutrición.
- Estudio multidisciplinar enfocado en los Comedores Públicos y Comunitarios, que si bien son formas subsidiadas de acceso a los alimentos, aún se debe explorar su valor como formas de apoyo comunitario recíprocas y como herramientas que permiten convertir a sus

operadores en agentes para mejorar sus medios de vida, que provocan cambios con acciones concretas.

- Estudios de zonas urbanas consideradas como de alta marginación donde se pueda explorar la relación entre la triple carga de malnutrición y los desiertos alimentarios; es decir entender cómo los pobres urbanos generalmente se limitan a comprar en tiendas cercanas, que a menudo tienen una gran selección de alimentos procesados y una selección muy pequeña o inexistente de productos frescos y nutritivos, entender de la misma forma si los pobres urbanos dependen más del sector informal para comprar sus alimentos y determinar si éstos compran alimentos preparados con mayor frecuencia; todo lo cual redundaría en una reducción de su capacidad de alimentarse nutritivamente.
- Estudios de caso que permitan entender cómo el poder corporativo secuestra la política pública encaminada a mejorar las condiciones de malnutrición que tiene el país; los casos de Nestlé como actor dentro de la Cruzada Nacional contra el Hambre; la intromisión de ConMéxico, organismo de cabildeo que representa a las grandes corporaciones de comida industrializada dentro del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles, son sólo dos ejemplos que se pueden utilizar para conocer y evaluar las relaciones políticas que permiten esta intromisión e impiden el logro efectivo de una SAyN para todos los mexicanos.

Anexo 1. Resumen de los 8 programas sociales que conforman el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.

1. Programa de Comedores Comunitarios

Descripción. Programa de transferencias materiales, (apoyo en especie) para la instalación y operación de comedores comunitarios dirigidos a organizaciones sociales, civiles, comunitarias y/o grupos de vecinos, el cual consiste en: Otorgamiento en comodato de un equipamiento y utensilios mínimos para su funcionamiento, (estufón, vaporeras, tarja para lavado, mesa de trabajo, tablones, sillas plegables, ollas grandes, arroceras, olla exprés, licuadora, cucharas, vasos platos) y distribución de insumos no perecederos a los comedores, de manera mensual como apoyo para la preparación de comidas completas, el cual puede consistir de 15 artículos (en presentaciones de un kilo: arroz, frijol, atún, lenteja, sal, soya y tortilla, un garrafón de 19 Lts. de agua, 2.9 kg. de puré de tomate, 10 kg. de mole, 1.2 kg de nopales, 1lt de aceite, galletas de sabores o barras multigrano, 1Lt de concentrado de bebida, 4 kg de sopa de pasta). Los Comedores funcionan de lunes a viernes preferentemente de 14:00 a 16:00, el usuario del comedor cubre una cuota de recuperación de \$10.00 por cada ración alimenticia, estas cuotas se utilizan para la adquisición de los alimentos perecederos y no perecederos que requiera la elaboración de los menús del comedor, y solventar los gastos derivados de la operación es decidir, pago de agua, gas y luz, artículos de limpieza y otros necesarios. Una vez solventados esos gastos los integrantes responsables del comedor, que se denominan *Comité de Administración*, se proporcionan un apoyo económico de \$110.00.

Dependencia responsable. Secretaría de Desarrollo Social. (SEDESOL) Dirección General de Igualdad y Diversidad Social a través de la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad.

Antecedentes. Los programas de comedores tienen una larga historia, en los años cuarenta del siglo XX, existía un programa de *Comedores Nacionales* el Presidente Manuel Ávila Camacho inauguró el primer comedor en 1941, el cual fue descrito como un proyecto modernizador para mejorar los estándares de vida de la clase trabajadora, inaugurándose un segundo en 1945 ambos en barrios considerados pobres como los alrededores de Tepito. (Aguilar Rodríguez, 2007). Los comedores comunitarios, comienzan operaciones en 2009 bajo el contexto de crisis económica tanto nacional como mundial; formó parte de las acciones gubernamentales que de manera local dio a conocer en enero del mismo año, Marcelo Ebrard Casaubón, Jefe de Gobierno del D.F., que incluía la instalación de programas de asistencia alimentaria para los más vulnerables, agrupadas bajo el *Programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar la Inversión y el Empleo*; cuya justificación se encuentra en el cumplimiento de derechos sociales y el combate a la desigualdad y a la pobreza; así como la promoción de acciones en favor del derecho ciudadano a la alimentación, y para mejorar los niveles de salud y nutrición de la población. En octubre de 2013, el Programa se integra al Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México.

Objetivo general. De acuerdo con las Reglas de Operación 2015 se pretende garantizar el derecho ciudadano a la alimentación para cualquier persona que habite o transite en el D.F., preferentemente en las unidades territoriales que se clasifican como de media, alta y muy alta marginación, así como en aquellas zonas que tienen condiciones socio-territoriales de pobreza, desigualdad y conflictividad social.

Objetivos específicos: Fortalecer los procesos de organización y participación ciudadana, fomentar la cohesión y solidaridad social, apoyar la economía familiar de las personas que asisten a los comedores comunitarios posibilitando el acceso a una alimentación con calidad e higiene a

costos accesibles, promover una cultura de la alimentación adecuada, saludable e inocua, para mejorar los hábitos alimentarios.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo:

Se utiliza el Informe de Pobreza 2010 de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (Coneval) y la Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos 2009. Se establece así que 2010 la población por carencia por alimentación es de 1,367, 037 personas, de este universo 160,608 se encuentran en pobreza extrema. De los cuales se tiene un aproximado de atención actual de 30 mil beneficiarios.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal.

Ejercicio fiscal	Programación presupuestal. Pesos.	Presupuesto ejercido Pesos.
2009	\$66,000,000.00	\$39,425,251.17
2010	\$43,445,340.00	\$55,649,711.26
2011	\$71, 502,862.00	\$65,768,593.28
2012	\$75,761,647.00	\$78,742,003.56
2013	\$71,037,669.00	\$91,154,605.30
2014	\$73,731,552.00	\$96,676,048.06
2015	\$76,253,171.00	\$70,367,281.95 (enero-sep.)

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F. y de la Oficina de Información Pública del D.F.

Evolución del Programa. Comedores como meta y comedores en funcionamiento.

Ejercicio fiscal	Número como meta.	Número en funcionamiento.
2009	160	141
2010	160	156
2011	200	215
2012	208	200
2013	195	203
2014	210	206
2015	210	206

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D. F.

Mecanismos de evaluación. Evaluaciones internas del Programa: a) La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social debe realizar una evaluación interna del Programa conforme a los lineamientos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. en un plazo no mayor a seis meses después de concluido el ejercicio fiscal. b) Encuesta de percepción de los usuarios. c)

Resultados de medición de pobreza que lleve a cabo Coneval. d) Bases de datos de la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad relacionada con el Programa. También existe una evaluación sobre el funcionamiento de los Comedores Comunitarios a través de un *Comité de Evaluación de Comedores Comunitarios* que se reúne cada tres meses y que se encuentra integrado por : Una persona representante de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, quien presidirá el Comité ,una persona representante de la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad, quien fungirá como Secretario Técnico, una persona representante de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Social, una persona representante de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y una persona representante del Instituto de Asistencia e Integración Social. Entre otras tareas, dicho Comité debe evaluar el funcionamiento general del programa y particular de cada uno de los Comedores, en caso necesario y definir los aspectos a evaluar en la operación de los Comedores Comunitarios informarlos sobre dichas evaluaciones, Comunitarios solicitar visitas de evaluación de los comedores y definir sobre la continuidad o no del comedor. De acuerdo con la Oficina de Información pública, se cuenta con 15 monitores encargados de la supervisión periódica de los comedores.

Formas de participación social. En este programa es considerado un ejercicio de participación ciudadana por lo que la organización social, civil, o el grupo de vecinos son quienes solicita la instalación de un comedor comunitario y conforman el *Comité de Administración* de cada comedor, mínimo 3, máximo 5 personas y son quienes suscriben el *Convenio de Colaboración* y *el Contrato de Comodato* para la Operación del Comedor Comunitario con la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad. Los integrantes de los Comités de Administración deben acudir a los cursos de capacitación que la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad diseñó, de acuerdo con la Oficina de Información Pública entre 2014 y 2015 se han impartido 5

cursos cuyos temas han sido: “Sensibilización y cultura del buen trato”, “Liderazgo para mujeres”, “Rescate de la comida tradicional”, “Agricultura urbana” “Técnica organopónica para el huerto de traspatio.”

Procedimiento de acceso al Programa. La organización social, civil o grupo de vecinos que promuevan la instalación de un Comedor Comunitario deben ser preferentemente residentes de la Unidad Territorial donde proponen la instalación y ubicarse en Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación del Índice de Marginación del Distrito Federal 2003, además deben contar con un área total de 30 metros cuadrados aproximadamente, documentar la posesión del espacio en donde se pretenda instalar el comedor comunitario, el cual debe tener pisos, paredes y techos de superficies lavables, ventilación e iluminación adecuadas, instalaciones hidráulicas y sanitarias que garanticen el manejo higiénico de los alimentos por los responsables de la administración y servicio en el comedor, así como por los usuarios del mismo, y garantizar condiciones de accesibilidad para personas adultas mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Los promotores del comedor deben presentar una solicitud Secretaría de Desarrollo Social anexando con una carta, en la que declaren, que no son o que no cuentan entre sus integrantes con personas que se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión alguna en el servicio público o en partido político alguno, además de explicar su experiencia en la organización de acciones de desarrollo social, cuando la solicitud es aprobada se debe suscribir el Convenio de Colaboración y el Contrato de Comodato para la Operación del Comedor Comunitario, en el que se estipula además que la Subdirección de Promoción y Fomento para la Equidad garantizará el suministro de los insumos no perecederos para la elaboración de al menos 100 raciones diarias en cada uno de los comedores. El Comité de Administración se compromete

a llevar un registro diario de usuarios del Comedor y un Cuaderno de Gastos para presentarlos en el momento en que le sean solicitados.

Formas de participación de la iniciativa privada. Los procedimientos de adquisición del paquete de insumos no perecederos que son entregados mensualmente a los comedores se llevan a cabo por medio de licitación pública o por medio de asignación directa. De la misma manera que el equipamiento de los comedores.

Situación actual del Programa. Número de Comedores en activo distribuidos por Delegación.

Delegación	No. De Comedores
Álvaro Obregón	15
Azcapotzalco	2
Benito Juárez	2
Coyoacán	11
Cuajimalpa	3
Cuauhtémoc	7
Gustavo A. Madero	25
Iztacalco	9
Iztapalapa	44
Magdalena Contreras	7
Miguel Hidalgo	6
Milpa Alta	12
Tláhuac	11
Tlalpan	23
Venustiano Carranza	11
Xochimilco	18

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del D.F.

2. Comedores Populares.

Descripción. Programa de transferencias materiales para la operación de comedores que ofrezcan desayunos y comidas a bajo costo. De manera similar a los Comedores Comunitarios, el programa depende de la participación ciudadana para la instalación y operación de los comedores, los cuales según sus Reglas de Operación, deben formar un *Grupo Solidario* de al menos 3 personas y suscriben un Convenio de Colaboración con el DIF-DF; el *Grupo Solidario* se denomina entonces *Comité de Administración* quienes operan y administran el comedor. Las ayudas en especie son

tanto para la instalación del comedor como ayudas para su operación. El DIF-DF otorga el equipamiento del comedor, (En calidad de usufructo por dos años, pudiendo renovarse) estos pueden ser estufón, refrigerador, campana extractora, mesa de trabajo, tanque de gas, licuadora, ollas, platos, vasos, mesas, sillas y extintor, entre otros, por un total del 60% del monto máximo para la instalación de los comedores, o también es posible que apoye en especie para acondicionar los espacios de los Comedores Populares, en caso necesario, pero el costo total de este tipo de trabajos no debe rebasar el 40% del monto máximo para la instalación del comedor; particularmente, se refiere a adaptaciones de los espacios para que las personas con discapacidad puedan hacer uso de las instalaciones. El monto de estos recursos depende de cada comedor pero existe un límite según las Reglas de Operación 2015 de \$511,500.00 pesos. Para la operación del Comedor, se pueden otorgar transferencias en especie para insumos no perecederos de manera mensual, de hasta \$17, 000.00 pesos, considerando la base de las raciones alimenticias vendidas, sin embargo se aclara que esto sucede siempre y cuando las condiciones técnicas, financieras o administrativas lo permitan. El usuario del comedor debe pagar una cuota de \$10.00 pesos, por ración alimentaria y el comedor debe vender como mínimo 100 raciones diariamente incluyendo desayunos y comidas.

