

Reportes del CEDRSSA Volumen II



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



CEDRSSA

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

México, mayo de 2015

Reportes del CEDRSSA
Volumen II

D.R. © Honorable Cámara de Diputados
LXII Legislatura / Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque, 15960 México, D.F.

ISBN 978-607-9423-24-7

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

Responsables de la edición
Yadira Elizabeth Flores Suárez y Horacio Vázquez Flora

Cuidado de la edición
Información Audio Visual y Escrita, SA de CV

Supervisión técnica de la edición
Gladis Martha Adriana Ugalde Vitelly e Irma Leticia Valera Jaso

Diseño y formación de portada
Guadalupe Cárdenas Pérez

Diseño y formación de interiores
Juan Carlos Rosas Ramírez






Fotografías *Rashide Frías/Cuartoscuro*: Portada y páginas 30, 32, 48, 50, 80, 82 y 196.
Guadalupe Carrillo/Cuartoscuro: Portada y página 64.
Bernardino Hernández/Cuartoscuro: Portada y página 8.
Iván Stephens/Cuartoscuro: Portada y página 132.
José I. Hernández/Cuartoscuro: Páginas 4, 130 y 176.
Juan José Estrada Serafín/Cuartoscuro: Página 12.
<http://cdn.posta.com.mx>: Página 66.
Especial/Cuartoscuro: Página 110.
<http://www.cafesanmarcos.com>: Página 112.
J. Guadalupe Pérez/Cuartoscuro: Página 162.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

[REPORTE 13]

Septiembre de 2014

CONSUMO, DISTRIBUCIÓN Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS: EL CASO DEL COMPLEJO MAÍZ-TORTILLA

-  1. Estadísticas básicas del maíz
-  2. Datos básicos del consumo de tortilla
-  3. Comparativo de precios maíz-tortilla
-  4. Sistemas de elaboración de tortilla
-  5. Alternativas



CONSUMO, DISTRIBUCIÓN Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS: EL CASO DEL COMPLEJO MAÍZ-TORTILLA

El principal producto de la agricultura y la alimentación en México es el maíz, tanto por la superficie que se destina a su siembra como por los volúmenes obtenidos de este cereal y por la cantidad consumida por la población, en su principal forma de procesamiento que es la tortilla.

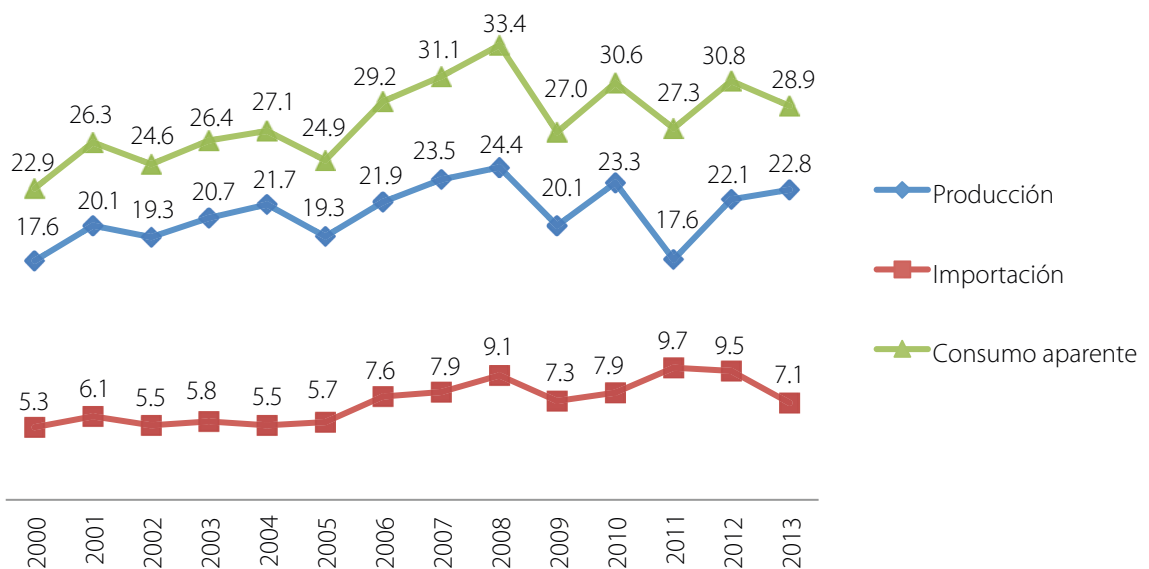
1. ESTADÍSTICAS BÁSICAS DEL MAÍZ

Con base en la estadística de los granos básicos del periodo 2000-2013, el consumo aparente anual de maíz es en promedio de 28 millones

de toneladas, de las cuales, también en promedio, la producción nacional aporta 21 millones y la importación contribuye con 7 millones, representando estas últimas un 25 por ciento del consumo aparente.

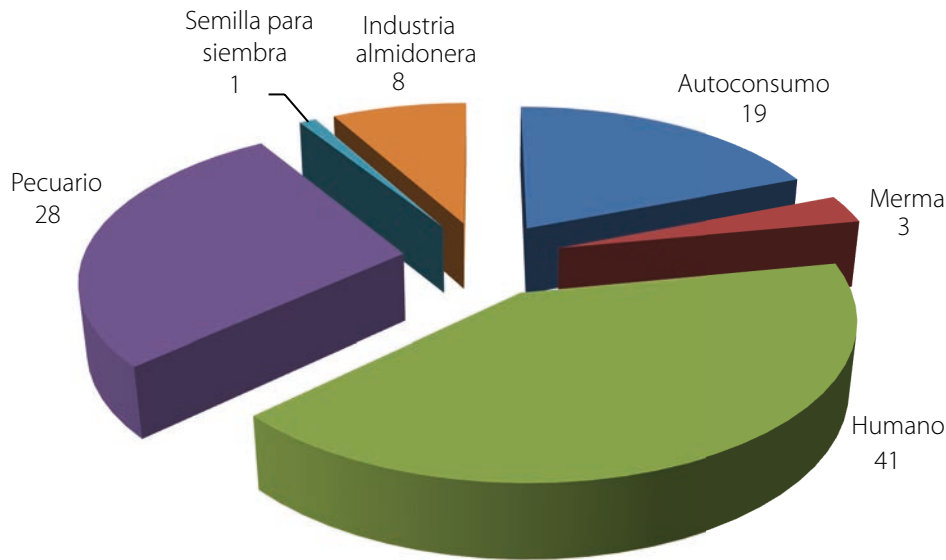
La estadística muestra una tendencia creciente en el consumo aparente, producción e importación de maíz, pues de un promedio del periodo 2000-2002 de 25, 19 y 6 millones de toneladas, respectivamente, se convierte en 29, 21 y 9 millones de toneladas en el trienio 2011-2013.

Gráfica 1. Producción, importación y consumo de maíz 2000-2013 (millones de toneladas)



Fuente: Elaboración propia con información del Anexo Estadístico del 1er Informe de Gobierno.

Gráfica 2. Usos del maíz en México (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Balance y disponibilidad de granos de SIAP-Sagarpa.

El consumo aparente per cápita también aumentó, al pasar de 248 a 254 kilogramos comparando los promedios de los periodos antes mencionados.

El alto consumo per cápita de maíz tiene que ver con los usos que se le da, que van más allá de su uso directo en la alimentación. De acuerdo con estimaciones de la Sagarpa y considerando el promedio de 28 millones de toneladas de consumo aparente, 16.8 millones (60%) se utilizaría en la alimentación humana, de los cuales 5.3 millones (19%) es en la forma de autoconsumo por sus productores y 11.5 millones (41%) lo consume la población no productora, que lo adquiere ya transformado en tortilla y otros productos. El siguiente uso es el pecuario, que se estima asciende a 7.8 millones de toneladas (28%), le sigue el uso como materia prima de la industria almidonera que se estima en 2.2 millones de toneladas (8%), las mermas ascienden a 840 mil

toneladas (3%) y su uso como semilla se estima en 280 mil toneladas (1%).

