

# Derecho a la alimentación:

aproximaciones teóricas y prácticas para su debate

Olga Cecilia Restrepo-Yepes  
Cesar Augusto-Molina Saldarriaga

Coordinadores académicos



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



cooperación  
española



**Observatorio**

del Derecho a la Alimentación  
en América Latina y el Caribe



**UNIVERSIDAD DE MEDELLIN**



Reconocido por Colciencias  
Resolución 000094 de 2014



# Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate

Olga Cecilia Restrepo-Yepes  
César Augusto Molina-Saldarriaga  
*Coordinadores académicos*



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



Cooperación  
Española



**Observatorio**  
del Derecho a la Alimentación  
en América Latina y el Caribe



**UNIVERSIDAD DE MEDELLIN**



## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: APROXIMACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS PARA SU DEBATE

1a. edición: noviembre 2014

© Universidad de Medellín  
© Corporación Universitaria Remington  
© Mauricio Gallo Callejas  
© María Victoria Fernández Molina  
© Nicolás Cobo Romani  
© Laura Pautassi  
© Carla Zibecchi  
© Pilar Arcidiácono  
© Lorena Balardini  
© Ana María Bestard  
© Maximiliano Carrasco

© Carolina Mourio  
© Laura Royo  
© Delfina Beguerie  
© Karina Carpintero  
© Belén Donzelli  
© Magdalena Inés García Rossi  
© Joaquín Mogaburu  
© Siro de Martini  
© Úrsula C. Basset  
© César Augusto Molina S.  
© Mario Alonso Cadavid Ramírez

© Edilma Arteaga Ramírez  
© Isabel Goyes Moreno  
© Aura Torres Burbano  
© Viviana Burgos Cárdenas  
© Juan Fernando Sánchez Jaramillo  
© Lina Escobar Martínez  
© Indira Sotelo Díaz  
© Margarita Cárdenas  
© Olga Cecilia Restrepo-Yepes

Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate. / coordinadores académicos Olga Cecilia Restrepo-Yepes, César Augusto Molina-Saldarriaga; editores Leonardo David López Escobar, Margarita Zapata Restrepo. -1ª ed. - Medellín: Universidad de Medellín; Sello Editorial Universidad de Medellín; Corporación Universitaria Remington; Fondo Editorial Corporación Universitaria Remington, 2014.

322 p.; 17 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-8815-82-4

1. DERECHO A LA ALIMENTACION – ASUNTOS JURÍDICOS – AMÉRICA LATINA. 2. SEGURIDAD ALIMENTICIA – ASUNTOS JURÍDICOS – AMÉRICA LATINA. 3. POLITICA ALIMENTICIA – ASUNTOS JURÍDICOS – AMÉRICA LATINA. 4. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. 5.DERECHO CONSTITUCIONAL. 1. Restrepo-Yepes, Olga Cecilia. 2. Molina-Saldarriaga, César Augusto. 2. López Escobar, Leonardo David, ed.. 3. Universidad de Medellín. Sello Editorial Universidad de Medellín. 4. Corporación Universitaria Remington. Fondo Editorial Corporación Universitaria Remington.

CDD 342.8 / F431

Catalogación bibliográfica - Universidad de Medellín. Biblioteca Eduardo Fernández Botero. Daissy Patricia Zea Mejía.

### Coordinadores académicos:

Olga Cecilia Restrepo-Yepes • César Augusto Molina-Saldarriaga

### Miembros del Comité Editorial

de la Corporación Universitaria Remington:

Pedro Juan González Carvajal, rector

Andrés Mauricio Higueta Palacio, vicerrector académico

Margarita María Zapata Restrepo, directora general de investigación

Héctor Augusto Jiménez Arboleda, coordinador de publicaciones  
Dicur

Lina María Alvarado Pérez, directora de comunicaciones

Adriana Patricia Bustamante Fernández, jefe de biblioteca

Jorge Alcides Quintero Quintero, representante de los decanos

César Augusto Muñoz Restrepo, corrector de estilo

### Editores:

Leonardo David López Escobar

Dirección electrónica: ldlopez@udem.edu.co

Universidad de Medellín. Medellín, Colombia

Cra. 87 No. 30-65. Bloque 20, piso 2.

Teléfonos: 340 52 42 - 340 53 35. Medellín - Colombia

### Margarita María Zapata Restrepo

Dirección electrónica: mzapata@remington.edu.co

Corporación Universitaria Remington, Medellín, Colombia

Calle 51 No. 51-27, Edificio Remington

### Distribución y ventas:

Universidad de Medellín

e-mail: editorial@udem.edu.co; www.udem.edu.co

Cra. 87 No. 30-65. Teléfono: 340 52 42.

Medellín, Colombia

### Corrección de estilo:

Lorenza Correa Restrepo. lcorreare@gmail.com

### Diseño portada:

Claudia Castrillón Álvarez. claudiadiseno grafico@gmail.com

### Diagramación:

Hernán D. Durango T. hernandedurango@gmail.com

### Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Av. Américas No. 39-53. PBX (+57 1) 602 0808. Bogotá, Colombia

Las denominaciones empleadas en este producto informativo, y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAO, Universidad de Medellín ni de la Corporación Universitaria Remington.

Todos los derechos reservados.

Reconocimiento del Fondo Editorial Remington ante Colciencias:

Colciencias mediante la Resolución No. 000094 de 2014, ha reconocido el Fondo Editorial Remington como una de las editoriales nacionales con capacidad para gestionar, reconocer, producir, catalogar y distribuir libros derivados de investigación y libros de capítulos que sean derivados de investigación.

Hecho el depósito legal.

## Agradecimientos

El Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC) y los editores quieren agradecer:

A la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y a su director general, José Graziano Da Silva, a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y a su representante regional, Raúl O. Benítez, y también a su oficial de seguridad alimentaria, Ricardo Rapallo Fernández, así como a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo desde el primer momento de la gestación del Observatorio y su compromiso constante con su consolidación en la región.

A las universidades miembros del ODA-ALC, por el apoyo institucional perseverante y desinteresado que le han dado al Observatorio desde el primer momento en que se realizó la convocatoria para su conformación.

A Vera Scholz, exconsultora Derecho a la Alimentación, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y a Juan Carlos García Cebolla, líder del Equipo del Derecho a la Alimentación, FAO-Roma, por su compromiso y apoyo en la creación del Observatorio, pues, sin duda, ellos fueron piezas clave de la consolidación de este proyecto.

A la Universidad de Medellín y a su rector, Néstor Hincapié Vargas, por ser esta la primera universidad que creyó y financió el ODA, y por seguir apoyando este proyecto con la publicación de este libro, el primero de muchos del Observatorio.

A la Secretaria Técnica del ODA-ALC –Juan Fernando Sánchez Jaramillo, María Victoria Fernández Molina, Siro De Martini, César Augusto Molina Saldarriaga y Olga Cecilia Restrepo Yepes–, y a Luis Lobo Guerra, oficial técnico del proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y del Fondo ESPAÑA-FAO, y a Pablo Faret Moreno, consultor en Políticas e Institucionalidad, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, por su labor desinteresada y su constante dedicación con y para el Observatorio. Sus aportes y grandes ideas hacen que siga fortaleciendo este proyecto con el tiempo.



## Contenido

Prólogo .....	17
Introducción .....	19

---

### DESDE LA TEORÍA

---

#### Capítulo I

#### **¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre?**

MAURICIO ANDRÉS GALLO CALLEJAS

Introducción.....	27
1.1. El carácter fuertemente restrictivo del objeto de reflexión.....	28
1.2. El carácter interdisciplinario del método de reflexión .....	38
1.3. Las posturas no-existencia-de-los-derechos-sociales .....	44
1.4. El carácter fuertemente expansivo del ámbito de discusión .....	51
1.5 La crítica moral .....	54
1.6 El entendimiento. El marco explicativo .....	59
1.7 A modo de conclusión .....	61
Referencias bibliográficas .....	64

---

### DESDE LA PRÁCTICA

#### CASO MEXICANO

---

#### Capítulo II

#### **El derecho a la alimentación.**

#### **Una nueva perspectiva tras el cambio constitucional**

MARÍA VICTORIA FERNÁNDEZ MOLINA

Introducción.....	69
-------------------	----

2.1	El maíz como base alimentaria y cultural en México.....	71
2.1.1	Los hombres del maíz.....	71
2.1.2	El maíz en México: cuestión cultural.....	74
2.2	Panorama de la alimentación en México. Los cambios en la dieta. Tradicición frente a modernidad.....	78
2.3	El panorama del estado nutricional en México.....	81
2.4	Desnutrición y obesidad en cifras.....	82
2.4.1	La obesidad.....	82
2.4.2	La desnutrición.....	83
2.5	La pobreza como causa de la desnutrición.....	84
2.6	Cambios en la producción de alimentos en México.....	87
2.7	Garantía del derecho a la alimentación en el México: desde el ámbito federal y nacional.....	89
2.8	Conclusiones.....	91
	Referencias bibliográficas.....	92

---

## EL CASO CHILENO

---

### Capítulo III

### Derecho a la alimentación en Chile y la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición de la población

NICOLÁS COBO ROMANÍ

Introducción.....	97
3.1 Rol del Estado.....	99
3.1.1 Constitución política de Chile.....	99
3.1.2 Obligaciones internacionales asumidas por Chile.....	101
3.2 Seguridad alimentaria.....	104
3.2.1 Hambre o mala nutrición.....	104
3.3 Tendencia actual de la alimentación.....	105
3.4 Derechos humanos y su evolución en el contexto internacional.....	106
3.4.1 Derechos económicos, sociales y culturales (DESC).....	107
3.4.2 Observación General N° 12, derecho a una alimentación adecuada.....	108
3.5 Conclusiones.....	126
Referencias bibliográficas.....	129



EL CASO ARGENTINO

Capítulo IV

**Alimentación y cuidado en Argentina.**

**Programas presentes. Derechos ausentes**

LAURA PAUTASSI; CARLA ZIBECCHI; PILAR ARCIDIÁCONO; LORENA BALARDINI

ANA MARÍA BESTARD; MAXIMILIANO CARRASCO; CAROLINA MOURIÑO; LAURA ROYO

Introducción.....	138
4.1 Seguridad alimentaria e inseguridad en el cuidado: un haz de relaciones	139
4.1.1 Problemas persistentes: transversalidad y capacidades estatales .	142
4.1.2 Desafíos persistentes: avances en indicadores de derechos humanos.....	144
4.2 Programas sociales, lógicas de diseño y desafíos en torno a la garantía de derechos.....	146
4.2.1 Los PTC: concepciones en torno al cuidado y al lugar de la mujer	147
4.2.2 La asignación universal por hijo.....	152
4.2.3 La incorporación de la “seguridad alimentaria” en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –PNSA– ¿una política con perspectiva de derechos?.....	154
4.3 La “mirada” del poder legislativo y judicial: un análisis de casos.....	160
4.3.1 Debates parlamentarios sobre el PNSA.....	160
4.3.2 La AUH y la respuesta del poder judicial: análisis de un fallo.....	163
4.4 Oportunidades emergentes: propuestas para una agenda pública respetuosa del derecho a la alimentación y al cuidado.....	165
Referencias bibliográficas.....	168

Capítulo V

**Estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina**

DELFINA BEGUERIE; KARINA CARPINTERO; BELÉN DONZELLI; MAGDALENA INÉS GARCÍA ROSSI

JOAQUÍN MOGABURU; SIRO DE MARTINI; ÚRSULA C. BASSET

Introducción.....	176
5.1 Concepto de derecho a la alimentación.....	177
5.1.1 Bifrontalidad público-privada (distributiva-conmutativa) del derecho a la alimentación.....	177
5.1.2 Informe sobre la seguridad alimentaria en la Argentina. Hogares urbanos. Año 2011-2012.....	178

5.1.3	Breve introducción al sistema legislativo y judicial argentinos .....	179
5.2	Estado del arte en la legislación .....	180
5.2.1	La Constitución de la nación argentina y los pactos internacionales sobre derechos humanos .....	180
5.2.2	Legislación nacional.....	182
5.2.3	Legislación de la ciudad autónoma de Buenos Aires .....	185
5.2.4	Conclusión .....	190
5.3	Estado del arte en la jurisprudencia .....	191
5.3.1	Jurisprudencia de la Corte Suprema De Justicia de la nación .....	191
5.3.2	Jurisprudencia del fuero contencioso administrativo y tributario de la ciudad autónoma de Buenos Aires.....	198
5.3.3	Conclusión .....	207
5.4	Estado del arte de la doctrina.....	208
5.4.1	Aspectos generales sobre el derecho a la alimentación.....	209
5.4.2	Interdependencia del derecho a la alimentación .....	213
5.4.3	Conclusión .....	216
5.5	Conclusión final.....	217
	Referencias bibliográficas .....	223

---

## EL CASO COLOMBIANO

---

### Capítulo VI

#### **La política pública de seguridad alimentaria y su articulación con las políticas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín**

CÉSAR AUGUSTO MOLINA SALDARRIAGA

MARIO ALONSO CADAVID RAMÍREZ

Introducción.....	231	
6.1	Los contextos y los conceptos de las políticas de seguridad alimentaria y la regularización urbanística en Medellín .....	234
6.1.1	De la situación y la política pública de seguridad alimentaria y nutricional .....	236
6.1.2	De los asentamientos humanos de desarrollo incompleto y la política pública de regularización urbanística .....	241
6.1.3	De la articulación de políticas públicas para la atención de complejos fenómenos sociales .....	244

6.2	Hallazgos y resultados.....	245
6.2.1	La seguridad alimentaria en las políticas públicas locales .....	245
6.2.2	Percepciones de los actores institucionales y comunitarios sobre las políticas de regularización de AHDI y de seguridad alimentaria en la ciudad de Medellín.....	247
6.3	Conclusiones y recomendaciones .....	254
	Referencias bibliográficas .....	258

## Capítulo VII

### El derecho a la alimentación en la política pública del Departamento de Nariño 2008-2011

EDILMA ARTEAGA RAMÍREZ; ISABEL GOYES MORENO

AURA CECILIA TORRES BURBANO; VIVIANA BURGOS CÁRDENAS

Introducción.....	263
7.1 Metodología.....	265
7.2 Resultados .....	266
7.2.1 De la formulación de una política pública alimentaria .....	266
7.3 Del contenido esencial del derecho a la alimentación .....	269
7.3.1 De la disponibilidad.....	269
7.3.2 De la accesibilidad.....	274
7.3.3 De la adaptabilidad.....	282
7.3.4 De la calidad.....	284
7.4 Conclusiones.....	288
7.5 Recomendaciones .....	290
Referencias bibliográficas .....	291

## Capítulo VIII

### La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso Chía-Colombia. Propuesta de política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria

JUAN FERNANDO SÁNCHEZ JARAMILLO; LINA ESCOBAR MARTÍNEZ

ÍNDIRA SOTELO DÍAZ; MARGARITA CÁRDENAS POVEDA

Introducción.....	293
8.1 Caracterización de la problemática y objetivo .....	295
8.1.1 Características demográficas y dimensión poblacional .....	295

8.1.2	Situación de desastre-amenaza .....	296
8.2	Estado del arte .....	297
8.2.1	La gestión del riesgo en relación con la seguridad alimentaria en el contexto del cambio climático: un camino hacia el desarrollo... 297	
8.2.2	Marco normativo colombiano.....	301
8.2.3	Políticas públicas de la seguridad alimentaria en Colombia. Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) relativos al derecho a la alimentación .....	303
8.2.4	Planeación sistémica ajustada al municipio. Planes de desarrollo internacional, nacional y local .....	304
8.3	Marco teórico de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria.....	307
8.4	Propuesta: metodología y sistema de indicadores.....	309
8.4.1	Principios orientadores de la propuesta .....	309
8.4.2	Propuesta estructural para la entidad territorial .....	309
8.4.3	Propuesta metodológica a largo y mediano plazo.....	310
8.4.4	Herramientas.....	312
8.5	Conclusiones.....	314
	Referencias bibliográficas .....	315

## Índice de tablas

	<i>Pág.</i>
Tabla 1. Propuesta de clasificación .....	29
Tabla 2. Adecuación de la ingesta (I) de energía a requerimientos (R) según área de residencia .....	117
Tabla 3. Principales proyectos formulados en 51 planes de desarrollo del departamento de Nariño .....	266
Tabla 4. Principales aspectos de la disponibilidad del Derecho a la alimentación en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	269
Tabla 5. Principales aspectos referentes a la accesibilidad del derecho a la alimentación identificados en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	274
Tabla 6. Grupos poblacionales beneficiados con medidas orientadas a obtener rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión de poblaciones en estado de vulnerabilidad de los habitantes del departamento de Nariño .....	278
Tabla 7. Grupos poblacionales beneficiados con medidas de desarrollo económico adoptadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	279
Tabla 8. Grupos poblacionales beneficiados con programas de complementación alimentaria en el departamento de Nariño, de acuerdo con los planes de desarrollo municipales	279
Tabla 9. Principales aspectos referente a la adaptabilidad del derecho a la alimentación identificados en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	282
Tabla 10. Principales aspectos referentes a la calidad del derecho a la alimentación en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.....	284
Tabla 11. Sistema de indicadores para determinar el riesgo en seguridad alimentaria .....	312

## Índice de ilustraciones

	Pág.
Ilustración 1. Cumplimiento de reconocimiento de consumo de algunos grupos de alimentos .....	112
Ilustración 2. Cumplimiento de consumo de grupos de alimentos, según área de residencia.....	116
Ilustración 3. Consolidado proyectos educativos identificados en los planes de desarrollo del departamento de Nariño .....	267
Ilustración 4. Consolidado de proyectos sociales identificados en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	268
Ilustración 5. Uso predominante de tierra en el departamento de Nariño ..	270
Ilustración 6. Servicio de agua apta para consumo humano identificada en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	271
Ilustración 7. Resultados de desarrollo y promoción de tecnologías mejoradas para elaboración, conservación y almacenamiento de productos alimenticios, identificados en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	272
Ilustración 8. Adopción de medidas para estimular en los hogares y comunidades rurales. La implementación de tecnologías para la producción de alimentos y el uso de tierras en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.....	272
Ilustración 9. Programas de control de plagas y enfermedades en plantas y animales en los municipios del departamento de Nariño .....	273
Ilustración 10. Resultados sobre la adopción de medidas para proteger la salud por uso y consumo de agua insaludable y contaminada identificada en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	276
Ilustración 11. Medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a utilizar tierras no ocupadas por ellos, identificadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.....	276

	Pág.
Ilustración 12. Resultados sobre medidas orientadas a obtener rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión de poblaciones en estado de vulnerabilidad de los habitantes del departamento de Nariño.....	277
Ilustración 13. Resultados medidas para promover el desarrollo económico de poblaciones en estado de vulnerabilidad en los municipios del departamento de Nariño .....	278
Ilustración 14. Consolidado de municipios que ofrecen crédito para producción agrícola, de conformidad con sus planes de desarrollo.....	281
Ilustración 15. Resultados de medidas que promuevan el derecho a la alimentación respetando la identidad cultural y social, costumbres y tradiciones, en los planes de desarrollo de los municipios de Nariño .....	282
Ilustración 16. Medidas a favor de la mujer para garantizar la nutrición familiar e infantil en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.....	283
Ilustración 17. Programas dirigidos a la formación, mejoramiento del sector agrícola, pesquero y forestal identificados en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.....	285
Ilustración 18. Investigaciones orientadas a fomentar la seguridad alimentaria identificadas en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.....	286
Ilustración 19. Identificación de programas de control de calidad e inocuidad de los alimentos e insumos para la producción de alimentos en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	286
Ilustración 20. Medidas de información al consumidor sobre calidad de alimentos planteadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	287
Ilustración 21. Medidas de información al consumidor sobre calidad de alimentos planteadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño .....	288





## Prólogo

La Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) ha orientado su labor a la promoción y protección del derecho a la alimentación en la región. Una de las funciones en las cuales se ha centrado la Iniciativa ha sido la de orientación, construcción y aplicación de marcos legales, la creación de instituciones que coordinen y vigilen la seguridad alimentaria y la puesta en marcha de estrategias, políticas, programas y planes que buscan lograr acciones prácticas para erradicar el hambre en Latinoamérica y el Caribe.

Uno de los frentes que ha apoyado la ALCSH ha sido el proyecto de constitución y consolidación del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC). Desde su creación, el ODA propuso realizar un seguimiento a la evolución del derecho a la alimentación en la región a través de este observatorio regional, conformado por varias facultades de Derecho, centros o institutos de estudios jurídicos en América Latina y el Caribe que analizan la exigibilidad y la justiciabilidad de este derecho en los diferentes ordenamientos jurídicos. Esta red académica ha buscado propiciar, durante los últimos cuatro años, la discusión en la región sobre los enfoques del derecho, su efectividad en las legislaciones nacionales y el impacto de estas en la protección efectiva del derecho a la alimentación.

Como fruto de este importante diálogo, el Observatorio presenta a la comunidad latinoamericana su primer texto titulado *El derecho a la alimentación: Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Es un gusto enorme prologar este libro que nace de la primera convocatoria de investigación realizada en el 2011 por el ODA-ALC y financiada por la ALCSH y por las universidades miembros.

Los lectores encontrarán en este texto ponderación y buen juicio en un tema que sigue siendo discutido por muchos con gran entusiasmo. Estas narrativas jurídicas nos exponen varias visiones del derecho humano a la alimentación desde diferentes ángulos –teórico y práctico– y de diferentes latitudes –México, Colombia, Argentina y Chile–. Esta obra, y sin el afán de ser pretenciosa, evidencia un encuentro académico de personas con altas calidades académicas y profesionales, preocupadas por la protección del

derecho a la alimentación en nuestros países. Sus visiones y reflexiones pueden ser un interesante punto de referencia para nuestros dirigentes, legisladores, diseñadores de políticas públicas, para el jurista y hasta para el ciudadano común.

*Raúl Benítez*

Director Regional de la FAO

Santiago de Chile, julio de 2014

## Introducción

El Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC)<sup>1</sup> fue creado en el 2011 con el objetivo de contribuir, desde la academia<sup>2</sup> y la investigación, al estudio sobre el derecho humano a la alimentación. Para dar comienzo a tal cometido, se realizó la primera convocatoria de investigación en el 2011 a las universidades miembros del ODA-ALC para que participaran activamente del proceso. Las investigaciones escogidas fueron financiadas por la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), por la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y por las universidades seleccionadas.

La convocatoria propuso como líneas de investigación el análisis y la discusión en la región sobre los enfoques teóricos del derecho a la alimentación, su efectividad en las legislaciones nacionales y el impacto de esta en la protección efectiva del derecho, con el fin, en primer lugar, de crear líneas de trabajo conjuntas que ayudaran a orientar la posible creación de uno o varios sistema de indicadores en los diferentes países participantes y, en segundo lugar, impulsar la investigación de líneas jurisprudenciales, legales, doctrinarias y de política pública alimentaria. En Definitiva, lograr incentivar

---

<sup>1</sup> ODA-ALC es financiado por la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH, por la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

<sup>2</sup> Las universidades que hacen parte del ODA-ALC son las siguientes: Universidad de Medellín (Colombia), Universidad de Manizales (Colombia), Universidad Autónoma de Coahuila (México), Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile), Pontificia Universidad Católica de Argentina (Argentina), Universidad de Granma (Cuba), Universidad de Nariño (Colombia), Universidad Centroamericana (Nicaragua), Universidad del Caribe (República Dominicana), Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú), Universidad de EAFIT (Colombia), Universidad de la Región de Joinville (Brasil), Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia), Universidad de la Sabana (Colombia), Universidad de Buenos Aires (Argentina), Universidad Autónoma de Nayarit (México), Universidad Federal de Paraíba (Brasil), Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (Nicaragua), Universidad Nacional Autónoma de México (México), Universidad San Francisco de Quito (Ecuador), Universidad Autónoma de Santo Domingo (Santo Domingo), Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco Cartagena (Colombia).

en este primer momento, el diagnóstico real de la protección efectiva del derecho en algunos países de Latinoamérica.

Las investigaciones fueron expuestas y compartidas en el II Encuentro Regional, celebrado el 6 y 7 de septiembre de 2012 en Santiago de Chile, en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, y contó con la participación de las universidades miembros del Observatorio, y con expertos internacionales<sup>3</sup>.

Como resultado de este proceso investigativo y de socialización, el ODA-ALC presenta a la comunidad en general el libro titulado: *Derecho a la alimentación. Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Este texto pretende mostrar ocho artículos de investigación, derivados de las diez<sup>4</sup> investigaciones seleccionadas en esta primera convocatoria, con el ánimo de contribuir con el estado del arte del derecho a la alimentación y motivar a otras universidades, escuelas y facultades de Derecho, carreras afines o que desarrollen estos contenidos, para que sean partícipes en el proceso

---

<sup>3</sup> De los expertos se destacan: el relator especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, el director regional de la FAO, Raúl Benítez, la coordinadora regional del Frente Parlamentario contra el Hambre, diputada Guadalupe Valdez y el ministro del Tribunal Constitucional de Chile, Gonzalo García Pino, entre otros.

<sup>4</sup> Las investigaciones seleccionadas en la primera convocatoria de investigación fueron las siguientes: 1. La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso Chía-Colombia. Propuesta de política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria. Facultad de Derecho. Universidad de La Sabana. (Bogotá-Colombia). 2. Articulación de las políticas públicas alimentarias y nutricionales en los procesos de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín-Colombia). 3. Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los programas de transferencia condicionada de ingreso y el plan de seguridad alimentaria en Argentina. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. (Buenos Aires-Argentina). 4. El derecho a una alimentación adecuada en México: una nueva perspectiva tras el cambio constitucional. Escuela de Derecho, Universidad del Pedregal. (Ciudad México-México). 5. El Estado del Arte del Derecho a la Alimentación en la Argentina. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Argentina (Buenos Aires-Argentina). 6. Exigibilidad del derecho a la alimentación en la legislación nicaragüense desde el período 1979 hasta el 2011. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Centroamericana. (Managua- Nicaragua). 7. Derecho a la alimentación en Chile y la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición de la población. Centro de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago de Chile - Chile). 8. ¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre? Facultad de Derecho, Universidad de Medellín. (Medellín-Colombia). 9. El derecho a la alimentación en la política pública del Departamento de Nariño. Centro de Investigaciones y Estudios Sociojurídicos, Universidad de Nariño. (Pasto-Colombia). 10. Estado del Arte del Derecho a la Alimentación en Cuba. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Granma. (Provincia de Granma-Cuba).

de reflexión, crítica y proposición de nuevos escenarios de exigibilidad y protección del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe.

El libro está estructurado en dos partes: la primera parte se ha denominado “desde la teoría”, y la segunda parte, “desde la práctica”. La segunda parte, a su vez, se subdivide en cuatro apartes más, denominados: (i) El caso mexicano, (ii) El caso chileno, (iii) el caso argentino y (iv) el caso colombiano.

El capítulo 1, titulado “¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre?”, se encuentra dentro del aparte denominado “desde la teoría”. El artículo gira en torno a la posibilidad de éxito que tiene la idea de un derecho universal a no morir de hambre, tanto en el presente de la filosofía política como en el derecho constitucional. Tal recorrido, que realiza el autor, ha sido construido mediante la determinación de las siguientes tres características: (1) el carácter fuertemente *restrictivo* de su objeto de reflexión; (2) el carácter *interdisciplinario* de su método de trabajo; y (3) el carácter fuertemente *expansivo* de las pretensiones con respecto al ámbito político de discusión para el que se propone, características que permiten llegar a la propuesta teórica del trabajo: (4) la defensa de un derecho moral universal a no morir de hambre.

Comienza la segunda parte del libro, denominado “desde la práctica” con el caso mexicano, capítulo 2, titulado “*El derecho a una alimentación adecuada en México: una nueva perspectiva tras el cambio constitucional*”. La autora aborda el estudio del cambio experimentado por el derecho constitucional alimentario en México, en el año 2011. Para cumplir esta tarea, el artículo hace un breve acercamiento al significado del maíz como base alimentaria, gastronómica, cultural y religiosa en México, con la finalidad de dar al lector las herramientas necesarias para comprender el cambio de los hábitos alimentarios, productivos y legislativos que han sucedidos en los últimos años en el país. Ante esta descripción y análisis, se pone de manifiesto que si bien existe una política pública desarrollada en México para erradicar las deficiencias nutricionales de la población, esta no ha dado los frutos necesarios para garantizar al pueblo mexicano el derecho a la alimentación.

El capítulo 3, titulado “*Derecho a la alimentación en Chile y la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición de la población*”, expone el debate y la problemática del derecho a la alimentación en ese país. Para lograr este cometido, el autor describe el rol del Estado en la protección del derecho a la alimentación, las obligaciones internacionales asumidas por Chile para

la protección de tal derecho, y la situación alimentaria del pueblo chileno.

El capítulo 4, titulado “*Alimentación y cuidado en Argentina. Programas presentes. Derechos ausentes*”, analiza las interrelaciones entre la adopción de un enfoque de derechos humanos en Argentina y la lógica subyacente en los programas sociales aplicados en el contexto de poscrisis 2001-2002. Para lograr esto, en primer lugar, el artículo desarrolla el soporte teórico y metodológico relacionado con el enfoque de derechos aplicado a la alimentación y al cuidado. A partir de estos conceptos se precisa sobre los principales vacíos teóricos y de política pública, así como en la discusión de las formas existentes y posibles de medición de la satisfacción del derecho a la alimentación, desde modelos construidos con base en el sistema internacional de derechos humanos. De igual forma, y en segundo lugar, el artículo aborda el avance y las limitaciones de algunos programas sociales en Argentina que garantizan el derecho a la alimentación y al cuidado.

El capítulo 5, titulado “*Estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina*”, describe y analiza el estado del arte del derecho a la alimentación en ese país desde el punto de vista legislativo, jurisprudencial y doctrinal. Luego de este relato, el artículo presenta un diagnóstico de la situación del derecho a 2012, con el fin de proponer, en un mediano plazo, estrategias que ayuden y garanticen la plena satisfacción del derecho de que se trata.

El capítulo 6, denominado “La política pública de seguridad alimentaria y su articulación con las políticas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín”, analiza la articulación de las políticas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto –AHDI– en Medellín con las políticas de seguridad alimentaria y nutricional de este municipio. Es por esto que, en primer lugar, se reconstruye de un marco teórico y conceptual de las políticas públicas a partir de las categorías: (i) derecho a la alimentación, (ii) regularización urbanística y (iii) asentamientos humanos de desarrollo Incompleto. En segundo lugar, se presentan los principales resultados y hallazgos obtenidos en el proceso de investigación, al igual que la percepción de los actores institucionales y de la comunidad sobre la articulación de estas políticas públicas. Y por último, se dan a conocer algunas conclusiones del estudio para, finalmente, proponer algunas recomendaciones.

El capítulo 7, titulado “*El derecho a la alimentación en la política pública del departamento de Nariño 2008-2011*”, pretende identificar en el plan departamental de desarrollo de Nariño (Colombia), las garantías y las pro-

tecciones del derecho a la alimentación. Para lograr este objetivo, el artículo explora, en primer lugar, la comprensión del derecho alimentario como un derecho fundamental, cuya garantía exige un proceso holístico, compuesto por la protección al medio ambiente, la protección a los recursos no renovables, los hábitos alimenticios, la cultura del cuidado y el acceso a los alimentos. En segundo lugar, y desde esta perspectiva, se evaluó el plan de desarrollo de la Gobernación de Nariño (2008-2011) con el fin de determinar cuál fue la política alimentaria en el departamento y en los municipios que lo integran.

El capítulo 8, titulado “La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso Chía- Colombia. Propuesta de política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria”, aborda posibles soluciones a la inseguridad alimentaria originada por los desastres naturales ocasionados por el cambio climático, ocurridos en el municipio de Chía- Colombia en el año 2011. Para realizar tal cometido, el texto expone un breve análisis del estado del arte respecto de las estrategias jurídicas y políticas internacionales y nacionales sobre cambio climático, seguridad alimentaria y gestión del riesgo, para luego presentar una propuesta metodológica, a largo plazo, para la construcción de una política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria en este municipio.

Esperamos que este libro, primera publicación del ODA-ALC, contribuya al estado del arte, al debate académico y a la reflexión jurídica y política del derecho a la alimentación en Latinoamérica y el Caribe, y que, a su vez, logre más espacios de confrontación, análisis y difusión que ayuden a posicionar una lectura frecuente y atenta de este derecho en el mundo.

*Olga Cecilia Restrepo-Yepes*  
*César Augusto Molina Saldarriaga*  
Coordinadores académicos





Desde la teoría





## CAPÍTULO 1

# ¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre?\*

Mauricio Andrés Gallo Callejas\*\*

### INTRODUCCIÓN

En este trabajo ofrezco una explicación detallada del proyecto de investigación titulado ¿Es defendible la idea de un derecho universal o no morir de hambre? un proyecto que gira en torno a la pregunta por las posibilidades de éxito que tiene dicha idea en el presente, tanto de la filosofía política como del derecho constitucional, y que, además de ello, puede ser presentado utilizando diversos adjetivos dependiendo del punto de vista del que se parta: del punto de vista de su *objeto* desde donde adquiere un carácter fuertemente *restrictivo* (1); del punto de vista del *método* desde donde adquiere un carácter *interdisciplinario* (2 y 3); y del ámbito político para el cual está planteado, desde donde adquiere un carácter fuertemente *expansivo* (4).