Dependencia responsable. Opera a través de dos instituciones de asistencia social: el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) que es un órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF). La Unidad Administrativa Involucrada en la operación del Programa social es la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria a través de la Dirección de Programas Comunitarios.

Antecedentes. Al igual que los Comedores Comunitarios, este programa surge como parte de la estructura del *Programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar la Inversión y el Empleo*, creado bajo el gobierno de Marcelo Ebrard en el 2009.

Objetivo general. De acuerdo con las Reglas de Operación 2015, se pretende mejorar la alimentación de aquellos residentes del D.F. con carencia por acceso a la alimentación y en situación de pobreza extrema que habiten en las Unidades Territoriales con índices de desarrollo social muy bajo, bajo y medio, cumpliendo con la promoción, protección y garantía del derecho social universal de los habitantes del Distrito Federal en materia de alimentación.

Objetivos específicos. Promover la participación ciudadana para la instalación y operación de comedores populares y proporcionar raciones alimenticias a bajo costo para toda la población sin acceso a alimentos nutritivos.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo.

Utiliza el *Informe de pobreza y evaluación 2012-2013, D.F.* de Coneval, que estima 1,157,500 habitantes en el Distrito Federal con carencia por acceso a la alimentación, los cuales identifica como población potencial, para luego referirse a la población objetivo del Programa es decir sólo aquellos que residen en el Distrito Federal, con carencia por acceso a la alimentación y en situación de pobreza extrema y espacialmente referenciados en las Unidades Territoriales muy bajo, bajo y medio del Índice de Desarrollo Social es decir, 601,598 personas estimadas, de acuerdo a datos de Coneval en sus informes *Población en situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación en el D.F. 2010* y *Población en situación de pobreza en el D.F. 2010*. Se estima que la población atendida actualmente es de 18, 000 usuarios.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal.

Ejercicio fiscal	Programación presupuestal	Presupuesto ejercido
2009	\$7,000,000.00	\$6,749,921.38
2010	\$20,000,000.00	\$8,236,318.38
2011	\$20,197,947.00	\$7,616,742.05
2012	\$9,500,000.00	\$6,562,427.66
2013	\$5,000,000.00	\$17,982,203.74
2014	\$5,000,000.00	\$21,729,216.32
2015	\$5,115,000.00	\$18,314,050.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del DF y Gaceta Oficial del D.F.

Evolución cuantitativa del Programa. Comedores como meta y comedores en funcionamiento.

Ejercicio fiscal	Número como meta.	Número en funcionamiento.
2009	30	5
2010	100	40
2011	100 nuevos	81
2012	50 nuevos	95
2013	20 nuevos	92
2014	20 nuevos	96
2015	10 nuevos	109

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del DF y Gaceta Oficial del D.F.

Mecanismos de evaluación. De manera anual la Dirección de Planeación del DIF-DF, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, son las dependencias encargadas, de acuerdo a las Reglas de Operación 2015, se debe utilizar la Metodología de Marco Lógico aprobada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los comedores también son evaluados de manera trimestral y la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria debe llevar a cabo visitas mensuales a los comedores y llevar a cabo encuestas de satisfacción semestralmente.

Formas de participación social. Es la sociedad la que participa activamente en el Programa pues es el *Grupo Solidario* que formalmente quienes solicitan y operan el Comedor Popular.

Procedimiento de acceso al Programa. El *Grupo Solidario*, solicita la instalación del comedor a DIF-DF, el cual valora los proyectos a través de un *Comité Evaluador*. Entre otros requisitos deben

comprobar la posesión por arrendamiento o comodato o bien la legítima propiedad del local propuesto, el cual debe contar con por lo menos 40 metros cuadrados para el servicio a comensales, y la superficie del área para la preparación de los alimentos con al menos 10 metros cuadrados, tener un baño y encontrarse construido totalmente, con piso, paredes y techo de concreto con las puertas y ventanas instaladas y con acceso a la calle. Entre otros se debe entregar Proyecto para operar el comedor, una Carta Compromiso de Acatamiento de las Reglas de Operación, Carta de que no pertenencia al Servicio Público y cumplir con una capacitación técnico-administrativa. Una vez aprobado el proyecto se suscribe el Convenio de Colaboración entre DIF-DF y el *Comité de Administración*. En este caso, los ingresos globales por cuota de recuperación se utilizan para los gastos de operación y la diferencia es distribuida entre los integrantes del Grupo Solidario.

Situación actual del Programa. Número de Comedores en activo distribuidos por Delegación.

Delegación	No. De Comedores
Álvaro Obregón	2
Azcapotzalco	1
Benito Juárez	0
Coyoacán	7
Cuajimalpa	5
Cuauhtémoc	3
Gustavo A. Madero	4
Iztacalco	4
Iztapalapa	36
Magdalena Contreras	1
Miguel Hidalgo	2
Milpa Alta	10
Tláhuac	16
Tlalpan	12
Venustiano Carranza	1
Xochimilco	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del D.F.

Formas de participación de la iniciativa privada. De acuerdo con la Oficina de Información Pública del D.F., la adquisición de mobiliario y enseres para el equipamiento de los comedores así como la adquisición de alimentos no perecederos se llevan a cabo por regla general a través de una Licitación Pública, Adjudicación Directa o Invitación Restringida a cuando menos 3 personas o proveedores

3. Comedores Públicos.

Descripción. Programa de apoyo en especie, es decir, proporciona al usuario una ración de alimento caliente de manera gratuita. Los comedores abren de lunes a viernes a partir de las 13:00 con cierre a las 17:00 horas, o antes si se terminan las raciones del día. Los Comedores Públicos cuentan con 3 modalidades:

a) Comedores Públicos. Se proporcionara una ración de comida diaria a los beneficiarios que acudan a los Comedores Públicos y que cumplan en forma previa, con los requisitos de accesibilidad).

b). Campaña de Invierno de Comedores Sociales, se denomina así a la campaña que opera del 1 de noviembre al 28 de febrero y que proporciona cenas calientes a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y/o de calle. Estos comedores pueden funcionar de lunes a domingo.

c) Bomberos Sociales, esta modalidad provee raciones de desayuno, comida o cena a la población víctima de contingencias tales como inundaciones, incendios, etc., y que, derivado de las condiciones extraordinarias que enfrenten, no puedan beneficiarse de las otras dos modalidades.

Las raciones de alimento se preparan en 3 cocinas que pertenecen a la Secretaría de Desarrollo Social donde labora personal adscrito a la dependencia, ubicadas una en la Delegación Coyoacán, otra en Iztacalco y otra en la Gustavo A. Madero. Se hace una entrega a las rutas de traslado, y de ahí se reparten los distintos comedores, los cuales comienzan a repartir las raciones a partir de las

13.00 horas. De acuerdo con información proporcionada a través de la Dirección de Información Pública, los menús son diseñados por un equipo multidisciplinario, coordinado por una nutrióloga adscrita al Programa, y en ellos se cuidan aspectos relacionados con carbohidratos, calorías, grasas y sales, se busca que contengan carne, pollo o pescado, así como verduras, pasta y cereal, entre otros.

Dependencia responsable. Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Asistencia e Integración Social.

Antecedentes. De la misma forma, los Comedores Públicos inician su funcionamiento como parte del Programa denominado *Programa de Austeridad en Apoyo al Ingreso Familiar la Inversión y el Empleo*, en 2009. De acuerdo con sus primeras Reglas de Operación, fue pensado para aquellas personas en situación de pobreza extrema, habitantes de vecindades y viviendas precarias o en situación de calle en las distintas colonias del Distrito Federal, de las Unidades Territoriales de media, alta y muy alta marginación. Originalmente se cobraba una cuota de recuperación de \$10.00 pesos por ración alimenticia, aunque se podía exentar de pago a las personas que se encontraran en situación de calle, pobreza extrema, desempleo y en aquellos que el personal estimara necesario. Posteriormente esto se modificó a su forma actual que es de gratuidad. Inicio con los 17 comedores del *Programa de Campaña de Invierno* ya existentes en los que se brindaba el servicio de comida y cenas en la temporada.

Objetivo general. De acuerdo con las Reglas de Operación 2015, este busca contribuir a garantizar el Derecho a la Alimentación y Nutrición, brinden una ración de alimento caliente de forma gratuita a la población que viva, trabaje o transite por unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad.

Objetivos específicos. Dar seguimiento nutricional a una muestra aleatoria de beneficiarios de los Comedores Públicos, censo con seguimiento, impartir pláticas, actividades lúdicas y/o recreativas, (como por ejemplo, clases de tejido, costura, pláticas de nutrición), operar la Campaña de Invierno y desarrollar acciones a través de los Bomberos Sociales cuando sean necesarias debido a contingencias.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo.

Utiliza el *Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2012*, elaborado por Coneval, entre 2010 y 2012, y es el único que utiliza para su justificación la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012(ENSANUT 2012), en la cual se reconoce que el 70% de los hogares en el país se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria. Sin embargo, los datos cuantitativos que utiliza de acuerdo a su Reglas de Operación 2015, pertenecen al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013–2018, donde se establece que en el D.F., el 28.7% de la población se encuentra dentro del rango de pobreza, (2.2% en pobreza extrema), 35.5% es vulnerable por alguna carencia social y 5.3% es vulnerable por ingresos, el 15.5% presenta carencias en el acceso a la alimentación, de ahí que estiman existen 473,367 personas en pobreza alimentaria, de los cuales el 5.4% no tiene recursos para comprar los bienes de la canasta básica alimentaria. La meta en 2015 es proporcionar 2, 700, 000 raciones de alimento en el año.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal.

Ejercicio fiscal	Programación presupuestal	Presupuesto ejercido
2009	\$17,500,000.00	\$17,564,274.00
2010	\$42,040,102.00	\$47,423,031.81
2011	\$43,761,162.00	\$55,004,714.04
2012	\$54,198,212.00	\$54,715,671.46
2013	\$38,927,734.00	\$64,697,987.51
2014	\$59,692,248.00	\$68,489,572.72
2015	\$61,733,723.00	\$37,641,373.15*

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F.

*Dato al 3er trimestre del 2015.

Evolución cuantitativa del Programa. Comedores como meta y comedores en funcionamiento.

Ejercicio fiscal	Número de comedores como meta.	Número de comedores en funcionamiento.
2009	50	32
2010	50	39
2011	60	49
2012	60	52
2013	60	54
2014	70	54
2015	Sin dato*	57

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F. y Oficina de Información Pública del D.F.

*En las Reglas de Operación 2015 se omite este dato y se proporciona en su lugar una meta en función del número de raciones alimenticias.

Mecanismos de evaluación. Se debe llevar a cabo una Evaluación Interna en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. Como parte de la Evaluación Interna también se debe aplicar el llenado de *Cédulas de Calidad y Satisfacción*, con el propósito de valorar la percepción que tienen los beneficiarios acerca de la atención, trato y calidad del servicio brindado por el personal de apoyo que opera los Comedores Públicos.

Formas de participación social. Se contempla que organizaciones sociales, civiles, comunitarias, comités ciudadanos, grupo de vecinos, o la ciudadanía en general puede participar en la instalación, operación y difusión de los Comedores Públicos, sin embargo, dicha participación es sin fines de lucro y sin percibir ningún tipo de remuneración. Adicionalmente los beneficiarios en la pueden apoyar en la limpieza del Comedor, de los trastos y budineras, así como en el servido de raciones de alimento. En caso que sea necesario se contempla que la ciudadanía organizada o no pueda solicitar la instalación de un nuevo Comedor Público o Social, para lo cual se desarrollará un Diagnóstico de factibilidad de apertura de Comedor, siempre considerando la disponibilidad de recursos y el grado de marginación de la unidad territorial perteneciente.