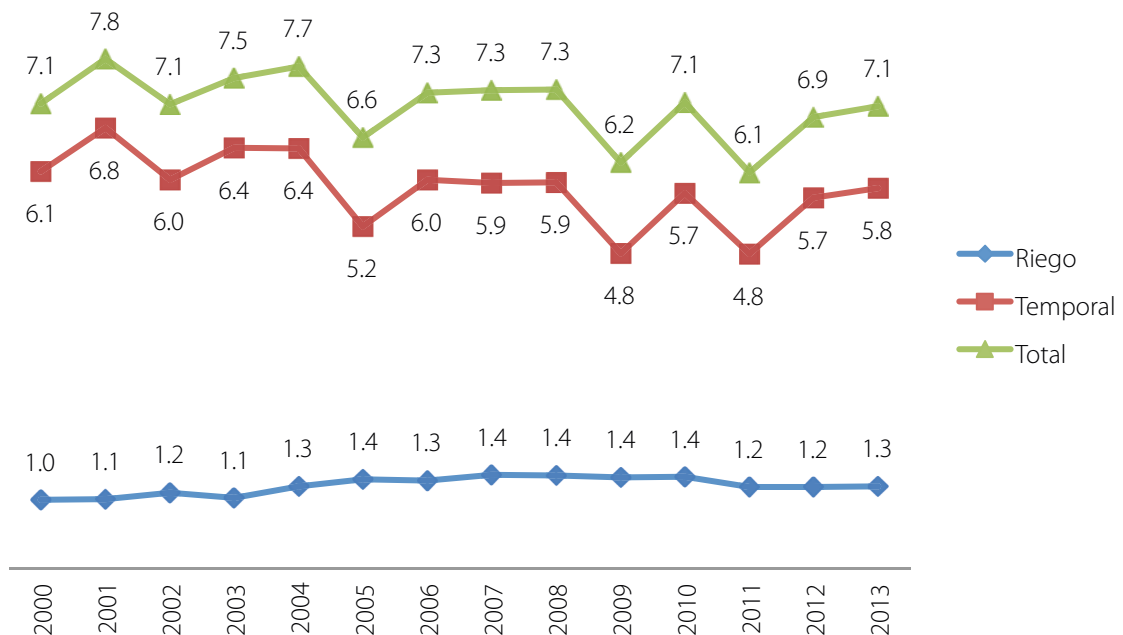
En cuanto a la producción nacional, que como se ha mencionado ha crecido, cabe comentar que esto se logró por el aumento de los rendimientos por hectárea, pues la superficie sembrada y cosechada ha disminuido por el abandono de su cultivo por un sector de productores, principalmente por razones climáticas.

El aumento en los rendimientos por hectárea fue posible por la combinación de varios factores, el primero a destacar es el incremento de la superficie sembrada de maíz en áreas de riego, en las que los rendimientos por hectárea son tres veces más altos que en las áreas de temporal, situación que compensa la disminución observada en la superficie cosechada de maíz en estas áreas. El segundo factor es el aumento en los rendimientos tanto en áreas de riego como de temporal, lo cual es resultado de las mejoras

que realizan los productores en sus prácticas agrícolas, como son el uso de semillas mejoradas más rendidoras o por el mejoramiento de maíces criollos que realiza un sector de los produc-

tores de temporal; el aumento en las densidades de siembra; y en el caso de los productores con riego, se destaca el uso de la fertirrigación en el cultivo del maíz.

Gráfica 3. Superficie cosechada de maíz según régimen de humedad (millones de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Siacon-Sagarpa.

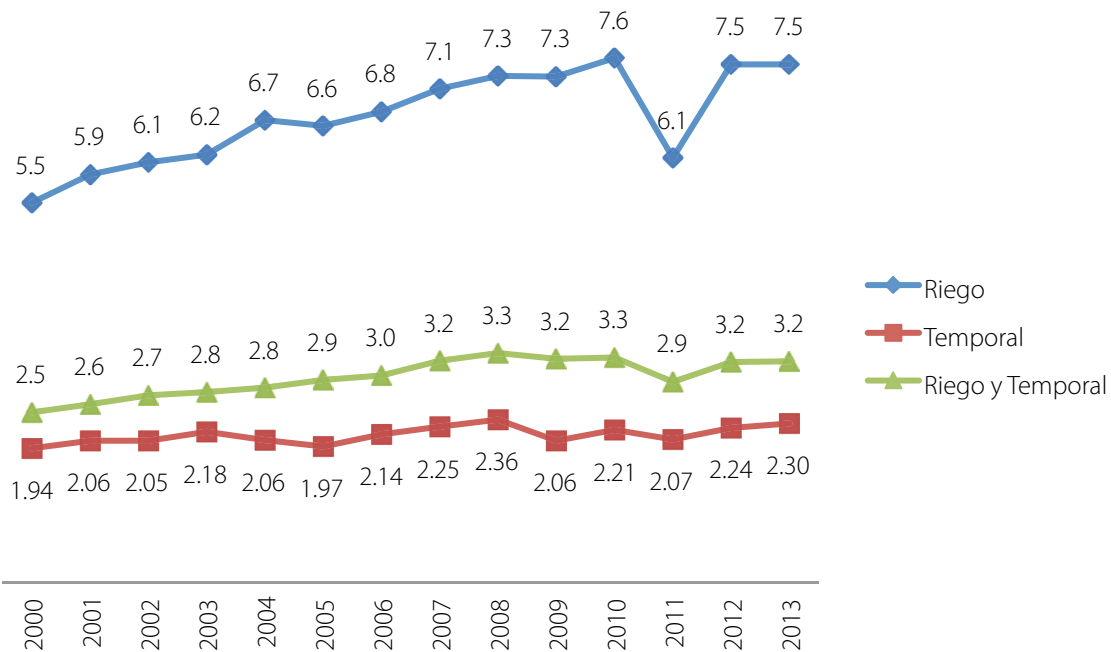
La estadística de la superficie de riego cosechada de maíz nos indica que de un millón de hectáreas en el año 2000, se pasó a 1.3 millones en el año 2013, habiendo años como los del periodo 2007-2009 en que estas ascendieron a 1.4 millones de hectáreas. En la superficie cosechada en áreas de temporal de 6.1 millones de hectáreas del año 2000 se pasó a 5.8 millones en el año 2013, observándose años en que estas fueron de 6.4 millones de hectáreas (Gráfica 3).

En los rendimientos por hectárea de maíz, se observa que de un promedio de 2.46 tonela-

das en el año 2000 se pasó a 3.20 en el año 2013, considerando al total de la superficie cosechada. En el caso de las áreas de riego, se pasó de 5.5 a 7.5 toneladas por hectárea, comparando los mismos años, lo cual significó un incremento del 36 por ciento; en las áreas de temporal el cambio fue de 1.94 a 2.30 toneladas por hectárea, que representa un aumento del 18 por ciento.

La superficie cosechada resulta de la diferencia entre la superficie sembrada y la siniestrada que, en el caso de esta última, alcanza anualmente cifras significativas en el maíz, teniendo

Gráfica 4. Rendimientos por hectárea cosechada de maíz según régimen de humedad (toneladas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Siacon-Sagarpa.

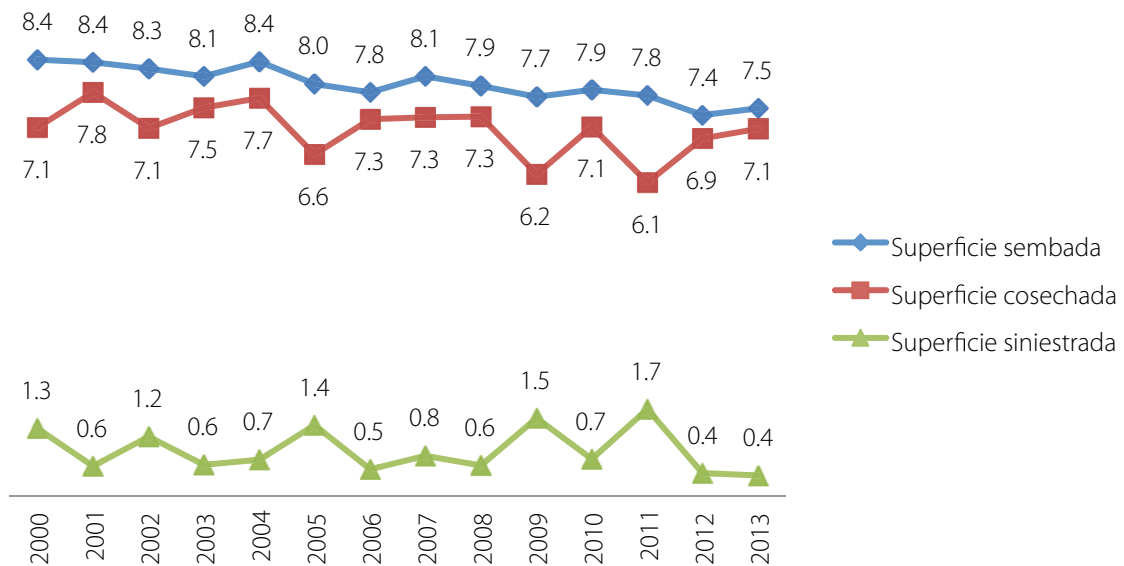
en cuenta que la mayor superficie sembrada es de temporal, lo que le imprime cierto grado de aleatoriedad a la producción y por otra parte, los cambios en el clima, incorporan la presencia de fenómenos meteorológicos atípicos en ciertas regiones que repercuten en los siniestros agrícolas, como fue el caso de las heladas en la región noroeste del país en 2011, que afectó las siembras de maíz en áreas de riego.