---

\* Este texto es resultado final del proyecto de investigación “¿Es defendible la idea de un derecho universal a no morir de hambre? realizado entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC–. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y la Universidad de Medellín. El equipo de trabajo está conformado por su autor, como investigador principal, así como por la profesora Olga Cecilia Restrepo-Yepes como coinvestigadora.

\*\* Abogado, especialista en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, magíster y candidato a doctor en Filosofía del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia. Profesor e investigador de tiempo completo de la Universidad de Medellín. Contacto: mgallo@udem.edu.co

### 1.1. EL CARÁCTER FUERTEMENTE RESTRICTIVO DEL OBJETO DE REFLEXIÓN

Desde el primero de estos puntos de vista, desde el *objeto* de reflexión, este proyecto presenta un carácter fuertemente *restrictivo*. Tal carácter es una consecuencia del enorme peso que vienen adquiriendo los innumerables y diversos problemas relacionados con la alimentación, dentro del complejo juego de construcción y defensa de nuestras creencias normativas acerca de la justicia política, los derechos humanos y los derechos fundamentales. Para ilustrar tal incremento basta con mencionar el peso que vienen adquiriendo en los dos enfoques más poderosos de la justicia política que tenemos en la actualidad. Por un lado, en el número de problemas alimentarios que tienen una repercusión directa en lo que desde los *enfoques comparativistas* (Sen, 2010) se cree que significa llevar una vida en condiciones mínimamente decentes. Y por el otro, en el número de tales problemas que repercuten directamente en lo que desde los *enfoques institucionales* (Rawls, 2004) (Pogge, 2005) (Pogge, 2009) se piensa que significa la exigencia de ser tratados por los diferentes sistemas con igual consideración y respeto.

Es por ello que para lograr una descripción adecuada de dicho carácter fuertemente restrictivo, mi primera propuesta dentro de este trabajo consiste en ofrecer la siguiente clasificación sistemática, si no de todos los asuntos, al menos de los más relevantes que hacen parte de toda esta diversa e innumerable red de problemas. A través de la tabla 1 muestro cuál es tal propuesta de clasificación, para pasar luego a explicarla con cierto grado de detalle.

Lo primero que debo decir es que se trata de una propuesta de clasificación que es, a su vez, analítica y normativa. Es analítica, en la medida en que para su construcción me valgo de las herramientas de este tipo con las que autores como Alexy (1993) o Arango (2005) (2008) enfrentan los difíciles asuntos relacionados con el concepto de «derecho subjetivo». Gracias a dichas herramientas entenderé los derechos como parte de un “juego de lenguaje mediante el cual creamos realidad social” (Arango, 2008, p. 48). Concretamente, como aquellos “enunciados deónticos complejos” (Alexy, p. 54), mediante los cuales creamos posiciones normativas del tipo *DabG*, esto es, relaciones *triádicas D*, entre el portador o titular del derecho *a*, un destinatario u obligado *b* y un objeto *G*.

Y es normativa, en tanto se trata de una propuesta para la que no tengo ninguna pretensión de *neutralidad* desde el punto de vista ideológico, a pesar de que me esté valiendo de este tipo de herramientas analíticas. Por

Tabla 1. Propuesta de clasificación

<i>Enunciado deóntico más general</i>	<i>Situación de los individuos</i>	<i>Tipos de problemas</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Enunciados deónticos particulares</i>
Derecho a una alimentación adecuada	(1) plena autonomía	(4) Cantidad y/o calidad de alimentos que consumimos	Decisiones de prácticas de consumo que generan enfermedades en el corto y el largo plazo	Derecho a recibir tratamiento médico
			Consumo de alimentos que debido a la forma en que los estamos cultivando, procesando o produciendo, generan enfermedades en el corto y el largo plazo	Derecho a que las instituciones regulen los procesos de producción y comercialización de los alimentos
				Derecho a no enfermarse por lo que se consume
				Derecho a recibir tratamiento médico
	(2) autonomía limitada	(4) Cantidad y/o calidad de alimentos que consumimos (5) Imposibilidad de acceso a la oferta alimentaria	Escasez de ciertos alimentos considerados básicos	Derecho a no tener hambre
				Derecho a que las instituciones aseguren la producción de ciertos alimentos.
La persona carece de cierta información importante acerca del tipo de productos que consume o de sus consecuencias nocivas para la salud			Derecho a que las instituciones regulen los procesos de producción y comercialización de los alimentos	
			Derecho a recibir tratamiento médico	
			Derecho a recibir información acerca del tipo de alimentos y de las consecuencias que se derivan de su consumo	

<i>Enunciado deóntico más general</i>	<i>Situación de los individuos</i>	<i>Tipos de problemas</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Enunciados deónticos particulares</i>
Derecho a una alimentación adecuada	(2) autonomía limitada	(4) Cantidad y/o calidad de alimentos que consumimos (5) Imposibilidad de acceso a la oferta alimentaria	El consumidor tiene una capacidad de acceso limitada a la oferta alimentaria.	Derecho a recibir tratamiento médico
				Derecho a no tener hambre
	(3) ausencia de autonomía	(5) Imposibilidad de acceso a la oferta alimentaria	Escasez total de alimentos	Derecho a no morir de hambre
			La persona ha perdido su libertad en virtud del ejercicio legítimo del poder estatal de castigar	Derecho a no tener hambre
		Peligro de muerte por inanición ocasionado por la pérdida de la libertad bajo los regímenes políticos totalitarios	Derecho a no morir de hambre	
		Peligro de muerte por inanición ocasionado por la pobreza	<u>Derecho a no morir de hambre</u>	

Fuente: elaboración propia

el contrario, se trata de una propuesta colmada de elementos valorativos, en la medida en que he optado por la idea de *autonomía individual* como criterio clasificatorio, elección sobre la que debo hacer dos advertencias: por un lado, debo advertir que soy plenamente consciente de que con ella estoy condicionando –iy de qué forma!– las posibilidades de su aceptación o de su rechazo. Y es que la idea de autonomía individual no solo resulta característica o, tal vez sea mejor decir, constitutiva, de todo aquello que podamos *tildar* de concepción liberal de la sociedad (Nino, 1993). Además de

ello, el uso que estoy dando a dicha idea es propio de una variante específica de tal horizonte: esa variante que desde la filosofía política denominamos *liberalismo igualitario* (Nino, 1984) y que desde el derecho constitucional denominamos *constitucionalismo social* (Ferrajoli, 2003).

Y, en consecuencia, también considero necesario advertir que, gracias a la elección de dicho criterio, la mía es una clasificación que no solo pone su énfasis en uno de los tres elementos de este tipo de relaciones triádicas *DabG*, sino que lo hace desde un enfoque estrictamente liberal igualitario: el individuo, entendido tanto como portador o titular a exclusivo de esta enorme variedad de derechos relacionados con la alimentación, así como titular de necesidades básicas, esto es, de aquellas necesidades que “apuntan finalmente a estados de cosas que son prerrequisitos de esa autonomía individual y que como tal, deben ser garantizadas por nuestras instituciones” (Gallo Callejas, Justicia global, derechos sociales y pluralismo, 2010, p. 219). Tal vez sea esto lo que explique sus enormes diferencias con otro tipo de clasificaciones mucho más conocidas. Por ejemplo, con el intento de clasificación de los contenidos del derecho alimentario que al poner el énfasis en el elemento G, diferencia esta enorme red de problemas según se trate de cuatro tipos de obligaciones: respetar, proteger, promover o garantizar la no discriminación.

Así las cosas, en la columna de la izquierda aparece el primer elemento de esta clasificación. Mi propuesta es darle a la expresión lingüística “*derecho a una alimentación adecuada*” el lugar del enunciado deóntico más general. Darle dicho lugar significa que dentro de esta sola expresión quedarán comprendidos todos estos problemas relacionados con la alimentación que hoy tienen un impacto directo en la construcción de nuestras creencias normativas acerca de la justicia política, los derechos humanos y los derechos fundamentales.

Luego, en la siguiente columna aparece una primera diferenciación. Ella se deriva del sentido que estoy dando a la idea de *autonomía individual*, uso que me permite establecer tres situaciones diferentes en las que nos podemos encontrar los individuos con relación a los sistemas institucionales encargados de la protección de nuestro enunciado deóntico más general, una vez más, de la idea del derecho a una alimentación adecuada. Estas tres situaciones son los siguientes:

- (1) Circunstancias de plena autonomía
- (2) Circunstancias de autonomía limitada. Y,
- (3) Circunstancias de ausencia de autonomía.

Entiendo por *circunstancias de plena autonomía* (enunciado 1) aquellas situaciones en las que resulta posible afirmar que en aras del ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, una persona se encuentra en condiciones de *elegir* el tipo de alimentos que está consumiendo, lo que desde la postura normativa que estoy utilizando significa que se cumplen, al menos, las tres siguientes condiciones: (a) que dicha persona vive bajo un sistema institucional en el que existe una oferta alimentaria básica suficiente para todos; (b) que dicha persona habita bajo un sistema institucional que le asegura un acceso completo a dicha oferta alimentaria básica; y (c) que dicha persona vive bajo un sistema institucional que le garantiza estar *informado*, esto es, que le garantiza el acceso a una información adecuada acerca del tipo de alimentos que está consumiendo y acerca de las posibles consecuencias que se derivan de tal consumo.

Por su lado, entiendo por *circunstancias de autonomía limitada* (enunciado 2) aquellas situaciones en las que se encuentra una persona que sufre una limitación parcial en sus posibilidades de elección, generada por una falla institucional en alguna de las tres condiciones anteriores. Esto significa que estaremos ante este segundo tipo de condiciones bien sea porque (d) esta persona vive bajo un sistema institucional en el que existe escasez en algunos de los alimentos considerados básicos; o bien, porque (e) esta persona habita bajo un sistema institucional en el que, a pesar de que no existe dicha escasez, solo le garantiza un acceso parcial e insuficiente a la oferta alimentaria básica; o también, porque (f) dicho sistema institucional no le garantiza de forma adecuada la posibilidad de estar informado.

Y por último, entiendo por *circunstancias de ausencia de autonomía* (enunciado 3) aquellas situaciones en las se encuentran quienes carecen de toda posibilidad de *elección* en lo que tiene que ver con su alimentación. Tales situaciones se presentan cuando (g) una persona habita bajo un sistema institucional que padece una escasez total de alimentos; o también cuando (h) una persona habita bajo un sistema institucional en el que, a pesar de que la oferta alimentaria es suficiente para todos, diferentes razones generan que ella, por su propia cuenta, no tenga ningún tipo de acceso.

Posteriormente, en la tercera columna, aparece una segunda diferenciación. Esta vez con relación a los *tipos de problemas* relacionados con la alimentación que las personas debemos enfrentar, dependiendo de cuál sea nuestra circunstancia con respecto a las instituciones. La diferenciación que propongo es la siguiente:



- (4) Los problemas que se derivan de la cantidad y/o de la calidad de los alimentos que consumimos. Y,
- (5) Los problemas que se derivan de la imposibilidad de acceso a la oferta alimentaria.

En la cuarta columna ofrezco una serie de ejemplos de estos dos tipos de problemas. Por un lado, hacen parte del enunciado (4) las enfermedades que en el corto o el largo plazo se generan por nuestras decisiones acerca de ciertas prácticas alimentarias, por ejemplo, la obesidad, la anorexia o la bulimia –primera fila–, así como los problemas que se derivan de la forma en que estamos cultivando, procesando o produciendo los alimentos, por ejemplo, el cáncer, la diabetes o, nuevamente, la obesidad –segunda fila–. Y finalmente, los problemas ocasionados por la falta de información de un consumidor que, o bien, por situaciones que van desde el analfabetismo hasta la desescolarización, desconoce las consecuencias que le puede generar el consumo de ciertos tipos de alimentos o, bien, porque a pesar de que las conoce, el sistema institucional permite que los productores y/o comercializadores lo engañen o le oculten información sobre aspectos relevantes de sus prácticas alimentarias –cuarta fila–.

Y por otro lado, hacen parte del enunciado (5) los problemas relacionados con la imposibilidad de acceso a una dieta nutricional adecuada, esto es, a los nutrientes que cualquier cuerpo humano necesita para llevar una vida sana, o, incluso, para conservar la simple subsistencia. Esto ocurre cuando las personas viven bajo sistemas institucionales que enfrentan escasez parcial –tercera fila– o total –sexta fila– en la oferta de los alimentos considerados básicos. También, cuando por ese diferente tipo de razones que mencionaba atrás (enunciado *h*), personas que habitan bajo un sistema institucional que garantiza una oferta alimentaria suficiente para todos, no tienen acceso por su propia cuenta. Tales razones pueden ser o, bien, la existencia de penas privativas de la libertad de carácter prolongado a las que se pueden ver expuestas las personas en sistemas institucionales de corte liberal y democrático, de forma que si no reciben del Estado tales nutrientes corren el peligro de desnutrición crónica –séptima fila– o, bien, la existencia de las prácticas políticas totalitarias que nos legaron los sistemas institucionales fascistas y socialistas del siglo XX, esto es, la existencia de los campos de concentración en los que una de sus estrategias consistía en poner a las víctimas en tal grado de desnutrición que terminaban muriendo por inanición –octava fila– (Glover, 2001) (Nussbaum, 2001) (Todorov, 2004) o, finalmente, las

condiciones de pobreza extrema en las que pueden vivir algunas personas dentro de los diferentes tipos de sistemas institucionales, al punto en que al estar desposeídos de los medios adecuados de subsistencia, terminan expuestos a estos mismos riesgos de padecer desnutrición crónica –quinta fila– o muerte por inanición –novena fila–.

Antes de pasar a la última columna resulta necesario ofrecer dos anotaciones adicionales sobre lo que he expuesto hasta ahora. La primera tiene que ver con el destinatario u obligado por este enunciado deóntico general o, lo que es igual, con el elemento b de este tipo de relaciones triádicas. Debo precisar que para esta clasificación estoy tomando partida por aquello que Pogge (2005) (2009) denomina las *interpretaciones institucionales* de los derechos –una vez más las cargas valorativas de mi propio horizonte de sentido–. Y esto, en perjuicio de, o en contraposición con, los enfoques que este mismo autor denomina *interaccionales* o que Sen (2002) denomina enfoques *consecuencialistas*. Mientras desde este último tipo de enfoques los derechos nos permiten crear exigencias normativas frente a todo ser humano “o quizá, de manera más general, contra cualquier otro agente humano (esto incluye agentes colectivos tales como grupos, compañías o gobiernos)” (Pogge, 2009, p. 82), desde el primer enfoque los derechos nos permiten crear exigencias normativas únicamente frente a los sistemas institucionales impuestos coercitivamente y, solo por extensión, frente a aquellas personas implicadas en su imposición.

Tal y como entiendo las cosas, uno de los principales problemas de los enfoques *interaccionales* o *consecuencialistas* radica en que no nos permiten diferenciar entre los tipos de violaciones en el objeto G que contarían como violaciones de los derechos y aquellas que no contarían como tales. Al omitir esta diferenciación estaremos corriendo el riesgo de perder de vista el doble papel que, al menos dentro del horizonte liberal, juega el lenguaje de los derechos frente a las instituciones. Recuérdese que es esta herramienta lingüística la que, a la vez que (i) justifica y otorga el manto de la legitimidad al ejercicio institucional de la coacción, (j) impone los límites sustanciales a dicho ejercicio de la fuerza. Paso a explicar esta relación mediante un ejemplo.

Desde los enfoques *interaccionales* de los derechos sería necesario pensar el caso de las personas que sufren la barbarie del secuestro y que por esta razón carecen de total acceso a la oferta alimentaria, como uno más de los problemas que se derivan de las circunstancias de ausencia de autonomía. Hacerlo de esta forma implicaría omitir la diferencia entre las violaciones

en el objeto *G* del derecho a una alimentación adecuada cometidas por las instituciones legítimamente constituidas y las cometidas por grupos que ejercen la fuerza de manera ilegítima. Dicha omisión sería problemática en tanto que nos haría perder de vista este doble papel que cumplen los derechos frente a las instituciones. Por un lado, nos haría olvidar que en tanto lenguaje legitimador (*i*), nuestras exigencias normativas no van dirigidas en contra de este segundo tipo de grupos que cometen esta clase de actos atroces, sino que van dirigidas frente a los sistemas institucionales para que mediante la fuerza legítima nos protejan de este tipo de barbarie. O dicho de forma más clara, nos haría perder de vista que la falta de garantías de nuestro enunciado deóntico más general no derivaría de la acción del secuestro como tal, sino de la omisión del Estado de no utilizar el ejercicio legítimo de la coacción para combatir a este segundo tipo de grupos. Y por otro lado, en tanto límite sustancial al ejercicio legítimo de la coacción (*j*), nos haría olvidar que desde el punto de vista moral no tienen, ni deben tener, el mismo grado de incorrección las violaciones *oficiales* y las violaciones *no oficiales* de cualquier derecho humano o de cualquier derecho fundamental. Y no deben tener el mismo grado de incorrección puesto que, como sostiene Pogge (2005):

Las faltas (...) oficiales se visten con el nombre de la ley o la justicia y, por lo general, se cometen lo bastante abiertamente como para que todos puedan verlas: establecidas en estatutos y regulaciones, requeridas por órdenes y veredictos, y adornadas con sellos, timbres y firmas oficiales. Estas injusticias no solo privan a sus víctimas de los objetos de sus derechos, sino que además socavan esos mismos derechos; no solo subvierten lo que está bien, sino también las ideas mismas de correcto y de justicia (p. 83).

Y la segunda anotación adicional apunta al hecho de que soy plenamente consciente de que la relación entre las personas que se encuentran bajo *las circunstancias de autonomía limitada* (2) y esta distinción entre los problemas (4) (5) resulta un poco forzada. Es por ello que he puesto bajo “una zona grisácea” estos posibles casos, para resaltar mi inseguridad ante su posible clasificación. Sin embargo, a pesar de esta inseguridad, tal combinación resulta bastante reveladora en lo que tiene que ver con las personas ubicadas en los dos tipos de circunstancias extremas. Ambos casos presentan una relación bien definida con estos dos tipos de problemas. Mientras que parece posible decir que las personas que se encuentran bajo *las circunstancias de plena autonomía* (1) solo resultan expuestas a los diferentes problemas que se derivan de *la cantidad o la calidad de alimentos que ellos deciden consumir*

(4), parece posible sostener que son las personas que se encuentran bajo *las circunstancias de ausencia de autonomía* (3) quienes resultan expuestas a los problemas que se derivan de *su imposibilidad de acceder a la oferta alimentaria* (5).

Esta concordancia me permite mostrar con cierto grado de seguridad qué tan fuerte resulta el carácter restrictivo del objeto de reflexión. Para ello, dentro de la última columna propongo una serie de enunciados deónticos que, a pesar de que siguen siendo generales, se convierten en especificaciones de la idea de un derecho a una alimentación adecuada. Dependiendo del tipo de circunstancias en la que nos encontremos y del tipo de problemas al que nos veamos expuestos, tal enunciado deóntico general adquirirá una forma más específica: el derecho a recibir tratamiento médico, el derecho a que las instituciones políticas regulen la producción o la comercialización de los alimentos, el derecho a no enfermarse por lo que se consume, el derecho a no tener hambre, etc. Nuestro enunciado deóntico particular, la idea de un *derecho a no morir de hambre*, aparece únicamente en las filas seis, ocho y nueve, de manera que su carácter fuertemente restrictivo tiene que ver, en primer lugar, con el número y con el tipo de problemas que están quedando por fuera de estas reflexiones. Ellas se limitan a un único problema: el peligro de muerte por insuficiencia alimentaria, elección que excluye aquellos problemas que desde múltiples puntos de vista –desde su simple identificación, desde su solución, desde sus costos e, incluso, desde el número de personas a quienes afecta– resultan más complejos y exigentes. Para argumentar por qué esto es así, basta con acudir al trabajo de Sen (2010) y su famosa tesis de que “nunca ha ocurrido una hambruna en una democracia funcional con elecciones periódicas, partidos de oposición, libertad de expresión y medios de comunicación relativamente libres (aun cuando el país sea muy pobre y se encuentre en una situación alimentaria muy adversa)” (p. 373), trabajo en donde, además, sostiene que “las hambrunas son fáciles de evitar, en parte porque afectan solo a una pequeña proporción de la población (rara vez a más del 5 por ciento y difícilmente a más del 10 por ciento)” (pp. 76-77).

Pero esta restricción apunta a algo más. Por un lado, puede verse que de las tres apariciones de la idea de un derecho a no morir de hambre, solamente una se encuentra subrayada –fila nueve–. Con tal subraya pretendo mostrar el objeto específico de estas reflexiones, concentradas en aquellas personas que habitan bajo un sistema institucional en el que existe una oferta alimentaria suficiente para todos –esto deja por fuera las circunstancias propias de la sexta fila– y que no tiene ninguna práctica totalitaria similar a la de los campos de

concentración que inventaron los nazis y los comunistas –quedando por fuera la fila octava–. Esta investigación se limita a las personas que se encuentran en serio riesgo de muerte por inanición ocasionado por sus condiciones de pobreza extrema o, como dice Sen (2002), se limita a las personas que no están *tituladas* “en el sistema legal prevaleciente de derechos institucionales, a medios adecuados de subsistencia” (p. 20)<sup>1</sup>.

Y por otra parte, esta restricción también se dirige a lo que he venido denominando el punto de vista moral. Esto, en el sentido de que dicho objeto se limita de forma exclusiva a aquellas personas que se encuentran situadas bajo las condiciones extremas de ausencia de autonomía (3). Ni siquiera en alguno de los casos en que estoy imaginando a las personas bajo condiciones de autonomía limitada (2) aparece nuestra idea de un derecho a no morir de hambre, de manera que tal carácter fuertemente restrictivo no solo obedece a la enorme cantidad de problemas que se están dejando por fuera. Lo más importante, dicho carácter obedece al hecho de que esta investigación se ocupa únicamente de esos problemas que desde el punto de vista moral del liberalismo igualitario resultan ser los más graves. Para quienes nos sentimos cómodos con dicho punto de vista, no resulta muy difícil llegar a un acuerdo en el que, salvo el caso de las víctimas de las prácticas totalitarias –octava fila–, son las personas que sufren tal grado de pobreza quienes viven una vida en las peores condiciones imaginables –*enfoques comparativistas de la justicia*–, o quienes resultan ser las peor tratadas, con diferente grado de consideración y de respeto, por los diversos sistemas vigentes –*enfoques institucionales de la justicia*–.

Presentada de esta forma, esta restricción en el objeto de reflexión –concentrarnos en los casos más escasos, los de más fácil solución y los más graves desde el punto de vista moral– parece caprichosa. Es más, parece una

---

<sup>1</sup> Una posible manera de explicar esta diferencia entre dichos casos en los que aparece la idea de un derecho a no morir de hambre, consiste en ofrecer enunciados deónticos mucho más específicos. Mientras que para la fila sexta tal enunciado deóntico más específico asumiría la forma de un posible derecho a que las instituciones políticas aseguren la cantidad necesaria de provisiones para poner fin a la escasez; para las personas que se encuentren bajo la octava fila de lo que se trata es de un derecho a recuperar su libertad, esto es, un derecho a que se les libere de dichos campos de concentración; y para las personas que se encuentran bajo la novena fila de lo que se trata es de un derecho a acceder a la oferta alimentaria que es ya suficiente para todos y que puede consistir en recibir directamente alimentos para evitar la muerte, o bien, en recibir a título de subsidio una suma de dinero para acceder a dicha oferta, o bien, en un derecho a que se creen empleos de urgencia que les suministren dichos ingresos (este último ejemplo, que desde el horizonte liberal igualitario considero resulta ser la opción ideal, se encuentra en Sen, 2010, p. 77).

diferenciación que acude a dicho criterio normativo para enmascarar una necesidad práctica, relativa al corto tiempo establecido para el desarrollo del proyecto: escoger un caso extremo y *aparentemente* de fácil acuerdo, el caso menos controversial, para preguntar por el asunto de su universalidad. Sin embargo, dicha escogencia va más allá de esta simple necesidad práctica. Y es que a pesar de lo fácil que resulta estar de acuerdo con la indeseabilidad o, incluso, con algún tipo de incorrección normativa de imágenes como la que nos ofrece John Steinbeck en el final de su obra maestra *The grapes of Wrath*, en donde una anciana debe recibir la leche materna de una joven para no morir de hambre; a pesar de que bajo nuestras creencias actuales resulta fácil estar de acuerdo en lo espantoso que resulta la muerte de un ser humano por inanición, a pesar de todo esto, determinar todas las implicaciones normativas que se derivan de este tipo de situaciones indeseables, sigue siendo un asunto difícil, un asunto frente al cual nuestros acuerdos están bastante lejanos. Nuestras posturas continúan bastante divididas, primero, y para ponerlo en los términos de Nozick (1990), acerca de si debemos optar por la vía voluntaria –la asistencia, la filantropía o la caridad– o por la vía coactiva –la de la justicia política–. Y segundo, en el caso de los que en contra de las tesis de Nozick creemos que debemos optar por la vía de la coacción, acerca del asunto de su prioridad o de su urgencia –si se trata de un problema de justicia compensatoria o de justicia distributiva–, así como acerca del asunto de su alcance o de su universalidad –si se trata de un problema local o global, nacional o cosmopolita<sup>2</sup>–.

Todos estos desacuerdos sugieren el tipo de dificultades con las que debe lidiar este enunciado deóntico particular y restrictivo: la idea de un derecho universal a no morir de hambre. Dificultades que serán, precisamente, las que me abrirán la puerta a los otros dos puntos de vista desde donde estoy presentado este proyecto. A continuación me ocupo del siguiente de estos puntos de vista, esto es, del asunto del *método* y su carácter interdisciplinario.

## 1.2. EL CARÁCTER INTERDISCIPLINARIO DEL MÉTODO DE REFLEXIÓN

Estas dificultades con las que debe lidiar la idea restrictiva de un derecho universal a no morir de hambre van a estar presentes en todos los ámbitos

---

<sup>2</sup> Véase el trabajo de Nagel (2005) quien inicia con estas significativas palabras: “We do not live in a just world. This may be the least controversial claim one could make in political theory. But it is much less clear what, if anything, justice on a world scale might mean, or what the hope for justice should lead us to want in the domain of international or global institutions” (p. 113).

en los que enunciados deónticos del tipo *DabG* puedan ser utilizados para la construcción de posiciones normativas. Por un lado, en los terrenos de la filosofía política, tal y como lo muestran las preguntas que acabo de formular acerca de cuál vía resulta preferible para su garantía –si la voluntaria o la coactiva– y acerca de los alcances de esta última vía –justicia compensatoria o distributiva, nacional o cosmopolita–, pero también en los terrenos de la ética. Con esto, y tras las huellas de Tugendhat (1997), me refiero al ámbito de los diferentes intentos de construcción de respuestas filosóficas a las preguntas *¿cómo vivir una vida plena?* y *¿cómo debo comportarme con las demás personas?* De la misma forma en que estarán presentes en los diferentes terrenos de lo jurídico, es decir, en los intentos de respuestas *dogmáticas* a las preguntas acerca de lo que está ordenado, permitido y prohibido, por el conjunto de normas válidas que componen un sistema institucional determinado.

Que se trate de ámbitos normativos diferentes y que como tal, no se deban confundir, es una premisa que acá no discuto. Es más, parto de la idea de que proteger esta premisa es una de las principales tareas para quienes nos dedicamos a la reflexión teórica sobre la política, la moral o el derecho. Y ello, ante el poco prestigio, ante lo poco atractivas que resultan desde la *vanguardia* intelectual, dos tradiciones que aunque tengan algunos puntos de contacto, tampoco se deben confundir: el liberalismo y el iuspositivismo.

Por los lados del primer horizonte, en este punto de lo que se trata es de proteger el arduo camino recorrido para asegurar el triunfo del principio de la tolerancia y, con ello, la defensa de la diversidad social en contra de los diferentes tipos de *ideologías del acuerdo* (Shklar, 1986)<sup>3</sup>. Triunfo de cuyo

---

<sup>3</sup> Precisamente en contra de este tipo de ideologías, Shklar (1986) nos ofrece una definición del liberalismo como defensa de la diversidad social. Estas son sus palabras: “*a defense of social diversity, inspired by that barebones liberalism which, having abandoned the theory of progress and every specific scheme of economics, is committed only to the belief that tolerance is a primary virtue and that a diversity of opinions and habits is not only to be endured but to be cherished and encouraged. The assumption throughout is that social diversity is the prevailing condition of modern nation-states and that it ought to be promoted. Pluralism is thus treated as a social actuality that no contemporary political theory can ignore without losing its relevance, and also as something that any liberal should rejoice in and seek to promote, because it is in diversity alone that freedom can be realized. A free society is not one in which people are merely allowed to make effective social choices among a variety of alternatives, but one in which they are encouraged to do so. The range and the number of choices available and the mutual tolerance among those who choose conflicting paths are what determine the degree of freedom that the members of any modern society can be said to enjoy. If one must be a hero, a saint, or at least enormously courageous and self-confident in order to pursue a manner of life or to express views other than those agreeable to the*

último gran logro da cuenta esa versión denominada el “liberalismo político” y que consiste en la separación entre la justicia política y las concepciones del bien, estas últimas entendidas como visiones *comprehensivas*, donde se incluyen, además de nuestras visiones religiosas, los intentos de respuesta filosófica a ese tipo de preguntas que dos párrafos atrás he denominado éticas (Rawls, 1996).

Y por los lados de la segunda tradición, de lo que se trata es de proteger el deseable desplazamiento de las diferentes versiones del *iusnaturalismo*, que lograron estas posturas *iuspositivistas* en el último siglo de nuestra historia jurídica occidental, desplazamiento que, por las siguientes razones, puede ser leído en términos de progreso moral e intelectual: (*k*) por lo indeseable que hoy nos resulta cualquier tipo de justificación de la violencia como herramienta de lucha para alcanzar la corrección moral del derecho<sup>4</sup>, justificación que ha estado presente en algunas versiones de aquella tradición; de igual forma (*l*) por razones que apuntan al valioso papel crítico que puede cumplir la moral frente al derecho, para evitar los peligros que se derivan de aquello que Alexy (2004) denomina su *legitimación acrítica*<sup>5</sup>; y, en consecuencia, también (*ll*) por razones de libertad, democracia y pluralismo, esto en el sentido de un mundo que, para estas posturas *iuspositivistas*, queda totalmente al alcance de nuestra voluntad, al menos en los aspectos normativos de nuestra existencia<sup>6</sup>.

---

*powers that be, both governmental and social, one cannot be said to live in a free society (...)* It cannot even be said, as (Mill) did, that freedom is needed to “progress.” What is evident, however, is that diversity and the burdens of freedom must be endured and encouraged to avoid the kinds of misery that organized repression now brings. This is a type of liberalism quite common among members of the permanent social minority groups, and it surely reflects both the apprehensions and the positive experiences which their situation creates.” (pp. 5-6).

<sup>4</sup> Como parte de la crítica *iuspositivista* a esta justificación de la violencia, a la apertura al caos y a la anarquía, pienso por ejemplo en la idea de recta razón en Hobbes; así como, por supuesto, en la aguda y aún vigente crítica de Bentham (1990) a los derechos naturales.

<sup>5</sup> Creo que es perfectamente posible decir que mientras el argumento (*k*) va dirigido en contra de ese *iusnaturalismo* que nos ofrece un talante progresista y de crítica al *statu quo*, este argumento (*l*) va dirigido al otro talante que generalmente es olvidado, pero que ha estado igualmente presente en esta tradición, esto es, el talante conservador. Frente a este segundo carácter uno de los argumentos más poderosos del *iuspositivismo* es precisamente el de los peligros de la legitimación acrítica del derecho. Véase al respecto a Hart (2011).

<sup>6</sup> Pienso, por ejemplo, en la forma en que Kelsen (2002) critica la función ideológica que cumplen en la tradición del derecho natural dualismos como derecho objetivo-derecho subjetivo, derecho público y derecho privado o Estado y derecho; así como en las palabras de Habermas con relación a lo onerosa que resulta la hipoteca del derecho con la moral (citado en Arango, 2008, p. 30).



Tal y como entiendo las cosas, proteger tales enseñanzas no significa negar sino establecer una clara separación entre los dos tipos de posiciones normativas que, según gran parte de la literatura disponible sobre los derechos, puede asumir nuestro enunciado deóntico particular desde la vía de la coacción. Me refiero a las posiciones normativas morales y a las posiciones normativas jurídicas<sup>7</sup>. Para lograr esta separación y de la misma forma en que lo he propuesto en otro lugar (Gallo Callejas, 2009), voy a hacer dos cosas. Lo primero tiene que ver con el uso que, desde los enfoques *institucionales*, daré a la expresión “*justicia*” (Tugendhat, 1997) (Rawls, 2004) (Arango, 2005) (y especialmente Alexy, 2005). Voy a partir de la idea de que la justicia plantea el problema de la *corrección* de las normas que regulan la distribución tanto de las cargas como de las ventajas entre los individuos que pertenecen a un sistema institucional, así como la compensación o la retribución frente a determinadas acciones u omisiones de tales individuos. Y lo segundo tiene que ver con la manera en que tras las huellas de Campbell (1974) voy a entender dicha idea de *corrección*, uso que conduce a la diferenciación entre la justicia *formal* y la justicia *material*<sup>8</sup>.