Procedimiento de acceso al Programa.

a) Comedores Públicos y Sociales: El interesado debe presentarse en el Comedor Público cercano y solicitar la Cédula de Beneficiario correspondiente al Comedor Público la cual debe ser firmada o marcadas con huella digital del solicitante, con esto se da de alta al servicio de Comedores Públicos, es posible solicitar el servicio para llevar, cuando la persona se encuentre con enfermedad grave o discapacidad.

b) Bomberos Sociales: los requisitos de Acceso serán de conformidad al tipo del siniestro y quedará a criterio del personal de la Dirección General del IASIS si se requieren datos de identificación en forma previa a la entrega de raciones de comida, desayuno o cena.

Formas de participación de la iniciativa privada. Los procedimientos de adquisición de los insumos para preparar las comidas se llevan a cabo por medio de licitación pública o por medio de asignación directa.

Situación actual del Programa. Número de Comedores Públicos en activo distribuidos por Delegación.

Delegación	Número de Comedores
Álvaro Obregón	2
Azcapotzalco	3 (2 en proceso de reubicación)
Benito Juárez	4
Coyoacán	1
Cuajimalpa	1
Cuauhtémoc	4
Gustavo A. Madero	11
Iztacalco	3
Iztapalapa	6
Magdalena Contreras	2
Miguel Hidalgo	4
Milpa Alta	1
Tláhuac	3
Tlalpan	6
Venustiano Carranza	3 (2 en proceso de reubicación)
Xochimilco	5 (1 en proceso de reubicación)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del D.F.

4. El Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.

Descripción. Programa de transferencias monetarias no condicionadas a través de una tarjeta bancaria electrónica, para los adultos mayores de 68 años de edad residentes, al menos por tres años, en el Distrito Federal, por un monto de \$1,049.25 pesos, por derechohabiente . Este monto corresponde a una pensión diaria no menor a la unidad de cuenta vigente en el Distrito Federal que se deposita el día primero de cada mes. Es universal, pues sólo se debe cumplir con los requisitos de edad y residencia para solicitarla sin importar la condición social y/o económica del adulto mayor o si cuenta no con otra pensión, pues es parte del cumplimiento de la *Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal*.

Dependencia responsable. Secretaria de Desarrollo Social del DF, a través del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (IAAM-DF), por medio de la Dirección de la Pensión Alimentaria y la Dirección de Operación Territorial.

Antecedentes. Considerado el programa insignia de las políticas de desarrollo social del Gobierno del Distrito Federal, sus antecedentes inmediatos los podemos encontrar con fecha del 7 de marzo del 2000 cuando se instaura la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal* y en concordancia, un año después, se establece el entonces denominado *Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes de la Ciudad de México*, el cual operó a través de la Secretaría de Salud, y que en su primera etapa benefició a 150 mil personas. En noviembre de 2003, bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se aprobó la *Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal*, y que posteriormente se modificaría para que a partir de septiembre de 2009 la extensión del derecho a la Pensión Alimentaria fuera

desde los 68 años. En su etapa inicial se hacía entrega de la entrega de la tarjeta plástica, *Sí vale*, la cual se hacía válida en establecimientos autorizados de la Ciudad de México y que tenía un valor de \$600.00. En 2007 y con la creación del *Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal*, se cambia a una nueva tarjeta llamada *Pensión Alimentaria*, con objeto de incrementar el número de establecimientos que la aceptaran. Para el 2013 el *Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal*, se incorpora a la Secretaría de Desarrollo Social como unidad administrativa, por lo que la *Pensión Alimentaria* se integró a la Secretaría de Desarrollo Social del D.F.

Objetivo general. Otorgar una seguridad económica básica y garantizar el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria a toda persona adulta mayor de 68 años.

Objetivos específicos: Entre otros, se propone difundir los derechos de las personas adultas mayores, incluyendo el derecho a la *Pensión Alimentaria*, llevar a cabo visitas domiciliarias que pretenden tener un vínculo con los derechohabientes y brindarles una atención integral así como mantener actualizado el Padrón de Derechohabientes de la *Pensión Alimentaria*.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo.

Se usan datos de INEGI 2010 para identificar que en el DF habitan 1,003,648 personas de 60 años o más.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal.

Ejercicio fiscal	Programación presupuestal	Presupuesto ejercido
2009	\$ 4,340,869,091.00	\$4,220,048,351
2010	\$ 4,625,100,000.00	\$4,628,365,527
2011	\$ 5,165,491,086.00	\$5,040,849,797
2012	n.d	\$5,328,702,322
2013	n.d	\$5,557,736,006
2014	\$5, 772,880,000.00	\$5,767,347,894
2015	\$6, 229,800,000.00	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F. y de Oficina de Información Pública del D.F.

*n.d: Dato no disponible en la Gaceta Oficial del DF para ese año fiscal.

Evolución del Programa. Montos y número de beneficiarios.

Ejercicio fiscal	Monto de la pensión	Número de beneficiarios
2009	\$822.00	n.d
2010	\$861.90	464,998
2011	\$897.30	480,000
2012	\$934.45	480,000
2013	\$971.40	480,000
2014	\$1009.35	480,000
2015	\$1049.25	500,000

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F. y de Oficina de Información Pública del D.F.

Mecanismos de evaluación. Este programa es sometido a una Evaluación Interna a través de la *Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal* de acuerdo a lineamientos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal. Es auditado por dos instancias: la Contraloría General del Gobierno y la Auditoría Superior de la Ciudad de México además de entregas mensuales a la Contraloría Interna de la Secretaría de Desarrollo Social. Adicionalmente se realiza un informe trimestral ante el Pleno del *Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* y se llevan a cabo encuestas de percepción aplicadas por la *Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal* a los derechohabientes del programa.

Formas de participación social. Resulta interesante resaltar la existencia de un mecanismo denominado *Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*, Este Consejo forma parte de lo estipulado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de año 2001. Es un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de las políticas públicas en torno al adulto mayor. Desde su creación hasta junio de 2015 se han realizado 55 reuniones y en él se observa la representación institucional y de grupos sociales. De acuerdo con la Oficina de Información Pública, a las sesiones asisten en promedio 65 personas, con representaciones de las 16 Delegaciones, instituciones del Gobierno y de la sociedad civil y así como académicos. Estos

consejeros acceden por medio de una invitación extendida por el mismo Consejo y en su mayoría es porque ellos mismos así lo solicitan. Entre sus objetivos se encuentra el intercambio de información y estrategias entre sus miembros que se toman en cuenta para la creación de política pública para el adulto mayor, también funciona como órgano difusor de programas y acciones tanto del Gobierno del D.F. como de las que realiza la sociedad civil y como órgano de vinculación interinstitucional.

Procedimiento de acceso al Programa. Toda persona adulta mayor que cumpla con los requisitos, (comprobante de edad y residencia), puede solicitar su inscripción al Programa, bien asistiendo a los 84 módulos de atención de la *Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores* o en sus oficinas centrales, en caso de imposibilidad física para asistir a estos lugares es posible solicitarla a través de un representante voluntario. El Instituto realiza una visita domiciliaria sin previa cita, para la verificación de los requisitos y se pueden realizar hasta dos visitas más, de tal forma que después de realizar la tercera visita y no localizarlo, se cancela el trámite. En la visita se verifica la presencia física de la persona adulta mayor y la acreditación de los requisitos de edad y residencia, se llena una *Solicitud de Registro* lo cual permite ser incluido en una lista de espera y ser incorporado al Padrón de Derechohabientes (en el plazo no mayor de seis meses). En caso de que las solicitudes sean mayores a los recursos disponibles, la prioridad para su inclusión se establece por orden de prelación y/o población de zonas de alta y muy alta marginación.

Formas de participación de la iniciativa privada. La empresa encargada de la emisión de las tarjetas electrónicas es actualmente *Mexican Payment Systems, S.A. de C. V*, la cual según datos de la Oficina de Información Pública de la SEDESOL, no cobra al Gobierno del D.F. por emisión de la tarjeta ni comisión alguna, la cual tiene un monto mensual de \$1049.25 pesos

Situación actual del Programa. Número de beneficiarios por Delegación.

Delegación	No. de personas beneficiarias
Álvaro Obregón	38,651
Azcapotzalco	29,017
Benito Juárez	28,996
Coyoacán	44,125
Cuajimalpa	6,301
Cuauhtémoc	32,116
Gustavo A. Madero	78,403
Iztacalco	27,127
Iztapalapa	81,700
Magdalena Contreras	11,658
Miguel Hidalgo	21,343
Milpa Alta	5,465
Tláhuac	12,951
Tlalpan	32,566
Venustiano Carranza	29,955
Xochimilco	19,626
Total	500,000

Fuente: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del D.F. Padrón octubre 2015.

Recuperado de <http://www.adultomayor.df.gob.mx/index.php/pension-alimentaria/33-padron-2015/151-padron-octubre-2015>.

5. Programa de Apoyo a Madres Solas.

Descripción: Programa de transferencias monetarias condicionadas a través de un vale electrónico de \$280.40 pesos mensuales exclusivo para alimentación, (o el equivalente a 4 días de salario mínimo vigente para el D.F), para madres que tienen un ingreso no mayor a dos salarios mínimos, y sus hijos sean menores de 15 años. Se explica que el apoyo es un complemento a la canasta básica por lo que puede ser utilizado en tiendas como Chedauí, Soriana, Walt Mart y Oxxo con la posibilidad de acumularse para una compra mayor. De acuerdo con la Oficina de Información Pública, el término “solas” refiere la vulnerabilidad de las madres ante el abandono o la ausencia de la figura paterna en el hogar ya sea por divorcio o fallecimiento, (situación que debe comprobarse), en su defecto, en su domicilio no debe cohabitar su pareja. Las derechohabientes debe asistir cada cuatro meses al Módulo de Atención del Programa, para actualizar su expediente, lo cual se registra en una cartilla de permanencia y de servicios.

Dependencia responsable: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), a través de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez y Desarrollo Comunitario.

Antecedentes: Se creó en octubre del 2008, y entró en vigor el 1° de Septiembre de 2009, para con ello cumplir con lo estipulado en la *Ley que establece el derecho a recibir un Apoyo Alimentario a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal*, Ley que deriva de un Decreto de la Asamblea Legislativa del DF del 3 octubre de 2008 durante la jefatura de Gobierno de Marcelo Ebrard. Originalmente los apoyos se entregaban en especie, (despensa), pero en 2014, se realizó el cambio a un vale electrónico por problemas de logística en las entregas de las despensas. El programa dejó de operar a finales de 2011 y todo el 2012, pues de acuerdo con la Evaluación interna 2014, éste no contaba con la estructura necesaria para la ejecución, organización y planeación. En 2013 reinició una vez que se crearon área de trabajo para su desempeño en la Subdirección de Programas Especiales.

Objetivo general. Apoyar a las madres solas para que mejoren su alimentación, al complementar su canasta básica.

Objetivos específicos: Se pretende a través de este programa, proporcionar al mismo tiempo, tanto a las madres solas inscritas como a sus hijos, atención psicológica, salud (a través de una canalización), asesoría jurídica en materia de derecho familiar, y actividades culturales-recreativas, acciones que se denominan *Atención Integral*. La solicitud de servicios se lleva a cabo en una articulación interinstitucional a solicitud de la interesada.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo.

Se estima que existe una población de 880,000.00 madres solas con hijos menores de 18 años en la Ciudad de México, cifras extraídas de un estudio realizado por la Asamblea Legislativa del D.F. usando datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), pero se usan estimados de

INEGI 2012 para extraer una población objetivo de 188,320 madres de la Ciudad de México, que cumplen el requisito de ser solas, con hijos menores de 15, y que tienen un ingreso no mayor a dos salarios.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal. Sin respuesta por parte de la Oficina de Información Pública del D.F.

Evolución del Programa: De acuerdo con la Oficina de Información Pública del D.F., el Programa no contó con un padrón de derechohabientes hasta el 2013, que fue cuando se retomó la operación del mismo, no se tiene registro alguno de un padrón elaborado en los años anteriores En 2013 se registran 8011 beneficiarias, En 2014 se registraron 2080.

Mecanismos de evaluación. La evaluación es anual, a cargo de la Dirección de Planeación del DIF-DF, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez, de acuerdo a los lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales que emite anualmente el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF) aunque establece que pueden realizarse evaluaciones externas tomando en cuenta la suficiencia presupuestal.