El promedio anual de superficie siniestrada de maíz es de 880 mil hectáreas. En los años 2009 y 2011 la superficie siniestrada fue superior a 1.5 millones de hectáreas a consecuencia de la presencia de heladas atípicas en el noroeste y sequías severas en el centro y norte del país. En esos años la producción fue menor a la media del periodo, en un millón de toneladas en 2009 y en

más de tres millones en el 2011, afectaciones en la producción que repercutieron en los precios del maíz y sus principales productos, los cuales se incrementaron tanto para el productor como al consumidor.

En relación con los precios del maíz, cabe apuntar que también son determinados en gran proporción por los precios internacionales y más específicamente por los de la bolsa de granos de Chicago. En función de que se importa en promedio de alrededor del 25 por ciento del consumo interno y de que la oferta norteamericana es de cientos de millones de toneladas, con excedentes de exportación medidos en decenas de millones de toneladas. De hecho, la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca) define, a par-

Gráfica 5. Evolución de la superficie sembrada, cosechada y siniestrada de maíz (millones de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Siacon-Sagarpa.

tir de las cotizaciones de esa bolsa, su política de agricultura por contrato y de apoyos a la comercialización, en especial de coberturas de riesgos por variaciones en los precios.

2. DATOS BÁSICOS DEL CONSUMO DE TORTILLA

Es importante tener en cuenta que el maíz se consume principalmente en forma procesada y el principal producto es la tortilla, que es el componente más importante de la alimentación de la población, considerando el volumen consumido por persona, que lo convierte en la principal fuente calórica y de otros nutrientes esenciales. De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en el medio urbano el consumo anual per cápita de tortilla es de 56.7 kilogramos y en el medio rural es de 79.5.

Si se considera que en 2013 la población rural ascendió a 28.4 millones de personas y la urbana de 90 millones, se puede estimar el consumo anual de tortilla en 7.4 millones de toneladas y que para producirse requirieron 5.0 millones de toneladas de maíz grano, estimación hecha a partir de un rendimiento de 1.48 kilogramos de tortilla por uno de maíz. A este requerimiento habría que sumarle el maíz grano que la población rural consume, que fue estimado por Coneval en 25.6 kilogramos por persona, que multiplicado por la población rural da 728 mil toneladas.

A estas cifras se adiciona un consumo de la población urbana de cereales preparados de 1.2 kilogramos por persona, que asumiendo que sean preparados con maíz, da 108 mil toneladas; la suma total de estas estimaciones del consumo de maíz asciende a 5.8 millones de toneladas. Considerando otras formas de consumir el maíz a las ya mencionadas, como son los atoles,

tamales y botanas, se puede estimar este consumo con un 25 por ciento adicional a la suma mencionada, lo cual arroja que el consumo del maíz en la alimentación asciende a 7.3 millones de toneladas, cantidad muy distinta a los 16.8 millones de toneladas calculada a partir de los usos estimados del maíz por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

Como se mencionó, en estos últimos 16.8 millones se consideran 5.3 millones de toneladas de autoconsumo, cantidad bastante elevada si se parte de las Unidades de Producción productoras de maíz y sus dependientes económicos, que de acuerdo con el Censo Agropecuario 2007, las primeras ascienden a 2.8 millones y los dependientes económicos de las mismas se estiman en 8 millones de personas, que en conjunto daría 10.8 millones de personas que podrían participar en el autoconsumo de maíz, y considerando un consumo elevado en la alimentación de maíz por persona de 144 kilogramos al año, este autoconsumo sumaría 1.5 millones de toneladas, por lo que existe un excedente en la estimación del autoconsumo de aproximadamente 3.8 millones de toneladas. Este excedente puede explicarse, en parte, por lo siguiente: en el caso de los productores que cuentan con crianza de animales de traspatio (aves y cerdos, principalmente), por el grano que utilizan para alimentarlo; por las pérdidas posteriores a las cosechas debido a almacenamientos inadecuados; y por las ventas que realizan en los mercados locales y regionales de los excedentes que resultan una vez satisfechas sus necesidades alimentarias y del cual no se tienen registros.

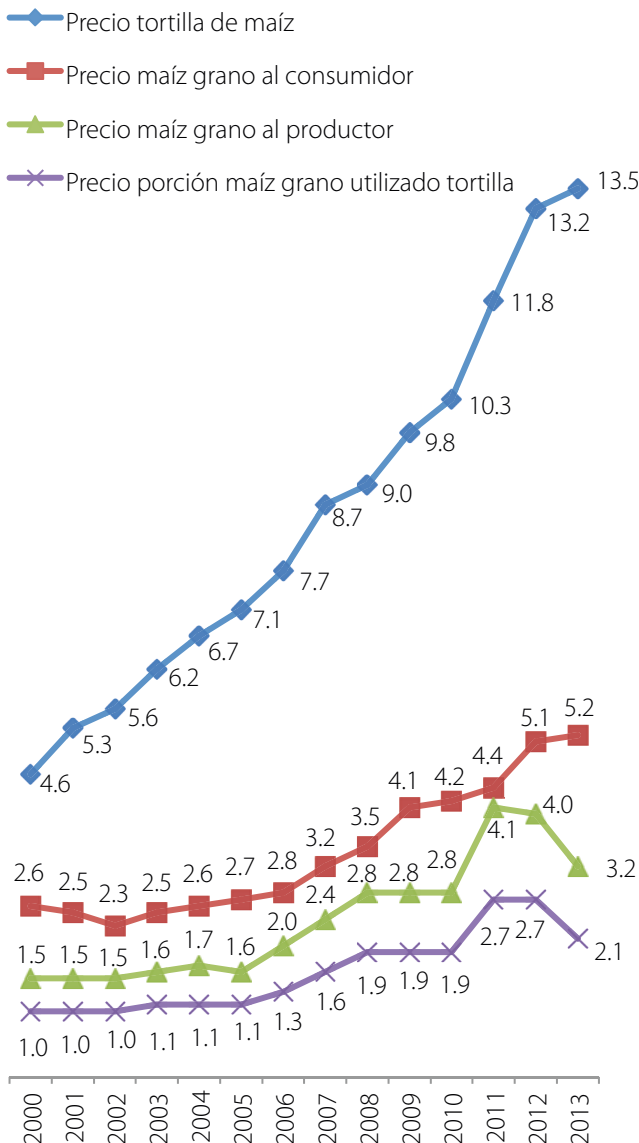
Se presentan estas consideraciones del uso del maíz en la alimentación, porque pueden es-

tar indicando una posible sobreestimación en las cifras de producción y consumo de maíz en la estadística nacional o no se han identificado otros usos del maíz en las cifras del autoconsumo u otras formas de consumir, que expliquen el consumo humano de 11.5 millones de toneladas de maíz adicionales a las 5.3 millones de autoconsumo que, como se expuso, no se cuenta con datos para precisar su uso. Tampoco se cuenta en el país con un registro oficial de los inventarios de maíz, que permita hacer un balance de la oferta y demanda de maíz, pues es probable que las diferencias mencionadas se expliquen por constituir los inventarios, es decir el maíz almacenado al final del año por quienes lo producen, comercializan y consumen.

3. COMPARATIVO DE PRECIOS MAÍZ-TORTILLA

El comparativo de precios por kilogramo de la tortilla, del maíz para el consumidor rural y los precios medios rurales que reciben los productores y su equivalente en la porción utilizada en la elaboración de un kilogramo de tortilla (Gráfica 6), muestran que existe un margen en promedio superior al 440 por ciento, que no se puede explicar por el costo de la materia fundamental de la tortilla que es el maíz, tampoco por los ingredientes adicionales (agua y cal) que por cantidad y costo tienen un impacto menor, por lo que estos márgenes tienen que ver con los costos de otros insumos como son la energía eléctrica y el gas, los salarios pagados, la depreciación de las instalaciones y maquinaria, y también hay que considerar la utilidad obtenida por los propietarios de las tortillerías, por lo que más adelante trataremos de dilucidar sobre

Gráfica 6. Evolución de la superficie sembrada, cosechada y siniestrada de maíz (millones de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Siacon-Sagarpa.

los aspectos estructurales que determinan el margen comentado.

Por otra parte, se observa que los ritmos de crecimiento de los precios en el periodo 2000-

2013, son más altos en la tortilla, 8.6 por ciento anual, que en su materia prima principal, que son del 6.0 por ciento, situación que indica que el sistema o tramo de producción y comercialización de tortilla incluye costos y beneficios que no permiten mejores precios a los productores de maíz y a los consumidores de tortilla.

El alto margen de comercialización y los ritmos distintos en que crecen los precios del maíz grano y la tortilla indican que existen factores en la cadena de valor del maíz-tortilla, que inciden en sus precios, por lo que brevemente se comentaran algunos datos sobre esta cadena.