Con base en ambos usos puedo decir, entonces, que plantear bajo la óptica de la justicia el problema de las personas que se encuentran bajo circunstancias tan extremas de ausencia de autonomía que corren grave peligro de muerte por inanición implica uno de estos dos tipos de afirmaciones diferentes. O bien, desde la *justicia formal*, afirmar que su estado de miseria obedece a una violación de las normas establecidas que imponen los deberes

<sup>7</sup> Véase Tugendhat (1997) quien diferencia entre derechos legales y derechos morales; Pogge (2005) (2009) quien diferencia entre derechos humanos morales y derechos humanos legales; Alexy (1993), Arango (2005) y Nussbaum (2007) quienes diferencian entre derechos humanos y derechos fundamentales.

<sup>8</sup> Se trata de la diferencia entre la pregunta por la justicia formal o abstracta “Now formal justice can be defined as treating persons in accordance with their rights, where the question of what a person's rights are is settled by an appeal to the relevant rule or law. It is this conceptual association of formal justice with the application of rules defining rights and duties that makes it plausible to assert the existence of an analytic connection between justice and rights: formal justice requires treatment in accordance with rights as defined in the relevant rules” (Campbell, 1974, p. 445). Y la pregunta por la justicia material o concreta “However it might be argued that cases such as I have just mentioned are covered by material rather than formal justice, and that material justice is also to be defined by reference to the concept of rights-albeit in a different way-in that material justice involves the determination of what rights persons ought to have. Thus we may speak of rights where there are no accepted rules in order to raise questions about the rules which ought to be introduced to cover such cases. And similarly we can speak of rights in order to criticise existing rules as when we say that a certain group of persons has no right to have the rights which they do have, meaning that the existing rules ought to be revised” (p. 446).

de distribución o de compensación en un sistema institucional determinado o, bien, desde la *justicia material*, que dicha situación obedece al hecho de que la manera en que están reguladas la distribución y la compensación dentro de ese sistema institucional no es correcta, es decir, que dichas normas son moralmente incorrectas.

De esta manera, planteado como un problema de justicia *material* que apunta a la incorrección moral o ilegitimidad de las normas que regulan los asuntos de la compensación y de la distribución, nuestro enunciado deóntico particular asume la forma de un derecho *moral* a no morir de hambre. Y esto significa que su defensa adquiere la forma de la siguiente tesis a la que voy a denominar *el igual grado de injusticia* (T1):

(6) Un sistema institucional padece el mismo grado de injusticia o de incorrección moral en las normas que regulan los asuntos de la compensación y de la distribución, cuando no garantiza el derecho a no morir de hambre, al grado de injusticia o de incorrección que padece cuando no garantiza las “libertades tradicionales”, esto es, cuando no garantiza ni las libertades negativas ni los derechos de participación política.

Y a su vez, planteado como un problema de justicia *formal* que apunta a la garantía o al cumplimiento de las normas ya establecidas para regular los asuntos de la compensación y/o la distribución, nuestro enunciado deóntico particular asume la forma de un derecho *jurídico* a no morir de hambre. Forma que puede tener diferentes significaciones dependiendo del modelo institucional bajo el que nos encontremos. En este trabajo, propuesto bajo las banderas del modelo del Estado constitucional y democrático de derecho, en tanto que derecho *jurídico*, nuestro enunciado deóntico particular asume la forma de *derecho fundamental*. Y esto significa un tipo de posición normativa que cuenta tanto con (*m*) “el máximo rango en el ordenamiento en gradas del derecho estatal” (Alexy, 2003, p. 33), así como con (*n*) la *máxima fuerza jurídica* “plenamente controlada por los tribunales” (p. 33). Gracias a estas características su defensa adquiere la forma de una tesis diferente. Tesis a la que voy a denominar *el igual grado de justiciabilidad* (T2):

(7) El poder judicial tiene competencias para decidir sobre la protección del derecho a no morir de hambre, por fuera, e incluso en contra del debate político mayoritario, del momento legislativo, del mismo modo en que tiene competencias para decidir sobre las garantías de las “libertades tradicionales”.

Una vez más, esta separación entre ambas formas de nuestro enunciado deóntico particular, entre el derecho moral a no morir de hambre (T1) y el derecho fundamental a no morir de hambre (T2), se deriva de mi beneplácito frente a esas enseñanzas tanto del liberalismo político como de la tradición *iuspositivista*. Sin embargo, esta investigación propone un método de trabajo interdisciplinario que, a pesar de resultar plenamente compatible con la primera tradición, implica una seria y definitiva ruptura con otro de los legados clave de la segunda, al menos en su versión kelseniana. Para decirlo en la forma en que hablaba este gran jurista de Praga, en este trabajo se están abriendo las puertas, otra vez y en todo su esplendor, al fantasma del *sincretismo metódico* (Kelsen, 2002). Fantasma que adquiere forma gracias a mi creencia en que a pesar de sus marcadas diferencias, las posibilidades de éxito de la idea de un derecho *moral* a no morir de hambre (T1) y las posibilidades de éxito de un derecho fundamental a no morir de hambre (T2) están fuertemente interconectadas.

Dentro de este trabajo, esta última afirmación significa que existen razones comunes para que el filósofo político y el abogado constitucionalista defiendan la existencia de ambas ideas. Significa que tales razones comunes condicionan las posibilidades de éxito de nuestro enunciado deóntico particular dentro de ambas esferas. Significa que las razones *filosóficas* para la defensa de nuestro enunciado deóntico particular en los terrenos de la justicia material se convierten en poderosos argumentos en el ámbito de la *dogmática* constitucional. O dicho de forma negativa, significa que ambas ideas deben lidiar con un grupo similar de posturas rivales, esto es, con un mismo tipo de dificultades y de críticas. Y esto de manera que resulta posible sostener que en el eventual, y, espero, remotísimo caso en que la victoria se la llevara este grupo similar de posturas rivales, la *incorrección* moral de la idea de un derecho a no morir de hambre se convertiría en un poderoso argumento en contra tanto de su plausibilidad política así como de su obligatoriedad jurídico constitucional.

En este punto, mi propuesta consiste en agrupar tal grupo similar de posturas rivales en las siguientes tres posiciones, con las que deben lidiar de manera conjunta nuestras dos formas de la idea de un derecho universal a no morir de hambre (enunciados 6 y 7):

- (8) Las posturas *no-derechos*. Expresión con la que intento dar cuenta del creciente escepticismo de una cantidad de autores que desde los terrenos de la filosofía política, la filosofía legal y la dogmática constitucional

están poniendo en duda la simple utilización de esta herramienta lingüística en la construcción de nuestras posiciones normativas.

(9) Las posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales*. Expresión con la que denomino a aquellos autores que, a pesar de que se mantienen firmes dentro de esta herramienta lingüística, abogan por una utilización *ultraminimalista* limitada únicamente a las “libertades tradicionales”.  
Y,

(10) Las posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales*. Expresión con la que intento dar cuenta del escepticismo de aquellos que, si bien aceptan la inclusión de estos derechos dentro del catálogo de nuestros derechos básicos, consideran que los problemas redistributivos que se derivan de su garantía deben quedar confinados en el interior de cada uno de los sistemas institucionales que conocemos como Estado-nación.

Por razones de espacio, en este trabajo tendré que dejar de lado la primera de estas posturas rivales. Voy a concentrarme, únicamente, en las otras dos formas de escepticismo. De la segunda, las posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales* (enunciado 9) me ocupo de inmediato. Mientras que la discusión con las posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales* (enunciado 10) las dejaré para el acápite final.

### 1.3. LAS POSTURAS NO-EXISTENCIA-DE-LOS-DERECHOS-SOCIALES

Entre el segundo y el tercer tipo de escepticismo con el que deben lidiar ambas formas de nuestro derecho a no morir de hambre, existen abismales diferencias. Basta con recordar el serio debate entre Rawls -tal vez el más importante de todos los autores que dentro de la filosofía política contemporánea hacen parte del tercer tipo- y Nozick -de lejos, el más importante de aquellos que pertenecen al segundo tipo de escepticismo-. Sin embargo, también existe una importantísima semejanza. Y es que al fin y al cabo, se trata de un conjunto de autores cuyas posiciones, con relación a dicho enunciado deóntico particular, pueden ser enmarcadas de manera conjunta bajo la siguiente creencia:

(11) La garantía de las “libertades tradicionales” tiene prioridad moral y/o jurídica frente a la garantía de todos los derechos sociales<sup>9</sup>. De allí que sea mucho más grave, tanto en el ámbito de la justicia política como

---

<sup>9</sup> Al construir este enunciado (11) parto de la idea de que el lector entiende que el derecho a no morir de hambre hace parte de la categoría de los derechos sociales. Sin embargo, a pesar de que es un asunto suficientemente conocido, abajo en la nota al pie 11, ofrezco una explicación del porqué esto es así.

en el ámbito del derecho constitucional, la ausencia de garantías de un derecho como la libertad de expresión que la ausencia de garantías del derecho a no morir de hambre.

Como ya anticipé, en este acápite me ocupo únicamente de las posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales*. Y ello significa que voy a concentrarme en ese tipo de escepticismo que defiende esta prioridad de las “libertades tradicionales”, con base en una aparente contradicción entre los derechos sociales en general y la idea de autonomía individual. Será precisamente esta contradicción la que va a dar sustento a la fuerte, y, lamentablemente, bien consolidada creencia, según la cual, las posiciones normativas creadas mediante los derechos sociales constituyen un asunto secundario, un asunto que puede y debe ser relegado para un *momento posterior*. Lo que significa que la idea de un derecho a no morir de hambre se vuelve indefendible tanto en la forma de un derecho moral (enunciado 6) como en la forma de un derecho fundamental (enunciado 7). Aquello, puesto que se trata de un asunto que debe y/o puede ser relegado para los momentos de filantropía o caridad y no de justicia política (en contra de T1). Y esto, porque se trata de un asunto que debe y/o puede ser relegado para los momentos de decisión legislativa y no de justicia constitucional (en contra de T2).

Tal y como lo he sostenido en otro lugar (Gallo Callejas, 2010), esta aparente contradicción se deriva de la manera en que este segundo tipo de escepticismo concibe las cosas, con relación al *minimalismo* necesario para preservar el papel protagónico de la idea de autonomía individual en ambos ámbitos de nuestra realidad normativa, *minimalismo* que desde este horizonte se convierte en una doble reducción: por un lado, (*o*) en la lista de nuestros derechos básicos, limitados al binomio libertad negativa-propiedad –he acá mi denominación de posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales*–. Y, por otra parte, (*p*) en los sujetos de la justicia, limitados solo a aquellos individuos que están en condición de disfrutarlos. Con base en ambas reducciones darán paso a la nefasta separación entre justicia política y caridad: “*our basic human rights are negative, and thus that the basic human duties are avoid inflicting evils people. The duty to help those in need is not like that*” (Narverson, 2002, p. 432); así como a la terrible conclusión de que todo ser humano es responsable por su propia pobreza.

Como se trata de una posición bastante conocida no voy a decir nada más sobre ella. Tampoco voy a decir nada acerca de la manera en que resulta posible escapar, al menos, a esta segunda conclusión. Escape que, por lo

demás, he dado por supuesto desde el inicio de este trabajo al ofrecer mi visión de dicha idea de autonomía individual (enunciados 1, 2 y 3)<sup>10</sup>. En lo que sí me voy a detener es en otro aspecto de esta posible defensa de nuestro enunciado deóntico particular que, creo, no está tan desarrollado, y donde, además, se hará evidente el asunto de la conexión entre mis dos tesis (T1 y T2). Para lograrlo, voy a proponer un ejercicio de lectura con el que espero no estar incurriendo en alguna inaceptable imprecisión. Voy a proponer que desde las herramientas analíticas con las que Alexy (1993) trabaja el último elemento de su relación triádica, el objeto del derecho  $G$ , leamos la magnífica y bien conocida propuesta de diferenciación que nos ofrece Sen (2002) entre los conceptos “derechos” y “metaderechos”. Eso sí, aunque probablemente no se trate de otra cosa que de recordar lo ya conocido, considero necesario describir la propuesta de ambos autores antes de pasar a mi ejercicio de lectura.

Por los lados del trabajo de Sen (2002), recuérdese que según su propuesta de diferenciación, mientras tener un “derecho a X” significa que su titular  $a$  puede exigir la realización inmediata de X y que el obligado  $b$  debe asegurar que X sea inmediatamente alcanzado, tener un “metaderecho a X” significa tener un derecho a políticas  $p(X)$ , de forma tal que su titular  $a$  aspira no a la realización efectiva e inmediata de X, la cual puede ser actualmente inalcanzable, sino a “la búsqueda de políticas que ayuden a lograr X en el futuro” (p. 16). Por su parte, recuérdese que para Alexy (1993) el objeto de un derecho  $G$  es siempre una acción del destinatario  $b$  y como tal se agota en las siguientes posibilidades estructurales de acción. Por un lado, en las acciones *negativas*, acciones que se dividen en tres grupos:

- (12) El derecho al no impedimento de acciones “*Dae* ( $\neg$ estorba e ( $Ha$ ))” (Alexy, 1993, p. 196)
- (13) El derecho a la no afectación de propiedades o situaciones “*Dae* ( $\neg$ afecta e ( $Sa$ ))” (p. 196). Y,
- (14) El derecho a la no eliminación de posiciones jurídicas “*Dae* ( $\neg$ elimina e ( $PJa$ ))” (p. 196).

Y por otra parte, en las acciones *positivas*, acciones que, a su vez, se dividen en dos grupos:

- (15) El derecho a acciones positivas fácticas “*Dae* ( $Hfe$ )” (Alexy, 1993, p. 196). Y,
- (16) El derecho a acciones positivas normativas “*Dae* ( $Hne$ )” (p. 196).

---

<sup>10</sup> Si se quiere profundizar en esta idea remito a Gallo (2009) (2010).

Leer al primero de estos autores desde las herramientas analíticas del segundo, significa decir que esta diferencia entre “derechos” y “metaderechos” está contenida en la “estructura del derecho a algo”. Y ello de forma tal que si desde el lenguaje de Sen tener un “derecho” a X significa tener la posibilidad de exigir X de forma inmediata, desde el lenguaje de Alexy resulta posible sostener que su objeto  $\underline{G}$  puede ser, entonces, tanto una acción negativa (enunciados 12, 13 ó 14) como una acción positiva *fáctica* (enunciado 15). De la misma forma en que si desde el primero tener un “metaderecho” a X significa tener la posibilidad de exigir  $p(X)$  que asegure X de forma gradual, resulta posible sostener desde el segundo que su objeto  $\underline{G}$  será, entonces, una acción positiva *normativa* (enunciado 16). A lo que, por supuesto, habrá que agregar que mientras en el caso de los “derechos” cuando X representa una *libertad tradicional* tal objeto  $\underline{G}$  será, generalmente, un derecho a acciones negativas (12, 13 o 14), del mismo modo en que cuando X represente cualquier *derecho social* su objeto  $\underline{G}$  será, únicamente, un derecho a acciones positivas *fácticas* (15)<sup>11</sup>. Mientras que en el caso de los “metaderechos” resulta irrelevante si X representa una “libertad tradicional” o un derecho social, ya que en ambos casos su objeto  $\underline{G}$  será siempre una acción positiva *normativa* (16)<sup>12</sup>.

Ahora bien, leer de esta manera la propuesta de Sen resulta importante porque me permite presentar tanto nuestro derecho moral a no morir de hambre (enunciado 6) como nuestro derecho fundamental a no morir de hambre (enunciado 7), en la forma de “derechos” y en la forma de “metaderechos”. Dicho de otra manera, gracias a una lectura que parte de la estructura del

<sup>11</sup> Esta diferenciación estructural entre derechos sociales y libertades tradicionales representa un punto de acuerdo bastante sólido dentro de la literatura disponible sobre los derechos. Recomendando el capítulo 9 de Alexy (1993) así como Arango (2005). Punto que, precisamente, es el que nos permite responder la pregunta formulada arriba en la nota 9, lo repito, ¿por qué nuestro enunciado deóntico particular es un derecho social? Respuesta: porque se trata de uno de esos derechos que desde “la estructura del derecho a algo” implica la realización de acciones positivas fácticas que como ya he dicho, pueden consistir en dar alimentos para evitar la muerte, así como en dar a título de subsidio una suma de dinero para que acceda a la oferta alimentaria, o darle un puesto de trabajo de urgencia para garantizar dicho acceso.

<sup>12</sup> La afirmación de que en los metaderechos también pueden estar incluidas las libertades negativas es mía. Sen no dice nada acerca de si también las incluye, o, si por el contrario, es una idea exclusiva de los derechos sociales. Si uno de los puntos importantes de esta diferenciación tiene que ver con el costo y la disponibilidad de recursos para la garantía inmediata de los derechos, mi argumento para incluir las libertades tradicionales en este concepto apunta a dos cosas: primero, a mi creencia en que también las libertades tradicionales implican grandes costos que no siempre están disponibles en las sociedades que tienen altos índices de pobreza –pienso, por ejemplo, en lo costoso que resulta tener un sistema de defensa de oficio de alta calidad en la jurisdicción penal-; y, segundo, apunta a mi tesis del igual grado de injusticia (T1) que me permite sostener que es tan grave moralmente no tener recursos inmediatos para la garantía de derechos sociales como la educación, a no tenerlos para asegurar la garantía adecuada de libertades tradicionales como los derechos de participación política.



objeto del derecho  $G$ , ambas ideas de nuestro enunciado deóntico particular pueden ser presentadas en la forma de derechos a acciones positivas fácticas (15), esto es, en la forma de “derechos”, así como en la forma de derechos a acciones positivas normativas (16), en la forma de “metaderechos”. Posibilidad que, por supuesto, me exige establecer diferenciaciones en la manera de expresar mis dos tesis. Veamos. Por los lados de la tesis del igual grado de injusticia (T1) cuando nuestro enunciado deóntico particular se concibe como un “derecho a X”, adquiere la siguiente forma:

- (17) Un sistema institucional padece del mismo grado de incorrección moral en las normas que regulan los asuntos de la compensación y de la distribución, cuando no garantiza de forma inmediata el cumplimiento de las acciones positivas fácticas impuestas por el derecho a no morir de hambre, al grado de incorrección moral que se deriva de la no garantía de las acciones negativas impuestas por cualquiera de las “libertades tradicionales”.

Y, a su vez, cuando nuestro enunciado se concibe como un “metaderecho a X” o, lo que es igual, como un “derecho a p(X)”, tal tesis del igual grado de injusticia (T1) adquiere la siguiente forma:

- (18) Un sistema institucional padece del mismo grado de incorrección moral en las normas que regulan los asuntos de la compensación y de la distribución, cuando no garantiza el tipo de acciones positivas normativas que ayuden a asegurar el derecho a no morir de hambre en un futuro, al grado de incorrección moral que se deriva de la no garantía de las acciones negativas impuestas por cualquiera de las “libertades tradicionales”.

Por su parte, por los lados de la tesis del igual grado de justiciabilidad (T2), cuando nuestro derecho fundamental a no morir de hambre se concibe como un “derecho a X”, adquiere la siguiente forma:

- (19) Una persona tiene la posibilidad de exigir judicialmente el cumplimiento de las acciones positivas fácticas que solucionen de inmediato su estado de inanición, de la misma forma en que puede exigir judicialmente el cumplimiento de las acciones negativas impuestas por cualquiera de las “libertades tradicionales”.

Y, a su vez, cuando se concibe como un “metaderecho a X” o, lo que es igual, como un “derecho a p(X)”, tal tesis del igual grado de justiciabilidad (T2) adquiere la siguiente forma:



(20) Una persona tiene la posibilidad de exigir judicialmente el tipo de acciones positivas normativas que ayuden a asegurar el derecho a no morir de hambre en un futuro, de la misma forma en que puede exigir judicialmente el cumplimiento de las acciones negativas impuestas por cualquiera de las “libertades tradicionales”.

Será precisamente acá, en esta diferenciación, en donde encontramos ese otro aspecto de la defensa de nuestro enunciado deóntico particular que unos párrafos atrás advertía no está tan desarrollado. Tal aspecto consiste en la superación de eso que Arango<sup>13</sup> magistralmente denomina *pensamiento de absolutos*, y que hace tan difícil dicha defensa tanto en la filosofía política como en el derecho constitucional de sociedades como la nuestra “con elevados índices de pobreza” (Sen, 2002, p. 7), aunque, por supuesto, sin olvidar las actuales dificultades en los *otrora* países afluentes –me refiero a la mayoría de países europeos– que desde hace algunos años vienen en una preocupante “vía de empobrecimiento” (p. 7).

Y es que no siempre resulta del todo claro que son precisamente estas posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales*, esto es, los enfoques más conservadores de la sociedad, las que se valen (o se benefician) de este tipo de pensamiento de absolutos para lograr, contra todo pronóstico, sus grandes réditos electorales. Valerse de dicho pensamiento de absolutos significa, creo, ofrecer un mundo construido en términos de “*todo*” o “*nada*”; con esto quiero decir, en términos de una serie de relaciones dicotómicas de las que me interesa mencionar las siguientes: “corrección moral de las instituciones (justicia) o revolución”; “reconocimiento y garantía inmediata de los derechos básicos o guerra”; “garantía judicial de los derechos sociales o democracia”; “existencia de una única respuesta correcta en el derecho o discrecionalidad judicial”.

Una vez se plantean las cosas de esta manera, esto es, con base en esta serie de opciones dicotómicas, la preocupación moral con la que este tipo de escepticismo intenta cerrar el camino a las dos formas iniciales de nuestro enunciado deóntico particular (enunciados 6 y 7), resulta bastante creíble: evitar que retrocedamos en dos de esas grandes conquistas que hoy nos permiten hablar de un evidente progreso moral en los últimos 220 años (Pogge, 2005)<sup>14</sup>. Tales conquistas son (*q*) nuestro actual rechazo por toda

<sup>13</sup> En lo que viene a continuación sigo en parte la presentación que nos ofrece el profesor Arango al texto de Sen (2002).

<sup>14</sup> El argumento de Pogge (2005) con relación a nuestro progreso moral es el siguiente: “Durante los últimos 220 años, las normas morales se han vuelto cada vez más restrictivas y cada vez

forma de prácticas crueles como instrumentos de lucha política, rechazo que quedará expresado en el valor moral inexpugnable de nuestras “libertades tradicionales”, y, (r) nuestra aspiración de habitar en un mundo democrático y pluralista, en un mundo construido desde la diferencia. Aspiración que, al menos en autores como Rawls (1996) (2004), también quedará expresada en tal valor inexpugnable de dichas “libertades tradicionales”, no solo por la inclusión de las libertades políticas, sino porque es a estas últimas, y solo a ellas, a las que les otorga la garantía de su valor equitativo.

En tanto que la preocupación por esta segunda conquista (r) también es compartida por el último tipo de escepticismo, voy a dejarla aplazada hasta el próximo acápite. Y con relación a la primera (q) solo me resta insistir en mi fuerte convicción acerca de que las posibilidades de éxito de nuestro enunciado deóntico particular están profundamente vinculadas con la manera en que abordemos uno de los asuntos más difíciles dentro de la reflexión teórica sobre el poder y sobre el derecho: el problema de las consecuencias que se derivan de la injusticia o incorrección moral de un sistema institucional. Esto debe hacerse de tal manera que evitemos caer en la trampa argumentativa de las posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales* que intentan llevar la discusión a los terrenos de aquellas relaciones dicotómicas. Y esto significa que en lugar de retroceder en ese justificado, plausible y no reversible proceso de sensibilización en contra de toda forma de crueldad, violencia y guerra, expresado en el valor moral inexpugnable de nuestras “libertades tradicionales”, de lo que se trata es de luchar por su ampliación para que incluya igualmente el rechazo por el sufrimiento y el dolor generados por una vida en tales condiciones de ausencia de autonomía que se corre el riesgo de muerte por inanición. De lo que se trata es de sostener, sin ningún tipo de duda, que a pesar de que estas condiciones extremas de ausencia de autonomía puedan ser descritas con el mismo grado de injusticia, tal grado de incorrección moral de nuestras instituciones no justifica la guerra ni justifica prácticas crueles contra ningún ser humano.

Eso sí, debo aclarar que esta vinculación política-moral-derecho que subyace a tal idea no significa arrebatar al ámbito de la política el papel que le corresponde en la escena de reivindicación de los derechos. Por un lado,

---

más efectivas. Formas de conducta y de organización social aceptadas y practicadas durante milenios y todavía vigentes en los siglos XVIII y XIX –tales como la violencia doméstica, la esclavitud, la autocracia, el colonialismo, el genocidio- están hoy proscritas, son ilegales y se presentan como paradigmas de injusticia. A este respecto al menos se ha producido un enorme progreso moral” (pp. 13-14).

ella simplemente significa un límite moral a la política, límite que, insisto, no implica su anulación. Partiendo de esta vinculación, simplemente creo que su práctica, ese espacio para la reivindicación política de nuestro enunciado deóntico particular –que desde horizontes como el de Rawls (2004) puede ejemplificarse bajo la idea de la desobediencia civil como posible salida frente a la vulneración extrema de nuestros “*metaderechos*” (enunciados 18 y/o 20) – queda condicionada al respeto por el igual valor moral que, gracias al liberalismo y al valor inexpugnable de nuestras “*libertades tradicionales*”, otorgamos hoy a *todos* los seres humanos. Respeto que excluye todo tipo de justificación de la violencia, en tanto la violencia es la negación de la política. Y por otro lado, esta vinculación tampoco significa que el derecho deba absorberla totalmente. Asunto que se torna importante con relación a las probabilidades de éxito de (T2), en tanto mientras tal vinculación nos permite evitar eso que con ánimo polémico Alexy (2003) denomina “*poesía constitucional*” (p. 33), esto es, la muy difundida creencia en que en aras del mandato democrático todos los derechos sociales tienen un simple carácter programático; nos evita, al mismo tiempo, incurrir en el otro extremo, esto es, en la anulación de la política mediante una indeseable juridificación y judicialización total de la política económica.

Con esto doy por terminado este segundo tipo de escepticismo, y, con ello, el carácter interdisciplinario de la pregunta de investigación. Paso a continuación al tercer tipo de escepticismo y, asimismo, al último carácter de este proyecto.

#### 1.4. EL CARÁCTER FUERTEMENTE EXPANSIVO DEL ÁMBITO DE DISCUSIÓN

En el acápite anterior me interesaba mostrar el carácter interdisciplinario de estas reflexiones. Para ello, he intentado refutar algunas de las razones comunes con las que se invita tanto a los filósofos como a los abogados constitucionalistas a abandonar las dos formas iniciales que puede asumir nuestra idea de un derecho a no morir de hambre (enunciados 6 y 7). Tales refutaciones las he derivado únicamente de las discusiones con el segundo tipo de escepticismo (enunciado 9), omitiendo toda alusión al último tipo (enunciado 10). Esto no significa que en la discusión con las posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales*, sea imposible encontrar este tipo de conexión interdisciplinaria entre lo que son ahora dos formas morales (enunciados 17 y 18) y dos formas jurídicas (enunciados 19 y 20) de nuestro enunciado deóntico particular. Dicha omisión obedece, más bien, a que

nuevamente por razones de espacio –aunque a estas alturas ya sea imposible hablar de brevedad– he dejado la defensa de dichas interconexiones como el asunto ideal para mostrar el último aspecto de estas reflexiones, su carácter fuertemente expansivo. Y esto, frente a un escepticismo que como mostraré enseguida, al menos desde mi horizonte de sentido resultará ser, de los tres, el más poderoso.

Y es que al plantear esta última defensa no solo estaré poniendo en mi contra a las grandes figuras de la reflexión teórica contemporánea sobre el derecho y el poder. Me refiero nada menos que a Rawls (1999) y Habermas (2006). Además de esto, me estaré enfrentando a un tipo de escepticismo que justifica de un modo más convincente su creencia en la prioridad de las “libertades tradicionales” (enunciado 11). Ahora no se trata de negar la existencia moral o jurídica de los derechos sociales con base en una supuesta e indefendible incompatibilidad con la idea de autonomía individual. Ahora de lo que se trata es de argumentar que tanto su grado de importancia (T1) como su fuerza y exigibilidad institucional (T2) dependerán del ámbito político en el que estemos planteando la discusión.

El argumento de estas posturas es el siguiente: en aras de garantizar un ejercicio adecuado de nuestra *autonomía política*, y con ello, de proteger nuestra aspiración *democrática* de habitar un mundo *pluralista* (véase unos párrafos atrás el literal *r*), los asuntos de la justicia deben ser determinados dentro de dos esferas, dentro de dos ámbitos diferentes. Una esfera en el interior de ciertas comunidades o grupos de individuos como los pueblos o los estados nacionales y otra en el exterior, como parte de las relaciones entre dichos sistemas institucionales estatales y entre los individuos que pertenecen a ellos. Este argumento está apoyado en una doble creencia: por un lado, en la creencia en que la determinación interna de los asuntos de la justicia es previa a la determinación de los asuntos externos y, por otro lado, en que también es independiente, en el sentido en que no existe ninguna obligación de llevar los primeros al ámbito de los segundos. Ambas creencias significan que el proceso de creación y distribución de las posiciones normativas del tipo *DabG* dentro del ámbito interno de cada sistema institucional estatal, no solo resulta previo e independiente del proceso de creación y distribución de este tipo de posiciones dentro del ámbito externo, sino que significa que este primer tipo de posiciones normativas queda blindado frente a las del segundo tipo.

Con base en estos argumentos, estas posturas nos ofrecen una visión bastante *estrecha* de nuestro enunciado deóntico particular: el alegato por su

existencia tanto moral como jurídica solo tendrá posibilidades de éxito en el ámbito de la discusión interna. No ocurre lo mismo en el ámbito externo, en el que una protección adecuada de nuestra autonomía política nos exige reducir de tal forma la lista de nuestras posiciones normativas del tipo *DabG* que no solo quedan por fuera todos los derechos sociales, sino, incluso, algunas de las más importantes y costosas “libertades tradicionales” como la igualdad ante la ley, la libertad de expresión y de pensamiento, la libertad de reunión o la libre elección de empleo (Rawls, 1999)<sup>15</sup>. Dicho de otra forma, en aras de la protección de nuestra autonomía política, debemos reducir los asuntos de la justicia política en el nivel externo a aquellas posiciones normativas que hemos creado para protegernos del dolor y del sufrimiento que generan la crueldad y la barbarie de la guerra. Pero frente al sufrimiento y al dolor que padecen las personas que se encuentran bajo este grado extremo de ausencia de autonomía (enunciado 3), así lo dirá explícitamente Rawls (1999), los pueblos tienen un simple deber positivo de asistencia voluntaria, un deber que no solo resulta excluido de los asuntos de justicia, sino que, por supuesto, en nada se diferencia de la simple caridad que los teóricos del escepticismo anterior han remitido a la esfera de la filantropía, la buena voluntad y el altruismo –a la vía voluntaria–.

Y será, precisamente, frente a tal *estrechez* en la concepción de nuestro enunciado deóntico particular que este trabajo adquiere, desde el punto de vista del ámbito político de discusión, un carácter fuertemente *expansivo*. Ya el reto no consiste en defender la existencia de nuestro derecho social a no morir de hambre en cualquiera de sus cuatro formas (enunciados 17 a 20); en este punto de lo que se trata es defender su universalidad. De lo que se trata es de romper la férrea coraza, el espeso blindaje, con el que estas posturas están revistiendo los sistemas institucionales de cada Estado-nación. Para enfrentar este difícil reto, mi propuesta viene consistiendo en dividir la tarea

<sup>15</sup> En el caso de Habermas (2006), estas son sus palabras: “Si la comunidad internacional se limita a cumplir las funciones de asegurar la paz y proteger los derechos humanos, la solidaridad de los ciudadanos cosmopolitas no necesita apoyarse, como lo hace la solidaridad de los ciudadanos del Estado, en las “fuertes” valoraciones y prácticas éticas de una cultura política y una forma de vida compartidas. Basta el clamor unánime de la indignación moral ante las masivas violaciones de los derechos humanos y las vulneraciones evidentes de la prohibición de las agresiones militares. Para la integración de una sociedad de ciudadanos cosmopolitas basta la unanimidad de las reacciones negativas al percibir actos de criminalidad de masas. Las inequívocas obligaciones negativas de una moral deontológica universalista (la prohibición de las guerras de agresión y los crímenes contra la humanidad) también constituyen en última instancia los criterios para la administración de justicia de los tribunales internacionales y para las decisiones políticas de la ONU. Esta base del juicio, anclada en disposiciones culturales compartidas, es estrecha, pero resistente” (p. 140).

en tres pasos: (s) *criticar*, (t) *entender* y (u) *apartarse* de esta estrecha visión. Sin embargo, tanto por razones de espacio como por el hecho de que se trata de un trabajo dedicado exclusivamente a ofrecer una explicación de lo que ha sido este proyecto, voy a limitarme a decir algo sobre los dos primeros pasos. El último de ellos quedará pendiente para futuras investigaciones.