Formas de participación social. De acuerdo con las Reglas de Operación 2015, las mujeres beneficiarias del Programa participan en el Modelo de Intervención Comunitaria, a través el cual se generen procesos de participación social, organizado en tres ejes: perspectiva de género, derechos humanos e igualdad social. Sin embargo, dicho modelo se lleva a cabo a través de talleres informativos y participativos a cargo de la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez, que de acuerdo a las Reglas de Operación tiene por objetivo contribuir al conocimiento de sus derechos y obligaciones, es decir que la participación es solo de información.

Procedimiento de acceso al Programa. La inscripción al Programa se realiza de forma personal en el módulo de atención del DIF o a través del portal de internet de la Institución, en este pre-

registro se asigna la fecha en que deben presentarse para entregar la documentación y realizar un estudio socioeconómico (en ese momento se les informará presencialmente si acceden o no al programa). Posteriormente vía telefónica se comunica la fecha de la entrega del vale electrónico, (que puede ser en eventos de entrega de apoyos o en las oficinas de la Subdirección) y para llevar a cabo las acciones de *Atención Integral*. Cuando las madres no acudan a las actividades del programa por un lapso mayor a dos meses es causante de suspensión o cancelación como lo es también el dejar de ser soltera, dejar de habitar en el D.F. o que ya no cuente con hijos menores de 15 años.

Formas de participación de la iniciativa privada. *Dispersiones Sociales de México SAPI de CV*, es la empresa que emite los vales electrónicos, no cobra por el costo de los plásticos de acuerdo con la Oficina de Información Pública.

6. Programa de entrega de despensas a personas en situación de vulnerabilidad.

Descripción. Programa de transferencias materiales (entrega de despensas) y que pretende al mismo tiempo la prestación de servicios, en el entendido que la entrega de apoyos alimentarios es complementada con pláticas de orientación alimentaria con el propósito de mejorar los hábitos alimenticios. Se encuentra dividido en tres subprogramas:

a) *Sujetos y Familias Vulnerables*: Personas de 18 años a 67 años que viven primordialmente en zonas de muy bajo, bajo y medio índice de desarrollo social. De acuerdo con la Oficina de Información Pública del D.F. la entrega de despensas se realiza de forma individual cada tres años, los beneficiarios pueden recibir de 3 a 12 despensas dependiendo del número de integrantes de su familia.

b) *Crecer Sanos y Fuertes*: Niños y niñas de 0 a 6 años, inscritos en un plantel preescolar de educación pública del Distrito Federal en el ciclo escolar vigente que comprueben su estado de desnutrición, a través de un examen médico expedido por una institución pública de salud, y sean propuestos para ingresar al Programa por parte de las autoridades del plantel en que cursa sus estudios. Es anual y los alumnos reciben 12 despensas en caso de que su grado de desnutrición sea clasificado como severo, moderado o leve. Para mantener el apoyo durante el año los padres o tutores deberán presentar en el plantel escolar donde se encuentre inscrito el menor el seguimiento médico anual del estado nutricional emitido por médico con cédula profesional y sello de la institución médica pública que lo emite.

c) *Apoyo emergente*: Personas afectadas por fenómenos climatológicos u otra contingencia de carácter emergente, en el que el solicitante recibe hasta 6 despensas. Es el gobierno del D.F. quien debe declarar la emergencia e indicar el criterio geográfico (zona afectada), socioeconómico (grupo de población) o específico (listado de personas o familias) para que proceda la entrega de las despensas.

Dependencia responsable. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal a través de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, al Dirección de Programas Comunitarios y la Subdirección de Servicios Alimentarios.

Antecedentes. En una primera etapa que va de 1989 a 1997 el programa estuvo suscrito al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en una segunda, a partir de 1997, a la fecha, se vincula al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F. En el año 2001, hubo otra reestructuración y el Programa se denominó *Despensas a Población Preescolar, Escolar, Personas y Familias Vulnerables*, cuyo objetivo era otorgar despensas de forma mensual a personas en estado de vulnerabilidad social y económica. El citado programa operó con los tres

subprogramas, llamados: *Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo*; *Crecer Sanos y Fuertes* y *Asistencia Alimentaria a Sujetos y Familias Vulnerables*. En 2015 resultado de una evaluación interna hecha en 2014, el programa recibió una reestructuración nuevamente, y ahora es anual, es decir, se otorgan las despensas una vez al año.

Objetivo general. Mejorar la canasta alimentaria de la población que habita en las Delegaciones en situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, a través de la entrega de despensas a las familias vulnerables de 18 a 67 años; y a Niñas y niños de 0 a 6 años inscritos en escuelas públicas en situación de carencia por acceso a la alimentación y desnutridos. Asimismo, brindar apoyo alimentario a las personas afectadas por fenómenos climatológicos u otra contingencia con carácter emergente.

Objetivos específicos: Se reportan los mismos que el objetivo general.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo:

Para el subprograma *Sujetos y Familias Vulnerables* Utiliza el *Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2012*, elaborado por Coneval, entre 2010 y 2012 y el *Informe de pobreza y evaluación del Distrito Federal 2012-2013* de dicha institución. Identificando a la población con carencia por acceso a la alimentación en 1,157,500 personas de las cuales 601,568 habitan en las Delegaciones en situación pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación y 359,497 se encuentran en el rango de edad de 18 a 67 años y en 2013 un Padrón de beneficiarios de 30,401. Para el subprograma *Crecer Sanos y Fuertes* utiliza datos de Coneval, Informe de pobreza y evaluación, Distrito Federal 2012-2013 y de la Secretaría de Educación Pública *Estadística del Sistema Educativo Nacional, ciclo escolar 2012-2013*. Para establecer una población potencial de menores entre 0 a 6 años pobres en el D.F. de 345,687 de los cuales se encuentran inscritos en las escuelas públicas y se estimase encuentran en situación de carencia por acceso a la alimentación y

que presentan grados de desnutrición en 97,940 y reportan una Población beneficiada de 3,336 niños.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal.

Ejercicio fiscal	Programación presupuestal	Presupuesto ejercido
2009	\$6, 231,620.00	n.d
2010	\$37, 797,378.00	n.d
2011	\$47, 461,525	n.d
2012	\$40, 000,000.00	n.d
2013	\$35, 000,000.00	n.d
2014	\$35,500,000.00	n.d
2015	\$35,500,000.00	n.d

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F.
n.d. Dato no disponible.

Evolución del Programa. Metas propuestas y despensas entregadas.

Ejercicio fiscal	Metas en número de despensas (Beneficiarios)	Beneficiarios y/o despensas entregadas
2009	70, 000 (5,800)	n. d.
2010	269,981 (111,900)	n. d.
2011	269,981 (111,900)	n. d.
2012	550,000 (n. d.)	n. d.
2013	288,700 (n. d.)	33,737 beneficiarios.
2014	211,020 (16,667)	32,287 beneficiarios
2015	266,000 (n.d.)	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D. F. y Padrón de Beneficiarios del Programa 2014 y 2015.
n. d. Dato no disponible.

Mecanismos de evaluación. La evaluación es anual utilizando los Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales que emite anualmente el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF) a cargo de la Dirección de Planeación del DIF-DF, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria.

Formas de participación social. Las Reglas de Operación 2015 establecen que la participación de la comunidad y los derechohabientes del programa es estableciendo pláticas de orientación alimentaria en los puntos de entrega de los apoyos, mediante acciones de sensibilización e,

información que oriente a los derechohabientes a mejorar la calidad de los alimentos que consumen.

Procedimiento de acceso al Programa:

a) Subprograma Sujetos y Familias Vulnerables: Los interesados solicitan su inscripción al programa, entre otros requisitos deben entregar una carta dirigida a la Dirección de Asistencia Alimentaria en la que describen brevemente su situación económica y anexan comprobantes de pagos de agua, luz, teléfono, etc., se aplica el estudio socioeconómico; en caso de que la valoración de este sea positiva, la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, informa al derechohabiente fecha y hora en que se debe presentar a recibirlo. Es posible que las personas beneficiadas en los dos años anteriores, se les autorice nuevamente el apoyo, previa actualización del estudio socioeconómico así como la documentación que pruebe la condición vulnerable persistente, por ejemplo como consecuencia de enfermedad crónica o terminal.

b) Subprograma Crecer Sanos y Fuertes. Debido a que los criterios primordiales para acceder al subprograma es que los menores sean diagnosticados con desnutrición y que sean alumnos de un plantel preescolar de educación pública del DF en el ciclo escolar vigente, los padres de familia o tutores son los encargados de comprobar el estado de salud, presentando un certificado médico de una Institución Pública que así lo avale, la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, valida la información recibida de la SEP, e integra el padrón de derechohabientes; después la Dirección envía a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, (SEP), la relación de derechohabientes seleccionados y la calendarización de la distribución, a través de los directivos del plantel que corresponda, se informa a los padres de familia o tutores, si los menores han ingresado al Subprograma y se informa el lugar y la fecha en las cuales podrán ser recogidos los apoyos alimentarios.

c) Subprograma Apoyo Emergente: Dependiendo de las condiciones de la emergencia, el damnificado deberá registrar sus datos; en los listados de registro que para tal efecto instrumente la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria.

Formas de participación de la iniciativa privada. Participa a través de la integración de los productos que integran el paquete de despensa, y puede ser a través de una licitación que se lleva a cabo anualmente o adjudicaciones directas como es el caso del presente año, la compra de despensas para dicho programa, se llevó a cabo a través de una adjudicación directa por excepciones a la Licitación Pública, a través del caso N° 06/02-EXT/15, presentado y aprobado por unanimidad en la Segunda Sesión Extraordinaria del Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Sistema DIF-DF, celebrada el 30 de marzo de 2015.

Situación actual del Programa. Al primero de diciembre de 2014, se reporta un padrón de beneficiarios de 32,287 personas. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), determina el contenido de la despensa, con base en los criterios normativos que al efecto establece la Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2010, actualmente el contenido de los productos que contienen esas despensas: 2 Bolsas de frijol de 1 kilogramo cada una, 2 Bolsas de arroz de 1 kilogramo cada una, 1 Botella de 1 litro de aceite, 1 Bolsa de 500 gramos de lenteja, 1 Lata de 140 gramos de atún, 1 Bolsa de 1 kilogramo de avena de hojuela, 1 Sobre de 220 gramos de leche semidescremada en polvo, 1 Bolsa con 5 empaques de 21 gramos de barra de manzana deshidratada. El precio unitario de esta despensa es de \$173.29 pesos.

7. Programa Aliméntate.

Descripción. Programa de transferencias materiales condicionadas, (Despensa mensual). De acuerdo con las Reglas de Operación 2015 los beneficiarios deben firma de una carta en la que se comprometen a cumplir con el programa de vacunación de sus hijos menores y/o en caso de encontrarse en edad laboral y así requerirlo incorporarse a programas de fomento al empleo, así como integrarse a las actividades sociales y comunitarias que el gobierno realice en beneficio de su comunidad o colonia. Se resalta que el programa se encuentra dirigido a las personas en pobreza extrema y carencia alimentaria lo cual constituye la principal diferencia del programa de despensas de DIF-D.F.

Dependencia responsable. Secretaría de Desarrollo Social del D.F. a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

Antecedentes. Programa de más reciente creación ya que nace a la par del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México en octubre de 2013. Durante este año y 2014 funcionó en etapa piloto.

Objetivo general. Contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de familias en pobreza extrema y carencia alimentaria.

Objetivos específicos. Entregar paquetes alimentarios, a las familias que viven en pobreza extrema y con carencia alimentaria en el DF, vincular a la población con pobreza extrema a la red de comedores comunitarios, públicos y populares, a cargo de la SEDESO y del DIF-DF, con la finalidad de que accedan a raciones alimentarias para complementar su ingesta diaria de nutrientes; orientar a los beneficiarios con respecto a diversos programas sociales, acciones y servicios del gobierno para garantizar el ejercicio de otros derechos, como a la salud , educación, el trabajo, vivienda y recreación.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo.

Informe de Resultados de la Medición de la Pobreza 2012, elaborado por el Coneval, del cual se extraen 160,610 personas en pobreza multidimensional, aproximadamente 40,000 familias, siendo las Delegaciones de Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta las que presentan el mayor porcentaje de esta problemática.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal.