4. SISTEMAS DE ELABORACIÓN DE TORTILLA

En las formas de elaboración de la tortilla se identifican tres sistemas: el milenario-artesanal, el de tortillerías mecanizadas y el industrial de tortilla fría envasada.

El primero es el que prevalece principalmente en las familias del medio rural que elaboran su propia tortilla, las cuales realizan el nixtamalizado del grano de maíz en la forma que se realizaba desde hace miles de años y que consiste en aplicar calor a un recipiente con el grano, agua y cal, dando un reposo mínimo de tiempo (4 a 6 horas) a esta mezcla para garantizar una correcta nixtamalización del grano; una vez nixtamalizado el maíz se procede a su molienda, la cual se hizo durante mucho tiempo de manera manual utilizando un metate de piedra, pero en la actualidad se realiza en establecimientos con molinos mecánicos que proporcionan este servicio o en molinos de las propias familias; de la molienda se obtiene la masa con la que elaborarán las tortillas. Se aplana en forma circular una porción de

la misma, con las palmas de las manos o utilizando una maquina manual para aplastar la porción de masa; la tortilla cruda obtenida se cuece en comal de barro calentado con leña o en comal metálico calentado con gas, siendo este último el que predomina en la actualidad.

Este sistema artesanal se ha venido modificando por la sustitución del maíz grano por harina de maíz, con el cual sustituyen el proceso de nixtamalización y molienda mencionados; lo anterior permite un ahorro de tiempo y de los insumos utilizados en esos procesos, pero tiene el inconveniente de no reproducir las cualidades de sabor, consistencia y nutricionales que proporciona el sistema milenario, por lo que se sigue manteniendo y reproduciendo el uso del maíz grano como materia prima, maíz que en una gran proporción es producido por las propias familias y que viene de las siembra de maíces criollos.

El sistema de tortillerías mecanizadas es el que abastece a la mayoría de la población y se caracteriza por la utilización de máquinas que integran la elaboración de la tortilla y su cocimiento. A estas máquinas se les suministra manualmente la masa, para que con un sistema mecánico de rodillos la aplane, troquele o corte las tortillas y las deposite en una banda metálica con calor donde se cuecen. La masa se elabora con maíz nixtamalizado y molido de forma similar al del sistema milenario o se hace a partir de harina de maíz. Algunas tortillerías realizan la nixtamalización y molido en el mismo establecimiento y otras son abastecidas por molinos especializados; las que utilizan harina de maíz preparan la masa en el mismo establecimiento.

Estas tortillerías expenden tortilla caliente directamente al público y abastecen también

a pequeños comercios y a establecimientos de comida. También se ha generalizado el establecimiento de tortillerías dentro de los supermercados, las cuales juegan un papel importante como artículos "gancho" para generar afluencia de clientes a sus establecimientos.

La calidad de las tortillas de este sistema es muy heterogénea, pero principalmente está determinada por la materia prima que utilizan: si usan masa de maíz nixtamalizado o de harina de maíz. En el caso de las de maíz nixtamalizado, la calidad del grano es el determinante principal, la cual depende del estado del mismo, pero de manera fundamental de la variedad de maíz del que proviene el grano, que en su mayor parte proviene de la siembra de semillas mejoradas, desarrolladas atendiendo a la productividad y no a la reproducción de las cualidades organolépticas y nutricionales del maíz que son más apropiadas para la nixtamalización y elaboración de tortillas.

En el caso de las elaboradas con harina, estas tienen una calidad homogénea, con mínima diferenciación de acuerdo con el pequeño número de empresas que la fabrican; son de buen aspecto y recién elaboradas tienen consistencia aceptable, su aroma y sabor es distintivo y distinto que las de maíz nixtamalizado. Cuando se enfrían y son recalentadas, no reproducen sus cualidades de las recién elaboradas. Existen estudios que señalan que la harina de maíz no reproduce las cualidades nutricionales de las tortillas elaboradas a partir de maíz nixtamalizado; por lo que en las normas oficiales de las harinas se incluyen especificaciones para la fortificación de la harina de maíz con minerales y otros elementos importantes para la salud. La harina de maíz también se elabora a partir del maíz proveniente de la siembra de semillas mejoradas o híbridas.

El sistema industrial de tortilla fría envasada se desarrolla en plantas de tipo industrial en donde se producen grandes volúmenes de tortilla, utilizan predominantemente harina de maíz y envasan su producto para ser distribuido, de manera similar al pan industrializado, al comercio detallista de abarrotes y supermercados. La tortilla obtenida tiene cualidades muy distintas a las obtenidas por los otros sistemas y, en general, podemos decir que es el que menos reproduce las cualidades del sistema artesanal. Por su costo de distribución, el producto tiene un precio más elevado que el de la tortilla caliente, razón que aunada a la de sus cualidades, lo hacen el de menor consumo, aun cuando tiene la ventaja de estar disponible en la mayoría de los establecimientos comerciales.

En función de estos sistemas podemos exponer cómo participan en el abasto de la tortilla. En el caso de la población rural todavía es muy alto el número de familias que elaboran sus propias tortillas y lo hacen a partir del maíz que ellas producen o que adquieren de productores o comerciantes locales y en las tiendas del Sistema de Distribuidoras Conasupo (Diconsu); en la zona norte del país es significativo el uso de la harina de maíz, que adquieren también en los establecimientos mencionados. Si consideramos a la población productora de maíz (2.8 millones) y el total de hogares del medio rural (6.9 millones) podemos estimar que al menos 4 millones de familias consumen tortilla elaborada en sus domicilios.

La mayoría de la población urbana y una parte de la población rural adquieren la tortilla elaborada en las tortillerías mecanizadas, ya sea directamente en las mismas o en las establecidas en los supermercados, o en las tiendas de

abarrotes o minisúpers que las distribuyen. El Censo Económico 2009 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) contabilizó 78 872 molinos y tortillerías, 580 mil tiendas de abarrotes, 3 319 supermercados y 20 mil establecimientos clasificados como minisúpers.

El mercado de las tortillas mecanizada, de acuerdo con estimaciones propias, atiende a 101 millones de personas, con un volumen de tortilla de 6 millones de toneladas y su valor asciende a más de 81 mil millones de pesos, cifras que permiten dimensionar su importancia y por qué es el determinante del esquema de precios presentado.

En cuanto a la materia prima utilizada, se estima que la mitad usa maíz grano y la otra mitad usa harina de maíz, por lo que se tiene aproximadamente 2 millones de toneladas de cada uno de estos productos, siendo producido el primero por los productores del país y abastecido por grandes empresas comercializadoras, y el segundo, de acuerdo con un análisis de la Secretaría de Economía del 2012, el 99% lo producen 6 empresas harineras en más de 24 grandes plantas, de las cuales más del 70% lo produce una sola empresa (Maseca) y donde una de las nuevas empresas harineras es Cargill, que es a su vez una de las principales empresas comercializadoras de maíz grano en México y el mundo, situación que indica los altos niveles de concentración que existen en el abasto de la materia prima para la elaboración de la tortilla.

Cabe mencionar que en el abasto de tortilla al medio urbano, también participa el sistema milenar-artesanal a través de la venta que realizan familias rurales en los mercados públicos o a domicilio y cada día aumentan los establecimientos de comida que producen su

tortilla en la forma artesanal, entre los que se incluyen restaurantes tipo gourmet, que consideran una distinción el ofrecer este tipo de tortilla a sus comensales.

Por lo expuesto, una política de atención a la problemática de los precios a los productores de maíz y a los consumidores de tortilla tendrá que considerar primordialmente al sistema de las tortillerías mecanizadas, el cual aun y cuando llegan a bajar el precio del maíz y la harina, resulta incapaz de bajar los precios de la tortilla, lo cual no necesariamente refleja una práctica de ventaja económica, sino mas bien es la expresión de los problemas estructurales que afronta el sector, derivado de los volúmenes de venta con que opera la mayoría de las tortillerías, que han tendido a la baja, tanto por la disminución del consumo de tortilla por persona como por el aumento en el número de tortillerías, situación que lleva a que funcionen muy por abajo de la capacidad de producción de las mismas. Lo anterior se corrobora si a partir de los volúmenes comentados de producción de tortilla, se calculan los promedios de producción diarios por tortillería, lo cual da un resultado de 210 kilogramos, que contrasta con la capacidad de producción de las mismas, superiores a los 100 kilogramos por hora, situación que obliga a repercutir en el precio al consumidor los costos fijos que resultan de la subutilización de su maquinaria e instalaciones.

Esta problemática se afronta de diversas maneras por las empresas de tortillerías, en su mayoría de tipo familiar, las que promueven que se impida la instalación de nuevas tortillerías o incorporan la venta de otros productos en sus establecimientos. Se ha llegado a situaciones en que presidentes municipales prohíben

la venta de tortilla artesanal en las cabeceras de sus municipios.