### 1.5 LA CRÍTICA MORAL

Tal y como lo sugiere el primero de estos verbos rectores, mi paso inicial consiste en mostrar por qué dicha visión resulta indefendible desde el punto de vista moral. Para ello voy a centrar mi atención en dos de los elementos de esta relación triádica, esto es, tanto en el portador del derecho a no morir de hambre a, como en el titular de su deber correlativo, b, perspectiva desde donde debo formular las cuatro siguientes preguntas: (v) ¿Quiénes ocupan la posición a bajo las dos ideas de un derecho *moral* a no morir de hambre?; (w) ¿Quiénes ocupan la posición b bajo las dos ideas de un derecho *moral* a no morir de hambre? (x) ¿Quiénes ocupan la posición a bajo las dos ideas de un derecho *fundamental* a no morir de hambre? y, por último, (y) ¿Quiénes ocupan la posición b bajo las dos ideas de un derecho *fundamental* a no morir de hambre?

Frente a esta gama de preguntas, las posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales* nos ofrecen la siguiente respuesta *indiferenciada*: la posición a es ocupada en ambas preguntas (v) y (x) por el mismo tipo de personas, o mejor, por aquellas personas que tienen el mismo estatus jurídico-político: la ciudadanía. Y, a su vez, la posición b es ocupada en ambos interrogantes (w) y (y) por un único y exclusivo sistema institucional: aquel Estado-nación con el que a tiene este tipo específico de filiación jurídico-política.

Responder de esta forma, otorgar a cada uno de estos elementos una única categoría, la ciudadanía en el caso de a, y los sistemas institucionales estatales en el caso de b, indiferentemente de si se trata de las formas morales (17 y 18) o de las formas jurídicas (19 y 20) de existencia de nuestro enunciado deóntico particular, es algo que desde el punto de vista moral genera algunos aspectos positivos que no me interesa desconocer. El aspecto que más me interesa es el hecho de que al anclar b en este tipo de sistemas institucionales, dichas respuestas están cerrando el paso a los indeseables efectos que se derivan de los enfoques *consecuencialistas* (Sen, 2002) o *interaccionales* (Pogge, 2005) de los derechos, tal y como yo mismo lo he sostenido en mi propuesta de clasificación sistemática de todos los problemas relacionados con la alimentación.

Pero a pesar de estos aspectos positivos, tales respuestas presentan un aspecto que de entrada resulta sospechoso. Y es que si analizamos las cosas bajo la óptica de las dos formas que ha adquirido nuestro derecho moral a no morir de hambre (enunciados 17 y 18), estas respuestas a las preguntas (v) y (w) nos sugieren lo siguiente:

(21) Un sistema institucional estatal solamente padece el mismo grado de injusticia cuando no garantiza de inmediato (17) o hacia el futuro (18) el derecho moral de sus ciudadanos a no morir de hambre.

De la misma manera en que si las analizamos desde las dos formas que ha adquirido nuestro derecho fundamental a no morir de hambre (enunciados 19 y 20) tal respuesta indiferenciada a las preguntas (x) y (y) nos sugiere lo siguiente:

(22) El poder judicial de un sistema institucional estatal solamente tiene competencias para garantizar las acciones positivas fácticas (19) o las acciones positivas normativas (20) que alivien de inmediato (19) o hacia el futuro (20) el estado de inanición en que se encuentren sus ciudadanos.

Lo que resulta sospechoso en ambos enunciados es que *excluyen*, esto es, no toman en cuenta ni desde el punto de vista moral (21) ni desde el punto de vista jurídico (22), los efectos que tales sistemas institucionales generan o pueden generar en aquellas personas que no participan en su construcción o no tienen ninguna posibilidad de intervenir en ellos. Esto, bien sea porque se trata de personas que no habitan bajo sus confines territoriales o, bien, porque habitan bajo dichos confines pero, al tener el hoy *denigrante* estatus de inmigrantes, no tienen ese vínculo jurídico-político de la ciudadanía. Para mostrar por qué esta sospechosa exclusión resulta indefendible desde el punto de vista moral, paso a observar con cierto grado de detalle y tras las huellas de Pogge (2005), dos de los argumentos con base en los cuales estas posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales* intentan justificarla. Mientras el primero es un argumento de tipo empírico, el segundo es un argumento de tipo normativo. El argumento empírico puede ser expresado mediante el siguiente enunciado:

(23) “De hecho, no estamos haciendo nada en contra de las personas que bajo otros sistemas institucionales estatales se encuentran en circunstancias de ausencia de autonomía”.

Según tal argumento, dicha falta de consideración moral y jurídica se justifica puesto que las causas de la pobreza extrema, y con ello las causas



de la inanición, son *exclusivamente* locales, son *exclusivas* de cada sistema institucional estatal. Argumento que deriva, una vez más, en la muy criticable idea de que tanto la pobreza como la inanición son voluntarias. Claro está, no ya como lo afirman las posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales*, endilgando a cada persona la responsabilidad. Se trata ahora de una afirmación más sofisticada, indirecta, que está construida desde la voluntad colectiva de la *persona moral* del Estado-nación al que pertenecen estos individuos. La pobreza extrema y la inanición son el resultado del ejercicio de la autonomía política de cada uno de los individuos que habitan los diferentes pueblos.

No resulta muy difícil refutar este primer argumento. Para ello, basta con acudir a la cada vez más aceptada afirmación de Pogge (1989) según la cual “[i]n the modern world there are not self-contained national societies; a closed background system exists only at the global level” (p. 7). Una afirmación que no pretende desconocer la relación causal entre la pobreza y factores locales, entre las condiciones extremas de ausencia de autonomía en las que se encuentran muchas personas y una serie de factores *nacionales* que van desde el tipo de instituciones políticas y económicas que encontramos en cada Estado, su interacción con las estructuras de poder enraizadas en cada sociedad y en su cultura, hasta las contingencias históricas particulares, tales como la respectiva densidad poblacional, el clima, las condiciones del suelo y de riqueza mineral, etc. (Pogge, 2009), pero que a pesar de este reconocimiento, se rehúsa a aceptar la idea implícita en esta defensa sofisticada (23) según la cual los Estados nacionales son comunidades cerradas y autosuficientes en las que las personas desarrollan un ciclo vital completo (Rawls, 1996) (Rawls, 1999) (Rawls, 2001). Por un lado, (z) esta idea desconoce el tipo de interconexiones que se presentan entre los actuales sistemas institucionales estatales<sup>16</sup>, y por otra parte, (aa) olvida el innegable

---

<sup>16</sup> El principal argumento empírico de Pogge (2009) con respecto a este tipo de interconexión entre los actuales sistemas institucionales estatales tiene que ver con el reconocimiento internacional como gobierno legítimo, a cualquier grupo que dentro de un territorio posea el predominio de los medios de coerción. Mediante dicho reconocimiento “aceptamos el derecho de este grupo a actuar en nombre de la gente que gobierna (...) le conferimos el privilegio de disponer libremente de los recursos naturales del país (privilegio internacional sobre recursos) y de prestar libremente en nombre del país (privilegio internacional de préstamo)” (p. 54). Ambos tipos de privilegios generan consecuencias nefastas para las personas que se encuentran en circunstancias de ausencia de autonomía. Por los lados del primero, este privilegio consiste en “la facultad legal de conferir derechos de propiedad globalmente válidos sobre los recursos de un país” (p. 55). Las consecuencias para estas personas se derivan del hecho de que otorga “fuertes incentivos para la adquisición violenta y el ejercicio del poder político, causando con ello intentos de golpe de estado y guerras civiles. Más aún, le da a los extranjeros potentes incentivos para corromper a los cargos públicos de estos países, quienes,



fenómeno de pérdida de soberanía estatal, al que venimos asistiendo en las últimas décadas<sup>17</sup>.

Así las cosas, este hecho de que el único sistema institucional cerrado y autosuficiente al que pertenecemos las personas durante nuestros respectivos ciclos vitales sea el del orden internacional trae consigo dos enormes consecuencias que hacen insostenible desde el punto de vista moral esta sospechosa exclusión. De acuerdo con (z) las personas no solo se ven afectadas por las decisiones que se toman, democráticamente o no, bajo el sistema institucional estatal con el que tienen el vínculo de la ciudadanía; también las decisiones que se toman bajo un sistema institucional estatal diferente y ajeno tienen profundas implicaciones en sus oportunidades de alcanzar una vida autónoma. Y esto ocurre no solo para quienes se encuentran bajo

---

sin importar lo mal que gobiernen, continúan teniendo recursos para vender y dinero para gastar" (p. 55). Por los lados del segundo, el privilegio de préstamo "incluye la capacidad de imponer obligaciones legales válidas internacionalmente sobre el país en su totalidad" (p. 54). Son tres las contribuciones que realiza este privilegio en la "incidencia de elites opresivas y corruptas en el mundo en vía de desarrollo" (p. 54). Primero ayuda a gobiernos destructivos a mantenerse en el poder, segundo impone sobre regímenes democráticos posteriores las deudas contraídas por sus predecesores lo que "mina la capacidad de los gobiernos democráticos de implementar reformas estructurales y otros programas políticos, volviendo así a tales gobiernos menos exitosos y menos estables de lo que serían de otro modo" (p. 54); y tercero, fortalece los incentivos para golpes de estado, puesto que cualquiera que logre imponer su voluntad mediante la fuerza, consigue este privilegio "como un premio adicional" (p. 55).

<sup>17</sup> Véase entre muchos otros, Todorov (2010) quien menciona dos grandes ejemplos de esta pérdida de soberanía estatal. El primero es, por supuesto, el fenómeno de globalización económica "*Nowadays, states can defend their borders with weapons if need be but they are no longer able to arrest the flow of capital. As a result, a person or a group of people with no political legitimacy whatsoever can decide whether or not to transfer their capital elsewhere and with a click of the avoid immediate catastrophe, provoke social disturbances or help to avert them. The successive governments in a country like France would have been delighted to lower unemployment: they may no longer have the means to do so. Control of the economy is no longer a matter of popular sovereignty: regardless of what we think of it, we cannot fail to see the limits imposed on political autonomy*" (p. 465) Y el segundo es el terrorismo internacional "*Recent terrorist attacks were perpetrated not by states conducting aggressive policies but by individuals or group of individuals. In the past, only a state, and only the most powerful, could organize such complex strikes (NY, Istanbul, Madrid, London), which were the work of a few dozen people. Technological advances have made the manufacture of dangerous weapons accessible to groups of individuals. These weapons have become less and less expensive and their miniaturization has made them easier to transport (...) one of the most common everyday objects can be used as a formidable weapon! It is relatively easy for perpetrators of such acts to hide and escape military retaliation, for an individual has no territory. They come from several countries but identify with none: they are stateless. Modern states are poorly equipped to fight against this other form of globalization, which is equally destructive of their sovereignty*" (p. 485).

su territorio en calidad de inmigrantes; también para aquellas personas que permanecen en sus respectivos territorios. Y a su vez, de acuerdo con (aa) no todo está disponible, no todo está al alcance y bajo el control de las personas que dentro de un sistema institucional democrático, y en aras a su estatus de ciudadano, ejercen su autonomía política.

Ambas consecuencias pueden, por supuesto, ser formuladas desde la óptica de nuestro enunciado deóntico particular: (z) las decisiones tomadas bajo un sistema institucional estatal también tienen un impacto causal en las personas que bajo otros sistemas institucionales estatales padecen o están a punto de padecer en tal grado la ausencia de autonomía que corren el riesgo de muerte por insuficiencia alimentaria, así como (aa) las soluciones para evitar que las personas mueran por inanición no siempre están al alcance de la voluntad política de quienes conforman cada sistema institucional estatal particularmente considerado.

Por su parte, el argumento normativo con base en el cual estas posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales* intentan defender dicha exclusión, es descrito por Pogge (2005) de la siguiente manera:

(24) “Actuamos moralmente bien cuando damos prioridad a nuestros compatriotas y a sus intereses”.

Se trata de un argumento que resulta indefendible desde el punto de vista moral porque constituye lo que el profesor de Yale denomina una *escapatoria*<sup>18</sup>. Que tal argumento normativo (24) constituya una *escapatoria* obedece al hecho de que, de acuerdo con nuestro código moral vigente, es válido acudir a acuerdos sociales, como la relación abogado-cliente o a la relación entre los ciudadanos y los gobernantes de los sistemas institucionales estatales, para favorecer nuestros intereses. Pero también hace parte de nuestras creencias la prohibición de afectar seriamente los intereses de terceros para la satisfacción de los propios. La *escapatoria* consiste en que la primera de estas creencias está generando incentivos para que actuemos en contra de la segunda prohibición. Se ha convertido hoy en una opinión moral bastante aceptada que cuando uno es miembro de un sistema institucional estatal

---

<sup>18</sup> Estas son sus palabras: “Existe una *escapatoria* solo cuando se da una conexión estrecha, en un doble sentido, entre el código y la reprochabilidad de la conducta incitada por éste. En primer lugar, el incentivo pertinente debe ser un incentivo ideal, de manera que pueda decirse que el código guía al agente hacia la conducta reprochable. En segundo lugar, la conducta que incita debe ser reprochable en sí misma en lugar de serlo debido a los efectos que ésta pueda provocar, aunque sean previsibles. Por tanto, las *escapatorias* orientan a los agentes hacia conductas que, en sí mismas, son en conjunto reprochables” (Pogge, 2005, p. 104).

y actúa en nombre de otros miembros o del grupo entero, puede, a veces, perjudicar deliberadamente a los no participantes, en clara vulneración de una conducta que *en sí misma* está prohibida por nuestro código moral. Final de mi primer paso, voy al segundo y con ello a la parte final de este trabajo.

## 1.6 EL ENTENDIMIENTO. EL MARCO EXPLICATIVO

Afortunadamente, cada vez es mayor el número de voces que hacen sentir su inconformidad en contra de esta injustificable exclusión, asunto que hace de este primer paso el más sencillo de todos. Lastimosamente, no ocurre lo mismo con el segundo, puesto que no resulta fácil encontrar dentro la literatura disponible sobre justicia global un único marco explicativo que nos permita comprender cuál es la falla argumentativa de raíz en la que están incurriendo estas posturas *no-universalidad-de-los-derechos-sociales*. Para finalizar estas líneas, voy a limitarme a ofrecer una corta descripción de tres marcos explicativos diferentes y sus respectivas contrapropuestas.

El primero de ellos lo encontramos en autores como Beitz (1979) y como el primer Pogge (1989)<sup>19</sup>. Estos autores intentan sostener que dicho error argumentativo de raíz está en la manera en que tales posturas utilizan las herramientas de la tradición contractualista dentro de un mundo en el que ya no resulta creíble la idea de que los Estados sean esas comunidades cerradas y autosuficientes, de tal forma que, para enmendar dicho error de lo que se trata es de construir una estructura básica global justa que, aplicando los elementos normativos de la posición original rawlsiana a todo el planeta, resulte acorde con la universalidad de los derechos sociales. Únicamente de esta manera evitaremos los criterios sospechosos y moralmente arbitrarios

---

<sup>19</sup> Hablo del primer Pogge porque su trabajo puede ser clasificado en dos diferentes etapas. Esta, la primera, es una etapa *contractualista* y propia de lo que él denomina los enfoques enfocados hacia el afectado (interaccionales). Y otra etapa posterior, la actual, en la que abandona tal enfoque para proponer *una comprensión institucional de los derechos humanos*. Es el propio Pogge (2005) quien en una importante nota al pie nos advierte de las consecuencias que se derivan de su cambio de enfoque: “Al dar más peso a los rechazos y privaciones oficiales que a los, por lo demás equivalentes, rechazos y privaciones privados, abandono la posición que defendí una vez (en *Realizing Rawls*) -la posición según la cual las instituciones sociales se deberían valorar desde la perspectiva ampliamente consecuencialista de unos participantes potenciales (como la posición original de Rawls)-. A los participantes potenciales no les preocupa si es el gobierno o son agentes privados los que hacen peligrar los objetos de sus derechos humanos(...) Ahora sostengo que la injusticia de una sociedad es significativamente mayor si, manteniendo igual todo lo demás, el acceso inseguro a los objetos de los derechos humanos es debido al riesgo de que se deniegue X o que se prive de X de manera oficial, a saber, debido al riesgo de que se violen los derechos humanos” (pp. 285-286).

para la determinación de nuestras oportunidades de vida, dentro de los que se incluyen, además de la raza, el género o la clase social en la que se nace, la membrecía política a un Estado-nación.

En segundo lugar, y desde una perspectiva abiertamente diferente, Sen (2010) viene sosteniendo que el error argumentativo de raíz de tales posturas es inherente a su pertenencia a dicha tradición del contrato social, una tradición que a pesar de su enorme valor e importancia, presenta, al menos, dos grandes problemas. El primero tiene que ver con la forma en que se restringen los argumentos de la imparcialidad a aquellas voces representadas por las partes deliberantes en la posición original –la idea de una imparcialidad cerrada–. Y el segundo problema tiene que ver con la forma en que, bajo el andamiaje contractualista, las razones para la imparcialidad se ven limitadas a un argumento de tipo prudencial para la cooperación social, basado en la ventaja individual y el beneficio mutuo –esto, incluso en la versión rawlsiana de la posición original y las restricciones informativas impuestas por el velo de ignorancia–. En contra de tales errores, Sen nos propone una alternativa diferente a la tradición contractualista, alternativa que incluye, primero, una invitación a una *imparcialidad abierta* construida desde Adam Smith y su herramienta del *espectador imparcial*. Según este autor solo de esta forma lograremos evitar el nefasto “parroquialismo” (Sen, 2010, p. 99) que se deriva de no escuchar las voces que no están y no pueden estar representadas en la posición original, y, segundo, una invitación para que consideremos otras líneas de razonamiento para la imparcialidad diferentes al beneficio propio, concretamente, “la obligación del poder efectivo” sostenida por Gautama Buda, línea de razonamiento según la cual “si alguien tiene el poder de producir un cambio que considera que reducirá la injusticia en el mundo, entonces hay un fuerte argumento social para hacerlo así” (p. 236).

Y, finalmente, será Nussbaum (2007) quien nos ofrezca un tercer marco explicativo también en clave anticontractualista. Un marco que sostiene que el error argumentativo de raíz de tales posturas se deriva de su enfoque exclusivamente procedimental de la justicia, y con ello, de la vinculación de la existencia de los derechos con el ejercicio de nuestra autonomía política. Ambos aspectos derivarán en una nefasta confusión entre la pregunta acerca de *quiénes* crean los derechos y la pregunta acerca de *para quiénes* se crean los derechos. Para evitar tales errores, esta última alternativa nos propone el recordar de horizontes filosóficos que han sido condenados al destierro, específicamente, Hugo Grocio con su enfoque de la justicia del resultado y su idea de los derechos morales prepolíticos.

## 1.7 A MODO DE CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores y con base en tres adjetivos, he intentado explicar los alcances de la pregunta de investigación de este proyecto, una vez más, acerca de las posibilidades de éxito que tiene la idea del derecho universal a no morir de hambre dentro del presente de la filosofía política y del derecho constitucional. Tales objetivos han sido: el carácter *restrictivo* de su objeto de reflexión, su método necesariamente *interdisciplinario*, y el carácter fuertemente *expansivo* de su ámbito de discusión. Gracias a esta explicación, voy a finalizar ofreciendo una síntesis de lo que son mis actuales certezas acerca tanto de esta difícil pregunta como de lo que son esas otras ideas que simplemente alcanzan el estatus de intuiciones, y que, como tales, se convierten en nuevas posibilidades exploratorias para futuros trabajos.

Por los lados del carácter fuertemente restrictivo del objeto de reflexión, puedo decir lo siguiente. La relación de especificación entre el enunciado deóntico más general, *el derecho a una alimentación adecuada*, y nuestro enunciado deóntico más específico, *el derecho a no morir de hambre*, obedece a algo más que a una simple necesidad práctica derivada del poco tiempo de ejecución del proyecto. El elegir ese caso extremo para el que daría cuenta este último enunciado deóntico, lo repito, el peligro de muerte por inanición derivada de las condiciones de ausencia de autonomía (enunciado 3) en las que se encuentran las personas sometidas a circunstancias de pobreza severa, caso que no solo se constituye en el más grave desde el punto de vista de la moral liberal del respeto igualitario, sino que genera fuertes acuerdos acerca de su indeseabilidad o, incluso, de cierto tipo de incorrección normativa; elegir este caso, digo, me ha permitido mostrar las serias dificultades para dichas posibilidades de éxito de nuestras respuestas a los desafíos que imponen los problemas alimentarios, dentro del presente de ambas disciplinas. Nuestras creencias continúan bastante divididas frente a asuntos como si debemos optar por la vía voluntaria, la de la asistencia, la filantropía y la caridad, o por la vía la de la justicia política, la del ejercicio legítimo de la coerción; y para quienes optamos por esta última, tales discrepancias apuntan al asunto de su prioridad, problemas de justicia compensatoria o distributiva, así como de su alcance o universalidad.

A ello debo agregar que la posible conexión de esta relación de especificación entre ambos enunciados deónticos con el criterio clasificatorio del que me he valido, la idea de autonomía individual, aunque pueda resultar evidente, solo ha quedado implícitamente formulada, y por ello, se constituye en una fuente de futuras investigaciones. Dicho de otra forma, como resultado de este

proyecto, solo queda como una intuición el hecho de que las posibilidades de éxito de la idea de cualquier derecho social relacionado con la alimentación estarán condicionadas a que sean lo suficientemente minimalistas para que den cuenta adecuada de las imposiciones que se derivan de aquel criterio clasificatorio.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la necesidad de acudir a un método interdisciplinario, de revivir el fantasma del *sincretismo metódico*, mi principal certeza se deriva de la controversia con esas posturas a las que he denominado *no-existencia-de-los-derechos-sociales*. Esto en el sentido en que ha sido una única discusión específica de las muchas que hacen parte de las eternas disputas por el tipo de relación que resulta defendible entre el derecho, la política y la moral, esto es, el problema de las consecuencias que se derivan de la injusticia o incorrección moral de un sistema institucional; reitero, ha sido esta sola discusión la que he utilizado como el punto clave de aquella controversia. Mientras que tales posturas *no-existencia-de-los-derechos-sociales* se valen de un mundo construido en los términos de “*todo*” o “*nada*”, es decir, de relaciones dicotómicas tales como “corrección moral de las instituciones (justicia) o revolución”, “reconocimiento y garantía inmediata de los derechos básicos o guerra”, “garantía judicial de los derechos sociales o democracia”, “existencia de una única respuesta correcta en el derecho o discrecionalidad judicial”, mi propuesta ha apuntado a la posibilidad de escapar de dicho mundo o, lo que es igual, de mostrar que la idea de un derecho universal a no morir de hambre no conlleva una amenaza en lo que he denominado las dos grandes conquistas que gracias al liberalismo permiten hablar de un evidente progreso moral en los últimos 220 años. Transcribo cuáles son dichas conquistas: (q) nuestro actual rechazo por toda forma de prácticas crueles como instrumentos de lucha política, rechazo que quedará expresado en el valor moral inexpugnable de nuestras “libertades tradicionales”, y (r) nuestra aspiración de habitar en un mundo democrático y pluralista, en un mundo construido desde la diferencia. Aspiración que, al menos en autores como Rawls (1996) (2004), también quedará expresada en tal valor inexpugnable de dichas “libertades tradicionales”, no solo por la inclusión de las libertades políticas, sino porque es a estas últimas y solo a ellas, a las que les otorga la garantía de su valor equitativo.

También en este punto ha quedado planteada una idea intuitiva que merece ser explorada con más detalle y detenimiento en trabajos posteriores. Me refiero a la posibilidad de escapar a dicho mundo de relaciones dicotómicas a través de una lectura conjunta de las herramientas analíticas con

las que Alexy trabaja el elemento G, el último de los tres que caracterizan al lenguaje de los derechos (entendidos como relaciones triádicas del tipo *DabG*), y la propuesta de distinción entre “derechos” y “metaderechos” ofrecida por Sen (2002), exploración más detallada que apuntaría principalmente a las diferentes formas que adquirirían mis dos tesis acerca de este enunciado deóntico particular y construidas, o bien, como derecho moral (T1) o, bien, como derecho fundamental (T2), formas que aparecen expresadas como *derechos* bajo los enunciados (17) y (18) y como *metaderechos* bajo los enunciados (18) y (19).

Por último, con relación al carácter fuertemente expansivo de su ámbito de discusión, puedo sostener lo siguiente. El rival más poderoso con el que debe lidiar nuestro enunciado deóntico particular es, sin lugar a dudas, ese conjunto de autores para el que me he valido de la expresión *postura no-universalidad-de-los-derechos-sociales*, poderío que se deriva no tanto del prestigio y altura de sus exponentes, sino del hecho de que se trata de un escepticismo mucho más creíble en la medida en que no pone en duda la necesidad de defender la existencia de este tipo de enunciados deónticos relacionados con el problema de la alimentación, sino sus alcances espaciales, esto, en términos de quiénes son sus titulares (a) y cuáles los sistemas institucionales obligados a su protección y garantía (b). O como le expresé unas páginas atrás, de lo que se trata en esta segunda controversia es de romper la férrea coraza, el espeso blindaje con la que esta postura, valiéndose precisamente de aquella aspiración por vivir en un mundo democrático y pluralista, ha revestido los sistemas propios de los actuales Estados-nación. Para lograrlo, he sostenido que es necesario utilizar una estrategia argumentativa dividida en tres partes: (s) *criticar*, (t) *entender* y (u) apartarse de esta estrecha concepción de nuestro enunciado deóntico particular.

Frente a estas tres partes de tal estrategia argumentativa, mi única certeza está en la primera. Aceptando la tesis de Pogge (1989) de que dentro de nuestro mundo actual el único sistema institucional cerrado y autosuficiente lo encontramos en el nivel global, aunada al innegable fenómeno de pérdida de soberanía estatal al que venimos asistiendo en las últimas décadas (Todorov, 2010), estoy convencido de la incorrección moral en las consecuencias que se deriva de estos enfoques nacionalistas, específicamente de su *respuesta indiferenciada* a las preguntas planteadas en los literales (v) a (y); repito, tal respuesta indiferenciada: otorgar al elemento a (titular del derecho) como única categoría la de ciudadano, así como otorgar al elemento b (titular del deber correlativo) como categoría igualmente única la de aquellos sistemas



institucionales con los que aquel tiene ese tipo específico de filiación jurídico-política, es una incorrección para la que he utilizado los siguientes argumentos que también transcribo:

En contra de su argumento empírico (enunciado 23), he sostenido dos cosas: (z) las decisiones tomadas bajo un sistema institucional estatal también tienen un impacto causal en las personas que bajo otros sistemas institucionales estatales, padecen o están a punto de padecer en tal grado la ausencia de autonomía que corren el riesgo de muerte por insuficiencia alimentaria; y (aa) las soluciones para evitar que las personas mueran por inanición no siempre están al alcance de la voluntad política de quienes conforman cada sistema institucional estatal particularmente considerado.

Y con relación a las dos partes finales de dicha estrategia argumentativa, mi única certeza está en la innegable interdependencia entre la manera en que diagnostiquemos cuál es el equívoco en el que están incurriendo estos autores para defender lo que no es defendible desde el punto de vista moral (*t* entendimiento), y las posibilidades de defensa de la idea de universalidad de nuestro enunciado (*u* apartarse). Para ello he mencionado tres alternativas de cosmopolitismo en las que se evidencia esta relación: la contractualista, defendida por el binomio Beitz (1979) y primer Pogge (1989), la anticontractualista de Sen (2010), y el anticontractualismo de Nussbaum (2007). Lo que queda para futuras investigaciones, y eso sí, sin que siquiera tenga ahora el carácter de una intuición, es determinar si alguno de estos tres enfoques resulta ser el más deseable o, si, por el contrario, es nuestra tarea idear y proponer alternativas diferentes que puedan, al mismo tiempo, diagnosticar tales errores y asegurar el éxito de esta urgente idea de un derecho universal a no morir de hambre. Y ello tanto desde la tesis del igual grado de injusticia (T1), como desde la tesis del igual grado de justiciabilidad (T2).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. (E. Garzón Valdés, Trad.) Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Alexy, R. (2003). Los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático. En M. Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 31-47). Madrid: Trotta.
- Alexy, R. (2004). *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona: Gedisa.
- Alexy, R. (2005). *La institucionalización de la justicia*. (J. A. Seoana, Ed., J. A. Seoane, E. R. Soderó, & P. Rodríguez, Trads.) Granada: Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica.



- Arango, R. (2005). *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, Universidad Nacional de Colombia.
- Arango, R. (2008). *Los derechos humanos como límites a la democracia*. Bogotá: Norma.
- Beitz, C. (1979). *Political theory and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bentham, J. (1990). *Falacias políticas*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Campbell, T. (1974). *Rights without justice*. Recuperado el 10 de junio de 2008, de jstor: [www.jstor.org/stable/2252750](http://www.jstor.org/stable/2252750)
- Ferrajoli, L. (2003). Pasado y futuro del estado de derecho. En M. Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 13-29). Madrid: Trotta.
- Gallo Callejas, M. A. (2009). Los pobres del mundo ¿Un problema de justicia? Un nuevo ámbito de discusión para el lenguaje de los derechos. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gallo Callejas, M. A. (Julio-Diciembre de 2010). Justicia global, derechos sociales y pluralismo. *Coherencia*, 7(13), 213-244.
- Glover, J. (2001). *Humanity. A moral history of the twentieth century*. New Heaven: Yale University .
- Habermas, J. (2006). *EL Occidente escindido*. Madrid: Trotta.
- Hart, H. L. (2011). *El concepto del derecho* (Tercera ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Kelsen, H. (2002). *La teoría pura del derecho*. México D. F.: Colofón.
- Nagel, T. (Marzo de 2005). The problem of global justice. *Philosophy & Public Affairs*, 33, 113-147.
- Narveson, J. (2002). We don't owe them a thing! A Tough-minded but soft-hearted view of aid to the runaway needy. *The Monist*, 86(3), 419-433.
- Nino, C. S. (1984). *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires: Paidós.
- Nino, C. S. (1993). Justicia. *Doxa*, 14, 61-74.
- Nozick, R. (1990). *Anarquía, estado y utopía*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. (2001). *Upheavals of thoughts: the intelligence of emotions*. Cambridge: Cambridge University.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Paidós.
- Pogge, T. (1989). *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University.
- Pogge, T. (2005). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Barcelona: Paidós.
- Pogge, T. (2009). *Haciendo justicia a la humanidad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (1996). *El liberalismo político*. (A. Domènech, Trad.) Barcelona: Crítica.

Rawls, J. (1999). The law of peoples with "The idea of public reason revisited". Cambridge: Harvard University.

Rawls, J. (2001). *Justice as fairness. A restatement*. Cambridge: Harvard University.

Rawls, J. (2004). *Teoría de la justicia* (Segunda edición. Cuarta reimpresión ed.). México. D. F.: Fondo de cultura económica.

Sen, A. (2002). *El derecho a no morir de hambre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.

Shklar, J. (1986). *Legalism*. Cambridge: Harvard University.

Todorov, T. (2004). *Frente al límite*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Todorov, T. (2010). *In defense of the enlightenment*. London: Atlantic Books.

Tugendhat, E. (1997). *Lecciones de ética*. Barcelona: Gedisa.

Desde la práctica  
EL CASO MEXICANO





Capítulo II  
El derecho a la alimentación.  
Una nueva perspectiva tras el cambio constitucional\*

*María Victoria Fernández Molina\*\**

## INTRODUCCIÓN

Los cambios experimentados por la legislación mexicana desde el año 2011, referentes al derecho a la alimentación en particular y a los derechos humanos en general, han abierto numerosas puertas dirigidas al desarrollo y garantía de los mismos en el país. Desde el importantísimo papel que juega el maíz, teniendo a México como centro de origen, elemento cultural y culinario fundamental, así como producto elemental de la dieta básica, hasta las necesidades de diseño de un sistema que garantice el derecho a la alimentación a las personas más desfavorecidas, son necesidades que a día de hoy permanecen pendientes a la espera del diseño de un sistema que pueda garantizarlos.

El derecho y las investigaciones que le sirven como su sustento y desarrollo son un producto social que debe variar de acuerdo con las necesidades de la

---

\* El artículo es resultado final del proyecto de investigación “El derecho a la alimentación. Una nueva perspectiva tras el cambio constitucional” realizada entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y la Universidad del Pedregal (IESDA).

\*\* Maestra en Bioética y Biojurídica por la Cátedra UNESCO de Madrid y especialista en derecho internacional y relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora investigadora de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila (UADEC). Coordinadora del Observatorio Mexicano del Derecho a la Alimentación, subdirectora de la Cátedra del Derecho a la Alimentación de la Facultad de Jurisprudencia UADEC. Correo electrónico: victoriadfmlina@gmail.com

sociedad. Es por esta razón que, a raíz de la modificación constitucional, se plantea la necesidad de realizar un estudio base del estado de la alimentación en México, el cual servirá como pilar de las consecuentes propuestas para garantía del derecho.

México se ha convertido en uno de los abanderados del derecho a la alimentación mediante la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dará lugar a la creación de leyes marco, así como a la revisión de políticas públicas que tengan como punto transversal los derechos humanos y, en particular, el derecho a la alimentación; pero estas herramientas no van a ser las únicas que se dirijan al cumplimiento de este objetivo, ya que se ha abierto un espacio para la justiciabilidad mediante las quejas ante las Comisiones de Derechos Humanos (Nacional y de los respectivos Estados) y las vías judiciales pertinentes.