Ejercicio fiscal	Presupuesto ejercido
2013	\$2,090,224.16
2014	\$3,546,689.37
2015	\$62,090,272.00*

Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del D.F.

*Esta cantidad es la programación presupuestal del año.

Evolución del Programa. Al cierre de 2014 se entregaron 103 mil 562 paquetes alimentarios en beneficio de 15 mil 79 familias, para 2015 se tiene programado atender 26,276 familias.

Mecanismos de evaluación. Evaluación Interna anual a cargo de la Subsecretaría de Participación Ciudadana.

Formas de participación social. Los beneficiarios del programa participarán en las actividades comunitarias en beneficio de su entorno y desarrollo social. De acuerdo con la Oficina de Información Pública, la participación ciudadana es mensual a través de la impartición de talleres con temáticas como democracia participativa y cultura ciudadana, desarrollo comunitario, política social y seguridad ciudadana, el beneficiario puede escoger en cuál participar.

Procedimiento de acceso al Programa. El interesado acude a la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la SEDESO o a los módulos instalados en las 16 delegaciones políticas. La incorporación se puede hacer también a través de las brigadas de afiliación de la misma Subsecretaría, la cual observa el cumplimiento del principal requisito: la condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, la cual se verifica en visitas domiciliarias de los casi 1000

promotores vecinales que se dedican a esta tarea, los cuales al mismo tiempo informan cómo y dónde recogerán su paquete, el cual puede ser en los módulos de la Subsecretaría o bien en eventos programados para ese fin. De acuerdo con la Oficina de Información Pública no existe aún una copia de la Carta compromiso que deben firmar los beneficiarios.

Formas de participación de la iniciativa privada. Por medio de Licitación Pública Nacional, aunque en los años 2013 y 2014 se entregó una excepción a la Licitación la cual fue una Adjudicación Directa a la Empresa Productos Serel, S.A. de C. V. Para el 2015 Empacadora el Fresno, S.A. de C.V. integra la despensa, beneficio a través de una Licitación Pública.

Situación actual del Programa costo de la despensa. Al tercer trimestre de 2015 se tiene un padrón de beneficiarios de 23,026 familias, el contenido de la despensa es de: 1 Lt. de aceite de soya, 1 kilo de arroz, 1 lata de 140gr., de atún en aceite, 1 kg. de frijol negro, 1 kg. de lenteja, 1 paquete de sopa de pasta de 200 gr., 1 kg de avena en hojuela, 1 lata de chiles jalapeños de 380 gr., 1 rollo de papel, el costo total es de 167.75 pesos sin IVA.

8. El Programa de Desayunos Escolares.

Descripción. Apoyos en especie (una ración alimenticia) a niños inscritos en escuelas públicas del Sistema Educativo Nacional del Distrito Federal en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria y especial, como complemento a la alimentación diaria. La ración se otorga de lunes a viernes, durante el ciclo escolar y preferentemente al inicio del horario. Los niños reciben 3 productos o insumos de acuerdo a un menú que consiste en : un primer insumo que es leche semidescremada ultra pasteurizada natural (sin adición de azúcares); segundo insumo, productos elaborados a base de cereales integrales (avena, trigo, arroz y amaranto) en diferentes mezclas y presentaciones (galletas panes, cereal de mesa, etc.), y algunas semillas oleaginosas como el

cacahuates, nueces y almendras naturales entre otros; tercer insumo, frutas en presentación deshidratada o fresca. La ración alimenticia tiene una cuota de recuperación de 50 centavos.

Dependencia responsable. La Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria del DIF-D.F, es responsable de operar el Programa de Desayunos Escolares a través de la Dirección de Desayunos Escolares (DDE) en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), por medio de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) representada por la Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa (DGSEI) y la Dirección General de Operación de Servicios Educativos (DGOSE).

Antecedentes. El Programa es el más longevo, pues se remonta a 1887, cuando la *Casa Amiga de la Obrera*, centro educativo asistencial para madres trabajadoras fundado por Porfirio Díaz, proporcionó los primeros desayunos a hijos de madres trabajadoras. Para el año de 1929 se lleva a cabo la institucionalización del Programa, al cual se le denomina *Gota de Leche* y que ofrecía inicialmente leche y jugo, y más tarde desayunos completos a los infantes de escasos recursos en la Ciudad de México. Durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, el apoyo al Programa Gota de Leche se convierte en Desayunos Escolares en 1942.

Objetivo general. Proporcionar a los beneficiarios una ración alimenticia de lunes a viernes, de un máximo de 25% del requerimiento de energía de acuerdo a la norma Oficial mexicana de NOM 043-SSA2.

Objetivos específicos. Prevenir la desnutrición de la población objetivo, promover cambios en las prácticas alimentarias, contribuir a mejorar el rendimiento escolar.

Instrumentos de diagnóstico para justificar el Programa e identificar la población objetivo. Se usa el *informe de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2012)* y datos estadísticos de la Secretaría de Educación Pública, concretamente de la Administración Federal de

Servicios Educativos del Distrito Federal 2014, donde se explica que existen aproximadamente 1,277,075 niños en el D.F. registrados en el Sistema Educativo Nacional, en los niveles inicial, preescolar, escolar y especial, de los cuales 964,723 menores asisten a escuelas que se ubican en las unidades territoriales con índice de desarrollo social bajo, medio y muy bajo, de los cuales se atiende a 686,715 niños.

Programación presupuestal y presupuesto ejercido por año fiscal:

Ejercicio fiscal	Programación presupuestal	Presupuesto ejercido
2009	\$440,000,000.00	\$348,935,649.75
2010	\$470,969,967.00	\$457,508,937.13
2011	\$477,870,438.00	\$471,388,160.21
2012	\$481,569,901.00	\$475,546,416.57
2013	\$499,996,486.00	\$504,946,764.84
2014	\$647,651,919.00	\$658,280,730.00
2015	\$688,317,733.00	\$521,186,777.33*

Elaboración propia con datos de Gaceta Oficial del D.F. y de la Oficina de Información Pública del D.F

*Hasta octubre de 2015

Evolución del Programa. Número de escuelas beneficiarias.

Ciclo escolar	Número de escuelas beneficiadas
2009-2010	2,916
2010-2011	2,847
2011-2012	2,804
2012-2013	2,580
2013-2014	2,568
2014-2015	2,617

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del D.F.

Mecanismos de evaluación. Es anual, a cargo de la Dirección de Planeación del DIF-DF, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, en apego a lo establecido en los Lineamientos para la Evaluación Interna de los Programas Sociales que emite el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF).

Formas de participación social. Los familiares de los derechohabientes (usualmente los padres de familia o tutores) son quienes tienen una participación directa en el programa, a través de la

formación de Vocalías, (un representante por cada grupo). Al inicio del ciclo escolar, personal de la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria, otorga una capacitación a la Vocalía, pues son ellos quienes solicitan el Programa y una vez implementado, tiene el trato directo con el proveedor que surte una vez a la semana, la Vocalía se encargan de recibir de acuerdo a su matrícula el número correcto de raciones y verificar su buen estado, es decir almacenar, contabilizar, verificar fechas de caducidad, distribuir, cobrar las cuotas de recuperación y depositarlas en la cuenta bancaria del DIF, así como reportar cualquier anomalía ante las instancias correspondientes.

Procedimiento de acceso al Programa. Los principales requisitos para incorporar una escuela al Programa es que sea una escuela pública del Sistema Educativo Nacional, y preferentemente ubicarse en zonas de medio, bajo y muy bajo índice de desarrollo social. Cada inicio de ciclo escolar, las escuelas que tengan peticiones de los padres o tutores para que sus hijos reciban el desayuno escolar, deben informar al DIF-D.F. el número de alumnos que solicitan este beneficio. Los planteles educativos que se inscriben al programa deben contar un espacio físico adecuado para resguardar las raciones alimenticias, el o la Directora de la escuela convoca a una Asamblea de padres de familia donde se integra la Vocalía de desayunos escolares, cada padre de familia debe firmar una hoja compromiso en el que se solicita la inscripción de su hijo al Programa y se compromete a aportar diariamente la cuota de recuperación y apoyar en la entrega de las raciones alimenticias a los grupos, con este requisito y un formato se hace la solicitud de inscripción al plantel ante el DIF-D.F.

Formas de participación de la iniciativa privada. El proceso de compra de insumos que conforman la ración alimenticia para el programa, se lleva a cabo a través de licitación pública mediante convocatoria pública. La licitación es anual; sin embargo en el Ejercicio 2014, se llevó a cabo la Licitación Pública Nacional Multianual número 30106001-004-14, relativa a la

Adquisición, Almacenaje y Entrega de Desayunos Escolares, que abarcó los Ejercicios 2014-2016. La cual obtuvo la empresa Proveedora de la Industria Restaurantera, S.A. quien adquiere, almacena y entrega los desayunos escolares.

Situación actual del Programa. Para el ciclo escolar 2014-2015 se encuentran beneficiadas 2,617 escuelas, Iztapalapa es la Delegación que presenta el mayor número de escuelas y Benito Juárez el número menor. El número de alumnos atendidos es de 686,715 derechohabientes. La cuota de recuperación que cobran las vocalías es de 50 centavos por niño y según datos de la Oficina de Información Pública el costo unitario por ración alimenticia es de \$7.92 pesos.

Número de escuelas beneficiadas en el ciclo escolar 2014-2015 por Delegación.

Delegación	Número de escuelas
Álvaro Obregón	169
Azcapotzalco	143
Benito Juárez	34
Coyoacán	123
Cuajimalpa	52
Cuauhtémoc	162
Gustavo A. Madero	411
Iztacalco	113
Iztapalapa	626
Magdalena Contreras	76
Miguel Hidalgo	91
Milpa Alta	57
Tláhuac	132
Tlalpan	172
Venustiano Carranza	122
Xochimilco	134
Total	2,617

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Información Pública del D.F.

Referencias.

- Alianza por la Salud Alimentaria (2015). *Contra la obesidad y la diabetes, una estrategia secuestrada. Análisis de la Estrategia Nacional para el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*. México. Recuperado de http://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf.
- Almeida - Perales, C., Soto, R., y Ruiz de Chávez, D. (2017). Panorama de la reconfiguración de la agricultura y los alimentos en el México neoliberal. *Revista Pacarina del Sur* 8 (31). Recuperado de <http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/1462-panorama-de-la-reconfiguracion-de-la-agricultura-y-los-alimentos-en-el-mexico-neoliberal>
- Appendini, K., McNair, A. y Stanford, L. (2012). La seguridad alimentaria en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En Appendini, K. y Rodríguez, G. (Coord.). *La paradoja de la calidad. Alimentos mexicanos en América del Norte*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Appendini, K., (2001). *De la milpa a los tortibonos: La restructuración de la política alimentaria en México*. México: El Colegio de México-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Araujo, S. y Godek, S. (2014) Opportunities and Challenges for Food Sovereignty Policies in Latin America The Case of Nicaragua. En Lambek, N., Claeys, P., Brilmayer, L. (Eds.) *Rethinking Food Systems. Structural Challenges, New Strategies and the Law*. USA: Springer.
- Arias-Segura, J. (2000). *Importación neta de alimentos y seguridad alimentaria en los países miembros del CORECA: Una referencia estadística*. San José de Costa Rica: Consorcio Técnico del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Dirección del Área de Políticas y Comercio. Recuperado de <http://opackoha.iica.int/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=836>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1987). Desarrollo y cooperación económica internacional: Medio Ambiente. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Nota del Secretario General. Cuadragésimo segundo período de sesiones, 4 agosto 1987. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>
- Ávila A., Flores, J. y Rangel, G. (2011). *Política Alimentaria en México*. México: CEDRSSA Cámara de Diputados LXI Legislatura. Recuperado de <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=2247>
- Banco Mundial (1986). *La pobreza y el hambre. Temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo*. Washington, D.C. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/24/000334955_20100824032731/Rendered/PDF/92750PUB0SPANISH0Box74502B01PUBLIC1.pdf
- Baquero- Sierra. M. P. (2015). Soberanía Alimentaria, semillas y resistencia a la dominación de corporaciones transnacionales. (Grupo Vicente Guerrero, Tlaxcala). En Plata Vásquez, J.L., Medina Martínez, F., Ávila Méndez, A. *Territorios, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria*. México: El Colegio de San Luis.
- Barquera, S., Carriedo, A., Mena, C., Nieto, C., Alcalde, J. (2018). Participation of non-state actors in developing a food labelling policy in Mexico. En: Mwatsama, M. (Ed.). *Public health*