La estrategia más exitosa es la de las cadenas de supermercados, la cuales tienen las posibilidades de que los costos fijos y de administración de las tortillerías instaladas en sus tiendas sean prorrateados entre el conjunto de sus actividades, además de lograr negociaciones con los proveedores de la harina de maíz, para que aporten por su cuenta a los operarios de las maquinas tortilladoras; lo anterior es la razón por la que sin pérdidas, son las que pueden ofrecer los precios más bajos del mercado. Esta estrategia no es reproducible por el resto de las tortillerías y tampoco es la alternativa para el abasto de tortilla de la población urbana.

El sistema de tortillerías mecanizadas se desarrolló y fue funcional en las etapas de industrialización del país y de regulación de precios de la canasta básica, etapa en que la economía demandaba trabajadores con base en la contención de los salarios, con lo cual se promovía una oferta laboral por la industrialización de actividades, como era la elaboración de las tortillas, y se procuraban precios bajos en los productos de la canasta básica como la tortilla. Para lo anterior se establecieron precios oficiales a la tortilla y el Estado, a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), vendía maíz a precios subsidiados a las tortillerías, además de controlar el establecimiento de molinos y tortillerías, pues su instalación implicaba autorizar la dotación de maíz subsidiado. La maquinaria que desarrollaron los industriales mexicanos para este tipo de tortillerías, en general, tenían capacidades superiores a los 800 kilogramos diarios, volúmenes que el esquema descrito garantizaba se adquirieran en cada tortillería y que, por otra

parte, las tortillerías del tipo milenario-artesanal no podían producir, por lo que prácticamente desaparecieron en los centros urbanos.

Cuando se liberó el mercado de la tortilla se eliminaron los subsidios y dejó de operar la Conasupo, se da un alto crecimiento en el establecimiento de tortillerías con capacidades similares a las de la época de los subsidios y control de precios, con el resultado que ya se comentó. El aumento en el número de establecimientos fue de más del 40 por ciento, comparando los datos reportados por los Censos Económicos de 1999 y 2009.

5. ALTERNATIVAS

Es evidente que no es posible repetir el esquema de subsidios y de control de precios del pasado, por lo que se deben buscar alternativas viables, para lo cual se han identificado las siguientes, para proponer su análisis y discusión:

1. Como estrategia alimentaria fomentar el consumo de tortilla de calidad. La baja en su consumo coincide con el aumento en los indicadores de la malnutrición de la población, expresados en el aumento del sobrepeso y la obesidad, la cual se origina por el incremento del consumo de productos industrializados de alto contenido calórico y de bajo aporte nutricional. La tortilla correctamente elaborada es un alimento que aporta también calorías, pero con la diferencia que también aporta otros nutrientes necesarios.
2. El fomento del consumo implica que exista disponibilidad de producir y adquirir una tortilla de calidad y que sea accesible en su precio, condición que por lo expuesto es difícil que cumplan las tortillerías mecanizadas.
3. En el sector de las familias que elaboran sus propias tortillas, una parte ya produce estas tortillas de calidad y quizás los apoyos que requieren son los relativos a garantizar que sigan produciendo las cantidades suficientes de maíz o que puedan adquirir maíz de las calidades que acostumbran y a precios accesibles en los mercados locales.
4. El sector mayoritario que adquiere tortillas calientes puede ser atendido con una restructuración del sector manufacturero de tortillas, para que inicie un proceso de transición hacia las formas artesanales de producción de tortilla, que son las que pueden garantizar tortillas de calidad, es decir que tengan la mejores propiedades en sabor, olor, color, textura y de nutrición.
5. Esta restructuración que se propone no implica la eliminación de las formas mecanizadas, sino la reconversión al uso de maquinaria que mejor reproduzca las del sistema artesanal, como es la maquinaria que produce bolas de masa y las aplasta para elaborar las tortillas de manera similar al sistema artesanal; también se pueden incorporar máquinas que reproduzcan el cocimiento lento que otorga el comal de barro; de estas opciones de maquinaria ya existe oferta en el mercado. También pueden ser un área de oportunidad para la industria metal-mecánica, que puede diseñar y fabricar máquinas semiautomáticas que optimicen el proceso artesanal y sean accesibles en su costo.
6. La restructuración también debe considerar la instalación de tortillerías en la forma clásica del sistema artesanal, pues las cuali-

dades de sus productos son inigualables y existen experiencias exitosas en este tipo de establecimientos.

7. Las tortillerías mecanizadas que en el pasado y en la actualidad han garantizado la oferta de tortilla a la mayoría de la población son la base para la reestructuración propuesta, pues cuentan con conocimientos y experiencias en la producción y el comercio de tortilla, por lo que a partir de información y alternativas de financiamiento podrán transitar hacia el modelo propuesto y, también con todo derecho, podrán permanecer en su actual sistema.
 8. La adopción de las formas artesanales implica por un lado, mayor trabajo, situación que por las condiciones de ocupación en el país no es una limitante en el corto y mediano plazos y, al contrario, es deseable que se generen empleos; por otro lado, las formas artesanales se pueden realizar con equipos muy sencillos y de bajo costo, por lo que la inversión que requeriría puede ser más fácilmente realizada por las familias interesadas o por las instituciones financieras dedicadas a atender a la pequeña y mediana empresa.
 9. Por otra parte, hay que considerar que el incremento del trabajo por unidad de tortilla elaborada en la modalidad artesanal puede incrementar su costo y, en consecuencia su precio de venta, lo cual puede compensarse mediante un menor costo por los equipos utilizados e instalaciones que requiere y también con estrategias de optimización de todo su proceso de elaboración y comercialización.
 10. Los sectores urbanos también requerirán productores de tortilla artesanales o mecanizados que puedan disponer de la diversidad de maíces, y a precios accesibles, lo cual puede lograrse cultivándolos con eficiencia en áreas cercanas a los centros urbanos y perfeccionando sus sistemas de almacenamiento y distribución, de tal forma que se puedan pagar precios remunerativos al agricultor, que sean accesibles a los productores de tortilla y que permitan también un precio accesible al consumidor de la misma.
 11. Es fundamental que se otorguen opciones de consumo a la diversidad de maíces criollos que México aun conserva pues, además de ser la expresión de nuestra diversidad cultural y de ecorregiones, constituyen también una reserva genética que debe mantenerse funcional y pueda ser utilizada en nuestro país y el mundo, en los procesos de adaptación de sus sistemas productivos ante los efectos del cambio climático. Resulta preocupante que en la región donde se originó el maíz y la mejor forma de utilizarlo en la alimentación humana, ahora tenga que consumir una tortilla elaborada con base en unas cuantas de las variedades de sus maíces y, en no pocos casos, con una calidad degradada.
 12. El mejoramiento de la calidad de la tortilla requiere se realicen estudios para caracterizar su diversidad de maíces en términos de sus cualidades agronómicas, de nixtamalización, organolépticas, textura, sabor y especialmente de sus propiedades nutricionales. También se requiere investigación para el perfeccionamiento de todos los sistemas de elaboración de tortillas, en aspectos como la optimización del uso de
-

energía, la mejora de su calidad y el manejo de residuos, pues todos ellos por gusto o necesidad persistirán por mucho tiempo.

Como toda problemática socioeconómica, en la del consumo, producción y distribución del






maíz y la tortilla, existen diversas alternativas de atención; en ese sentido es que se realiza la alternativa propuesta, no como la única ni como la mejor, sino como una opción que se propone a tener en cuenta para la atención de la problemática agroalimentaria y de pobreza en el país.



[REPORTE 14]

Septiembre de 2014

BASES JURÍDICAS SOBRE EL ABASTO DE ALIMENTOS Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

-  1. Introducción
-  2. Antecedentes
-  3. Bases constitucionales de la política alimentaria
-  4. Derechos humanos en la Constitución
-  5. Legislación reglamentaria
del derecho a la alimentación



MADE IN THE USA
SEAFOOD

VISA

BUNN

BASES JURÍDICAS SOBRE EL ABASTO DE ALIMENTOS Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El agravamiento de los problemas alimentarios de amplios sectores de la población en México y el mundo, a consecuencia del alza del precios de los alimentos en el año 2008 y provocados en gran medida por el aumento de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas, puso en la agenda política nacional la discusión de esta problemática y el que se emprendieran acciones legislativas y gubernamentales para atenderla, tanto en sus manifestaciones más críticas, como en las de tipo estructural que hacen que prevalezcan graves problemas de salud originados por una alimentación inadecuada.