Un gran reto espera a la sociedad mexicana. Las sequías, el acaparamiento y los efectos del cambio climático van a incrementar el precio de los alimentos básicos de manera que continúen no siendo accesibles para toda la población, lo que pone en jaque el derecho recientemente reconocido como constitucional. Por lo tanto, ya no es suficiente con establecer políticas alimentarias, sino que en este nuevo paradigma lo verdaderamente importante es que dichas políticas arrojen resultados, es decir, que protejan del hambre y la desnutrición a las poblaciones vulnerables, todo ello desde una perspectiva de derechos humanos.

Desde que en 2011 México comenzara el arduo proceso de implementación del derecho a la alimentación después del reconocimiento constitucional, el avance ha sido amplio en acciones pero tímido en resultados. El objetivo de esta investigación es proponer una reflexión sobre las circunstancias sociales, culturales, políticas y jurídicas que envuelven este proceso de realización del derecho a la alimentación, desde la base sustentada en la planta del maíz hasta los programas de políticas públicas creados para acabar con las necesidades alimentarias de la población, cuya lógica dista de los requerimientos antropológicos planteados.

Para el logro de las herramientas que permitan la realización de la presente reflexión, se utilizó la metodología documental mediante la cual se partió de la base cultural mexicana, centrada en la planta del maíz, que es la base alimentaria de la población actual.

La investigación documental estará destinada a la elaboración, en primer lugar, de un compendio de la legislación internacional obligatoria para el Es-

tado sobre derecho a la alimentación y, en segundo lugar, a hacer, un análisis del estado del arte del derecho a una alimentación adecuada en el Estado de Coahuila, poniendo especial énfasis en las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Para la investigación documental se procederá a la selección y recopilación de documentos y materiales bibliográficos que nos permitan trazar el estado del arte del derecho a la alimentación en el Estado de Coahuila.

## 2.1 EL MAÍZ COMO BASE ALIMENTARIA Y CULTURAL EN MÉXICO

### 2.1.1 Los hombres del maíz<sup>1</sup>

“Gucumatz y Tepeu hablaron sobre cómo había de crear al primer padre y a la primera madre. Tomaron el maíz blanco y el maíz amarillo, y con ellos hicieron una masa con la que formaron la carne de las primeras cuatro criaturas humanas. Estos primeros hombres hablaron, vieron, agarraron cosas con sus manos, oyeron. Eran inteligentes y sensibles. Desde donde estaban parados, sin necesidad de moverse, podían ver todo lo que había en el cielo y en la tierra”. Los hombres de maíz. Mito Quiché. Popol Vu. (El Popol Vuh, 1996)

Existen muchas plantas que han condicionado el desarrollo de la historia de la humanidad, pero, sin duda, aquellas que encontraron los exploradores al arribar a las tierras del Nuevo Mundo supusieron un antes y un después en la manera de entender la alimentación. Entre las plantas domesticadas en América destacan por su gran importancia el maíz y la papa, cimiento de los hábitos alimenticios de diversas culturas y fundamento de una dieta adecuada y balanceada, así como de una comida sabrosa. Algunas de estas plantas eran silvestres, es decir, producto de la evolución original de la flora en el continente americano, como el jitomate (tomate) o el aguacate, en cuyo desarrollo el agricultor no intervino más que para su domesticación. Sin embargo, el maíz fue producto del ingenio del ser humano, es decir, conformó la raíz y sustento de las culturas precolombinas (García Acosta, 2000).

El maíz, cuya denominación técnica es (*Zea mays*), aunque recibe también en español otros nombres como danza, millo, mijo, oroña, o panizo en español europeo, y en español americano choclo, elote, jojoto, sara o zara, es una planta gramínea de ciclo anual, perteneciente a la familia de las zeas, voz de origen griego, derivada de *zeo* (vivir). Asimismo, los frutos del maíz también reciben nombres distintos, diferentes a los de la planta, por ejemplo,

---

<sup>1</sup> Esta denominación fue dada por Miguel Ángel Asturias, literato guatemalteco, tras su interpretación del Popol Vuh, libro sagrado de los indios quichés que habitaban en la zona de Guatemala (Asturias, 1972).

en México y Centroamérica, se usa el vocablo *maíz* para designar a la planta; pero las mazorcas y los granos reciben el nombre de *elote*, que viene del nombre náhuatl *elotl*, mientras que a las mazorcas sin grano se les llama *olotes*. El nombre náhuatl del maíz, *tlayoli* (variante de *tlaōlli*), todavía es de uso común en el Estado mexicano de Oaxaca y se le encuentra relacionado con numerosos mitos y leyendas autóctonas (García Acosta, 2000, p. 28)

Las aplicaciones de esta planta mágica fueron recopiladas por Arturo Warman en su obra *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*; rescata, en un capítulo de la obra con carácter médico del médico sevillano Juan de Cárdenas: *Problemas y secretos maravillosos de las Indias* a partir de que data de 1591, quien desarrolló un manifiesto donde recogió hasta cinco virtudes del maíz, planta que vinculó con la capacidad de dar y sustentar la vida (Warman, 1995).

En primer lugar, la característica que le otorga un plus sobre otros cultivos en la generalidad y su capacidad para adaptarse. A pesar de ser una planta tropical de poca resistencia al frío, el maíz se da a lo largo de casi diez mil kilómetros (desde Chile hasta Canadá) en línea recta del continente americano, lo que supone una impresionante diversidad de suelos y condiciones climáticas, desde zonas áridas hasta selvas tropicales. En cada uno de estos entornos ambientales existe una clase de maíz, creada especialmente para sobrellevar las contingencias que demanden en cada ambiente –más o menos sol, agua o tierra– (Warman, 1995, p. 25).

En conclusión, son las heladas y las sequías los fenómenos definitorios de las fronteras naturales en la geografía del maíz, pero las culturas que allí habitan se han encargado de adaptar sus potencialidades naturales y, a veces, las fuerzan más allá de sus límites; por ejemplo, la Pampa húmeda argentina, donde no existía, en la actualidad es uno de los mayores productores de maíz, así como en las grandes praderas norteamericanas.

La segunda característica es su abundancia y elevado rendimiento combinado con un corto ciclo de ocupación de la tierra (Warman, 1995, p. 27). La alta productividad del maíz es un reflejo de la elevada eficiencia fotosintética de la planta y de su capacidad para transformar la luz solar en tejido vivo. Los frutos son más grandes y tienen una cobertura única que hace mucho más fácil la separación del grano. La mazorca ocupa la posición central y baja de la planta, que le permite capturar una mayor proporción de nutrientes. Por otro lado, la distancia y la baja densidad de plantas por unidad de superficie permiten que el maíz sea tratado y plantado individualmente, planta por



planta, lo que transforma en innecesaria la roturación, reduciendo el riesgo de producir erosión en el suelo. Este hecho se plantea como una innovación por la nueva tecnología, aunque ya en las antiguas civilizaciones se cultivaba en terreno pedregoso o con la técnica de la milpa de roza, tumba y quema (Aguilar, Illsley, & Marielle, 2007)<sup>2</sup>.

Por otro lado, la distancia entre las plantas y sus hileras permite el combate mecánico de las malas hierbas o malezas después que el maíz ha nacido. Pero en el México antiguo el maíz frecuentemente se intercalaba con la siembra de calabaza (*Curcubita* spp.) y el frijol (*Phaseolus* spp). La calabaza es una planta rastrera que no compite por la luz con el maíz, pero su follaje y su sombra restringen el surgimiento de malas hierbas y disminuyen la evaporación de la humedad del suelo. El frijol enredador es una leguminosa que aprovecha la caña del maíz crecido como guía. Sus frutos son ricos en proteínas por lo que son un magnífico complemento de la nutrición y contribuyen a la fijación del nitrógeno en el suelo, que es el elemento que extrae en mayor cantidad el maíz para su crecimiento. Además, se dan hierbas silvestres con propiedades medicinales o comestibles, como los quelites que, además, ayudan a fijar el nitrógeno.

La siembra del maíz intercalado con otros cultivos, en convivencia con plantas silvestres relacionadas, no solo aumenta el rendimiento total del suelo medio en ciclos anuales al sumarse el producto obtenido por las diversas especies, sino que, además, complementa la dieta de los productores y eleva la productividad porque permite la repartición continua del cultivo en el mismo suelo (Warman, 1995, p. 31).

En tercer lugar, el fruto del maíz es fácil de almacenar y no necesita un tratamiento especial para que perdure. No se requiere del desarrollo de grandes técnicas para el desgranado ni para el secado y el almacenamiento realizado normalmente por mujeres, (Warman, 1995, p. 33).

Como cuarta ventaja, el maíz es muy fácil de procesar para el consumo, lo que le convierte en un cultivo estrella de las economías de subsistencia

---

<sup>2</sup> La milpa de roza, tumba y quema (RTQ) es un sistema de temporal extensivo, con barbecho o descanso largo. En este sistema se cultiva el maíz durante un período de dos a cinco años después de los cuales se deja descansar el terreno durante varios años para que la población vegetal se regenere. Primero se realiza la roza, es decir, se abre un claro dentro de la vegetación selvática cortando los árboles pequeños y arbustos, posteriormente se tumban los árboles gruesos, dejando los troncos de 15 a 50 centímetros de altura. Cuando se seca la vegetación tumbada se procede a la quema para abrir el espacio de la siembra. Los troncos de los árboles y los arbustos comenzaban a retoñar, incluso antes de tres semanas después de la quema, por lo que con este método se preserva la vegetación (Aguilar, Illsley, & Marielle, 2007).

debido a que tiene grandes utilidades para el autoconsumo. En las culturas para las cuales se ha convertido en la base de su alimentación se han creado múltiples platillos por lo que la carencia de maíz no solo se expresa como hambre, desnutrición y epidemias, sino también como disolución de las sociedades que dependen de este cereal para comer.

En quinto y último lugar, del maíz se aprovecha toda la planta como forraje para los animales, y el tallo, para realizar utensilios y con fines medicinales. Además, con el desarrollo industrial, se han multiplicado sus usos en la producción de alimentos manufacturados y para la producción de agro-combustibles. Incluso, una de las plagas, el *cuilacoche* o tizón del maíz, que en otras latitudes obliga a la destrucción del plantío, en México se convierte en uno de los platillos más delicados y apreciados (Warman, 1995, p. 34).

Las bondades que el cultivo del maíz concedió a los pueblos precolombinos trascendieron la simple satisfacción de necesidades primarias, convirtiéndose en la columna vertebral de una cultura milenaria. En la actualidad, debido a la globalización, el *marketing* a los nuevos procedimientos de producción agraria, la homogeneización de la dieta, así como la liberalización del sector laboral son fenómenos que pueden estar relacionados con las problemáticas alimentarias existentes en México.

A lo largo de las siguientes cuartillas se tratará de hacer un análisis de la trascendencia del cambio cultural y lo que podríamos apuntar como efectos de la misma.

### 2.1.2 El maíz en México: cuestión cultural

El autor Paul Kahn, en su obra *“El análisis cultural del derecho: – Una reconstrucción de los estudios jurídicos”*, introduce la novedosa tesis consistente en que la cultura jurídica se debe desarrollar a partir de la interpretación de mitos sobre la creación del derechos y las creencias que sustentan el imperio de la Ley, es decir, asimila derecho a un producto cultural (Kahn, 2001); por lo tanto, el derecho se manifiesta en cada sociedad como fruto que su propia idiosincrasia debido a que en su conformación intervienen múltiples fenómenos sociales que contribuyen a su formación y cristalización (Betegón, Gascón, Páramo, & Prieto, 1997). Del mismo modo, la alimentación, los productos que destinamos a la misma y la manera de emplearlos para satisfacer la necesidad básica de la nutrición dependen de las características sociales de cada pueblo, así como de las circunstancias geográficas e históricas que lo envuelven.

La alimentación satisface mucho más que una mera necesidad biológica del ser humano, ya que, además condiciona su desarrollo como tal, entendiéndolo como un ser social dotado de cultura. Las costumbres influyen sobre los hábitos alimentarios, al igual que el derecho. Una norma que cambie un hábito alimentario puede tener como consecuencia un cambio radical en la dieta de una población, ya sea para mejorarla o para colocar a sectores de la población en situación de vulnerabilidad (Bertran Vilá, 2006)<sup>3</sup>.

El proceso homogeneizador que está sufriendo la sociedad global, consistente en la inclusión en los parámetros culturales de los estándares alimentarios de las grandes compañías transnacionales, utilizando herramientas tan poderosas como el marketing, las economías de escala y la deshumanización de las necesidades alimentarias, está incrementando la aparición de graves enfermedades como son la desnutrición, la obesidad y, como fenómeno de reciente aparición, el hambre oculta o la combinación de casos de desnutrición con sobrepeso u obesidad (Aguirre, 2010).

Todas las culturas han tenido una planta como base de sustento, de organización social, de festividades religiosas, y, a este respecto, el maíz es un ejemplo de sin igual interés, debido que comenzó siendo una creación del ser humano y ambos han ido evolucionando de forma paralela, hasta, como muchos afirman, convertirse en la misma cosa.

Para México el maíz es, además de un alimento principal, una deidad que ha marcado el calendario, las festividades y la vida de los mexicanos desde tiempos inmemoriales. Por lo tanto, si la acción o la omisión de una institución dañara esta simbiosis ser humano/ maíz, no solo estaría agrediendo el derecho a la soberanía alimentaria de sus nacionales, sino que, además, truncaría algo mucho más profundo: la personalidad de su pueblo.

Desde que la antropología de la alimentación fuera concebida como tal, muchos de sus científicos desarrollaron teorías que bien hubieran podido servir como base de denuncia de violaciones de derechos humanos. Para el desarrollo de este punto me basaré en el texto de Igor de Garine en la Conferencia Inaugural: *Antropología de la alimentación: entre naturaleza y cultura* (De Garine, 1999).

---

<sup>3</sup> Para las civilizaciones precolombinas el amaranto era un producto muy valorado pues se apreciaba su valor nutricional y social a tal grado que eran ofrecidas a los dioses y muchas veces también utilizadas como moneda. Al llegar H. Cortés mandó prohibir su cultivo e instauró una ley que prohibía su consumo o portación so pena de perder las manos. A raíz de esta prohibición, los indígenas comenzaron a estar cada vez más débiles y desnutridos. (García Acosta & Pérez-Duarte, Los señores del maíz. Tecnología alimentaria en Mesoamérica. 1990).

Un ejemplo es el de Audrey Richards (Henríquez, 2007), la primera antropóloga que relacionó la alimentación con la vida económica y social en sus dos obras sobre el pueblo de los Bemba en Rhodesia del norte (actualmente Zambia), publicadas en 1932 y 1939, respectivamente. Su contribución especial radica en ser la primera antropóloga que tras realizar estudios sobre la pobreza y nutrición en África, concluiría que la deficiencia nutricional en la dieta de estas poblaciones no tendría que ver con el carácter eminentemente primitivo de su sociedad sino que era una consecuencia del impacto de las políticas coloniales.

Asimismo, la antropóloga Margaret Mead desarrolló la disciplina de la antropología de la alimentación en el ámbito de la *Academia de las ciencias de Estados Unidos*, mediante la creación del *Comité para el estudio de los Hábitos Alimentarios*, y la publicación en 1945, junto con otros autores, del primer manual de referencia en este ámbito. Mead definió los hábitos alimentarios como: “la manera en que los individuos o grupos, respondiendo a presiones sociales y culturales, seleccionan, consumen y utilizan los alimentos disponibles” (De Garine, 1999, p. 15).

Esta definición sería completada años después por el antropólogo francés Igor de Garine (De Garine, 1999, p. 20) quien añadiría el concepto de *ideología de la alimentación* para referirse a los valores y significados que se atribuyen a los alimentos.

En la misma época de Margaret Mead, la escuela neofreudiana de cultura y personalidad, bajo la dirección de Abram Kardiner y Ralph Linton, planteó la importancia de las actitudes relacionadas con el campo de la comida en la construcción de la personalidad del individuo. Kardiner diferencia en su obra entre las instituciones primarias (sistema educativo) y secundarias (sistema de creencias) para explicar el concepto de personalidad básica de los miembros de una comunidad (De Garine, 1999, pp. 23-27).

Para el autor, las instituciones primarias determinarían la personalidad de los niños en términos de su relación con las necesidades básicas humanas, como la comida, la sexualidad, las formas de exigir disciplina y las relaciones familiares, mientras que las instituciones secundarias estarían formadas por los mitos, las formas de interacción social y aquellas estructuras de sociabilidad que no tienen relación directa con las necesidades humanas fundamentales. La teoría de Kardiner sostiene que las instituciones secundarias se pueden explicar a través de una *personalidad básica* que designaría un tipo de conducta común a todos los miembros de una misma cultura. Sería una manera grupal de reaccionar igual ante problemas existenciales.

Para ilustrar su teoría utiliza como ejemplo el caso de la mujer de la isla de Alor (Flynn B. , 2008) quien trabajaba todo el día en el campo y cuyas relaciones con sus hijos son puramente circunstanciales, es decir, no se responsabilizaba ni de su educación ni de su sustento por lo cual los hábitos de comida eran irregulares y con frecuencia los niños pasaban hambre. La inestabilidad en la alimentación engendró un sentido permanente de inseguridad en la personalidad básica de los pequeños.

Así el autor escribe al respecto del ejemplo (Flynn B. , 2008, p. 133):

El sentimiento de inseguridad, la falta de confianza en sí mismo, la desconfianza del otro, la incapacidad para formar lazos afectivos, la inhibición de los hombres en relación con las mujeres, la ausencia de un ideal, la incapacidad de desarrollar una tarea hasta finalizarla son los rastros de la "personalidad básica".

La personalidad básica es, a su vez, como explica Kardiner (De Garine, 1999, p. 25), la que define las características de las instituciones secundarias. En la religión de la isla de Alor, los dioses se definen de una manera vaga y caprichosa, al igual que los padres de los niños, las artes se practican con desidia, las casas están mal construidas y el divorcio es frecuente. De todo esto se deduce que en las instituciones secundarias se encuentran las huellas de inseguridad engendradas en la personalidad básica; estas señales de inseguridad se explican, a su vez, a partir de la manera en la cual el niño se adapta a instituciones primarias.

A pesar de las críticas que se le hicieran posteriormente a este autor, sus conclusiones tienen un trasfondo ampliamente interesante ya que, si la mala o desordenada alimentación de los hijos, o más bien, la sensación de abandono que pudieran experimentar debido al inconciliable horario de trabajo de sus progenitores tiene como consecuencia la desestructuración de la sociedad, volviéndola débil y sin ideales, la inseguridad alimentaria tendría una consecuencia en el tejido social mucho más profunda que el daño físico y psicológico de estas personas: la destrucción de una sociedad pudiendo considerarse como un medio de control de acuerdo con el concepto de biopolítica (Foucault, 2006)<sup>4</sup>, acuñado por Foucault.

Finalmente, al término de la Segunda Guerra Mundial, la escuela del estructuralismo, en particular Claude Lévi Strauss (Pedrosa, 2003) identificó

<sup>4</sup> La biopolítica es un concepto creado originariamente por Michel Foucault en su obra *The Will To Knowledge* para hacer referencia a las prácticas de los Estados Modernos de "explotar numerosas y diversas técnicas para subyugar los cuerpos y controlar la población" (Foucault, 2006).

la comida cómo un campo fundamental de la investigación a través de la cual se puede descubrir como la cocina de una sociedad obra del mismo modo que un lenguaje que muestra, en cada caso y de manera inconsciente, su cultura.

Estos son solo unos pocos ejemplos de antropólogos que, mediante trabajos de campo, han extraído interesantes conclusiones sobre la relación entre la alimentación y una determinada sociedad.

El objetivo de resaltar la disciplina de la antropología de la alimentación radica en la conducta paralela que parece tener un mal desarrollo de las prácticas alimentarias con el bienestar de la sociedad. El hecho de que la inseguridad en el acceso a los alimentos, y los cambios de hábitos alimentarios, en la producción o en el sustrato cultural que la gastronomía tiene para una sociedad repercutan en la sociedad debería de ser un punto a tener en cuenta por los tomadores de decisiones públicas, convirtiendo este núcleo tan profundo para la idiosincrasia de los pueblos en el centro de la protección del derecho a la alimentación.

## **2.2 PANORAMA DE LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO. LOS CAMBIOS EN LA DIETA. TRADICIÓN FRENTE A MODERNIDAD**

Para un realizar análisis profundo de los modelos alimentarios hay que partir de la base de que no existe en el ser humano un conocimiento innato que favorezca la adaptación biológica, y los hábitos culturales no tienen por qué representar las mejores opciones, es decir, a lo largo de la historia han existido sociedades que han adoptado dietas alimenticias más eficaces que otras, y que han llevado a algunas, junto con otras razones diversas, a su desaparición (Aguirre, 2010).

Por lo tanto, puede afirmarse que aquellas culturas que se han desarrollado y han llegado hasta nosotros estaban suficientemente bien estructuradas para perdurar, lo que no significa que su dieta fuera necesariamente óptima. El ser humano es un animal omnívoro pero no se guía exclusivamente por su fisiología en la búsqueda de alimento, sino que, además, filtra las selecciones alimentarias por su tamiz cultural. Por lo tanto, existe un desfase entre lo que es valorado por una cultura y lo que es fisiológicamente deseable en el plano de la nutrición, lo que constituye la originalidad del hombre y porta quizá el germen de su extinción. Por otro lado, la alimentación de un grupo puede estar influida por nuevos conceptos de nutrición y salud que se van generando y a los que los individuos están expuestos, como la publicidad, la moda y los gustos.

Actualmente existen dos tipos de dietas, una que corresponde a las culturas modernas y otra que caracteriza a las más antiguas. Hoy, en México podemos encontrar tres clases de dietas (Vilá, 2005): las que conservan los pocos pueblos indígenas que consiguen mantener intactas su cultura culinaria y nutricional, aunque esta cada vez es más reducida debido al despoblamiento del campo, las sequías y la intromisión de las grandes cadenas alimentarias; en estos pueblos es común encontrar casos severos de desnutrición. En el otro extremo, la dieta que llevan las familias de nivel medio-alto, cuyos ingresos les permiten acceder a cualquier alimento en cualquier momento debido al completo abasto de las grandes superficies. Para este segundo grupo, la gran problemática no es la desnutrición debida a escaso acceso a los alimentos; muy al contrario, esta pasaría por una epidemia de sobrealimentación, es decir, por el consumo de alimentos con un índice calórico más alto no acompañado con un incremento directamente proporcional del ejercicio físico.

Finalmente, quienes acumulan ambas problemáticas (desnutrición y obesidad) son las familias que, teniendo un escaso nivel de ingresos, dedican estos no a la adquisición de alimentos con grandes aportes nutricionales, sino que muy al contrario, los productos más consumidos son altos en grasas y azúcares, por lo que podremos encontrarnos con la paradoja de obesos malnutridos (Ávila Curriel & Shamah Levy, 2002)<sup>5</sup>.

En las sociedades tradicionales existe la figura de lo que se llama un *súper alimento cultural* (superfood) (De Garine, 1999, p. 23), es decir, es un producto vegetal central con alta carga simbólica que proporciona la mayor parte del valor calórico de la dieta, casi siempre en forma de carbohidratos y glúcidos de carácter vegetal, cuyo cultivo monopoliza la mayor parte de las actividades técnicas de las sociedades desde el Neolítico, y las etapas para su cultivo marcan el ritmo de los eventos sociales y religiosos del ciclo anual. Esta comida se caracteriza por ser monótona, todos los platillos se realizan con el mismo vegetal, y empachosa, pues tiene como fin dar una sensación de plenitud con la mínima cantidad, y se administra al niño desde pequeño para ir educando su paladar. Ejemplo de este tipo de cultivo son el maíz, el arroz o la patata.

<sup>5</sup> Para aclarar los conceptos entendemos: *Malnutrición* por carencias, excesos o desequilibrios en la ingesta de energía, proteínas y/o otros nutrientes. *Desnutrición*, es el resultado de una ingesta de alimentos que es, de forma continuada, insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria, de una absorción deficiente y/o de un uso biológico deficiente de los nutrientes consumidos y *Sobrealimentación* por el estado crónico en el que la ingesta de alimentos es superior a las necesidades de energía alimentaria, generando sobrepeso u obesidad.

Además del alimento base (De Garine, 1999, p. 24), existen los llamados alimentos secundarios, como el frijol, la calabaza o el garbanzo, los cuales no tienen tanto valor afectivo y simbólico como los alimentos primarios, pero son una fuente importante de nutrientes que complementan la dieta. Finalmente, encontramos los alimentos periféricos, que se consumen ocasionalmente según las estaciones y las oportunidades de adquisición como determinados mercados y fiestas. Es difícil introducir cambios en los productos básicos, debido a que son la base de todo un desarrollo culinario, pero no ocurre lo mismo con los secundarios, que a menudo tienen mayor nivel nutricional.

La alimentación de sociedades tradicionales tiene varias peculiaridades: en primer lugar, experimenta variaciones estacionales, y existe aún el temor al hambre. Estas personas dependen de las cosechas y, por lo tanto, un período de sequía o una plaga pueden condenarlas al hambre. Asimismo, poseen una dimensión geográfica, es decir, están ubicados en un medio ambiente específico y regional. Finalmente la dieta tiene un carácter diacrónico, pues varía con las estaciones.

Por el contrario, en los sistemas modernos los condicionamientos (De Garine, 1999) se dan por el nivel de ingresos y, aunque existen diferencias regionales, estas tienden a disminuir en relación con los aspectos socioeconómicos: se come como lo hacen nuestros vecinos y no como comían nuestros antepasados. Otra gran diferencia es que hoy en día es posible disponer de cualquier alimento, en cualquier momento, sitio y cantidad si se dispone de suficiente dinero.

Existe un hábito de alimentación de clase influido por los comportamientos de los niveles superiores, es decir, las personas de menos recursos tienden a imitar, dentro de lo que les es posible, los comportamientos de aquellos. En los países económicamente privilegiados la antigua clase burguesa se identifica con una enorme clase media con hábitos consumistas influenciados por la creciente y cada vez más agresiva publicidad. De acuerdo con la visión del antropólogo Igor ge Garine, por razones esencialmente financieras, la mayor parte de las investigaciones relacionadas con la alimentación y la mercadotecnia se concentran en el consumidor con poder adquisitivo, influenciando sus hábitos alimenticios. Por esta razón, muchos estudios siguen la tendencia de considerar al consumidor occidental con poder adquisitivo como representativo del resto de consumidores del planeta, cuestión que sin duda conlleva error.

Un ejemplo que se puede extraer a la luz de lo anterior radica en toda la publicidad tendente a la promoción de los productos ecológicos o “naturales”,



tratando de recordar aquellos que se consumen en las poblaciones rurales, (ejemplo, pollos de corral o maíz orgánico) pero que son distribuidos por las grandes superficies a un precio muy superior y solo accesible a los niveles económicos más elevados, mientras que aquellos que viven en los campos deben luchar para mantener sus sistemas alimentarios tradicionales.

Con el proceso de mundialización, en la economía y hasta cierto punto en la cultura, se difunden los modelos de comportamiento de los países que tienen el liderazgo técnico y económico, y que controlan la mayor parte de los medios de comunicación. Dada la calidad de omnívoro del ser humano, esta nueva corriente alimenticia no tiene por qué ser la más adecuada para las necesidades nutricionales del ser humano. Es decir, las comidas rápidas, con altos niveles de grasas, azúcares producen graves problemas de salud, y pueden ocasionar la muerte. Sin embargo, en vez de dejar de consumir dichos alimentos, su demanda se incrementa en detrimento de las dietas tradicionales que perduraron durante siglos, y que mantuvieron a nuestros antepasados en mejores condiciones de salud (Orea Tejeda & Sánchez Mora, 2009).

En este intento de homogeneización, encontramos enfrentamientos entre valores, modos de vida, estilos gastronómicos y preferencias alimentarias que pugnan por mantenerse a pesar de las dificultades estructurales con las que se encuentran. Y es en esta pugna donde el Estado debe mediar para la extensión del derecho a una alimentación adecuada para todos los ciudadanos, ya que incluso aquellas personas que tienen suficientes recursos económicos para alimentarse padecen malnutrición debido a que la dieta ingerida no aporta los nutrientes necesarios para su día a día.

### 2.3 EL PANORAMA DEL ESTADO NUTRICIONAL EN MÉXICO

Muchas son las circunstancias que han polarizado la situación nutricional en la que se encuentran los mexicanos. Como aludíamos anteriormente, en un extremo encontramos la desnutrición infantil, problema aún grave en zonas rurales marginadas, que contrastan con los preocupantes índices de sobrepeso (Rivera Dommarco & Velasco Bernal, 2012).

La obesidad se ha convertido en una de las grandes pandemias de México, ya que ha traspasado el nicho donde se encontraba de la clase adulta del medio urbano para extenderse a todas las capas de la sociedad y a todas las edades, y es especialmente preocupante en la población en edad escolar (Ávila Curiel & Flórez Sánchez, 2011, p. 155).

Ya no es insólito que en el seno de una misma familia pobre del medio rural convivan preescolares con desnutrición grave y adultos obesos, ni que los niños que fueron desnutridos en la etapa preescolar sean obesos a partir de la edad escolar.

Es importante acudir a las cifras para vislumbrar las afirmaciones anteriores. Si realizamos una comparativa entre los patrones de consumo de energía actual y los que se tenían en 1961 observamos que en estos años se han producido cambios no solo cuantitativos sino cualitativos tanto en los sistemas de producción como de consumo, provocando los efectos perniciosos en la salud de la población, que antes se detallaban.

En 1961 el consumo de kilocalorías por día, por habitante (Kcal/d/hab.) era de 2412, de las cuales el mayor aporte lo proporcionaban los cereales con un 57%, del cual el maíz representaba el 46%, las leguminosas suponían un 7.3% y los productos de origen animal y los azúcares representaban cada uno un 11% del total. Por lo tanto, el maíz era la base de la alimentación, complementado con leguminosas y productos de origen animal (carne, huevos, leche). Sin embargo, desde 1980 hasta nuestros días se han producido cambios estructurales en la dieta mexicana, como la disminución del consumo de cereales a un 45% del total, de los cuales el maíz representa el 33%. Las leguminosas ya solo representan menos de un 4%. En compensación, se ha incrementado el consumo de azúcares y productos de origen animal suponiendo para el total más del 30 por ciento del suministro nacional de energía. Por ejemplo, en 1961 la disponibilidad *per cápita* de energía aportada por los azúcares es de 258 kcal/día/hab. en tanto que a partir de 1980 y hasta la fecha se ubica en el orden de las 460 a las 480 kcal, lo que representa un incremento del 85% (Ávila Curiel & Flórez Sánchez, 2011, pp. 78-87)

Estos cambios nutricionales, marcados por el aumento de la energía disponible y los cambios en la proporción del aporte de los alimentos, representan modificaciones sustantivas en la dieta de la población, lo cual está produciendo una grave epidemia de obesidad en todo el país.

## 2.4 DESNUTRICIÓN Y OBESIDAD EN CIFRAS

### 2.4.1 La obesidad

La obesidad se está convirtiendo en un difícil problema mundial que afecta tanto a niños como adultos, debido a que el sobrepeso es un factor de riesgo generador de importantes problemas de salud como la hipertensión, el colesterol, la diabetes, enfermedades cardiovasculares, problemas respira-

torios (asma), enfermedades musculo esqueléticas (artritis) y algunos tipos de cáncer (Gurría, 2011), aunque la diabetes es la consecuencia más común de la obesidad, de acuerdo a las cifras de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ESANUT), donde se establece que en la población masculina a partir de los 20 años, es donde se concentra las mayores tasas de sobrepeso y obesidad, detonante de la diabetes. A lo largo del 2012 la mitad de la población masculina de entre 60 a 69 años presenta sobrepeso, seguida de las de 50 a 59 años (49%) y los de 40 a 49 años (45.1%).

El sobrepeso se convierte en obesidad cuando no existe un adecuado tratamiento del mismo, y si consume una dieta adaptada a los requerimientos físicos de cada persona, es que provoca una acumulación excesiva de grasa en el cuerpo. Los hombres más obesos se concentran en las franjas de edad de 40 a 49 años (34.3%), seguidos de los de 30 a 39 años y de 50 a 59 años (31.1 y 28.7%, respectivamente); es decir, la población masculina entre los 30 y los 59 años se encuentra expuesta al riesgo de padecer diabetes (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, p. 133).

En contraposición, en la población femenina existe una menor focalización en franjas de edad y se manifiesta una mayor proporción de mujeres obesas para casi todos los grupos de edad: casi una cuarta parte de las mujeres de entre 20 a 29 años son obesas, sufriendo un incremento paulatino hasta las edades de 50 a 59 años donde 48 de cada 100 mujeres de ese grupo de edad son obesas y solamente es a partir de esta edad cuando inicia una disminución. En conclusión, la mujer en México es más propensa a sufrir enfermedades derivadas del sobrepeso y la obesidad.