- and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction. Lessons from research, policy and practice.* London: UKHF.
- Barquera, S., Rivera-Dommarco, J., Gasca-García, A. (2001). Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. *Salud Pública de México*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 43(5): 464-467.
- Bautista, F., Díaz, C. y Lastiri, M. (2015). *El impacto de las corporaciones multinacionales en los sistemas alimentarios (producción, distribución y venta) el caso de México.* México: Oxfam México -El Barzón.
- Berié, C.G. (2014). Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza. *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos.* Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe- Universidad Nacional Autónoma de México, (2):9-40.
- Biles, J., Brehm, K., Enrico, A., Kiendl, C. (2007). Globalization of Food Retailing and Transformation of Supply Networks: Consequences for Small-scale Agricultural Producers in Southeastern Mexico *Journal of Latin American Geography*, University of Texas Press, 6(2):55-75.
- Blay-Palmer, A. (2008). *Food Fears: From Industrial to Sustainable Food Systems.* Great Britain: Ashgate Publishing Limited.
- Boisier, Sergio. (2002) *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?* Instituto de Desarrollo Regional, Documento de trabajo, 6.
- Bottiglieri, M. *et al.* (2016). (Eds). *Toward the Turin Food Policy. Good Practices and Visions.* Turin, Italy. Recuperado de http://www.cittadelbio.it/documenti/BOOK_Turin-food-policy.pdf.
- Calvillo, A. y Székely, A. (2018). *La trama oculta de la epidemia. Obesidad, industria alimentaria y conflicto de interés.* México: El Poder del Consumidor. Recuperado de <http://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2018/02/la-trama-oculta-d-la-epidemia-obesidad-2018.pdf>
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días.* México: FCE, Colmex, FHA.
- Ceccon, E. (2008). La revolución verde. Tragedia en dos actos. *Ciencias*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1(91):21-29.
- CELAC (2014). *Proyecto de Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025.* Santiago: FAO-CEPAL-ALADI. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-bo925s.pdf>
- Centro de Estudios Ambientales Vitoria-Gasteiz. (2016). *Estrategia Agroalimentaria de Vitoria-Gasteiz.* Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Recuperado de http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u6d939fe2_1523968eb86__7e24
- Chemnitz, C., Luig, B. y Schimpf, M. (2017). *AgriFood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat.* Brussels: Heinrich Böll Foundation-Rosa Luxemburg Foundation, Friends of the Earth.
- Chicago Council on Global Affairs. (2013). *Feeding an Urban World: A Call to Action.* Emerging Leaders Perspective Series. Chicago. Recuperado de <https://www.thechicagocouncil.org/publication/feeding-urban-world-call-action>. Consultado 23 de octubre 2016.

- City of Vancouver. (2013). *What Feed Us: Vancouver Food Strategy*. Vancouver. Recuperado de <http://vancouver.ca/files/cov/vancouver-food-strategy-final.PDF>
- Cuadra, H. (2015). Polanyi mestizo. Una interpretación de los procesos sociales de Estado y mercado en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, LX (224): 133-162.
- De Schutter, O. (2012). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación sobre su misión a México del 13 al 20 de junio de 2011*. México: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/mex_es_mexicanversion.pdf.
- Cuéllar, J.A. (2011). *Programa de seguridad alimentaria: experiencias en México y otros países*. México: CEPAL, sede subregional México.
- Davis, M. (2006). *Los holocaustos de la era victoriana tardía. El Niño, las hambrunas y la formación del Tercer Mundo*. España: Publicacions de la Universitat de Valencia.
- Debru, J. Sylvie, A. Bricas, N. Conaré, D. (2017) (Eds.). *Urban Food Policies. Proceedings of the international meeting of experiences in Africa, Latin-America and Asia. 16-18 November*. Montpellier, France. Recuperado de https://issuu.com/chaireunescoadm/docs/01-actespau_en_20juin
- De Castro, J. (1969). *Geografía del hambre. El dilema brasileño ¿Pan o acero?* Buenos Aires: Ediciones Solar.
- De Sousa Santos. B. (2011) (Coord.). *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Deutsch, L., Dyball, R. y Steffen, W. (2013). Feeding Cities: Food Security and Ecosystem Support in an Urbanizing World. En Elmqvist, T., Fragkias, M., Goodness J. y Güneralp, B. (Eds.). *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities. A Global Assessment*. Dordrecht- Heidelberg-New York-London: Springer.
- Dubbelin, M., Bucatariu, C., Santini, G. (2016). *City Region Food Systems and Food Waste Management: Linking Urban and Rural Areas for Sustainable and Resilient Development*. Bonn, Eschborn: Gizz-RUAF-FAO. Recuperado de http://www.ruaf.org/sites/default/files/2016_GIZ%2CFAO%2CRUAF_CityRegionFoodSystems%20and%20FoodWasteManagement_digital.pdf
- Edelman, M., Weiss, T., Baviskar, A., Borrás, S. y Holt-Giménez, E. (2014). Introduction: Critical Perspectives on Food Sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6): 911-931.
- El Barzón-Oxfam-México. (2013). *Poverty and Inequality Report: Mexico*. Recuperado de <http://csnbricsam.org/wp-content/uploads/2013/08/Mexico-Inequality-Report.pdf>
- El Poder del Consumidor. (8 de junio 2017) *Esta semana así les pagaron a los productores en la Central de Abasto*. [Video]. México. Recuperado de: <https://www.facebook.com/elpoderdelc/videos/1551276421573182/?pnref=story>
- El Poder del Consumidor. (8 de febrero de 2017). *El etiquetado nutrimental mexicano viola el derecho a la salud, a la alimentación de calidad y a la información de la población: sentencia de juez*. México. Recuperado de <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/el-etiquetado-nutrimental-mexicano-viola-el-derecho-a-la-salud-a-la-alimentacion-de-calidad-y-a-la-informacion-de-la-poblacion-sentencia-de-juez/>
- El Poder del Consumidor. (2 de julio 2015). *Representa un riesgo para la salud el nuevo etiquetado para alimentos y bebidas*. México. Recuperado de

- <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/representa-un-riesgo-a-la-salud-el-nuevo-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas/>
- El Poder del Consumidor (2014). *Letra muerta la regulación de alimentos y bebidas en nuevo ciclo escolar*. México. Recuperado de <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/letra-muerta-la-regulacion-de-alimentos-y-bebidas-en-escuelas/>
- FAO. (2016). *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*. Boletín 3, febrero de 2016. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i5504s.pdf>
- FAO. (2015). *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO. (2014a). *La FAO en situaciones de emergencia, de la prevención a una situación mejor*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/emergencias/como-trabajamos/es/>
- FAO. (2014b). *The State of Food and Agriculture. Innovation in Family Farming*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>.
- FAO. (2014c). *Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe. Un Informe de la FAO sobre la agricultura urbana y periurbana en la región*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/downloads.html>. Consultado 12 mayo 2015.
- FAO. (2014d). *El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe*, Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4018s.pdf>
- FAO. (2014e). *State of Food and Nutrition Security in Brazil. A Multi-dimensional Portrait*. Brasilia, August 2014.
- FAO. (2013). *La resiliencia de los medios de vida – Programa marco de reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3270s.pdf>.
- FAO. (2012). *Las cooperativas ayudan a construir un mundo mejor. Año Internacional de las Cooperativas. Agronoticias: Actualidad agropecuaria de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/509352>
- FAO. (2006a). *La FAO en México. Más de 60 años de cooperación 1945–2009*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-be792s.pdf>
- FAO. (2006b). *Seguridad alimentaria. Informe de Políticas*. Roma: Dirección de Economía Agrícola y Desarrollo FAO. Junio, 2006 (2). Disponible en: [Diftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf). Consultado 7 de septiembre de 2014.
- FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización de progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf
- FAO. (2003). *Trade Reforms and Food Security. Conceptualizing the linkages*. Roma: Commodity Policy and Projection Service, Commodities and Trade Division. Recuperado de ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf
- FAO. (2001). *The State of Food Insecurity in the World*. FIVIMS Inter-Agency Working Group (IAWG), Roma. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/y1500e/y1500E00.pdf>

- FAO. (2000). *Alimentos para las ciudades. Políticas de abastecimiento y distribución de alimentos para reducir la inseguridad alimentaria urbana*. Serie Alimentos en las ciudades. DS/43-00S Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/003/X8296S/X8296S00.HTM>
- FAO. (1943). *United Nations Conference on Food and Agriculture. Hot Springs Virginia, May 18 to June 3. Final Act and Section Reports*. Washington, D. C.: United States Government Printing Office.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2017). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf>
- FAO, FIDA y PMA. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>.
- FAO-ISU. (2015). *Food in an Urbanized World. The Role of City Region Food Systems in Resilience and Sustainable Development*. Recuperado de <http://www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/horticulture/crfs/foodurbanized.pdf>
- FAO-OPS. (2017). *América Latina y el Caribe. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-Organización Panamericana de la Salud.
- FAO-SAGARPA. (2012). *México: El sector agroalimentario ante el desafío del cambio climático*. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/37/Cambio%20Climatico.pdf>
- FAO-Unión Europea. (2010). *Conceptos y marcos de seguridad alimentaria. Lección 1, ¿Qué es la seguridad alimentaria?, notas de aprendizaje*. Recuperado de <http://www.fao.org/elearning/#/elc/es/Course/FC>
- Fogel, R.W., (2009). *Escapar del hambre y la muerte prematura. 1700-2100. Europa América y el Tercer Mundo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Folke, C. y Elmqvist, T. (2015). Stewardship of the Biosphere in the Urban Era. En Elmqvist, T., Fragkias, M., Goodness J. y Güneralp, B. (Eds.) *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities. A Global Assessment*. Dordrecht- Heidelberg-New York-London: Springer.
- Food Tank. (s.f). *15 Gleaning Initiatives Fighting Food Waste*. USA. Recuperado de <https://foodtank.com/news/2017/11/gleaning-fighting-food-waste/>
- Forster, T. Egal, F., Getz, A., Dubbeling, M. y Renting, H. (2015). *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Fox, J. (1992). *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*. United States of America: Cornell University Press.
- Fox, J. y Haight, L. (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas, University of California, Santa Cruz.
- Friedman, H. y McMichael, P. (1989). Agriculture and the State System: The Rise and Fall of National Agricultures, 1870 to the Present. En McMichael, P., (2015). *Regímenes*

- alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Miguel Ángel Porrúa.
- Fuentes, M. (16 octubre 2012). *Hambre y pobreza*. Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social. México. Recuperado de <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/90-hambre-y-pobreza.html>
- Fundación Dag Hammarskjöld. (1975). Qué hacer: otro desarrollo. *Development Dialogue*, 1(2).
- Gasca, J. (2014). Las grandes empresas de supermercados en México y las consecuencias de su hegemonía en el abasto de alimentos. En Ramírez, A. Cuéllar, J y Ortega, M. (Coord.). *Monopolios: Control de mercados y pérdida de bienestar de los consumidores*. México: Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno-El Barzón.
- George, S. (1980). *Cómo muere la otra mitad del mundo. Las verdaderas razones del hambre*. México: Siglo XXI editores.
- Gemeente Amsterdam. (2013). *Summary Amsterdam Healthy Weight Program*. Amsterdam. Recuperado de www.amsterdam.nl/publish/pages/847273/summary_amsterdam_healthy_weight_programme.pdf+&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- González Navarro, M. (1983). *Cinco crisis mexicanas*. Jornadas; 99. México: El Colegio de México.
- Guinn A. y Hamrick, D. (2014). *Sistemas alimentarios cambiantes y desigualdad. Implicaciones para la seguridad alimentaria y las políticas públicas*. Economic Justice Network-Rede Brasileira pela Integracao dos Povos- People's Budget Initiative-El Barzón-Wada Na Todo-Oxfam. Recuperado de <http://elbarzon.mx/2014/11/desigualdad-y-cambio-del-sistema-alimentario-implicaciones-para-la-seguridad-alimentaria-y-la-politica-publica/>
- Halewood, P., (2011) Trade Liberalization and Obstacles to Food Security: Toward a Sustainable Food Sovereignty. *The University of Miami Inter-American Law Review*, 43(1): 115-136.
- Harvey, D. (2013a). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. España: Ediciones Akal, S. A.
- Harvey, D. (2013b). *Breve historia del neoliberalismo*. España: Akal.
- Herrera-Tapia, F. (2009) Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal, *Estudios Sociales*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. 17(33): 8-39.
- Holt Giménez, E. (2009). "Crisis alimentarias, movimiento alimentario y cambio de régimen. *Revista Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*. Recuperado de <http://www.ecologiapolitica.info/?p=4870>
- Holt-Giménez, E. y Patel, R. (2010). *Rebeliones alimentarias: Crisis y hambre de justicia*. España: Ediciones de Intervención Cultural-El Viejo Topo.
- Hovorka, A., Zeeuw, H. D. y Njenga, M. (Eds.). (2009). *Women feeding cities. Mainstreaming Gender in Urban Agriculture and Food Security*. United Kingdom: Practical Action Publishing–Rugby.
- IFPRI. (2016a). *Global Food Policy Report*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