Entre las acciones legislativas se encuentra la aprobación, en 2011, de la reforma constitucional que adiciona un tercer párrafo al Artículo 4o., para el reconocimiento del derecho humano a la alimentación, así como la adición de un segundo párrafo a la fracción XX del Artículo 27, para establecer que entre los fines de la promoción del desarrollo rural integral y sustentable que menciona en el primer párrafo, está “que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

La anterior reforma ya ha tenido impactos en la definición de políticas públicas en materia alimentaria por parte del Ejecutivo Federal. Por su importancia se destacan las siguientes: a) la aprobación del Programa Nacional México sin

Hambre, con el cual se formaliza en la estructura programática al previamente creado Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), para la coordinación de acciones de las dependencias y entidades públicas, con el objetivo de atender el problema alimentario más crítico que es el hambre; b) la recuperación en el programa sectorial agropecuario del principio de la autosuficiencia alimentaria, al establecer la meta de que la producción nacional de granos y oleaginosas represente el 75 por ciento de su oferta total en el país; y c) las iniciativas de reformas a la legislación fiscal aprobadas por el Congreso de la Unión, en las que se grava la comercialización de bebidas azucaradas y los alimentos de alto contenido calórico con el fin de inhibir su consumo; también se debe considerar como “acciones”, la decisión de no gravar con el impuesto al valor agregado a los alimentos para no afectar el consumo de la población de bajos ingresos y el mantener las exenciones fiscales al mayoritario sector de pequeños productores agropecuarios.

El programa, meta y acciones anteriormente mencionados, si bien se perfilan como parte de una política alimentaria, en sentido estricto, en el país no se ha definido una política alimentaria, la cual se debe originar de las disposiciones jurídicas que la estipulen, al igual que las facultades de las dependencias y entidades para planear y ejecutar acciones, con la finalidad de

alcanzar los objetivos en materia de alimentación, como son la garantía a toda la población del derecho humano a la alimentación, que se expresa en la seguridad alimentaria de todos los hogares y personas, y en la soberanía alimentaria del país.

En la actualidad no existe una disposición explícita en la legislación para la definición de la política alimentaria, pero sí existen disposiciones en diversos ordenamientos en materia de alimentación, por lo que el propósito de este Reporte es hacer un recuento de las mismas, con la finalidad de aportar elementos para la definición de la política alimentaria.

2. ANTECEDENTES

Es importante mencionar que México es de los países de Latinoamérica que cuentan con las mayores experiencias en la creación de instituciones públicas y de realización de acciones para la atención de las necesidades alimentarias de su población. Entre ellas se encuentran las del reparto masivo y gratuito de tierras a colectivos campesinos que carecían de ellas; la construcción de infraestructura para el riego agrícola y el almacenamiento de granos; el establecimiento de bancos públicos especializados en el crédito agrícola y a los pequeños productores, así como para el aseguramiento de la producción agropecuaria; la creación de centros de investigación y educación agropecuaria y pesquera; la creación de institutos en el sector salud para estudio de la problemática alimentaria y nutricional de la población; la prestación de servicios de capacitación, asistencia técnica y de promoción de la organización de los productores agropecuarios; la organización

de empresas públicas para la industrialización y comercialización de alimentos, así como para la producción de maquinaria e insumos agropecuarios; la distribución de desayunos escolares; la regulación del comercio interno y externo de alimentos, y para la fijación de precios máximos a los alimentos básicos; la creación de reservas técnicas de granos alimenticios, y otras acciones más que se podrían mencionar.

La creación de estas instituciones y la realización de las acciones mencionadas, se hizo en el transcurso de más de cincuenta años en el siglo pasado, con diferentes intensidades y modalidades de acuerdo con los gobiernos en turno y en su inmensa mayoría formaron parte de la Administración Pública Federal. No obstante su orientación alimentaria, su integración como parte de una política alimentaria se realiza hasta finales de los años setenta con la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el cual se concibió como una estrategia para dar coherencia, intensidad y amplitud a las acciones mencionadas, con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria y superar los problemas alimentarios y nutricionales de la población, que no habían sido resueltos y que se agravaban por la tendencia a incorporar en las dietas alimentos industrializados con contenidos inadecuados para la nutrición, identificados como "alimentos chatarra".

El SAM tuvo una corta duración, pues la siguiente administración federal, por las condiciones económicas del país, ya no le pudo asignar los recursos con que había iniciado y fue sustituido por el Programa Nacional de Alimentación. Más que conocer sus resultados, interesa rescatar el que haya sido la primera experiencia de definición de una política alimentaria que

integraba sistemáticamente las acciones que el Gobierno Federal había venido desarrollando en materia de producción, distribución y consumo de alimentos.

Otro aspecto a destacar del SAM es que su estrategia fue acompañada por acciones legislativas, por lo que fueron aprobadas iniciativas para la creación y reformas de leyes, como la creación de la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, y las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria y al Código Penal Federal, las cuales publicó la LI Legislatura de la Cámara de Diputados en un libro con el título *Legislación para producir más alimentos*.

La legislación mencionada, a excepción de las reformas al Código Penal Federal, toda ha sido abrogada o derogada por nuevas leyes; pero en su momento su aprobación contribuyó a una polémica que se originó en círculos académicos y políticos sobre las facultades del Estado para intervenir en la economía, que en esas fechas había adquirido magnitudes importantes en varios sectores y actividades económicas, en algunos casos de manera preponderante como el energético, y en otros de manera relevante, como era el agroalimentario.

Esta polémica fue parte de las consideraciones para que la siguiente administración federal, al iniciarse, presentara una iniciativa de reforma constitucional a los Artículos 25, 26, 27, 28 y 73, que fueron aprobadas en el año 1983, y en las cuales se establecía la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, su intervención en su planeación y su participación en la regulación y fomento de las actividades económicas; reformas en las que también se reconocía como sectores económicos al público, al privado y al

social, y de manera específica, se establecían disposiciones en materia de producción y distribución de los artículos de consumo necesario de la población. Con estas reformas se otorgaba sustento constitucional a la intervención estatal en la economía y se esperaba que con ello se diera continuidad a las acciones consideradas en el Sistema Alimentario, que como se mencionó, ya no se continuaron por las condiciones económicas del país que, ante la caída de los precios del petróleo, las finanzas públicas ya no contaban con los cuantiosos recursos provenientes de su exportación y, por otra parte, tenía que cumplir con los compromisos de pago de la deuda externa, que se incrementaron tanto por cambios en las tasas de interés como por la devaluación del peso.

Pese a la desaparición del SAM se mantuvo el accionar público en materia alimentaria, pues el país seguía siendo deficitario en la producción de alimentos, por lo que tenía que importarlos a precios más altos y con una moneda devaluada, que impactaban en los procesos inflacionarios en los que se había caído en los años ochenta del siglo pasado. Lo anterior repercutió en el consumo alimentario, por lo que se concentraron los esfuerzos para garantizar el abasto de alimentos básicos a través de los sistemas de distribución del Estado, pero las estrategias productivas ya no tuvieron el mismo apoyo.

La evolución de las políticas públicas no pasó desapercibida a los estudiosos de la problemática alimentaria y nutricional de la población, como fue el caso del doctor Salvador Zubirán, quien en su larga trayectoria como investigador había impulsado el desarrollo de programas públicos para atenderla, trayectoria por la cual la Cámara de Senadores lo distinguió

con la medalla Belisario Domínguez y que al recibirla, reconoció los esfuerzos de los gobiernos para unificar acciones y establecer organismos responsables para solucionar esta problemática, que consideraba que deberían de culminarse con "...una reforma legal que consagre el derecho inalienable del pueblo a alimentarse y que fortalezca la soberanía alimentaria de nuestro país".

La propuesta del Dr. Zubirán fue trascendente, pues aportaba un elemento central para una política alimentaria, que era el derecho humano a la alimentación, pues hasta esa fecha las reformas habían aportado bases para la actuación del Estado, pero no se había considerado a qué deberían de responder o qué justificaba esta actuación, que no es otra que garantizar los derechos de las personas, en este caso su derecho a alimentarse. Ello quedó plenamente establecido con las reformas constitucionales aprobadas en materia de derechos humanos por el Constituyente Permanente en el año 2011.

3. BASES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

En primer término se hace referencia a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que están relacionados con las facultades del Estado, que pueden aplicarse en la definición de la política alimentaria, y posteriormente se analizan los relativos a los derechos humanos también a considerar para esta definición. En los que se considere conveniente para ampliar la exposición de sus alcances, se hará referencia a su legislación reglamentaria de manera indicativa.

3.1. Artículo 25

Establece en su primer párrafo que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional", con lo que se deja establecida su función de dirección en materia de desarrollo, que en una interpretación amplia podemos inferir que el Estado dirige el desarrollo de la producción, distribución y consumo de alimentos.

El segundo párrafo refuerza la anterior interpretación al establecer que:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Lo anterior implica dos grupos de facultades del Estado: el primero comprende las de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, que incluyen las relacionadas con la producción y distribución de alimentos. El segundo comprende facultades de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, que en el caso de las relacionadas con la garantía del derecho a alimentación reconocido en la Constitución, es de entenderse que son de interés general y, por tanto, deberán regularse y fomentarse.