El problema del sobrepeso y la obesidad en menores de 5 años ha sufrido un incremento de casi dos puntos en el período de entre 1988 a 2012, lo que supone de 7.8% al 9.7%. Este incremento ha sido especialmente grave en el norte del país donde el 12% de los menores de 5 años padece esta enfermedad, 2.3 puntos por encima de la media nacional. Más elevada es la tasa en edad escolar (de 5 a 11 años) donde la prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad para 2012 fue de 34% (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, p. 134).

#### 2.4.2 La desnutrición

La desnutrición es el efecto que tiene en el ser humano el estado de hambre, el cual, cuando es una situación frecuente para una persona, provoca efectos adversos para la salud, especialmente cuando se trata de niños de 0 a 5 años, el desarrollo de las capacidades intelectuales y cognitivas, la educación, y,

ya en la edad adulta, la productividad (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, p. 131).

La desnutrición de menores de cinco años en México ha sido considerada como uno de los más graves problemas de salud pública durante varias décadas, pues iba unida a una alta cifra de enfermedades y muerte. En los últimos años, la desnutrición aguda en niños ha sido superada al acabar con el bajo peso. También se ha conseguido una disminución de la desnutrición crónica y media mediante la medición de la talla comparándola para la edad. Tras la realización de este tipo de estudios por el ESANUT en todas las regiones del país, particularmente en las más pobres, pudo concluirse que disminuyeron de forma sostenida los casos de anemia, efecto de la desnutrición que provoca la baja talla, especialmente entre los 12 y 23 meses de vida.

## 2.5 LA POBREZA COMO CAUSA DE LA DESNUTRICIÓN

La pobreza es un indicador que está directamente relacionado con la inseguridad alimentaria, y puede ser definida como el umbral por debajo del cual no se pueden satisfacer las necesidades mínimas necesarias para llevar una vida digna. Puede ser considerada como un concepto relativo porque el cálculo se compone de variables que difieren dependiendo del lugar al que hagamos referencia, por ejemplo, se distingue entre umbral mínimo rural, y urbano. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define la pobreza como la limitación de recursos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas; es un síndrome complejo y multidimensional en sus causas, consecuencias y manifestaciones (CEPAL, 2011).

La pobreza debe ser abordada desde diferentes ámbitos, utilizando variables diversas. Para ello se pueden elegir métodos indirectos, como el cálculo de los ingresos o el consumo, deduciendo que la falta de recursos monetarios es síntoma de una situación más compleja como es la pobreza; y los métodos directos o multidimensionales que utilizan otro tipo de variables diferentes a los recursos monetarios para calcular el bienestar de las personas (CEPAL, 2011, p. 12).

Para la cuantificación de la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) distingue lo que llama dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, equivalente al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y la línea de bienestar, que incluye tanto la canasta alimentaria como la no alimentaria por persona al mes (CONEVAL, 2014). Para la realización de este cálculo se utiliza el Índice de Precios al

Consumo (IPC), valor que fue modificado por el banco de México en el 2011. En julio de 2013, la línea de bienestar mínimo se situó en \$825.37 para zonas rurales y \$1.167'94 para zonas urbanas. La línea de bienestar alcanza los \$1.533'92 para zonas rurales y \$2.399'75 en las urbanas.

Las carencias sociales son los indicadores que utiliza CONEVAL como guías para determinar el umbral de pobreza de la población consultada a través de seis niveles que son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. El segundo enfoque es medurado a través de satisfactores adquiridos mediante los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar y bienestar mínimo (CONEVAL, 2014).

Haciendo referencia al sexto indicador de carencia social de CONEVAL, consistente en el acceso a la alimentación, se entiende por pobreza alimentaria la insuficiencia del ingreso para obtener una canasta básica alimentaria. El segundo tipo de pobreza, la pobreza de capacidades, atiende a la insuficiencia del ingreso para obtener una canasta básica alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Finalmente, la pobreza patrimonial consiste en la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

Tras el análisis de los indicadores, CONEVAL concluye que en el periodo 2008 a 2010 la población en México con carencias por acceso a la alimentación se incrementó 3.2 puntos porcentuales, lo que representa 4.2 millones de personas más que aseguraron haber cambiado su alimentación para reducir el costo o que algún miembro de la familia no se alimentó de forma suficiente algún día por un problema económico. De los indicadores analizados, la carencia por acceso económico a los alimentos fue la única que se incrementó en 2010, circunstancia atribuible a la reducción del poder adquisitivo resultante del incremento de los precios de los alimentos (CONEVAL, 2014)

A partir de las categorías de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, como se muestra en el cuadro precedente, en 2010, el 51.3% del total de la población nacional era pobre de patrimonio (57.7 millones de personas), 26% se encontraba en pobreza de capacidades (30.0 millones de personas) y el 18.8% estaba en condición de pobreza alimentaria (21.2 millones de personas). De 2008 a 2010, los tres tipos de pobreza vieron incrementada su incidencia (CONEVAL, 2014).

La pobreza se mide a partir de la canasta básica alimentaria (CBA) cuando la comparamos con el nivel de salario mínimo. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos es el organismo que fija los mismos a través de su Consejo de Representantes. Para el 2012, el salario mínimo acordado para el área A, correspondiente al Distrito Federal, fue de \$62.33 diarios (Mínimos, 2012), es decir, \$1.869.9 al mes cuando la línea de bienestar para zonas urbanas en 2012 fue fijada por el CONEVAL en \$2.292.23 al mes (CONEVAL, 2014), por lo que puede concluirse que un sueldo mínimo no puede cubrir el costo de la canasta alimentaria y no alimentaria de una persona. Un dato a tener en cuenta, es que, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el ingreso laboral promedio real en el país no ha crecido entre 1992 y 2010.

Es importante el cálculo de la CBA, pues se ha convertido en una forma aceptada en América Latina y Caribe de medir la pobreza en los países en desarrollo. La metodología consiste en realizar la suma de la canasta básica de alimentos añadiendo una cantidad destinada a los gastos en bienes no alimentarios esenciales. A partir de la cantidad obtenida, considerada el umbral mínimo, serán considerados como personas pobres aquellas cuyos hogares cuenten con recursos económicos más bajos (CEPAL, 2011).

Los alimentos que componen la CBA deben cumplir con los requisitos mínimos de calorías, proteínas, vitaminas y minerales recomendados para cada edad, sexo y nivel de actividad física. Además, la elección de los alimentos se realiza con base en los requerimientos culturales de las familias con el objeto de que se adecue a sus preferencias (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2010).

En el Distrito Federal, donde la población es en su mayoría urbana, el acceso a los recursos de la población proviene de los salarios. De acuerdo al CONEVAL, el mercado laboral mexicano se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios exigüos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad, además de un nivel de subocupación de un 8.3% promedio en 2008-2011 (CONEVAL, 2012). Al elevarse el precio de los alimentos básicos, disminuye proporcionalmente el poder adquisitivo; se muestra en México este decrecimiento desde el tercer trimestre del 2008 por lo que la CBA está cada vez más alejada de las posibilidades económicas de la población.

La Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal calcula la CBA con base en las necesidades de una familia de cuatro miembros durante una

semana, utilizando la información recabada de tres canales de distribución: Soriana, Comercial Mexicana y Wal-Mart (Secretaría de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal, 2013). Resulta interesante que la fuente para el cálculo de los precios de los alimentos únicamente se extraiga de centros comerciales y no se haga referencia a los mercados, mercados sobre ruedas, tianguis y tiendas de abarrotes donde muchas familias obtienen el abastecimiento de la semana, más aun cuando es el organismo destinado al apoyo y protección de los mismos.

## 2.6 CAMBIOS EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS EN MÉXICO

El reporte “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria” del mes de diciembre de 2011 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2012) informa de las afectaciones a la producción que tiene México en el 2011 y da cuenta de las posibles afectaciones en el 2012. El reporte estima una baja en la producción de lo que denomina cereales secundarios (maíz, cebada y sorgo) de 2.6 millones de toneladas en el 2011, y prevé que en 2012 la producción estará afectada por baja disponibilidades de agua para el actual ciclo otoño-invierno.

Las pérdidas en la producción en granos básicos impactan primero a los productores y consumidores rurales, pues una parte importante de la producción de maíz del ciclo primavera-verano se destina para el autoconsumo del productor y, sus excedentes se comercializan localmente, por lo que con las pérdidas de las cosechas el productor y sus familias no dispondrán de grano, al igual que las familias que lo adquieren, situación que los obliga, si disponen de recursos, a adquirirlo al precio y condiciones que imponga el comerciante, y quienes no disponen de recursos, se verán obligados a emigrar en busca de trabajo y alimentos o, como está sucediendo, corren el riesgo de morir por inanición.

La disminución en la producción de granos repercute en la elevación de su precio, que en el caso del maíz se combinó con precios internacionales al alza en el 2011, que si bien empezaron a disminuir a finales del año, no ha sido en magnitudes que repercutan en una baja de los precios nacionales, lo que se han mantenido a la alza, influidos por la baja estimación de las cosechas propias. El precio actual comparado con el de hace un año es mayor a un 50% de acuerdo con los precios reportados en las centrales de abasto por el SNIIM. Es importante mencionar que los precios rurales de grano son más altos que en las centrales de abasto, a excepción de los distribuidos por DICONSA.

La elevación del precio del maíz blanco repercute directamente en el precio de la tortilla, que es el componente principal de la dieta mexicana. Los precios al 20 de 2012 implican un incremento promedio ponderado del 17% con respecto a los reportados hace un año, pero como no existe un precio máximo para la tortilla, por localidad y establecimiento se observan precios e incrementos distintos, y se encuentran casos donde el precio es superior a los 14 pesos, que implicó aumentos superiores al 40% y, casos donde el precio es inferior a los 10 pesos y con aumentos inferiores al 10%.

Las diferencias entre los aumentos de los precios del maíz grano y la tortilla tienen que ver con la entrega de subsidios a los industriales del nixtamal, que de acuerdo con información de la Secretaría de Economía en el 2011 ascendieron a 340 millones de pesos aportados por el Programa de Apoyo a la Industria Molinera de Nixtamal (PROMASA) (Ávila Curiel & Flórez Sánchez, 2011). No obstante que el incremento del precio de la tortilla es menor con respecto al que tuvo el maíz en grano, el aumento al precio de la tortilla es superior a los incrementos en los salarios y los índices de inflación reportados y, por otra parte, la población rural generalmente no se beneficia de estos apoyos, ya sea porque los molineros de sus localidades no participan de estos programas o porque son consumidores directos de granos y no de tortilla elaborada.

En el caso del frijol la situación muestra incrementos más severos que en el maíz; en el caso del frijol pinto, se observan subidas superiores al 100%, lo que indica que su precio se duplicó en el transcurso de un año. En el caso del frijol negro se observan incrementos de casi el 40%. El fuerte aumento en el precio del frijol tiene que ver con la gravedad de las afectaciones a la producción nacional y a que su oferta en los mercados internacionales es limitada y que en el corto plazo, difícilmente puede cubrir los déficit de producción en México, tanto en volumen como en calidad, que pueden ascender a más de medio millón de toneladas.

El incremento en el precio del maíz repercutió en una crecida en el precio del huevo, pues para producirlo se utiliza el maíz como alimento para las aves de postura. Los porcentajes de los aumentos varían del 37 al 50%, los cuales son similares a los del precio del maíz. Es importante tener en cuenta, que entre los cambios en los patrones de consumo de las últimas tres décadas en México, está el incremento en el consumo de huevo, hecho que en cierta medida contribuyó a que disminuyera el consumo per cápita de frijol.

Como se puede apreciar los efectos de las heladas y sequías provocaron una fuerte ampliación en los precios de los principales componentes de la



canasta alimenticia de los mexicanos: tortilla, frijol y huevo, alimentos que por cultura y precio son los de sostenimiento de la población, es decir, los que le proporcionan los principales aportes calóricos y proteicos y que difícilmente pueden ser sustituidos por otros alimentos de menor precio. Este hecho agrava el estado alimentario de la población en situación de pobreza, que para el año 2010 se estimó en 57.7 millones de personas (Ávila Curiel & Flórez Sánchez, 2011).

En 2010 la estimación de la población en situación de hambre (pobreza alimentaria) fue de 21.2 millones de personas; y de ellas se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria moderada y severa 28 millones, cifras que el actual proceso de encarecimiento de alimentos deben de haberse incrementado significativamente. Cabe advertir que la alimentación es una de las necesidades más apremiantes de las personas, como afirma el Relator especial de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2010, p. 4) sobre el derecho a la alimentación, ya que todas las personas tienen el derecho al acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

## 2.7 GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL MÉXICO: DESDE EL ÁMBITO FEDERAL Y NACIONAL

La protección dada a un derecho reconocido por tratados internacionales<sup>6</sup>, conforma un piso mínimo que no puede ser transgredido por los Estados que han firmado y ratificado dichos tratados, pero este mínimo de protección puede ser superado por los propios ordenamientos internos, concediendo a las personas que estén bajo su soberanía una defensa más amplia. Este es el caso de México, país que ha reconocido en su Carta Magna el derecho a la alimentación como derecho fundamental y ha atribuido toda la responsabilidad de su garantía al Estado.

El pasado 13 de octubre de 2011, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores

<sup>6</sup> Como son el Protocolo Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales o la Observación General número 12. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos así como la mayoría de los Estados, aprobó el Decreto por el que se añade un párrafo tercero al artículo 4º: “(...) toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.” (Congreso de la Unión, 2011). Y al artículo 27 del mismo texto: “ (...) el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.” (Congreso de la Unión, 2011).

La reforma constitucional fue el primer paso para acabar con la inseguridad alimentaria de las personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión; una vez logrado, el siguiente paso consiste en la realización de una armonización legislativa, es decir, dotar de concordancia y unidad todo el sistema normativo en torno a la protección y garantía del derecho a la alimentación. Otro paso de suma importancia es la aprobación de una ley marco federal sobre derecho a la alimentación que sirva de modelo y, a su vez, estándar mínimo de garantía para los diferentes Estados.

La aprobación de una ley marco federal sobre el derecho a la alimentación es fundamental para la garantía de este derecho, pues con ella se consolida y desarrolla el contenido constitucional, creándose así un cuadro normativo que recoja puntos clave como la representatividad social, el ámbito de aplicación, los grupos prioritarios, además de la asignación de presupuestos. Esta ley debe incluir explícitamente qué se entiende por el derecho a la alimentación, las obligaciones correlativas al derecho, así como las acciones que den lugar a una adecuada incorporación de la ley en todos los ámbitos del Estado.

En la actualidad existe un órgano llamado el Frente Parlamentario contra el Hambre, capítulo México (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2014), réplica del Frente Parlamentario contra el Hambre en Latinoamérica y Caribe y de sus homólogos en todos los países de la Región, donde Diputados y Senadores, miembros de la academia, de organizaciones civiles, de la administración, entre otros, se coordinan con el objeto de proponer un articulado completo y consensuado con la finalidad de presentar al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal completo, que pueda servir como ley marco para las entidades federativas como el Distrito Federal. La notable participación de la sociedad civil asegura que el producto cumpla con el requerimiento de representatividad social, mucho más adecuado que la presentación de iniciativas individuales aisladas por parte de legisladores.

En el ámbito local, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó en el año 2009 la (Asamblea legislativa del Distrito Federal, 2009), un paso muy importante para el avance de la garantía del derecho a la alimentación. La Ley atribuye al Jefe del Gobierno del Distrito Federal el cumplimiento de la misma, la cual se centra en un reparto competencial entre las administraciones públicas, habilitando el recurso administrativo de inconformidad en los casos de posible incumplimiento. A pesar de la importancia de dicho texto, se echa de menos la introducción del término derecho a la alimentación, así como un tratamiento acorde a los derechos humanos más allá del reparto competencial.

Acudiendo a la Directriz Voluntaria número 7 (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2005), que versa sobre el apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, se pone de manifiesto la necesidad de incorporación de disposiciones sobre derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico interno con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del mismo, pero la obligatoriedad que deviene del artículo 4 constitucional convierte en este principio de progresividad en un deber de obligatorio cumplimiento.

Siguiendo esta línea, en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Ciudad de México (Asamblea legislativa del Distrito Federal, 2009), además de la definición del derecho a la alimentación y los principios de derechos humanos como el de no regresividad o no discriminación, faltarían por incluir mecanismos especiales eficaces, rápidos y accesibles, ya sean judiciales, cuasijudiciales o administrativos que supongan una vía de garantía del derecho a la alimentación, de acuerdo con las obligaciones asumidas por México en los textos internacionales.

## 2.8 CONCLUSIONES

La inclusión del derecho a la alimentación en el artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue resultado de la unión de numerosas voces provenientes de la sociedad civil, política y académica que reclamaban la protección de las personas que actualmente viven en situación de vulnerabilidad, así como del derecho a decidir a qué alimentos tenemos acceso, todo ello en el marco de un desarrollo agrícola sustentable.

Pero calificar el derecho en cuestión como fundamental solo es un primer paso, ya que en México se debe construir un sistema en el cual se garantice

el derecho a la alimentación para todas las personas y en todo su significado; de ello depende el efectivo cumplimiento del compromiso adquirido por el Estado en la Constitución con el objeto de que no se limite a una mera declaración de intenciones, como muchos otros derechos reconocidos en tantas Cartas Magnas.

El paso siguiente a la aprobación constitucional consistiría en la revisión de las leyes federales y estatales que puedan entrar en colisión con la nueva visión del derecho a la alimentación, extensa tarea para un momento de la política mexicana marcada por un cambio de gobierno del que no se sabe si tomará el derecho a la alimentación como paradigma de su política en derechos humanos. La revisión de la armonía legislativa debería corresponderse, a su vez, con un examen de políticas públicas que garanticen el acceso de alimentos sanos, suficientes, inocuos y acordes con la cultura de poblaciones vulnerables.

Otro punto a reforzar consistiría en diseñar los cauces necesarios para que el derecho a la alimentación pueda ser efectivamente invocado por aquellas personas que sienten vulnerado su derecho a la alimentación. El eficiente funcionamiento de estas vías, que deben conservar las tradicionales características de celeridad y gratuidad, se convertirá en la verdadera señal de que el derecho a la alimentación es una realidad en México. Pero aún queda mucho por construir y regular para que todos estos pasos puedan darse, por lo que un buen sistema de capacitación a jueces y funcionarios en la materia, así como un campaña de información y sensibilización de la sociedad en general, deben ser factores clave para hacer realidad el derecho a la alimentación en los Estados Unidos Mexicanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, J., Illsley, C., & Marielle, C. (2007). *Los sistemas agrícolas del maíz y sus procesos técnicos*. Obtenido de [http://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/pdf/cap2\\_maiz.pdf](http://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/pdf/cap2_maiz.pdf)
- Aguirre, P. (2010). *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Asamblea legislativa del Distrito Federal. (21 de agosto de 2009). *Ley de seguridad alimentaria y nutricional*. México DF, México DF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Asturias, M. Á. (1972). *Hombres del maíz*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ávila Curiel, A., & Flórez Sánchez, J. (2011). *La política alimentaria en México*. México DF: Cámara de Diputados.

- Ávila Curriel, A., & Shamah Levy, T. (2002). Encuesta urbana de alimentación y nutrición en la zona metropolitana de la Ciudad de México. México DF: Instituto Salvador Zubirán.
- Bertran Vilá, M. (26 de 08 de 2006). La alimentación indígena de México como rasgo de identidad. En A. Alonzo Padilla, F. Peña Saint Martin, A. Alonzo Padilla, & F. Peña Saint Martin (Edits.), *Cambio social. Antropología y salud*. México DF, México DF: CONALCULTA INAH y PROMEP. Recuperado el octubre de 2011, de [http://correo.xoc.uam.mx/oam/biblioteca/miriam/alim\\_indig.pdf](http://correo.xoc.uam.mx/oam/biblioteca/miriam/alim_indig.pdf)
- Betegón, J., Gascón, M., Páramo, J., & Prieto, L. (1997). *Lecciones de teoría del derecho*. Madrid: McGraw Hill.
- CEPAL. (2011). Propuesta de una nueva línea de pobreza para Panamá. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Protocolo Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales o la Observación General número 12*. New York: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- CONEVAL. (2012). *Informe de pobreza 2012*. 2012: CONEVAL.
- CONEVAL. (2 de marzo de 2014). *Lo que se mide se puede mejorar*. Obtenido de Medición de la pobreza. Líneas de bienestar y canasta alimentaria: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Congreso de la Unión. (2011). *Decreto 13-10-2011*. México: República de México.
- De Garine, I. (1999). Alimentación y cultura : actas del congreso internacional, 1998, Museo Nacional de Antropología. *Congreso Internacional de Alimentación y Cultura* (pp. 13-34). Huesca: Congreso Internacional de Alimentación y Cultura.
- El Popol Vuh. (1996). *El Popol Vuh*. (A. Recinos, Trad.) México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Flynn, B. (2008). *Lefert y lo político*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Foucault, M. (2006). Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber. Madrid: Siglo XXI.
- García Acosta, V. (2000). Los señores del maíz. Tecnología alimentaria en Mesoamérica. México DF: Pangea.
- García Acosta, V., & Pérez-Duarte, I. (1990). *Los señores del maíz. Tecnología alimentaria en Mesoamérica*. México DF: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Gurría, A. (2011). Los retos de la salud en México. México y los indicadores de salud de la OCDE. *México y los indicadores de salud de la OCDE* (pp. 3-5). México: Facultad de Medicina, UNAM, México.
- Henríquez, N. C. (2007). Desarrollos de la antropología de la alimentación en América Latina: hacia el estudio de los problemas alimentarios contemporáneos. *Scielo México*, 15, 80-101.

- Instituto Nacional de Salud Pública. (2012). *Encuesta nacional de salud y nutrición 2012 (ENSANUT2012)*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Kahn, P. (2001). *El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Mínimos, H. C. (26 de Noviembre de 2012). Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes*. México DF, México DF, México: Diario Oficial de la Federación.
- Orea Tejeda, A., & Sánchez Mora, A. (2009). ¿Y qué fue del gordito feliz? *Cómo ves?*, 130, 10-14. Obtenido de <http://www.comoves.unam.mx/numeros/articulo/130/y-que-fue-del-gordito-feliz>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *Derecho a la alimentación adecuada*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2005). *Directrices Voluntarias*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2012). *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. SMIA sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura*, 40. Obtenido de SMIA sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (27 de 08 de 2014). *Frente Parlamentario contra el hambre, Capítulo México*. Obtenido de Frente Parlamentario contra el hambre: <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/nacionales/vinculo-distrito-federal-del-frente-parlamentario-contra-el-hambre-capitulo-mexico/>
- Pedrosa, J. M. (2003). Lo crudo y lo cocido: Teoría, símbolo, texto (De Levi Strauss al cuento tradicional). *Revista de Folklore. Fundación Joaquín Díaz* (266), 39-54.
- Rivera Dommarco, J., & Velasco Bernal, A. (2012). *Obesidad en México. Recomendaciones para una política de Estado*. México: Universidad Autónoma de México.
- Secretaría de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal. (2013). *Detalle de la canasta básica*. México DF: SEDECO.
- Vilá, M. B. (2005). *Cambio alimentario e identidad de los indígenas mexicanos*. Mexico: Coedición Programa Universitario México Nación Multicultural CEIICH-UNAM/ Dirección General de Public.
- Warman, A. (1995). *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

# EL CASO CHILENO







Capítulo III

**Derecho a la alimentación en Chile  
y la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición  
de la población\***

*Nicolás Cobo Romani\*\**

[...] estudios que sugieren que cada dólar invertido en intervenciones para reducir la inseguridad alimentaria y las carencias de micronutrientes, con objetivos bien definidos, puede retornar con beneficios entre cinco y veinte veces por encima de dicha inversión (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2004).

## INTRODUCCIÓN

Las malas dietas nutricionales son un importante factor para las Enfermedades No Transmisibles, según lo afirma la Organización Mundial de la Salud (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2010). El sobrepeso y la obesidad representan el quinto riesgo de mortalidad en el mundo. En 2010, cerca de 42 millones de niños menores de 5 años tenían la condición de obesidad o sobrepeso, lo que implicará futuros problemas de salud, en especial, de hipertensión y resistencia a la insulina.

---

\* El artículo es resultado final del proyecto de investigación "Derecho a la alimentación en Chile y la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición de la población", realizada entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y el Centro de Estudios Internacionales, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

\*\* Nicolás Cobo es abogado y Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, máster en Comercio y Finanzas Internacionales de la Universidad de Barcelona, Subdirector del Centro de Estudios Internacionales y profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: [ncobo@uc.cl](mailto:ncobo@uc.cl)

El presente artículo plantea, a partir del estado del arte del derecho a la alimentación, los desafíos de mala nutrición que se observan en los indicadores de obesidad y sobrepeso de la población, en particular el caso de Chile, y cómo estos desafíos están escasamente siendo afrontados desde la disciplina del derecho, las modificaciones recientes respecto de la rotulación de alimentos y la necesidad de asumir una perspectiva ampliada que considere la tendencia de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) y los riesgos de una responsabilidad del Estado por no asumir adecuadamente un derecho que, aunque es de justiciabilidad discutible, no es del todo descartable.

El derecho a la alimentación, para el Relator Especial de las Naciones Unidas Jean Ziegler es:

[...] el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (Golay & Özden, 2005).

Este derecho contiene dos componentes fundamentales: el acceso igualitario y la disponibilidad de los alimentos. Se ha planteado, además, que al hablar de alimentación, su implicancia debe ampliarse y abarcar también el derecho al agua salubre y de calidad.

De acuerdo con datos de Naciones Unidas (Zeagler, 2011), en 2009, por primera vez, más de 1000 millones de personas sufrieron desnutrición en el mundo. Los más vulnerables al hambre y la mala nutrición fueron los pobladores de áreas rurales, los pobres en áreas urbanas, las mujeres, los niños, los refugiados, las personas con alguna discapacidad, los ancianos y otras minorías. El hambre, concluye el informe, se debe a la discriminación que sufren dichos grupos; por ello, el Comité considera que todo esfuerzo debe basarse desde la perspectiva de los Derechos Humanos y guiarse en el marco de un derecho a la alimentación en que se elimine toda forma de discriminación, tanto de hecho como de derecho.

Otros factores que influyen decididamente en la calidad de la alimentación son las significativas variaciones de precios que han experimentado cereales, azúcar, soya, frijoles, arroz, maíz, cebada, trigo, papas, muchos de los cuales, representan alimentos básicos con importantes contenidos culturales en varias regiones. El alza de los precios se debe tanto a factores climáticos como a lluvias excesivas, o a la falta de estas en algunas regiones, lo que

afecta las cosechas; también, ello puede deberse a políticas proteccionistas que cierran algunos mercados.

Aunque algunos de los factores expuestos son estacionales y no implican alzas absolutas en el tiempo, las variaciones de precios atraen acciones especulativas en los mercados.

Chile ha logrado crecientes niveles de desarrollo económico, una transición a la democracia exitosa, mejoras en sus niveles de salud pública y de alimentación, así como tasas de mortalidad infantil comparativamente bajas, y la implementación de programas de nutrición adecuados. Sin embargo, es necesario mirar en detalle la calidad de la nutrición de la población chilena para una evaluación del desarrollo y sus efectos.

### 3.1 ROL DEL ESTADO

El nivel de involucramiento del Estado depende de la factibilidad y de la distribución de los recursos disponibles para la población; si estos existen en abundancia, el rol del Estado sería menor (Eide, 2002). Esto se plantea desde la perspectiva de los niveles mínimos de subsistencia para estar liberados del hambre, ¿qué desafíos se generan cuando los niveles mínimos ya se han superado y la población puede acceder con relativa facilidad a alimentos para su subsistencia?

¿Puede sostenerse que el rol de Estado, al menos como regulador, ha quedado postergado? Nos parece que al pasar a niveles de mayor desarrollo, las obligaciones del Estado deben evolucionar con el mismo progreso de la sociedad y, por ello, no debe restringirse a una mera subsistencia, sino que deben mejorar la calidad de vida, la salud, y en ello, una alimentación sana y adecuada debe ser una de las prioridades de todo Estado, además de las implicancias que tiene para la salud de la población.

#### 3.1.1 Constitución Política de Chile

Si entendemos la alimentación como un derecho fundamental que debe reconocerse y protegerse por cada Estado, pasa a ser relevante la posición de los intérpretes de las normas, de la jerarquía y, en su caso, primacía de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado respecto del derecho interno y su autoejecutabilidad; esto es, que los tribunales puedan forzar sin necesidad de una norma posterior que la implemente, y que sin ella no pueda ser exigible en el caso particular.

La tendencia actual de las constituciones es de un reconocimiento comprensivo y explícito de los derechos humanos, en su expresión de segunda generación, de derechos económicos, sociales y culturales. Esta tendencia incluye, desde luego, el de la Constitución México. Ya son varias constituciones que han incorporado en sus textos el reconocimiento del derecho y la obligación del Estado de su protección (FAO, 2000). El caso de Chile, sin embargo, parece diferente, y la Constitución no contiene un reconocimiento del derecho a la alimentación.

La Constitución de Chile, en cambio, reconoce el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona (artículo 19 n.º 1) y el derecho a la protección de la salud (artículo 19 n.º 9), hasta ahora, no se ha explicitado el reconocimiento objetivo de la protección de un derecho a la alimentación adecuada, ni las obligaciones que ello implica para el Estado (República de Chile, 1980).

La pregunta que planteamos entonces es: ¿de qué manera el ordenamiento chileno está enfrentando esta problemática? Hoy se observa una normativa disgregada en diversos textos y que, además, parece mostrar un nivel de protección que tal vez no se condice con su importancia, y requiere reconocimiento y protección acordes con la naturaleza de derecho humano que implica el derecho a la alimentación y la buena nutrición, que, además, de formar parte del derecho a la vida y a la salud, requiere por su relevancia, una visualización más clara y objetiva.

Para un modelo de un “derecho alimentario [en el sentido objetivo], un ordenamiento jurídico que regula la producción, transformación, comercialización y distribución de los alimentos, así como la seguridad y calidad alimentaria” (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010).

El principio de la interrelación y protección de los derechos sociales con consecuencias constitucionales se hace factible a partir del reconocimiento del principio de igualdad. Sin embargo, este principio haría imposible desarrollar un mecanismo de protección de los derechos sociales (Gavara de Cara, 2010).

La Constitución de Chile sufrió varias reformas; pertinente para nuestro análisis es considerar la modificación del año 2005, que implicó un significativo cambio en el artículo 5.º, motivado en posicionar los derechos humanos como límites de la soberanía y como causa de la obligación de los órganos del Estado, imponiéndoles un respeto y promoción de los mismos; otra finalidad (Silva-Bascuñán, 1989), extender la protección a los derechos humanos garantizados por normas internacionales asumidas por el país.

Se ha planteado por algunos autores (Troncoso-Repetto & Vial-Solar, 1993), que en la reforma constitucional, lo que en realidad se modificó sustancialmente fue que los derechos fundamentales tendrían rango constitucional, tesis que no es compartida por toda la doctrina y en la que existen reconocimientos en distintos niveles normativos de tales derechos.

Los cambios en la reforma implicaron que el constituyente reconociera expresamente:

(... ) Que los derechos no los crea ni establece el Estado, sino que ellos emanan directamente de la dignidad y la naturaleza del ser humano. Por lo tanto, el constituyente solo se limita a reconocer tales derechos, a asegurarlos, a darles protección jurídica, a garantizarlos (Nogueira Alcalá, 1994).

Del mismo modo, no puede negarse la existencia de una lista taxativa y definitiva de derechos fundamentales, por lo que se trata de una evolución creciente, y siempre en el sentido de reconocer y proteger mejor los derechos humanos. De esta manera, si aceptamos la incorporación de los tratados al ordenamiento jurídico, planteado por Nogueira, los tratados internacionales forman parte de la Constitución material, y con ello, su vigencia, validez y eficacia jurídica. Esto implicaría que se hacen exigibles para el Estado las obligaciones asumidas en diversos acuerdos internacionales y, en particular, relacionados con la alimentación como derecho implícito y explícito de los derechos fundamentales.

En definitiva, se puede afirmar que la Constitución de Chile ha seguido tímidamente la tendencia de constituciones de otros países que desde la posguerra del 1945, han incluido un reconocimiento expreso del derecho internacional, pues se entiende que forma parte del derecho nacional y deben ser aplicados por los tribunales nacionales (Alemania 1949, Italia 1948, Perú 1979 y Guatemala 1985, entre muchas otras) (Nogueira Alcalá, 1994).

### 3.1.2 Obligaciones Internacionales asumidas por Chile

Principales normas y acuerdos internacionales que tienen implicación en las obligaciones asumidas por Chile en la protección del derecho a la alimentación:

- **Organización Mundial de Comercio (OMC):** Mediante la eliminación de medidas proteccionistas y subsidios a grupos de intereses que terminan distorsionando el comercio y afectando a los sectores de países más pobres que no tienen fuerza política. En este sentido, debe mencionarse,

con preocupación la lentitud en el avance de las negociaciones de la Ronda de Doha.