- IFPRI. (2016b). *Climate Change Impacts and Household Resilience: Prospects for 2050 in Brazil, México and Peru*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Instituto de Pesquisa Economica Aplicada. (2012) *O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros . Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Brasília: Governo Federal Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República-IPEA. Recuperado de http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf
- Jardón-Barbolla. L. (2018). La agroecología como conocimiento necesario para transformar la mutua determinación sociedad naturaleza. *Interdisciplina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. 6(14): 7-28.
- Jarosz, L. (2014) Comparing food security and food sovereignty discourses. *Dialogues in Human Geography* 4(2): 168–181
- Jarosz, L. (2008). The city in the country: Growing alternative food networks in Metropolitan areas. *Journal of rural studies*, 24(3): 231-244
- Jessop, B. (2008). *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jiménez- Ottalongo, R. (2000). El comunitarismo en los pueblos indígenas de México. *Arbor* CLXV, 652: 747-757.
- Kay, S. (2016). *Connecting Smallholders to markets. An analytical Guide*. International Civil Society Mechanism for Relations to the UN Committee on World Food Security. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/cfs43/CSM_Connecting_Smallholder_to_Markets_EN.pdf
- Keohane, R. y Nye, J., (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales.
- Koc, M., McRae, R., Mougeot, L., Welsh, J. (Eds.). (1999). Introduction: Food Security is a Global Concern. En Koc, M., McRae, R., Mougeot, L., Welsh, J. (Eds.). *For hunger-proof cities: sustainable urban food systems*. Ottawa: International Development Centre for Studies in Food Security, Ryerson Polytechnic University.
- Kondoh, K., (2015). The alternative food movement in Japan: Challenges, limits and resilience of the teikei system. *Agriculture and Human Values*. (32): 143-153
- Kuhn, T. (1995). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- La Vía Campesina, (2015). *Agroecología campesina, por la soberanía alimentaria y la Madre Tierra. Experiencias de la Vía Campesina*. Cuaderno 7, 76 pp. Recuperado de <https://viacampesina.org/es/wpcontent/uploads/sites/3/2015/11/CUADERNO%207%20LVC%20ESPANOL.compressed.pdf>
- La Vía Campesina-Grain, (2015). *Las leyes de semillas que criminalizan campesinas y campesinos. Resistencias y luchas*. Recuperado de <http://viacampesina.org/es/images/stories/pdf/Seed%20laws%20booklet%20ES%202.pdf>
- Lang, T., y Heasman, M. (2004). *Food wars: The global battle for mouths, minds and markets*. UK: Earthscan.

- Latham, M. (2002). Nutrición humana en el mundo en desarrollo. Colección FAO, alimentación y nutrición no. 29. Roma: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s00.htm#Contents>
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá. Oportunidades de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo- Editorial Planeta Mexicana.
- Lomnitz, L. A. (1998). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo veintiuno editores.
- López-Almansa, E. (2008). *Contra el hambre: derecho a la alimentación y régimen internacional de ayuda alimentaria al desarrollo*. Valencia: Publicacions Universitat de Valencia-Tirant lo Blanch.
- Luiselli, C. (1980) ¿Por qué el SAM? *Nexos*, 1 de agosto 1980. México.
- Lustig, N. (1994). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Lustig, N. y Pérez, R. (1982) Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos. *Problemas del Desarrollo*. 13 (51/52). México: UNAM.
- Malthus, T.R (1966). *Primer ensayo sobre la población*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maluf, R. (2010). Institutional Framework and Public Policies for Food and Nutrition Security and Sovereignty in Brazil. *Paper presented at the International Conference Dynamics of Rural Transformation in Emerging Economies. Abril 14-16, 2010, New Delhi*.
- Mamani-Oño I. (Coord.) (2013). *Comentando algunos aspectos de la seguridad alimentaria en México y Bolivia*. México: Universidad Autónoma de Chapingo-Juan Pablos Editor.
- Marsden, T. y Morley, A. (2014). Current food questions and their scholarly challenges: creating and framing a sustainable food paradigm. En Marsden, T y Morley, A. (eds.) *Sustainable Food Systems. Building a new paradigm*. Oxon-New York: Earthscan-Routledge.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., Hopenhayn, M. (1994). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan Comunidad-Barcelona: Icaria Editorial.
- McIntosh, W. A. (1996). *Sociologies of food and nutrition*. New York: Springer Science & Business Media.
- McMichael, P. (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Miguel Ángel Porrúa.
- McNair, A. (2012). Estrategias alimentarias alternativas en la Ciudad de Toronto. En Appendini, K. y Rodríguez Gómez, G. (Coord.) *La paradoja de la calidad. Alimentos mexicanos en América del Norte*. México: El Colegio de México.
- Mendes, W. (2008). Implementing social and environmental policies in cities: The case of food policy in Vancouver, Canada. *International Journal of Urban and Regional Research*. 32(4): 942-967.
- Mengpin, G. Friedich, J. y Damassa, T. (25 noviembre 2014). *6 Graphs Explain the World's Top Ten Emitters*. [Blog Post]. Washington, D.C.: World Resources Institute. Recuperado de <https://wri.org/blog/2014/11/6-graphs-explain-world%E2%80%99s-top-10-emitters>
- Miranda, A. (21 noviembre 2015). ¿Funciona el impuesto a las bebidas azucaradas? *Crónica*. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/931713.html>
- Moore-Lappé, F. Collins, J. y Esparza, L. (1998). *World Hunger: 12 Myths*. New York: Food First-Grove Press.
- Moragues, A., Moschitz, H., Neimane, I., Nilsson, H., Pinto, M., Ruiz, R., Thuswald, M., Tisenkopfs, M. y Halliday, J. (2013) *Urban Food Strategies: the rough guide to*

- sustainable food systems*. Document developed in the framework of the FP7 project Foodlinks (GA No. 265287). Recuperado de http://www.foodlinkscommunity.net/fileadmin/documents_organicresearch/foodlinks/publications/Urban_food_strategies.pdf
- Moragues-Faus, A. y Morgan, K., (2015). Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy. *Environmental and Planning*. 47(7): 1558-1573.
- Murphy, S. y Schiavoni, C., (2017). Diez años tras la crisis alimentaria mundial: Afrontar el reto del derecho a la alimentación. En Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición. *Vencer la crisis alimentaria mundial*. Alemania.
- Natera, P.A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Nacional Autónoma de México 67(4): 755-791.
- OMS. (2016). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/206450/1/9789243510064_spa.pdf?ua=1
- ONU. (2008). *Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas. Los pueblos indígenas en áreas urbanas y la migración: retos y oportunidades*. Recuperado de http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/indigenous_migration_sp.pdf
- ONU-Consejo Económico y Social. (1999). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observación General 12, 20 Periodo de sesiones*. Ginebra, 12 de mayo 1999. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/General_Comment_12_ES.pdf
- OPS. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington, D.C.: OPS-OMS Oficina Regional de las Américas. Recuperado de http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf
- Pacto de Política Alimentaria de Milán. (2015). Recuperado de http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/06/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_ES.pdf
- Pacto de Política Alimentaria de Milán. (2016). *Winning Practices from Cities of the Milan Pact Awards 2016*. Recuperado de <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2016/11/MPA-2016-winning-good-practices.pdf>.
- Patel, R. (2009). *Stuffed and Starved. The Hidden Battle for the World's Food System*. Toronto: Harper Collins Publishers.
- Pérez, L. (11 de marzo 2015) Mancera inaugura Banco de Alimentos en el D.F. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/03/11/1012913>
- Power, E. M. (1999). Combining social justice and sustainability for food security. En Koc, M., McRae, R., Mougeot, L. y Welsh, J. (Eds). *For hunger-proof cities: Sustainable urban food systems*. Ottawa: International Development Research Centre-Centre for Studies in Food Security, Ryerson Polytechnic University.
- Pilcher, J. M. (2001) *¡Vivan Los Tamales! La comida y la construcción de la identidad mexicana*. México: CIESAS, CONACULTA, Ediciones de la reina roja.
- Polanyi, K. (1992). *La Gran Transformación: Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

- Pratt, M.L. (1997) *Ojos imperiales. Literatura de viajes y transculturación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Quijano, A. (2011). ¿Sistemas alternativos de producción? En De Sousa Santos. B. (Coord.). *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rehill, C. (2013.) Peace Profile: Herbert José de Souza. *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 25: 596–603.
- Rendón, A. y Morales, A. (2008). Grupos económicos en la industria de alimentos. La estrategia de Gruma. *Argumentos*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. 21(57): 87-112.
- Rhodes, W. A. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. XLIV, 652-667.
- Rivera Márquez, J.A, (2012). *Alimentación y nutrición: determinantes sociales de la Salud*. Ponencia presentada ante el Foro Nacional para la Construcción de la Política Alimentaria y Nutricional, FONAN celebrado 11 y 12 de junio 2012 en la Ciudad de México.
- Robles Berlanga, H. (2013). *Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico 2003-2013*. México: Subsidios al Campo. Recuperado de http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/subsidios-pdf/8.PesupuestoEspecial.pdf.
- Rocha, C. (2017). Belo Horizonte's approach to food security. En Hawkes, C y Halliday, J. (Eds.) *IPES-Food. What makes urban food policy happen? Insights from five case studies* International Panel of Experts on Sustainable Food Systems.
- Rocha, C. (2016). Belo Horizonte: The Opportunities and Challenges of Urban Food Security Policy. En Deakin, M., Diamantini, D. Borrelli, E. (Eds.) *Governance of City Food Systems: Case Studies From Around the World*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Rocha, C. (2014). A right to Food Approach: Public Food Banks in Brazil. En Riches, G. y Silvestri, T. (Eds.) *First World Hunger Revisited: Food Charity or The Right to Food Approach?* Second Edition. USA: Palgrave-MacMillan.
- Rocha, C., Burlandy, L. y Maluf, R., (2012). Small farms and sustainable rural development for food security: The Brazilian experience. *Development Southern Africa* 29(4).
- Rocha, C. y Lessa, I. (2009). Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies* 14 (4).
- Rockström, J. y Sukhdev, P. (13, June, 2016). *How food connects all the SDGs*. Keynote Speech at EAT Stockholm Food Forum. Recuperado de <http://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-how-food-connects-all-the-sdgs.html>.
- Rubio, B., (2015). La soberanía alimentaria en México: una asignatura pendiente. *Mundo Siglo XXI*, México: CIECAS-IPN, 36 (X): 57-70.
- Rubio, B. (2014). *El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos*. México: Universidad Autónoma de Chapingo-Colegio de Postgraduados-Universidad Autónoma de Zacatecas-Juan Pablos Editor.
- Rubio, B. (2006a). Voces de la desesperanza: La desestructuración alimentaria en México (1994-2004) *Gaceta Laboral*. Maracaibo, 12 (1): 71-92.