Lo anterior deja en claro que existen bases en materia de desarrollo económico para que en la definición de una política alimentaria se incluyan acciones de regulación y fomento para asegurar la disponibilidad de alimentos y su acceso por toda persona.

En el tercer párrafo de este artículo, se estipula que al desarrollo económico nacional concurren el sector público, el sector social y el sector privado, y en su sexto párrafo reconoce a las empresas de los sectores social y privado, y establece que se les apoyará e impulsará con base en “criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad”, con lo que se señala explícitamente cómo deben definirse los apoyos y su impulso, lo cual tendría que tenerse en cuenta en una eventual definición de una política alimentaria que considere el otorgamiento de apoyo a las empresas de los sectores social y privado relacionadas con la producción y distribución de alimentos.

La sustentabilidad tiene un alto significado en materia alimentaria, pues la disponibilidad de alimentos tanto para las generaciones presentes como futuras depende de la preservación de los recursos naturales que se utilizan en su producción, como son el agua, el suelo y la biodiversidad; recursos que en nuestro país tienen un alto grado de degradación, por lo que en toda política pública que contemple su uso, deben establecerse medidas para su protección y restauración, en caso de ser afectados.

El séptimo párrafo de este artículo es importante, pues en el mismo se resalta que se facilitará la organización y expansión de las empresas del sector social, señalando que se extenderá esta acción del Estado a toda forma de organización social que se dedique a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, entre los que se puede considerar a los alimentos. También hace explícitas las organizaciones que forman parte del sector social y que son: los ejidos, or-

ganizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores.

Cuando se aprobó el contenido de este artículo existía legislación específica que tutelaba a las organizaciones agrarias (ejidos y comunidades) y a las cooperativas, en la que se establecían prerrogativas de apoyo y de uso de recursos de manera exclusiva. Esta legislación fue derogada por nuevas leyes (Ley Agraria y Ley General de Sociedades Cooperativas) que se orientaron a reglamentar su funcionamiento, pero ya no reprodujeron las prerrogativas de la anterior legislación, situación que en parte ha sido subsanada con la aprobación, en el año 2012, de la Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía.

En el párrafo octavo se hace referencia al sector privado y dispone que la ley (la reglamentaria para este artículo para este sector que a la fecha no existe) “alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional”. Como se podrá apreciar, la atención al sector privado tiene una connotación distinta que la establecida para el sector social, pues los conceptos de apoyo se orientan a que permanezcan y sean participes del desarrollo nacional, no se precisa como en el social, a las que participan en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, pero hay que tener en cuenta que este sector participa de manera significativa en la producción primaria de alimentos y de manera preponderante en su transformación y distribución, por lo

que tendría que ser considerado en una política alimentaria, en toda acción de fomento como de regulación que establece este artículo.

También hay que considerar en cuanto a la interpretación y aplicación de este artículo, que la mayor parte de las acciones de fomento y regulación en materia de producción, distribución y consumo de alimentos, así como las entidades que las ejecutaban, se redujeron o fueron suprimidas al adoptarse el modelo de economía abierta y de desregulación comercial; por lo que se tendrá que partir de esta situación cuando se decida utilizar los alcances de sus disposiciones para definir una política alimentaria, pues cuando se aprobaron fue para dar sustento a prácticas públicas que en la actualidad ya no se realizan o han sido minimizadas, y que muy difícilmente se pueden recuperar o reproducir, pues muchas de ellas implicaron la asignación de recursos por muchos años y las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales del país ahora son distintas. No obstante lo anterior, sus disposiciones son aplicables, si se toman en cuenta estas nuevas condiciones y si se parte de que el derecho a la alimentación impone obligaciones al Estado, entre ellas el usar todas sus facultades para garantizarlo.

3.2. Artículo 26

Las modificaciones aprobadas en 1983 a este artículo fueron para establecer que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”, con el cual se otorgaba una base constitucional al Plan Nacional de Desarrollo y que este surgiera de la participación de los diversos sectores sociales.

Establece la obligación de que los programas de la Administración Pública Federal se sujetaran al plan nacional de desarrollo y señala contenidos que debe tener la ley que reglamente este artículo (Ley de Planeación), entre los que especifica que será facultad del Ejecutivo la organización del sistema de planeación democrática.

Hace referencia a que los objetivos de la planeación serán determinados por los “fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución”, que por las recientes reformas, ahora son encabezados por el goce de todas las personas de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección.

Las diversas políticas y programas públicos se originan en la legislación relacionada con las materias del quehacer público y especialmente en las relacionadas con el desarrollo de sectores y actividades. En el caso de la alimentación no existe una ley específica y sus temas están considerados en diversas leyes, pero ninguna establece la elaboración de un programa alimentario y tampoco determinan la definición de una política alimentaria.

Las disposiciones generales en materia de planeación de este artículo y su ley reglamentaria dan fundamento para definir una política alimentaria, así como programas en la materia. Queda en la legislación secundaria el disponerlo.

Cabe mencionar que en reformas posteriores a este artículo, se incluyeron dos nuevos apartados: el B, en el que se dispone que “El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales”; y el C, en el que se

establece que “el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”.

La información y la evaluación son procesos fundamentales para apoyar la elaboración del plan de desarrollo y de sus programas, así como para la evaluación de su ejecución y resultados, por lo que es de comprenderse que estos procesos son importantes en la definición y seguimiento de una política alimentaria.

En particular se tiene que considerar un perfeccionamiento de la información de la producción primaria de alimentos, pues la cantidad y diversidad de productores y productos, así como porque la mayoría de ellos no llevan registros administrativos y fiscales, las entidades públicas tienen que hacer un esfuerzo mayor para contar con información suficiente y confiable de su producción, del destino que le dan (autoconsumo y mercado) y, en especial, de los inventarios de productos alimenticios, para poder determinar de manera permanente sus disponibilidades.

3.3. Artículo 27

La adición de la fracción XX con la reforma de 1983, estableció la facultad del Estado de promover el desarrollo rural integral y dispuso que los fines de ello, son para generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar; en la reforma en que se reconoció en la Constitución el derecho a la alimentación, como ya se mencionó, se adicionó un segundo párrafo a esta fracción, en el que se agregó a los propósitos mencionados, que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de alimentos.

También en esta fracción se dispone que el Estado fomentara la actividad agropecuaria y forestal, y señala los medios a utilizar para el fomento: obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica y establece que se “expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándola de interés público”.

Es de destacar los contenidos de esta fracción, pues en ella se precisan los medios con los que se cumplirá la función de fomento del sector que produce los alimentos y que históricamente, en México y el mundo, han sido fundamentales para el desarrollo del sector agropecuario al que, por sus características y los términos en que intercambia con otros sectores de la economía, le resulta difícil que por sí mismo se los provea. Las inversiones en infraestructura hidroagrícola son cuantiosas y rebasan las capacidades de los productores para construir una presa y los canales para el riego; de igual manera sucede con los insumos de tipo industrial (fertilizantes y plaguicidas), que en esa época se consideraban ideales y necesarios para mejorar la productividad, y que para fabricarlos se requieren inversiones importantes y sus costos de adquisición no siempre se corresponden a los ingresos obtenidos de las cosechas. En materia de conocimientos, la acción pública es determinante para generarlos y transmitirlos, pues implica inversiones en investigación y gastos que los pequeños productores no pueden sufragar; la rentabilidad y activos de los productores agropecuarios hacen que sea muy difícil que la banca privada los habilite y refaccione,

situación que llevó a que en México se establecieran instituciones públicas especializadas en el crédito agrícola.

Es trascendente la disposición de que debe expedirse legislación con una orientación sistémica de los procesos que determinan la disponibilidad y el acceso de los alimentos: la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización; indicando que esta legislación tiene el propósito no solo para planear estos procesos, facultad ya establecida en los Artículos 25 y 26 de la Constitución, sino para organizarlas, en virtud de considerarlas de interés público, con lo que se otorga una facultad adicional de intervención al Estado, cuando se trate de garantizar la satisfacción de necesidades vitales de la población, como son las de su alimentación.

Por lo anteriormente expresado, se puede afirmar que existen facultades para planear y organizar el sistema alimentario del país, lo cual es una parte esencial de la política alimentaria.

El Artículo 27 también contiene las disposiciones fundamentales en cuanto a la propiedad, acceso, uso y conservación de los recursos naturales. Estas disposiciones han sido reglamentadas en la Ley Agraria, Ley de Aguas Nacionales, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley General de Vida Silvestre, Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Productos Orgánicos y Ley de Desarrollo Rural Sustentable; las últimas cuatro leyes mencionadas, contienen también disposiciones para el fomento de la producción primaria, y las de mayor importancia en la alimentación, son la de pesca, productos orgánicos y la de desarrollo rural.