- **Declaración Universal de Derechos Humanos:** La Carta de ONU, el principio rector de la no discriminación (artículos 2 y 25) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),** artículo 11, que reconoce la alimentación como parte de un nivel de vida adecuado; reconoce el derecho de proteger a la persona contra el hambre y adoptar las medidas en consecuencia; mejorar métodos de producción, conservación y distribución y perfeccionar la difusión de la nutrición y, finalmente, asegurar la distribución equitativa de los alimentos. El Pacto fue complementado con la Observación General del Comité, N°14 del artículo 12 (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966).
- **Protocolo de San Salvador (1988)** fue firmado por Chile en junio de 2001, pero no ha sido ratificado hasta la fecha, no siendo por lo tanto, exigible por ahora (Organización de Estados Americanos, 1988).
- **Otros acuerdos internacionales vinculados:** Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Asamblea General de Naciones Unidas, 1989) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1967 (Asamblea General de Naciones Unidas, 1979), los Convenios de Ginebra y dos Protocolos Adicionales (Asamblea General de Naciones Unidas, 1949).
- **Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO):** La Constitución de la FAO, y los 19 acuerdos que según lo dispone el artículo XIV de su constitución y que, acordados bajo su alero, fueron depositados en su Director General (FAO, 2014).
- **Codex Alimentarius:** Compilación de normas voluntarias, prácticas y directrices, que elaboró un Código General de Buenas Prácticas de Manufactura, que contiene recomendaciones de riesgos y controles, de manera de asegurar la inocuidad alimentaria, y evitar la falsedad en las declaraciones que lleven a error. Dicha comisión se formó para la ejecución de programas FAO y de la OMS en cuanto a la alimentación (Comisión del Codex Alimentarius, 1992).
- **Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF):** Con el propósito de proteger la salud humana, animal o vegetal, es posible establecer

medidas de protección, pero pueden aplicarse solo con base en la no discriminación, no arbitraria, y demostrar científicamente la justificación, y no basado en presiones de grupos de interés (Organización Mundial del Comercio, 2014).

- **Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio (TBT):** Evitando medidas proteccionistas encubiertas en acciones administrativas de carácter técnico, en las que los productos alimenticios tienen una alta posibilidad de ocurrencia (rotulaciones, certificaciones, traducciones, etc.) (Organización Mundial del Comercio, 2014 A).
- **Normas ISO (*International Standards Organisation*):** Aunque tienen naturaleza de *soft law* y carecen de exigibilidad, se trata de normalizaciones y de sistemas de calidad. El Comité 176 elabora normas de gestión mediante grupos de expertos que proponen normas y recomendaciones técnicas. Las empresas que implementan dichas recomendaciones obtienen las certificaciones y homologaciones, y ganan mediante una mejora en la credibilidad de sus clientes y acceso a nuevos mercados internacionales; asimismo, al ajustarse a los requerimientos, reducen sus costes, ya sea por los materiales o por los procedimientos y, en definitiva, incrementan sus controles de riesgos en la producción (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010).

Otros convenios que históricamente promovieron la protección del derecho a la alimentación y de los cuales Chile es parte son los siguientes:

- IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (artículos 6 y 59) (Asamblea General de Naciones Unidas, 1949).
- Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (artículos 54 y 69) (Asamblea General de Naciones Unidas, 1949).
- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (artículos 5.1 b), 14 y 17.1) (Asamblea General de Naciones Unidas, 1949).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 12) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1988).

- Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 24 y 27) (Asamblea General de Naciones Unidas, 1989).
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículos 25 f) y 28.1) (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006).

Los convenios señalados muestran una inequívoca y comprehensiva tendencia a formalizar los compromisos del país en el área de los DDHH, de los DESC y, en especial, del comercio internacional, así como de algunas obligaciones relativas a los alimentos.

### 3.2 SEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con las directrices voluntarias de la FAO:

[... ] existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes, 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. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización (FAO, 2005).

El derecho, la responsabilidad y el *accountability* (Eide, 2002) de los Estados para una adecuada seguridad alimentaria suponen una correspondencia entre derechos y responsabilidades, y entidades que puedan monitorear la implementación de la responsabilidad asumida. Con capacidad y autoridad, el desarrollo de una legislación apropiada, definición de objetivos, formulación de políticas públicas y de estándares se podrá concluir un sistema con buenos niveles de rendición de cuentas, responsabilidad y vigencia de la ley.

#### 3.2.1 Hambre o mala nutrición

Tradicionalmente se distingue al hablar de nutrición, entre un sentido cuantitativo y uno cualitativo (López-Almansa Beaus, 2008), ya se trate de un consumo insuficiente de energía, o bien, por la falta de proteínas o nutrientes. De esta manera, se separa conceptualmente lo que constituye la malnutrición (hambre) o la desnutrición.

La causalidad de encontrar estos trastornos alimentarios se debe a factores medioambientales (desastres naturales), conflictos o desplazamientos humanos (López-Almansa Beaus, 2008). Sin embargo, en nuestras sociedades urbanas con altas concentraciones de población, surge la necesidad de redefinir los desafíos nutricionales de los países que han alcanzado niveles de



desarrollo que les permiten dejar atrás el hambre, entendida tradicionalmente.

Hoy las costumbres alimentarias, basadas fundamentalmente en la falta de tiempo, exceso de carbohidratos, falencias educacionales, debilidad en las legislaciones o, simplemente, la existencia de rasgos culturales nos llevan a cambiar nuestros hábitos alimenticios y dejar de lado las tradiciones de nuestros abuelos que tenían mayor conciencia de la importancia de comer adecuadamente y de sus implicancias para la salud.

Todo lo anterior, sumado al creciente sedentarismo de la población, configuran un escenario propicio para que hoy en día los gobiernos de muchos países se enfrenten a una pandemia de un tipo desconocido hasta hace pocas décadas: la obesidad.

El problema, en concreto, se plantea cuando un Estado carece de la capacidad de satisfacer una dimensión adecuada del derecho; ya no se trata de meras expectativas, sino de verdaderos derechos que sean exigibles por los individuos. Por otro lado, si aceptamos que los derechos son únicamente en la medida de lo políticamente posible (Gavara de Cara, 2010) y que se adecuen a el estándar social y a la situación y capacidad económica del Estado, ello haría imposible de forzar el cumplimiento a los órganos estatales y tender a una exigibilidad subjetiva. Por ello, teniendo en consideración las capacidades reales del Estado y sus compromisos internacionales, es que se debe mirar su nivel de responsabilidad.

Cuando el Estado ha alcanzado un nivel que permite satisfacer estándares de subsistencia, debe pasar a un estadio en el que la calidad de la alimentación sea una prioridad y ello es consecuencia de los mismos compromisos asumidos con la sociedad.

### 3.3 TENDENCIA ACTUAL DE LA ALIMENTACIÓN

Se puede apreciar, como tendencia dominante, una mayor concentración en grandes zonas urbanas; ello facilita las economías de escala y se tiene acceso, relativamente, a bajos costos de alimentos procesados y al hábito de comidas rápidas que tienen mayor contenido calórico. Los cambios culturales en la dieta han abandonado, por carencia de educación, de información y de tiempo el consumo de antaño, rico en fibras y cereales no procesadas, y los han sustituido por preocupantes excesos de aceites comestibles, sales y azúcares refinados (Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010).

Los cambios nutricionales en el país han devenido en problemas nu-

tricionales, mayores niveles de obesidad y sobrepeso en todos los estratos de la población, lo que hace indispensable en Chile, mejorar la regulación de alimentos y su rotulación. Descrito en el Boletín N: 4921-11 (Congreso Nacional de Chile, 2012 A), la obesidad representa 8% en menores de seis años; 17% en escolares de primer año básico; 33%, en embarazadas; 28%, en mujeres, y 23% en hombres adultos. Constituye un grave factor de riesgo para enfermedades como hipercolesterolemias (35% de los adultos), hipertensión arterial (33.7% de los adultos) y la diabetes mellitus tipo 2 (4 a 12%). El boletín señalado ha servido de fundamento al debate parlamentario del proyecto que se discutió para modificar la rotulación de alimentos.

### 3.4 DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Se habla de derechos de tercera generación o “nuevos derechos” (Pérez-Luño, 2006), pero ello requiere delimitarlos adecuadamente, o se puede tratar de una ‘metamorfosis’ de derechos ya existentes, por causa de nuevas circunstancias. Esto, precisamente, parece ser el caso del derecho a la vida y a la salud, y el derecho a la calidad de vida, una etapa “complementadora” (Pérez-Luño, 2006) en la evolución de los derechos fundamentales, referidas a libertades individuales y derechos económicos, sociales y culturales; estos derechos han experimentado una etapa creciente de positivación en el nivel constitucional.

La dimensión objetiva (Gavara de Cara, 2010) de los derechos humanos implica que se debe relacionar el bien jurídico protegido con la necesidad de proveer una adecuada protección, ello a través de medidas aplicables a la generalidad de los casos y no un acceso global basado en la singularidad. De esta manera, la defensa y protección de los derechos económicos y culturales demanda normas objetivas con alcance efectivo en su cumplimiento real, en lo que sea políticamente posible, evitando una defensa subjetiva para todos los individuos sin una concreción objetiva de su alcance.

La internacionalización de los derechos fundamentales viene ligada al reconocimiento de la subjetividad jurídica del individuo por el derecho internacional (Perez Luño, 1984), superando una concepción absoluta de soberanía del Estado, la evolución hacia instrumentos internacionales que han implicado una reivindicación de su carácter supraestatal y universal, una ampliación de los sujetos activos y un reconocimiento de la subjetividad internacional del individuo, además de una evolución de los instrumentos

dirigidos tanto a su formulación, como a su tutela y garantía.

#### 3.4.1 Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

La subjetividad del derecho está dada por la facultad de poder exigir la prestación reconocida por el derecho objetivo y cuya protección debe ser brindada por los tribunales.

Se distingue en los DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999), la diferencia entre falta de medios (*inability*) falta de voluntad (*unwillingness*) de un Estado. Implican para el Estado la primera de estas una imposibilidad, y la segunda, un incumplimiento.

En la versión subjetiva de los derechos, la problemática (Chacón-Mata, 2007) está en su implementación, en la obtención de pautas para poder visualizar los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con la garantía que se trate, y la institución que debe velar y proteger su implementación.

Los DESC como derechos deben calificarse como sociales (Chacón-Mata, 2007), en la medida que se concreta mediante diversos tipos de prestaciones, la colaboración de los poderes públicos en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

Del mismo modo, los DESC, deben tener un *contenido mínimo absoluto* (Chacón-Mata, 2007) y un contenido normativo que no debe ser indeterminado, de modo que imposibilite que los titulares carezcan de un derecho a algo en particular y a ejercer una reclamación, ante una violación por parte del Estado, cuando no se entrega la prestación del derecho garantizado.

El reconocimiento de los DESC como derecho humano, asimilable en valor a los derechos civiles y políticos, con el tiempo ha ganado mayor aceptación y ha aumentado tanto su aplicabilidad como su justiciabilidad, tanto en el nivel nacional como en el internacional.

Con respecto al Derecho a una Alimentación Adecuada, a partir de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 en Roma (FAO, 1996), se ha destacado de manera creciente la relevancia del derecho a una alimentación adecuada, como directriz para la lucha contra el hambre y la desnutrición (Wolpold-Bosien, Künneman, & Valente, 2009). La mala calidad de la alimentación de los menores está extremadamente vinculada con la aparición de diversas enfermedades. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU sostuvo que se clarificó el contenido de derecho a una alimentación adecuada y sus obligaciones para los Estados

en 1999. Del mismo modo, en 2004 los miembros de la FAO aprobaron las directrices de lo que debe entenderse como una alimentación adecuada, concepto que debe ir evolucionando, de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada país (FAO, 1996).

Los Estados, ante los derechos a una alimentación y nutrición adecuadas de las personas, surgen como principio de trato igualitario para que los niños y sus padres puedan ejercer sus derechos y libertades, sin discriminación. Ello supone obligaciones positivas y negativas de los Estados y que aseguren que ningún niño o adulto con secuelas sea discriminado de manera alguna (Zeagler, 2011).

El concepto de “nivel de vida” es muy relevante (Ventura Robles, 2004), como un común denominador de los DESC, que termina siendo un indicador del nivel de desarrollo del país. La Corte Interamericana, por su parte, ha sentado precedente en relación con la interpretación de lo que debe entender por derecho a una “vida digna”; es más profundo que el no ser privado arbitrariamente de la vida; comprende que no se le impida el acceso a condiciones que garanticen una existencia digna y acciones que impidan la privación del derecho, lo que ha sido reiterado en otros casos, como Pueblo Indígena de Sarayaku; Pueblo indígena de Kankuamo; Comunidad Mayagna; Comunidad Indígena Yakye Axa; Niños de la Calle; Instituto de Reeducción del Menor y Comunidad Indígena Sawhoyamaya.

#### 3.4.2 Observación General N° 12, derecho a una alimentación adecuada

Complementando los DESC, se propuso la Observación General N.º 12 del 2009; a fin de facilitar y promover su implementación, identificar defectos y sugerir mejoras, se plantearon importantes comentarios (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Los alimentos deben estar disponibles adecuadamente, en cantidades suficientes y teniendo en consideración las condiciones sociales, culturales y ambientales, y el respeto por las tradiciones culturales de los pueblos.

Deberá, asimismo, tenerse presente la sustentabilidad futura de los alimentos, la accesibilidad física y económica de los alimentos y que estos sean inocuos y no contengan ningún tipo de elemento nocivo para la salud.

Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y

nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

El N.º 32 de la Observación General plantea la necesidad de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados u otros recursos apropiados en el plano nacional y en el internacional. Entonces, se hace necesaria la existencia de recursos en caso de violación. Las violaciones pueden producirse por acción y omisión del Estado, por lo que este deberá demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles. Se plantea garantizar la reparación de las víctimas de la violación al derecho, ya sea en forma de restitución, indemnización, compensación o garantía de no repetición (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007).

- Calidad alimentaria

Hoy se está ampliando la tendencia de los países más avanzados en busca de una calidad total, esto es:

[...] calidad conseguida por una empresa en todas las facetas que abarca su actividad, elaboración, proceso productivo, producto, atención al cliente, relación con los consumidores, todo ello, ajustándose a unas normas europeas y certificadas por un organismo independiente (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010, p. 41).

Se trata entonces, de una verdadera trazabilidad de los procesos, proveedores, rotulación, cadena de distribución y cadena de frío, cuando sea procedente, eliminando las posibilidades de que en los procesos intermedios se vean afectados los alimentos por alteraciones que impidan o deterioren su calidad.

Para velar por la calidad alimentaria, se requieren altos estándares (esto implica un proceso de revisión y mejora constante), que incluyan las mejores prácticas de fabricación y distribución, así como sistema de análisis de puntos críticos (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010).

Factores que definen la calidad alimentaria, (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010, p. 40):

- Calidad como seguridad alimentaria.
- Calidad nutritiva.
- Calidad definida por las características organolépticas (tales como colorantes, potenciadores de sabor, edulcorantes y sustancias aromáticas).

- La diferenciación comercial y la información al consumidor.
- Adaptación a las actuales formas de vida.
- Calidad diferenciada.
- Calidad ligada a factores socioculturales (sustentabilidad, evitar maltrato animal).

Una mala calidad alimentaria puede, en casos extremos, afectar gravemente la salud de la población (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010), a través de problemas tales como enfermedades de origen biológico, trastornos nutricionales, tóxicos naturales, tóxicos ambientales y residuales, y tóxicos tecnológicos.

- Chile y su situación alimentaria

Una reciente legislación de rotulación y alimentación en Chile, Ley 20.606. de 2012 (Congreso Nacional de Chile, 6 de junio de 2012), recoge la preocupación por los índices de obesidad que tiene Chile (los más altos de la región) y, probablemente, como una consecuencia negativa del crecimiento económico del país de varias décadas. Esta ley, en concreto, se ha enfocado (con altos niveles de polarización entre las bancadas políticas) en la posibilidad de prohibir la venta en las cercanías de establecimientos educacionales tanto básicos como universitarios de alimentos de alto contenido calórico, además de incluir nuevas normas y estándares de rotulación de los contenidos nutricionales, con advertencias más explícitas para los consumidores.

La atención primordial de las autoridades chilenas ha sido enfocada en eliminar el hambre y la falta de alimentos básicos. Sin embargo, la mala calidad nutricional de la alimentación tiene algún tiempo en nuestro país; según Mariana Bravo, ya en el año 1964 (Bravo Walker, 2008) se aprecian los defectos en la alimentación chilena, en la que se observan excesos de harinas, cereales y muchas frituras con grasa.

Por su parte, en 2010 la FAO comentaba en un informe respecto de Chile que las mejores condiciones de vida, el ingreso y los programas sociales han mejorado el acceso a nuevos alimentos, lo que, sumado al sedentarismo de la población por lo cambios de hábitos, contribuye al sobrepeso y la obesidad (FAO, 2010).

La reducción de los índices de pobreza e indigencia ha impactado positivamente, dejando atrás la denominada “trampa hambre-pobreza”. En

la actualidad, la prevalencia promedio de la desnutrición crónica es 2.0% muy por debajo de la región; los índices muestran resultados positivos con una prevalencia muy baja de déficit nutricional: 2.4% de riesgo y 0.3% de desnutrición.

Asimismo, se pueden destacar, como logros relevantes, avances en áreas como reducción de la mortalidad infantil en menores de cinco años (TMM5); Chile ocupa el lugar 148 (Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010), con una tasa de mortalidad de 9 por mil nacidos vivos, situándose muy por debajo de la media Latinoamericana. El modelo chileno (Bourges, Bengoa, & O'Donnell, 2012) se basaba fundamentalmente en el énfasis del bienestar social y servicios gratuitos para mejorar la desnutrición y produjo resultados positivos, y aunque se consideró que dicho modelo no era propicio para ser replicado en otros países, se destacaba la importancia de los servicios básicos de salud para mejorar la nutrición.

Existen varias entidades chilenas públicas y privadas que contribuyeron a la mejora de las políticas estatales de intervención nutricional (Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010, p. 73):

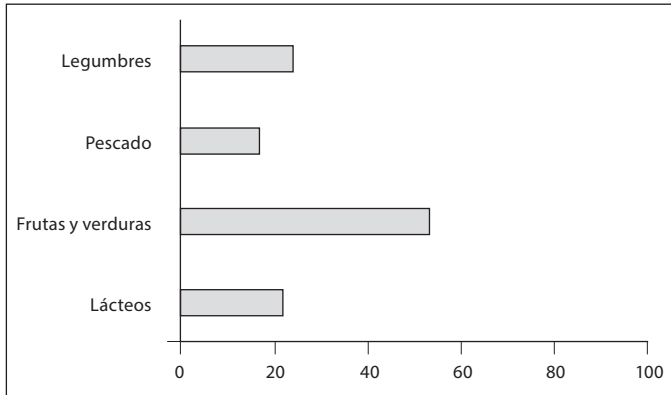
Departamento de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Chile, 1969; Centro Tecnológico de la Leche, Universidad Austral de Chile, 1970; Comité Proteico Industrial, 1970; Departamento de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Sede Sur, Universidad de Chile, 1973; Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición, 1974; Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, Universidad de Chile, 1976; Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN), 1976; Instituto de Ciencia y Tecnología de los Alimentos, Universidad Austral de Chile, 1983; Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM) 1999; Programa de Alimentación Complementaria (PNAC), que desde el año 2003 reforzó e incluyó nuevos alimentos; Programa de Alimentación Escolar de JUNAEB (PAE); Programa de Nutrición del Ministerio de Salud y Programa Nacional de Alimentación Complementaria del Programa de Atención Materno Infantil.

#### – Datos de nutrición de Chile

Se pueden apreciar la existencia de brechas en el consumo en los siguientes subgrupos: (i) Nivel socioeconómico, (ii) Zona de residencia, (ii) Edad.

Los índices muestran elementos preocupantes, en especial, bajo consumo de pescado (17%) en un país de extensas costas y donde pescados y mariscos debieran ser más asequibles y baratos. El consumo de legumbres (24%), en

un país agrícola como Chile, releva que los factores educacionales son determinantes en los bajos consumos. Solo el caso de verduras y frutas supera levemente el 50%, lo que ya va dando muestras de algunas de las causas de la mala nutrición y la tendencia al exceso de sobrepeso en la población chilena (Ministerio de Salud, 2011). (Ilustración 1).



**Ilustración 1.** Cumplimiento de reconocimiento de consumo de algunos grupos de alimentos

*Fuente:* Encuesta Nacional de Consumo Alimentario Chile 2010-2011

### – Menores y escolares

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud del Gobierno de Chile, la tendencia en cuanto a aumento de exceso de peso de la población ha crecido, lo que ha generado preocupación de las autoridades y provocado una revisión de las políticas públicas. En efecto, en 2003, un 61% de la población se consideraba dentro de una de las siguientes categorías: sobrepeso, obesidad y obesidad mórbida. Este porcentaje aumentó en 2010 un 67%. Los datos han impulsado planificaciones del gobierno, en línea con programas internacionales de reducción del exceso de peso y obesidad, como EGO (estrategia global contra la obesidad) del Ministerio de Salud (Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010).

Un 25.1% de la población chilena es obesa. Esta cifra, que ya es preocupante. Se plantea de forma crítica en niños, en 2013 un 10.3% de los menores de 6 años presenta sobrepeso, lo que implica que uno de cada tres niños está por encima del peso normal. Estos datos se deben contrastar con la baja percepción de la población respecto de su propia condición de sobrepeso: solo un 4% cree tener sobrepeso u obesidad (Manejo Alimentario del Adulto con Sobrepeso u Obesidad). Lo anterior no puede sino alertarnos



de la necesidad de programas que eduquen y expliquen mejor los índices, la manera de autodeterminación con una información adecuada (ya sea por el índice de masa corporal o la circunferencia de cintura).

Los objetivos planteados a principios de la década de reducir la prevalencia de obesidad de escolares fueron considerados por las autoridades de salud de Chile, como de avances discretos e incluso en retroceso.

El gobierno de Chile, por su parte, fijó nuevas metas sanitarias de reducir los actuales niveles en 30% al 2020. Todo lo anterior se complementa con bajos niveles de actividad física regular (10% población adulta), lo que constituye un factor de riesgo adicional a la salud pública. Lamentablemente, y a pesar de las campañas públicas contra la obesidad infantil, la tendencia es que sigue en preocupante aumento.

Respecto de los menores, es muy relevante implementar las recomendaciones de la OMS en su 63ª Asamblea Mundial de la Salud, que haciendo eco de la preocupación de los altos niveles de obesidad y sobrepeso en menores de 5 años, sugiere algunas estrategias de políticas públicas, marcos normativos y vigilancia, para restringir la publicidad y la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas, dirigidas a niños (Organización Mundial de la Salud, 2010), de manera que sugiere adoptar medidas recomendadas para la promoción de alimentos y bebidas cuando se dirige a menores, con un enfoque normativo adecuado a las características de cada país y con políticas que reduzcan la publicidad de alimentos ricos en grasas saturadas, azúcares y sal, con un sistema que permita monitorear y evaluar el éxito de las medidas de protección, y que coopere con la sociedad civil.

#### – Adultos mayores

Los datos oficiales mostraban un 29.2% en situación de sobrepeso y 21.5% como obesidad, lo que se suma a las estadísticas de crecimiento de problemas de salud de la población mundial. Se trata de un grupo de alto riesgo por el incremento de enfermedades muy delicadas en la etapa final de la vida y con alto costo para la salud pública, que podría reducirse a través de campañas educativas (Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010)

#### – Consumo de sal

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud 2009-2010, el consumo de sal en Chile es 9.8 g, y supera largamente las recomendaciones de la OMS, de 5 g. (Ministerio de Salud Pública de Chile, 2010). Asimismo, la recomen-

dación de consumo de 5 o más porciones de fruta diaria, en el nivel nacional es bastante bajo, de solo un 15.7% (Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital para la Prevención de Obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles –EINCV–).

Enmarcado en los objetivos sanitarios de la década, incentivado por la OMS y que incluye objetivos desarrollados en la Estrategia Global contra la Obesidad (EGO Chile).

En consonancia con lo anterior, se ha incentivado por la OMS la Estrategia Global contra la Obesidad (EGO Chile). Los objetivos del programa EGO son: fomentar políticas y planes de acción destinados a mejorar los hábitos alimentarios y aumentar la actividad física en la población; en ello se deberán integrar principios tales como sustentabilidad, participación social y equidad en la salud (Gobierno de Chile, 2010).

Se planteó, asimismo, que en una reformulación de los planes se debe enfatizar a los profesionales de la salud la importancia de enfrentar la epidemia de la obesidad, mediante un trabajo multidisciplinario y coordinado, y complementado con programas y políticas de Salud Pública que aborden determinantes sociales y estructurales, todos ellos, necesarios para la construcción de una sociedad más saludable.

Los ejes del plan de intervención son los siguientes (Ministerio de Salud de Chile, 2010, p. 20):

1. Relevar el tema nutricional en el ámbito del equipo de salud y población.
2. Incorporar la Consejería en alimentación saludable y actividad física en todos los controles habituales de la mujer y de la niña(o).
3. Cautelar el aumento de peso excesivo durante el embarazo.
4. Promover la recuperación del estado nutricional pregestacional.
5. Promover la lactancia materna.
6. Intervenir oportunamente en la infancia.
7. Prevenir las enfermedades transmitidas por alimentos con la promoción de hábitos de higiene y manipulación de alimentos en el hogar.
8. Usar las redes de apoyo.

La obesidad y el sobrepeso facilitan la ocurrencia de varias enfermedades en los adultos chilenos (alta prevalencia de hipertensión arterial (35%), hipercolesterolemia (35%), hipertrigliceridemia (30%), intolerancia a la glucosa (16%) y diabetes (4%) (Subsecretaría de Redes Asistenciales,

2010, p. 20). Es claro entonces, que toda estrategia de reducción de la obesidad pasa por una educación orientada a promover una la alimentación adecuada, y una correcta selección de alimentos saludables y en cantidades apropiadas.

– Desiertos alimentarios (*Food Deserts*)

Los desiertos alimentarios son: “áreas con acceso limitado a alimentos nutricionales y de un precio razonable, particularmente, en áreas conformadas predominantemente por habitantes de bajo poder adquisitivo” (Congress of the United States of America, 2008).

Varios autores han planteado que los costos y el fácil acceso de alimentos saludables son clave para mejorar la nutrición de la población; incluso la cercanía con un supermercado reduciría el riesgo de obesidad. (Bauer, Aarti Patel, & Prokop, 2006) Esto es especialmente así, para personas de bajos recursos y para los que los *snack* saludables no son un sustituto adecuado para los jóvenes. Otros autores, (Gallagher, 2006) llegan más lejos en sus investigaciones y concluyen que las comunidades que carecen de tiendas de vegetales y con opciones de comida balanceada tienen mayores probabilidades de incrementar muertes prematuras y condiciones de salud crónicas, manteniendo otras variables constantes como diabetes (Gallagher, 2006). Por lo tanto, la mayor distancia a locales de vegetales puede incrementar los niveles de obesidad de la población.

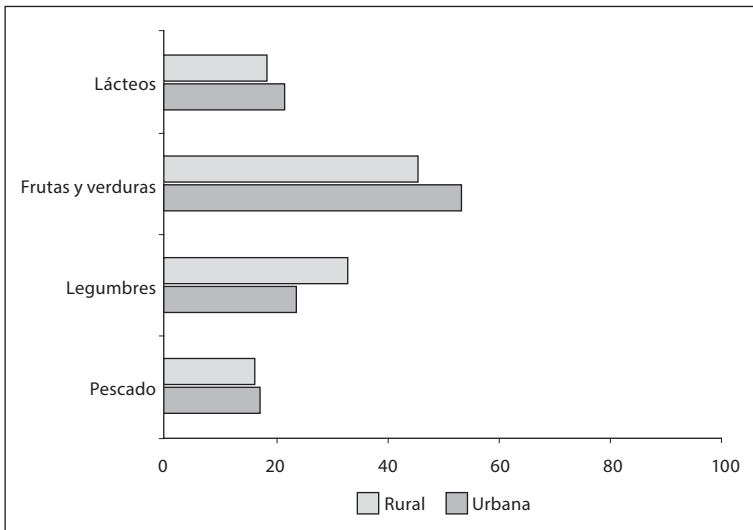
El factor que incrementaría el problema de la obesidad sería el acceso a todo tipo de comida, más que la falta de acceso a comida saludable. En ese mismo sentido, se ha medido la relación entre la distancia de los colegios y de lugares de comida *fast food* o de restaurantes más completos, lo que incidiría en los niveles de obesidad (Currie, DellaVigna, Moretti, & Pathania, 2009).

El estudio del USDA intenta dilucidar respecto de las diferencias de precios en las comidas más nutritivas en que las tiendas pequeñas tienen precios mayores que los supermercados, en el caso de EE. UU. y que existen razones de mercado, del conocimiento de los consumidores y de costes fijos mayores, en que se aprecia que existen menores espacios para acceder a alimentos saludables en las zonas denominadas “desiertos alimentarios”.

Los Estados deberían establecer sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar grupos y hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria, así como las razones de ello (FAO, 2005).

La presencia de desiertos alimentarios podría afectar la asequibilidad, (De Schutter, 2011) es decir, la posibilidad, tanto física como económica, de alcanzar algo: asequibilidad física significa que los alimentos deben ser asequibles a todas las personas, incluidas las físicamente vulnerables, como los niños, los ancianos o las personas con discapacidad. Sobre este particular, existe muy poca investigación pública que permita llegar a conclusiones idénticas respecto de Chile, pero se puede especular que en las grandes urbes como Santiago, existiría una similar tendencia a la generación de áreas físicas dentro de la ciudad y que presentarían las características de desiertos alimentarios, con supermercados y tiendas de vegetales y frutas alejados de los barrios más pobres. Ello puede deberse a la dificultad de abastecimiento o factores de delincuencia que desincentivan a las cadenas de alimentos a instalarse en algunas zonas urbanas. (Ilustración 2)

De lo anterior, podemos concluir la urgente necesidad de realizar estudios rigurosos sobre la existencia de desiertos alimentarios para enfocar políticas públicas en el sentido de facilitar un acceso a alimentos de mejor valor nutricional.



**Ilustración 2.** Cumplimiento de consumo de grupos de alimentos, según área de residencia

*Fuente:* Encuesta Nacional de Consumo Alimentario Chile 2010-2011

La encuesta citada parece demostrar que en el problema de malos hábitos alimenticios respecto de Chile no sería un factor relevante la ubicación en zonas rurales o urbanas, ya que, salvo respecto de las legumbres, en

todos los valores, aparece mejor el comportamiento de los habitantes de las urbes. En todo caso, dado que se trata de un estudio de carácter más específico, se requeriría analizar si dentro de las ciudades más pobladas –Santiago, Concepción y Valparaíso– existen desiertos en algunas zonas más pobres. (Tabla 2).

Tabla 2. Adecuación de la ingesta (I)\* de energía a requerimientos (R)\*\* según área de residencia

Área	IE/EER (%)			
	Bajo 70%	70–90%	90–110%	Sobre 110%
Urbana	25.4	34.9	24.1	15.6
Rural	24.9	26.0	20.9	28.3

Fuente: Encuesta Nacional de Consumo Alimentario Chile 2010-2011

Es preocupante que 28.3% de la población rural excede su ingesta de requerimientos energéticos y sumado al 20.9%, alcance a más del 50% de la población con una ingesta cercana o superior al 100% de los requerimientos.

#### – Chile potencia alimentaria y forestal

El país cuenta con importantes ventajas comparativas en el sector alimentario, debido a las condiciones naturales de su clima, a sus buenos estándares fitosanitarios y a la importante red de acuerdos de libre comercio, que le abren buenas posibilidades comerciales con acceso a casi el 90% del PIB mundial. Todo ello ha generado una conciencia gubernamental y una estrategia, aún sin la fuerza necesaria, de reforzar las potencialidades del rubro alimenticio y, en especial, el exportador. En este sentido, destacan varios productos como vino, frutas, salmón, pero además de ellos, hay industrias crecientes como carnes, lácteos, mariscos, etc.

Lo anterior exige necesariamente que el país asuma una mayor preocupación por su control de calidad y gestión en el sector alimentario. Casos como las uvas envenenadas con cianuro en EE. UU. (1991) detención de las carnes de cerdo en mercados asiáticos por Dioxina (2005) y la crisis por Anemia Infecciosa del Salmón en 2007 revelan que estamos ante la necesidad de mejorar los estándares y las exigencias regulatorias, en especial, ante amenazas nuevas como el bioterrorismo, que implicaron nuevas exigencias de los EE. UU. (*Terrorism Act*), para el ingreso de alimentos al mercado.

Con base en la creciente preocupación por la importancia comercial y de salud, en el año 2005 se crea la Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria, conformada por representantes de los Ministerios de la Secretaría General de la Presidencia; Agricultura; Salud; Economía, Fomento y Reconstrucción; Servicio Nacional de Pesca; y la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

- **Justiciabilidad**

Solo a través de una justicia efectiva, instituciones fidedignas y un sistema jurídico orientado hacia el derecho humano a la alimentación, los titulares de derechos podrán hacer responder a los obligados a garantizar su seguridad alimentaria. (FAO, 2006, p. 16).

Por lo anterior debemos evaluar si ante la responsabilidad del Estado podríamos encontrar fuentes para hacer efectivo ante los tribunales el ejercicio del derecho, en particular, si se habla de omisión de las obligaciones del Estado.