- Rubio, B., (2006b). La política rural de Vicente Fox: entre la simulación y el desdén. 2000-2006. *Mundo Siglo XXI*. México: CIECAS-IPN, 5: 41-51.
- Sanderson, E. (1983). *Trade Aspects of the Internationalization of Mexican Agriculture: Consequences for the Mexican Food Crisis*. Monograph Series, 10. San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, University of California.
- Santos-Baca, A. (2014). *El patrón alimentario del libre comercio*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, CEPAL.
- Sen, A. (2007) ¿Por qué debemos preservar la lechuga moteada? En Sen, A. y Kliksberg, B. *Primero la gente*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. España: Editorial Planeta.
- Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. New York: Oxford University Press.
- Sen, A. y Dréze, J. (2002). *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaw, John, D. (2007). *World Food Security. A History since 1945*. New York: Palgrave MacMillan.
- Shiva, V. (2003). *Cosecha robada, el secuestro del suministro mundial de alimentos*. España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Schanbacher, W. D. (2010). *The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty*. USA: ABC-CLIO, LLC.
- Smith, A. (1997). *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A. (2015). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sonnino *et al.* (2014). Reflexive Governance for Food Security: The example of School Feeding in Brazil. *Journal of Rural Studies*, 36:1-12.
- Sonnino, R. (2014). The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2): 190-200.
- Sonnino, R., Moragues Faus, A., y Maggio, A. (2014). Sustainable food security: an emerging research and policy agenda. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 21(1):173-188.
- Sonnino, R. y Spayde, J. (2014). The “new frontier”? Urban Strategies for food security and sustainability. En Marsden, T y Morley, A. (eds.) *Sustainable Food Systems. Building a new paradigm*. Oxon-New York: Earthscan-Routledge.
- Soto, J.M. et al., (2003). *Evaluación de resultados del Programa Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Reporte final del periodo enero-diciembre 2002*. D.F: ITESM-Centro de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2002/EE_Tortilla_2002/Liconsa_Tortilla2.pdf
- Spalding, R. (1985). El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): Ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos*, 3(8):315-349.
- Tabb, W. K. (1999). *Reconstructing Political Economy. The Great Divide in Economic Thought*. London- New York: Routledge.
- UNESCO-ISSC-IDS. (2016). *World Social Science Report. Challenging Inequalities: Pathways to a Just World*. France: ISSC, the Institute of Development Studies (IDS) and UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002458/245825e.pdf> .
- UNICEF. (2014). Análisis de la situación nutricional de los niños menores de cinco años en Paraguay a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos y Condiciones de Vida 2011-2012.

- Asunción, Paraguay: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado de https://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicefpy_analisis_situation_nutricional.pdf
- United Nations. (2014). *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*. New York: Department of Social and Economical Affairs. Recuperado de <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>
- Van der Ploeg, J.D. (2010). *Nuevos campesinos. Campesinos e imperios alimentarios*. Barcelona: Ical Editorial.
- Vivero, J. L. (2014). Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario justo. En Ximena Erazo, (Ed) *Seguridad alimentaria, Derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*, Santiago de Chile: Fundación Henry Dunant-LOM Ediciones.
- Walmart México y Centroamérica. (2013). *Informe Financiero y de Responsabilidad Social, 2013*. Recuperado de <http://walmartmexico.com.mx/thumbnails/2013.pdf>
- Windfuhr, M. y Jonsén, J. (2005). *Soberanía Alimentaria Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. UK: FIAN- Internacional, ITDG Publishing-The Schumacher Centre for Technology and Development.
- Wolf, E. R. (1987). *Europa y la gente sin historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Future Council. (2014). *Regenerative Urban Development: A Roadmap to the City we need*. Recuperado de http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/WFC_Report_2014_-_Regenerative_Urban_Development_A_Roadmap_to_the_City_We_Need.pdf
- World Future Council. (2009). *Celebrating the Belo Horizonte Food Security Program. Future Policy Award 2009: Solutions for the Food Crisis*. Hamburg, Germany: World Future Council. Recuperado de https://www.worldfuturecouncil.org/file/2016/01/WFC_2009_Future_Policy_Award.pdf
- World Urban Forum 7. (2014). *City Region Food Systems. Sustainable Food Systems and Urbanization. Call for Global Action*. Medellín, Colombia. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/documents/Call_for_Global_Action_City_Region_Food_Systems_V0.1.pdf
- Yanes, P. (2016): ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal? *Acta Sociológica*. Universidad Nacional Autónoma de México, XLV (70): 129-149.
- Ziegler, J. (2013). *Betting on Famine. Why the World Still Goes Hungry*. London-New York: The New Press.

Documentos gubernamentales.

- Banco de México-FIRA (2016a). *Panorama Agroalimentario. Maíz 2017*. México: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura-Dirección de Investigación y Evaluación Económica y Sectorial.
- Banco de México-FIRA (2016b). *Panorama Agroalimentario. Frijol 2017*. México: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura-Dirección de Investigación y Evaluación Económica y Sectorial.
- Banco de México-FIRA (2016c). *Panorama Agroalimentario. Leche y lácteos 2017*. México: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura-Dirección de Investigación y Evaluación Económica y Sectorial.

- Banco de México-FIRA (2016d). *Panorama Agroalimentario. Carne de cerdo 2017*. México: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura-Dirección de Investigación y Evaluación Económica y Sectorial.
- Banco de México-FIRA (2016e). *Panorama Agroalimentario. Avicultura carne 2016*. México: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura-Dirección de Investigación y Evaluación Económica y Sectorial.
- Banco de México (s.f.). *Balanza de productos Agropecuarios*. México: Sistema de Información Económica-Banxico. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE122&locale=es>
- CDHDF. (2015). *Informe Especial. El derecho humano a la alimentación en el Distrito Federal. Parte II Orientaciones de Política Pública con enfoque en derechos humanos*. México, D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Recuperado de <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/02/informe-alimentacion-2.pdf>
- Coneval. (2017). *Evolución mensual de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx.
- Coneval. (2015). *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf.
- Coneval. (2014a). *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición. Resumen Ejecutivo*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf
- Coneval. (2014b). *Resultados de pobreza en México a nivel federal y por entidades federativas. Anexo estadístico de pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx .
- Coneval. (2012). *Informe de evaluación específica de desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa de apoyo al ingreso agropecuario Procampo para Vivir Mejor*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Recuperado de [http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/Evaluaciones%20Espec%20de%20Desempe%C3%B1o%20\(EED\)%202012%20-%202013/S231%20Completo.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/Evaluaciones%20Espec%20de%20Desempe%C3%B1o%20(EED)%202012%20-%202013/S231%20Completo.pdf)
- Coneval. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Evaluacion-Estrategica-de-Nutricion-y-Abasto.aspx>
- Coneval. (s.f). *Análisis de los avances de la Cruzada en materia de planeación, cobertura, y operación y resultados. Resumen Ejecutivo*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado de

- http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_AVANCES_CNCH_030815.pdf.
- Cuarto Informe de Gobierno. (1 septiembre 2016). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República. Recuperado de <https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/CuartoInforme2015-2016.pdf>
- ENCC. (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40*. México: Gobierno de la República. Recuperado de <https://www.gob.mx/inecc/documentos/estrategia-nacional-de-cambio-climatico-vision-10-20-40>
- Evalúa-D.F. (2010). *Satisfacción de necesidades alimentarias en el D.F.* Distrito Federal: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social. Recuperado de <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/satnecal.pdf>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México. (31 de enero 2018). Aviso por el que se da a conocer las Reglas de Operación del Programa Social de Desarrollo Agropecuario y Rural, 2018 (Impulso a las actividades rurales y agropecuarias en la Ciudad de México). Tomo II.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (27 marzo 2015). Reglas de Operación del Programa Aliméntate 2015. No. 59.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (29 enero 2015). Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal para el Ejercicio 2015. No.20 Tomo I.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (28 enero 2015). Reglas de operación del programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal 2015. Reglas de operación del programa comedores comunitarios 2015. Reglas de operación para el programa de comedores públicos 2015. No. 19.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (30 enero 2014a). Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, para el Ejercicio Fiscal 2014. No. 1788bis.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (30 enero 2014b). Reglas de operación del programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal 2014. Reglas de operación del programa comedores comunitarios 2014. Reglas de operación para el programa de comedores públicos 2014. No. 1788.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (17 octubre 2013). Acuerdo por el que se ordena la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México que Coordine la Aplicación de Programas y Acciones para Garantizar la Seguridad Alimentaria de la Población. No. 1714.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (11septiembre 2013). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-201. No. 1689.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (30 enero 2013). Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. No. 1533bis.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (31 enero 2012). Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación de los programas de desarrollo social, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para el ejercicio 2012. No. 1279.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (31 enero 2011a).Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación de los programas de desarrollo social, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para el ejercicio 2011. No. 1023bis.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (31 enero 2011b). Lineamientos y mecanismos de operación del Programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal 2011. No. 1023bis.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (4 enero 2011). Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comedores Comunitarios 2011. No. 1004.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (3 enero 2011). Lineamientos y mecanismos de operación para el Programa de Comedores Públicos. No. 1003.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (29 enero 2010). Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para el ejercicio 2010. No.769.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (28 enero 2010). Lineamientos y Reglas de Operación del Programa de Comedores Públicos 2010. No. 768.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (26 enero 2010). Lineamientos y Reglas de Operación del Programa de Comedores Comunitarios 2010. No. 766.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (25 enero 2010). Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, residentes en el Distrito Federal 2010. No. 765.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (30 enero 2009). Programas de Desarrollo Social a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009. No. 516bis.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (30 de enero 2009). Lineamientos y mecanismos de operación de los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, 2009. No. 516.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (26 enero 2009). Lineamientos y Reglas de Operación del Programa de Comedores Públicos 2009. Lineamientos y Reglas del Programa Comedores Comunitarios. No. 512
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. (8 de noviembre 2007). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012. No. 208bis.
- Grupo Técnico Pérdidas y Mermas de Alimentos de la Cruzada Nacional contra el Hambre. (2013). *Índice de desperdicio de alimentos en México*. México: Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <http://sinhambre.gob.mx/wp.../2014/.../Indice-de-Desperdicio-de-Alimentos-en-México.doc>.
- INEGI. (2016). *Indicadores de ocupación y empleo*. México. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de medio camino, ENSANUT 2016. Informe final de resultados*. México, D.F.: Instituto Nacional de Salud Pública-Secretaría de Salud. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209093/ENSANUT.pdf>
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2013). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. ENSANUT 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública- Secretaría de Salud. Recuperado de <https://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederal-OCT.pdf>
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. ENSANUT 2012. Resultados Nacionales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública- Secretaría de Salud. Recuperado de <https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>

- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2015) *Kilos de más, pesos de menos. Los costos de la obesidad en México*. México: IMC. Recuperado de http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/20150311_ObesidadEnMexico_DocumentoCompleto.pdf
- Ley de Seguridad alimentaria y nutricional para el Distrito Federal. (17 de septiembre de 2009) .Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 677.
- Ley General de Salud. (14 de octubre de 2015). México: Diario Oficial de la Federación. Tomo DCCXLV (10).
- Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal. (18 de noviembre de 2015). Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 220.
- Ley de Huertos Urbanos en la Ciudad de México. (16 de febrero de 2017). Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 9bis.
- Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México. (16 de febrero de 2017). Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 9bis.
- Programa de Modernización del Campo. (1990). En *Revista de Comercio Exterior*. 40 (10). Banco de Comercio Exterior. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/167/9/RCE9.pdf>.
- SAGARPA. (2016). Balanza Comercial Agroalimentaria. Enero junio-2016. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/datosabiertos/sagarpa/Documents/2016_08_18_Balanza_Agroalimentaria_enero_junio_EU.pdf
- SAGARPA-FAO. (2003).Informe de Evaluación Nacional. Fomento Agrícola. Recuperado de <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Evaluaciones%20Externas%2020012006/Attachments/103/2002%20Fomento%20Agricola.pdf>
- Secretaría del Medio Ambiente. (2016) *¿Qué es el mercado de trueque?* Página web de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Recuperado de http://data.sedema.cdmx.gob.mx/mercadodetrueque/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=29
- Sin Hambre, Cruzada Nacional. (s.f.). Definición de hambre en la CNCH. Página web. Recuperado de <http://sinhambre.gob.mx/definicion-de-hambre-en-la-cnch/>.