3.4. Artículo 28

A partir de la disposición del primer párrafo, de que en el país están prohibidos los monopolios, establece en su segundo párrafo que

...la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Los anteriores preceptos en el Código Penal Federal, en su Capítulo I, Delitos contra el consumo y la riqueza nacionales, del Título Decimocuarto, se tipifican como delitos que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionan con prisión y multa.

En el tercer párrafo se establece que “las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular”. Este precepto es fundamental en una política alimentaria si se tiene en cuenta que la mayor parte de los hogares en el país no produce sus alimentos y los obtiene a través de transacciones comerciales, por lo que a los hogares en pobreza –la mitad del país– las alzas en los precios de los alimen-

tos repercute en su consumo, razón por lo cual durante décadas se establecieron *precios máximos* a productos de la canasta básica alimentaria. En la actualidad *no existe política* para la fijación de precios máximos a los alimentos, pese a que se han presentado situaciones con alzas significativas en sus precios y ninguna ha derivado en la fijación de precios máximos, lo que se puede originar en cómo quedó considerada esta facultad en la Ley Federal de Competencia Económica, la cual establece que procede la fijación de precio máximos, “siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate”, situación que no es la única que puede originar el aumento en el precio de los alimentos.

También en el tercer párrafo dispone que las leyes consideren

...imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos (de consumo popular), a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.

Lo anterior es congruente con lo dispuesto en el Artículo 27 para la comercialización de productos agropecuarios, dejando claro una facultad de organizar la distribución de alimentos básicos para evitar que se afecte su acceso a los hogares, ya sea por su indisponibilidad o por el alza de sus precios.

En estudios propios se ha determinado que existen altos márgenes entre los precios que recibe el productor agropecuario y pesquero, y los que paga el consumidor final, por lo que se identifica en la mayoría de los productos, que es mayor el costo de la distribución que el precio

pagado al productor, en especial en el caso de los percederos, donde se observan márgenes superiores al 100 por ciento, aun y cuando se consumen con mínimas transformaciones de como fueron obtenidos en el campo o los mares.

Este tercer párrafo concluye con lo siguiente: “La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”. Esta disposición en materia relativa a la protección del consumidor fue reglamentada en la Ley Federal de Protección al Consumidor y, en cuanto a la organización de los consumidores, no se ha aprobado legislación específica al respecto; en la legislación relacionada con el sector social, solo en la Ley General de Sociedades Cooperativas se encontró una mención específica a la organización de los consumidores al establecer que estas tienen “el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios”, lo cual si bien da una posibilidad de organización de los consumidores, está referida a la realización de una actividad económica, requiriéndose otras alternativas de organización de los consumidores para participar en la satisfacción de sus necesidades de alimentación, como son las relacionadas con la observación y exigibilidad del derecho a alimentación. Por otra parte se requieren disposiciones para promover y facilitar a la organización de los consumidores.

4. DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN

Las reformas a la Constitución aprobadas en 2011 en materia de derechos humanos son de gran transcendencia para el país, pues con ellas

se otorga uno de los propósitos centrales para la actuación de todos los poderes públicos del país, que es garantizarlos y en la medida que se avance en ello, se garantiza la sana convivencia de quienes habitan su territorio, se logrará vivir en paz y se fortalecerá el Estado de derecho que debe regir las relaciones sociales, económicas y políticas de sus ciudadanos para su propio beneficio.

La reforma implicó el cambio de la denominación del Capítulo I de su Título Primero, al “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

4.1. Artículo 1°

En este título se incluyeron tres párrafos iniciales que se reproducen íntegros y que son los siguientes:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En conse-

cuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Lo dispuesto en el primer párrafo pone a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en el mismo rango que los reconocidos en la Constitución, por lo que toda persona tiene derecho a su goce y garantía por parte del Estado. Lo anterior evita que pueda considerarse que los derechos humanos establecidos en los tratados, tengan una menor jerarquía que los reconocidos en la Constitución.

También es trascendente este primer párrafo, porque había derechos reconocidos en los tratados internacionales que no tenían reconocimiento en la legislación nacional y eso limitaba que hubiera políticas públicas para su garantía y protección, así como para su exigibilidad por parte de los titulares de esos derechos; lo anterior se hacía evidente en derechos de los pueblos indígenas y en el propio derecho a la alimentación, que al momento de aprobarse la reforma al Artículo 1°, todavía no se aprobaba.

El segundo párrafo contiene disposiciones que resultan fundamentales tanto para legislar en materia de esos derechos como para su *justiciabilidad*, pues en algunos derechos humanos son incipientes en el país las disposiciones jurídicas para su interpretación, por lo que las disposiciones que contengan esos tratados, las interpretaciones de los órganos establecidos en los mismos tratados para hacerlo y la jurisprudencia internacional, son una fuente fundamental para elaborar la legislación nacional y el diseño de políticas públicas para su garantía.

El tercer párrafo establece la obligación para todas las autoridades del país de promo-

ver, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y de igual manera, dispone la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos en los términos que establezca la ley. También deja los principios a seguir en el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

4.2. Artículo 4°

Posterior a la reforma en derechos humanos comentada, también en el 2011 se concluyó un proceso de más de una década y se aprobó la reforma para el reconocimiento del derecho a la alimentación en este artículo, para establecer en el tercer párrafo que: "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará".

Los antecedentes de la aprobación y los problemas alimentarios agravados de amplios sectores de la población, dejan en claro que uno de los propósitos de la aprobación de este derecho es que el Estado tenga una política alimentaria construida desde la perspectiva de los derechos humanos, que implica entre otras cosas, que por el principio de interdependencia entre estos derechos, se debe evitar que por garantizar el derecho a la alimentación se afecten otros derechos, como el de: a un ambiente sano, pues existe el riesgo que en la producción de alimentos, se contamine y degraden el suelo, el agua y la biodiversidad.

5. LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La reforma para reconocer el derecho a la alimentación no fue acompañada de disposición

para la emisión de su ley reglamentaria, situación que ha implicado que a la fecha no exista una ley donde se detallen los alcances de este derecho, que especifique obligaciones y facultades a los órdenes de gobierno, y determine a las dependencias y entidades responsables de cumplirlas y ejercerlas, y que además, establezca los procedimientos para su exigibilidad.

No obstante lo anterior, es de resaltar que hay un alto número de opiniones de que se requiere la legislación reglamentaria, que van desde el Ejecutivo Federal que lo considera en el Plan Nacional de Desarrollo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas que ha emitido recomendaciones y documentación para su elaboración, legisladores de ambas Cámaras del Congreso que han presentado iniciativas de Ley al respecto, el Frente Parlamentario Contra el Hambre, Capítulo México que tiene un proyecto de iniciativa elaborado, y existe la recomendación al Estado mexicano por parte del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, en el informe de su misión a México en 2011, recomendó la aprobación de una Ley Marco del derecho a la alimentación.

En tanto no se apruebe esta ley y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 1°, las normas establecidas en los tratados internacionales o que derivan de ellos, son los principales instrumentos a utilizar para el diseño de políticas públicas con la finalidad de garantizar este derecho, como lo ha hecho el Ejecutivo Federal para fundamentar el Programa Nacional México sin Hambre.

De los tratados, por su contenido y por la normatividad derivada del mismo, se considera por estudiosos de este derecho, que el más im-

portante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual tiene plena vigencia por estar ratificado por el Estado mexicano (aprobado por la Cámara de Senadores el 18 de diciembre de 1980 y promulgado el 12 de mayo de 1981), para el cual el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social del las Naciones Unidas aprobó la *Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada*, en la que se expone cuál es el contenido de los párrafos 1 y 2 del Artículo 11 del PIDESC, realizando una definición del derecho a la alimentación adecuada, en el sentido de que este derecho

... se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del Artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.

A partir de lo anterior, el Comité realiza precisiones sobre los conceptos utilizados en la definición, de las obligaciones y violaciones, y de su aplicación por los Estados; además, recomienda la legislación marco, establece criterios sobre la vigilancia de la realización del derecho, se exponen criterios sobre el acceso a recursos

judiciales para su exigibilidad y establece obligaciones internacionales para los Estados partes del PIDESC y las organizaciones internacionales.

De lo anterior se destacan los siguientes puntos:

- Establecer que el derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente, especificando cuáles son sus condicionantes:
 - la *disponibilidad de alimentos* en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
 - la *accesibilidad de esos alimentos* en formas que sea sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.
- De los dos principales componentes del derecho a la alimentación adecuada, también se detalla su contenido en los siguientes términos:

Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

La accesibilidad comprende la económica y la física:

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares

asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas

con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

De las condicionantes de los componentes del derecho a la alimentación igualmente se hacen las precisiones, de las cuales queremos destacar la relativa a la *sostenibilidad*, atendiendo a la problemática que se tiene en el país en cuanto a la degradación de los recursos naturales utilizados en la producción de alimentos, por lo que reproducimos la definición dada: "la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras".