Para plantear adecuadamente la posibilidad de una justiciabilidad efectiva, primero, debe distinguirse de la exigibilidad del derecho de alimentación. En concreto, es “la legitimación activa para interponer reclamaciones por su violación” (López-Almansa Beaus, 2008).

Existe violación (Eide, 2002) al derecho a la alimentación mediante acción directa del Estado o por causa de una insuficiente regulación; ello incluye, entre otras posibilidades, fracasar en la regulación de actividades de grupos o individuos de modo de prevenir que el derecho de otros sea violado, y la falla del Estado en tomar en consideración sus obligaciones internacionales al momento de acordar nuevas obligaciones internacionales.

Condiciones de preexistencia de la justiciabilidad (López-Almansa Beaus, 2008, p. 175):

El derecho a la alimentación, debe ser preciso, tanto en su contenido, como en las obligaciones del Estado. Esto permitirá determinar la existencia de una violación. (...) Que existan procedimientos que faculten a la persona afectada recurrir a una institución. De esta manera, podrá determinarse por una entidad independiente la existencia de la violación del derecho, en un caso particular, por parte del Estado.

Para que se materialice el reconocimiento en vía judicial de un derecho reconocido en el orden jurídico y la existencia de una violación, se requiere que los tribunales reconozcan la validez y vigencia de los compromisos del país.

La justiciabilidad es la materialización de la obligación del Estado de “hacerse responsable del derecho frente al ciudadano” a través de los canales judiciales. Tampoco debe restringirse o equipararse la justiciabilidad ante una entidad imparcial, exclusivamente al cumplimiento por parte del Estado. No creemos que un control administrativo deba bastar frente al derecho de la alimentación. La existencia de una vía judicial, independiente y sujeta a recursos y garantías de un debido proceso, no puede quedar fuera de los DESC, ni de derechos fundamentales, como la salud y la alimentación (Vivero Pol & Scholz Hoss, 2009).

Se ha debatido ampliamente, de manera aún inconclusa, sobre la justiciabilidad de los derechos civiles y políticos y, si corresponde, ampliar esta mirada a los DESC. Cuál sería el rol de las cortes y si ello implicaría una acción política. Parece necesario que exista un mecanismo de control respecto del ejecutivo y su cumplimiento, tanto de las garantías constitucionales, como de las obligaciones asumidas en convenciones internacionales por los Estados.

Este verdadero *accountability*, implica un control político, pero no un acto político. Como afirma *Hunt* citado por (Figueroa, 2009), los jueces, al decidir sobre estas materias, se involucran en la decisión sobre una política y ello implica consideraciones políticas. Sin embargo, del hecho que exista un impacto político, como consecuencia de la decisión judicial, no puede pretenderse que esto implicaría un acto de naturaleza política por parte del juez, y por lo mismo, violatorio de la separación de los poderes.

- Justiciabilidad de los DESC

“El derecho que no se puede reclamar pierde su razón de ser.” (Wolpold-Bosien, Künneman, & Valente, 2009).

Es por esto que:

La facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado: en primer lugar, determinar, en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no, y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación (FAO, 2006, p. 79).

Un reconocimiento poco explícito, sin vías claras para su reclamación en sede judicial nacional, dificulta que los ciudadanos, que además comúnmente desconocen en profundidad las alternativas, puedan hacer valer su protección del derecho subjetivo ante un tribunal.

Para el Comité de Derechos Humanos, los Estados deben interpretar de manera extensiva el derecho a la vida e incluir la lucha por la eliminación de la malnutrición. (Golay & Özden, 2005) O, también mediante una extensión interpretativa de otros derechos fundamentales tales como la salud, la dignidad, etc.

El PIDESC aunque formula recomendaciones, éstas no pueden ser invocadas ni aplicadas a través de los tribunales, debido a la naturaleza no obligatoria de éstas. El Comité de DESC (Chacón-Mata, 2007) estima que hay derechos dentro del Pacto, que deben considerarse como de aplicación inmediata o autoejecutables por los órganos judiciales, ante la dificultad de conocer la medida exacta de las prestaciones o abstenciones, los Estados han asumido el compromiso de asegurar el goce todos los derechos garantizados.

Del mismo modo, hay resoluciones en los tribunales chilenos que reconocen la autoejecutabilidad de derechos establecidos en acuerdos internacionales como el Convenio N 169 de la OIT (Organización Mundial del Trabajo (OIT), 1989). En efecto, el Tribunal Constitucional (Rol 309), ha declarado que dicho convenio tiene carácter autoejecutable o de aplicación directa “la norma de consulta contenida en el artículo 6º , N° 1º, letra a), del Convenio 169 de la OIT tiene carácter de autoejecutable o de aplicación directa dentro del sistema legal interno, e incorpora una norma nueva en la tramitación de la ley (Informe Alternativo, 2010)”, dicha interpretación ha sido ratificada por sucesivos fallos de las cortes chilenas (Requerimiento formulado por diversos diputados para que el tribunal resuelva la constitucionalidad del convenio n° 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la organización internacional del trabajo, el 27 de junio de 1989, de acuerdo al artículo 82, n° 2, de la constitución política de la República , 2000).

En todo caso, existe un desafío más profundo y de adaptación al contexto nacional, ya que “[...] los tribunales deberán conciliar forzosamente la preocupación por los derechos humanos con la realidad política y presupuestaria, al igual que cuando fallan en materia de numerosos derechos civiles y políticos” (FAO, 2005, p. 79).

Es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quien vela por el respeto de los Estados, tanto de la Convención Americana de Derechos Humanos, como del Protocolo de San Salvador (Organización de Estados Americanos, 1988). Los Estados limitaron la posibilidad de acudir a esta de manera individual o colectiva, por violación al derecho a la alimentación; en cambio, sí se puede acudir a la Comisión, invocando los derechos civiles



y políticos reconocidos, e indirectamente, reclamar respecto de la falta de protección del derecho a la alimentación. Este fue el caso que involucró a las petroleras Texaco y Petro-Ecuador por contaminar las aguas del pueblo *huaorani* (OEA, 1997).

En relación con la pasividad o no cumplimiento de las obligaciones del Estado, ya existen precedentes de responsabilidad internacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estimó que el Estado paraguayo no realizó las medidas necesarias para garantizar una adecuada protección, lo que fue resuelto en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005), en el que se constató la privación de medios de subsistencia tradicional, y entre ellos, el derecho a la alimentación.

Según el Protocolo de San Salvador (Organización de Estados Americanos, 1988), respecto de los DESC, solo serían justiciables (Vivero Pol & Scholz Hoss, 2009) ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos (artículo 8.a) y el derecho a la educación (artículo 13). Se encuentra pendiente de aprobación el protocolo Facultativo del PIDESC que les conferiría mayor certeza, protección y universalidad.

Es el Estado quien tienen la obligación, como se ha señalado antes, en la medida de su capacidad, respecto del derecho a la alimentación: respetar, proteger, hacer efectivo (facilitar y suministrar). Para el caso del suministro, (FAO, 2004) si una persona o grupo se encuentra impedida de poder disfrutar de una alimentación adecuada, por carecer de los medios, será el Estado, quien, de acuerdo con sus capacidades y recursos, debe garantizar y hacer efectivo este derecho.

Aunque se ha debatido intensamente respecto de la efectividad y fundamento de una justiciabilidad de los DESC, y cuya postura podría variar según se entienda la relación entre el derecho internacional y el derecho interno, parece ser una tendencia irreversible que los DESC ya no son normas programáticas, sino derechos que, al menos desde la pasividad del Estado, generarán una responsabilidad concreta del Estado y la alimentación, siendo algo tan esencial, deberá considerarse más allá de la mera subsistencia.

- Uso de indicadores de DESC

Si bien el punto de partida de los DESC son los Derechos Humanos, (López-Almansa Beaus, 2008) existiría un trato desigual de los derechos civiles y

políticos, y ante su violación las personas se encontrarían habilitadas para recurrir ante el Comité de Derechos Humanos, frente a los derechos de segunda generación, ya que sin la firma del protocolo PIDESC, no es posible que el afectado tenga una protección adecuada y los Estados asumen, por esta razón, un compromiso menos profundo que respecto de los derechos de primera generación.

La necesidad de cuantificar el progreso de los DESC requiere de la existencia de indicadores eficaces, confiables y comparables, esto es, *benchmarks* que sirvan a los tomadores de decisión, para planificar y evaluar el progreso de las políticas públicas. Se han observado dificultades prácticas de una utilización correcta y estandarizada de los indicadores.

Para los Estados existen dificultades prácticas (Chacón-Mata, 2007) respecto del uso correcto y estandarizado de indicadores, y debe cada país optar por indicadores que estén de acuerdo con sus objetivos nacionales. Existen recomendaciones y directivas que sugieren una estandarización mínima, ya que las diferencias resultantes con estándares internacionales que afectan el funcionamiento del mercado interno por ser muy disímiles (Jans citado por (Chacón-Mata, 2007)).

#### – Etiquetados y descriptores nutricionales de los alimentos

Los descriptores nutricionales son:

(...) las menciones, indicaciones, marcas de fábrica o comerciales, dibujos o signos relacionados con un producto alimenticio que figuren en cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faja o collarín que acompañen o se refieran a un producto alimenticio (Congreso Nacional de Chile, 1999).

El etiquetado informa al consumidor respecto de los contenidos nutricionales y facilita una decisión que hace responsable a quien elige respecto de una decisión de comida saludable.

Favorece la aplicación de principios nutricionales sólidos en la preparación de los alimentos en beneficio de la salud pública.

La normativa internacional ha evolucionado hacia una convergencia y estandarización, influenciada por la Ley de 1990, sobre etiquetado de productos nutritivos y educación en los Estados Unidos NLEA (Nutrition Labeling and Education Act); en esta norma han participado distintas agencias (FDA, FSIS y USDA) (Grupo Corporación Centro de Excelencia en Lógica, 2014). En

el caso de Chile, la normativa internacional está contenida en el DS 57 del año 2005, que modificó el DS 977/96 (Reglamento Sanitario de Alimentos) del Ministerio de Salud, haciendo obligatoria la inclusión de los descriptores nutricionales, y su función es destacar las propiedades beneficiosas de un alimento. En toda etiqueta que contenga palabras que hagan suponer que un alimento posee características nutricionales especiales, dichas características contenidas deberán indicarse con claridad. Del mismo modo, la normativa obliga a que, si se hace uso de palabras de fantasía, tales como: “*light*”, “*diet*”, “*cero*”, delgadísimo u otras de semejantes significación, siempre deberán acompañarse de forma destacada de su descriptor nutricional (Grupo Corporación Centro de Excelencia en Lógica, 2014).

Los etiquetados nutricionales incluyen una declaración de las propiedades saludables, declaración de los nutrientes y las propiedades nutricionales; cada una de ellas, para incluir una denominación, deberá cumplir con el Reglamento Nutricional, ya que dichos mensajes indican características de los alimentos y que pueden inducir a errores en los consumidores, si no cumplen con los estándares preestablecidos.

- Rotulación

Se trata de inscripciones, leyendas o ilustraciones contenidas en el rótulo, que informan acerca de las características de un producto alimenticio; con datos respecto de las características del alimento, tales como: “contenido, nombre del fabricante; origen; información del Servicio de Salud que autorizó el producto; fecha elaboración o envase; fecha de vencimiento o plazo de duración del producto; ingredientes y aditivos e instrucciones de almacenamiento y uso (Zacarias & Vera, 2005).

- Declaración de propiedades saludables

Asocian un alimento y su condición de saludable, ya sea por sus características o propiedades, lo que permite incluir alimentos asociados a grasas, calcio, sodio, dietas bajas en grasas y ricas en fibras, entre otras (Zacarias & Vera, 2005).

Un reporte del año 2008, concluyó que en Chile:

(...) se conoce la existencia del etiquetado, sin embargo, no hay un entendimiento y comprensión [clara] de éste, lo que afecta el interés de la lectura del Etiquetado Nutricional Obligatorio de Alimentos (ENOA).

Además, se observa con desconfianza los valores rotulados en el ENOA y el real contenido de los alimentos, por lo que se sugiere una certificación de estos valores en el ENOA (Brignardello & Gac, 2008).

**Recomendaciones** (Brignardello & Gac, 2008): Estandarizar la ubicación; promover una campaña educativa; complementar el etiquetado con información adicional; que las proporciones utilicen medidas más comunes y fáciles, para la comprensión de los consumidores; normas técnicas sobre directrices nutricionales para la declaración de propiedades saludables de los alimentos (Resolución Exenta 764/09); necesidad de entregar información a la población, respecto de los productos alimenticios y sus ingredientes, en relación con la potencial alergenicidad de determinados alimentos –Decreto Supremo 88 del Ministerio de Salud de 2010– (Consejo de Longko de Pikun Wijimapu, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el Grupo de trabajo Mapuche sobre los derechos colectivos y el Observatorio Ciudadano Wallmapuwen, 2010).

- Ley alimentación y rotulación

Ley 20606 de 2012, sobre la composición nutricional de los alimentos y su publicidad, que modifica materias actualmente reguladas por el Reglamento Sanitario de los Alimentos, aprobado por Decreto 977 de 1997 y Decreto 115, de 2003, ambos del Ministerio de Salud (Congreso Nacional de Chile, 6 de junio de 2012).

Los objetivos del proyecto del Boletín del Congreso N° 4921-11 (Congreso Nacional de Chile, 2012 A): Establecer un marco regulatorio específico sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable, que mejore las conductas e informe los riesgos a la salud de una mala alimentación. Asimismo, el propósito es fijar normas sobre producción, distribución y comercialización, y que contenga una señalética adecuada y clara sobre la calidad y cantidad de los alimentos que mejoran la salud.

La reciente ley establece nuevas obligaciones para los fabricantes, distribuidores e importadores de alimentos, plantea exigencias de rotulaciones, en especial, respecto de grasas totales, grasas saturadas, grasas trans, azúcar, sodio, fibra y calcio.

La prohibición de adicionar a los alimentos y comidas preparadas, ingredientes o aditivos innecesarios de acuerdo con la naturaleza propia del alimento, o que con su adición generen una impresión que pueda inducir a equívocos, engaños o falsedades, o que de alguna forma, sean susceptibles

de crear una impresión errónea respecto a la naturaleza, composición o calidad del producto y del contenido de nutrientes indicadores de la calidad del alimento, según el artículo 3.º Ley 20606 de 2012 (Congreso Nacional de Chile, 6 de junio de 2012).

El texto de la ley de composición nutricional y publicidad establece, asimismo, la obligación para los establecimientos educacionales de incluir en sus programas de estudios, en todos sus niveles de enseñanza, hábitos de una alimentación saludable y los efectos nocivos de una dieta excesiva en grasas, grasas saturadas, azúcares, sodio y otros alimentos, cuyo consumo, en determinadas cantidades o volúmenes, puede representar un riesgo para la salud según el artículo 4.º Ley 20606 del 2012 (Congreso Nacional de Chile, 6 de junio de 2012).

Propone una nomenclatura más precisa de las características alimenticias, y la prohibición de comercializar dentro de establecimientos educacionales de Educación Básica y Media, a menos de 100 metros de distancia, aquellos alimentos cuyos nutrientes sean considerados como excesivos, y establece multas para los infractores, según los artículo 2.º y 5.º de la Ley 20606 del 2012 (Congreso Nacional de Chile, 6 de junio de 2012).

El proyecto en su inicio generó un apoyo transversal de los partidos políticos, pero durante su tramitación fue objeto de modificaciones y adiciones, por diversas polémicas (Castillo, 2011), en cuanto a que la industria estaría buscando evitar que se restrinja la comercialización y dé trabas a la publicidad, que podrían afectar el negocio.

El reglamento (Decreto 12) de la Ley 20606 (Congreso Nacional de Chile, 6 de junio de 2012) fue dictado en diciembre de 2013; sin embargo, ha sido criticado por INTA, (Quezada Arana, 2013), por inconsistencias y no incorporar aspectos técnicos relevantes para la eficacia de la ley. Contiene expresiones imprecisas y que confunden al consumidor, en vez de orientarlo, afectando en definitiva el espíritu de la nueva legislación.

Otras críticas (Libertad y Desarrollo, 2013) van del lado del “problema de discrecionalidad y arbitrariedad” en los rangos que fija la autoridad y que no debe considerarse que las grasas y azúcares son dañinas per se, sino que debe educarse a la población para mantener adecuados niveles en su consumo, pero no eliminarlas.

La reciente ley chilena es un interesante, aunque resistido, esfuerzo por mejorar los estándares de transparencia activa para informar de manera

simple y clara al consumidor, de los elementos que contienen los alimentos, y se ha procurado incluir advertencias infográficas que hagan saber cuándo existen excesos de sustancias menos saludables como sodio o azúcares.

### 3.5 CONCLUSIONES

La ONU ha planteado con preocupación que más de 3 millones de personas mueren a consecuencia de la obesidad y el sobrepeso y los gobiernos están desatendiendo su responsabilidad (Abellan, 2012) de garantizar un derecho a una alimentación adecuada en el marco de las leyes internacionales de derechos humanos. Además del impacto económico de las enfermedades por mala nutrición, (De Schutter, 2011), un aumento del 10% en estas enfermedades implican un retroceso de un 0.5% del PIB mundial. El Relator Especial plantea que la responsabilidad es de los gobiernos que han aumentado el nivel de calorías a bajo precio, sin tomar en consideración los aspectos nutritivos.

Existen varios temas pendientes que deberían tenerse en consideración para ser reforzados y mejorar el derecho a la alimentación: Como establecer infracciones y sanciones a la normativa sanitaria y a la ley de protección del consumidor, actualmente contienen multas que no generan un adecuado desincentivo.

Es necesaria la existencia de tribunales contencioso-administrativos; hoy los asuntos se someten a los tribunales ordinarios de justicia, que además de encontrarse saturados por la inmensa carga de trabajo, en algunas áreas, carecen de la formación técnica que requieren determinadas materias.

Asimismo, los etiquetados de alimentos transgénicos “resultante de un proceso de ingeniería genética en el cual un organismo es modificado a través de la incorporación de genes de distintas especies con el fin de engendrar y desarrollar nuevas características en el organismo para que este sea más resistente a los herbicidas, a las plagas y a las adversidades del clima y entorno” (López-González, Blanco-Romero, & Mellet-Jiménez, 2010), hoy han mejorado la información nutricional que contienen los alimentos, asimilándose a estándares mundiales; sin embargo, hay elementos que deben ser perfeccionados, como la inclusión de algunos componentes alimenticios que pueden generar problemas para personas con alergias (glutem).

La calidad de un alimento que haya sido alterado genéticamente o, bien, que se haya sometido a un tratamiento, proceso o químico determinado que

se debe advertir adecuadamente al consumidor final, para que este realice un consumo informado y responsable de los eventuales riesgos.

En la misma línea, un mejoramiento en la normativa para una definición e implementación que establezca reglas aplicables tanto al plano de la producción, la distribución, la comercialización y el consumo de alimentos, como a la inclusión de disposiciones que faciliten a los consumidores una selección adecuada de alimentos y promuevan un consumo saludable. La legislación debería incorporar niveles máximos recomendados de nutrientes que contribuyen al desarrollo de la obesidad (Ministerio de Salud & a Comisión de Salud del Senado Nacional de Chile, 2008).

Identificación adecuada de productos ecológicos. La marcada tendencia de los mercados con alto poder adquisitivo ha desarrollado una industria alimenticia basada en la vuelta al origen, productos alimenticios y procesos que respetan no solo el medio ambiente, sino que, también, se abstienen de incorporar en dichos procesos, el uso de pesticidas, semillas alteradas y cualquier sistema que implique romper una cadena que podemos calificar como más saludable.

Deben mejorarse los estándares y la certificación de los procesos productivos, de almacenamiento, envasado, traslado y refrigeración de los productos, para que no pierdan su condición de alta calidad.

Comunicar adecuadamente, para sensibilizar a la sociedad civil y las ONG vinculadas, la importancia de una educación saludable, del derecho a ser informado como consumidor de los ingredientes e implicancias de consumir alimentos menos saludables.

A este respecto, se puede señalar que hay países en los cuales los restaurantes señalan las calorías que contienen las opciones alimenticias ofrecidas, de modo que se facilite una decisión de consumo, acorde con las necesidades de cada uno. Esta iniciativa del Ministerio de Salud se acaba de anunciar en la prensa, en la que se promueve entregar referencia del aporte nutricional a los consumidores.

Con todo, se deben implementar programas de capacitación para abogados, jueces y personas que por sus funciones puedan tener un rol determinante en la comprensión de las implicancias, desafíos y magnitud del derecho a una alimentación adecuada como un derecho humano exigible, así como en los tomadores de decisiones, en especial, los legisladores para una adecuada mejora del actual sistema de protección y justiciabilidad. En esta línea, debe destacarse la iniciativa fomentada por la FAO de un Observatorio del Derecho

a la Alimentación en América Latina y el Caribe, conformado por varias facultades de Derecho de universidades de la región para la investigación y debate académico que contribuya a mejorar las políticas públicas en este tema.

Promover una adecuada protección e implementación de normas, que aseguren erradicar toda forma de discriminación que, de hecho o de derecho, puedan impedir o afectar que la población tenga acceso a una alimentación adecuada, velando por una balanceada nutrición, que aleje a grupos de riesgo de enfermedades o deterioros que afecten o puedan afectar su salud futura.

Mejorar la normativa y campañas públicas en asociación con el sector privado para informar, capacitar y concienciar a la población, en particular, a los menores de edad, para que reduzcan su consumo de alimentos inadecuados de nutrición y que están generando una población con niveles crecientes y preocupantes de sobrepeso y obesidad.

Y finalmente, realizar estudios sobre la distribución y acceso a alimentos saludables dentro de las zonas urbanas, y sobre la posibilidad de que existan desiertos alimentarios en las principales urbes de Chile, así como identificar las posibles soluciones de este problema.

El propósito de este texto ha sido, fundamentalmente, actualizar el debate y la problemática respecto del derecho a la alimentación, que hasta ahora ha sido dominio de profesionales de la salud y no ha sido abordado en profundidad por el derecho. La posibilidad de ejercer acciones judiciales ante tribunales nacionales e internacionales, ya no por la falta de alimentos básicos, sino que por la calidad nutricional de estos y el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado, debe ser objeto de estudios profundos, ya que es predecible suponer que la tendencia de mayor protección y la demanda por los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la alimentación será, con seguridad, una realidad. Países como Colombia han desarrollado una rica jurisprudencia llegando a buscar el núcleo de los derechos y a protegerlos cuando se ha llegado a la esencia de la garantía.

El voto del Ministro García en la causa Rol N.º 2039-11 del Tribunal Constitucional de Chile (Henríquez Herrera, 2012), en cuanto a que no puede entorpecer el acceso al agua ya que constituye un bien necesario para el desarrollo y existencia del derecho a la vida, lo que está garantizado en la Constitución y relacionado con el artículo 11 del PIDESC (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966) y la Observación General N.º 15 del Comité DESC (Asamblea General de Naciones Unidas, 2002), parecen estar marcando la nueva tendencia.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellan, L. (2012). *Sobrepeso y obesidad crean ya tantos problemas como el hambre*. Recuperado el 30 de mayo de 2014, de [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/05/actualidad/1330971557\\_662268.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/05/actualidad/1330971557_662268.html)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París: Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1988). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). New York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (9 de julio de 2007). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Observación General N.º 32*. Obtenido de <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/S-gencom32.pdf>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1949). *Convención de Ginebra y sus protocolos adicionales*. New York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). New York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. New York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. New York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2002). Observación General N.º 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Recuperado el 7 de mayo de 2014, de [http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/ONU\\_comentariogeneralagua.pdf](http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/ONU_comentariogeneralagua.pdf)
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2006). Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. New York. New York: Naciones Unidas.
- Bauer, K., Aarti Patel, L., & Prokop, B. (abril de 2006). Nadando contra la corriente: el cuerpo docente y los funcionarios de escuelas urbanas de enseñanza media en comunidades de bajos ingresos describen sus experiencias al implementar iniciativas destinadas a fomentar la actividad física y una alimentación saludable. Recuperado el 5 de abril de 2012, de [http://www.cdc.gov/pcd/issues/2006/Apr/05\\_0113\\_es.htm](http://www.cdc.gov/pcd/issues/2006/Apr/05_0113_es.htm)
- Bourges, H., Bengoa, J., & O'Donnell, A. (2012). *Historia de la nutrición en América Latina*. Buenos Aires: Sociedad Latinoamericana de Nutrición SLAN.
- Bravo Walker, M. (2008). *Cocina popular*. Santiago de Chile: Grijalbo.
- Brignardello, J., & Gac, D. (2008). *Grupos focales sobre propuestas de etiquetado nutricional de alimentos*. Recuperado el 25 de mayo de 2014, de [www.redsalud.gov.cl/archivos/alimentosynutricion/inocuidad/ResumenInformeFinal](http://www.redsalud.gov.cl/archivos/alimentosynutricion/inocuidad/ResumenInformeFinal)

- Castillo, C. (2011). *El chocolate de la Ley del Súper 8*. Obtenido de <http://ciperchile.cl/2011/06/01/el-chocolate-de-la-ley-del-super-8/>
- Chacón-Mata, A. M. (2007). *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos.
- Comisión del *Codex Alimentarius*. (1992). *Codex Alimentario*. Roma: FAO.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Observación general N.º 12. El derecho a una alimentación adecuada*. New York: Naciones Unidas.
- Congreso Nacional de Chile. (1999). Decreto 1334 Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. Santiago de Chile: Boletín oficial del Estado N.º 202.
- Congreso Nacional de Chile. (2012 A). Proyecto de ley sobre composición nutricional de los alimentos y regulación de publicidad. Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Congreso Nacional de Chile. (6 de junio de 2012). *Ley 20606*. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile.
- Congress of the United States of America. (22 de mayo de 2008). *Food, Conservation, and Energy act of 2008*. Recuperado el 15 de abril de 2013, de <https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr2419/text>
- Consejo de Longko de Pikun Wijimapu, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, el Grupo de trabajo Mapuche sobre los derechos colectivos y el Observatorio Ciudadano Wallmapuwen. (1 de septiembre de 2010). *Informe alternativo 2010 respecto del cumplimiento del Convenio 169 sobre pueblos Indígenas y tribales de la OIT, al cumplirse un año de su entrada en vigencia en Chile*. Obtenido de <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2010/10/memoria-alternativa-convenio-169-oit-chile-2010-1.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Recuperado el 15 de junio de 2012, de [http://www.tc.gob.pe/corte\\_interamericana/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_125_esp.pdf)
- Currie, J., DellaVigna, S., Moretti, E., & Pathania, V. (2009). *The effect of fast food restaurants on obesity and weight gain*. Recuperado el 5 de mayo de 2014, de <http://www.nber.org/papers/w14721.pdf>
- De Schutter, O. (2011). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. New York: Naciones Unidas.
- Eide, A. (2002). The Right to Food: From vision to Substance. En A. Eide, & M. Borghi, *Effective Right to Adequate Food*. Switzerland: University Press Fribourg.
- FAO. (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2013, de [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)
- FAO. (2000). El derecho a la alimentación. En la teoría y en la práctica. Noruega: FAO.

- FAO. (2004). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Recuperado el 8 de agosto de 2013, de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5650s/y5650s00.pdf>
- FAO. (2005). *Directrices voluntarias. en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria*. Roma: FAO.
- FAO. (2006). *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. Roma: FAO.
- FAO. (2010). *Perfil de nutrición por país: Chile*. Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (Septiembre de 2014). *FAO*. Recuperado el 23 de septiembre de 2014, de <http://www.fao.org/home/es/>
- Figueroa, R. (2009). Justificación del rol de las Cortes haciendo justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho a la protección de la salud. *Revista chilena de Derecho*, 36 (2), 313-342.
- Gallagher, M. (2006). *Examining the impact of food deserts on public health in Chicago*. Recuperado el 17 de mayo de 2014, de [http://www.marigallagher.com/site\\_media/dynamic/project\\_files/Chicago\\_Food\\_Desert\\_Report.pdf](http://www.marigallagher.com/site_media/dynamic/project_files/Chicago_Food_Desert_Report.pdf)
- Gavara de Cara, J. (2010). *Los derechos como principios objetivos en los Estados compuestos*. Barcelona: J. M. BOSCH.
- Gobierno de Chile. (2010). *Diagnóstico de salud y calidad de vida*. Iquique: Departamento de Gestión del Desarrollo. Gobierno de Chile.
- Golay, C., & Özden, M. (2005). *El derecho a la alimentación*. Recuperado el 25 de febrero de 2014, de <http://www.cetim.ch/es/documents/Br-alim-A4-esp.pdf>
- Grupo Corporación Centro de Excelencia en Logística. (2014). *Etiquetado nutricional de los alimentos. Normativa internacional y chilena*. Recuperado el 23 de junio de 2013, de <http://grupocsl.org/sin-categoria/etiquetado-nutricional-de-los-alimentos-normativa-internacional-y-chilena/>
- Henríquez Herrera, I. (julio de 2012). Los derechos económicos y sociales como canon hermenéutico (Tribunal Constitucional). *Revista de Derecho*, XXV(1), 237-242.
- Libertad y Desarrollo. (2013). *las incongruencias de la "ley del super 8" y sus reglamentos*. Recuperado el 5 de mayo de 2014, de <http://www.lyd.com/centro-de-prensa/noticias/2013/02/las-incongruencias-de-la-ley-del-super-8-y-sus-reglamentos/>
- López-Almansa Beaus, E. (2008). *Contra el hambre: Derecho a la alimentación y régimen internacional de "ayuda alimentaria" al desarrollo*. Barcelona: Tirant Lo Blanch.
- López-González, J. I., Blanco-Romero, L., & Mellet-Jiménez, F. (2010). *Lecciones de derecho alimentario*. España: Hispalez.
- Ministerio de Salud & a Comisión de Salud del Senado Nacional de Chile. (2008). *Declaración de Valparaíso; Cumbre de nutrición y salud*. Recuperado el 5 de mayo de 2013, de <http://www.med.ufro.cl/ciencia-y-salud/2008/marzo/declaracion-valpo/nots.htm>

- Ministerio de Salud. (2011). *Encuesta Nacional de Consumo Alimentario 2010-2011*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Salud de Chile. (Mayo de 2010). Estrategia de intervención nutricional a través del ciclo vital para la prevención de obesidad y otras enfermedades no transmisibles EINC.V. Recuperado el 5 de octubre de 2012, de <http://web.minsal.cl/portal/url/item/8a2cacad32ce5b9ce04001011e017fb4.pdf>
- Ministerio de Salud Pública de Chile. (2010). *Nutrición para el desarrollo. Clave del éxito del modelo Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Nogueira Alcalá, H. (1994). Los derechos humanos en el derecho constitucional y su relación con el derecho convencional internacional. *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, 3 (1), 9-42.
- OEA. (1997). *Report on the situation of human rights in Ecuador*. Recuperado el 15 de febrero de 2013, de <http://www.cidh.oas.org/countryrep/ecuador-eng/chaper-6.htm#the human rights situation of individuals incarcerated within the penal system of Ecuador>
- Organización de Estados Americanos. (1988). Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". San Salvador: Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2004). *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Recuperado el 25 de febrero de 2014, de <http://www.fao.org/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2010). *Estadística sanitaria mundial*. Francia: Organización Mundial de la Salud. Obtenido de [http://www.who.int/whosis/whostat/ES\\_WHS10\\_Full.pdf](http://www.who.int/whosis/whostat/ES_WHS10_Full.pdf)
- Organización Mundial de la Salud. (2010). *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2010*. Recuperado el 10 de agosto de 2013, de [http://www.who.int/whosis/whostat/ES\\_WHS10\\_Full.pdf](http://www.who.int/whosis/whostat/ES_WHS10_Full.pdf)
- Organización Mundial del Comercio. (Septiembre de 2014 A). *Obstáculos técnicos al comercio*. Recuperado el 5 de octubre de 2013, de [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tbt\\_s/tbt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm)
- Organización Mundial del Comercio. (Septiembre de 2014). *Medidas sanitarias y fitosanitarias*. Recuperado el 25 de septiembre de 2014, de [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/sps\\_s/sps\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_s.htm)
- Organización Mundial del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio No 169*. Recuperado el 5 de febrero de 2014, de <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>
- Perez Luño, A. (1984). *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.

Pérez-Luño, A. (2006). *La tercera generación*. Madrid: Tecnos.

Quezada Arana, M. (2013). El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio. FAO, 2004. Obtenido de [http://www.inta.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=558:decreto-que-modifica-reglamento-sanitario-de-los-alimentos-contiene-errores-inconsistencias-y-no-respeto-el-espíritu-de-la-ley-20606&catid=53:opinión&Itemid=134](http://www.inta.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=558:decreto-que-modifica-reglamento-sanitario-de-los-alimentos-contiene-errores-inconsistencias-y-no-respeto-el-espíritu-de-la-ley-20606&catid=53:opinión&Itemid=134)

República de Chile. (1980). *Constitución de la República de Chile*. Santiago de Chile: República de Chile.

Requerimiento formulado por diversos diputados para que el tribunal resuelva la constitucionalidad del convenio n.º 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la organización internacional del trabajo, el 27 de junio de 1989, de acuerdo al artículo 82, n.º 2, de la Constitución Política de la República, Sentencia Rol 309 (Tribunal Constitucional de Chile, agosto de 2000).

Silva-Bascuñán, A. (1989). Reforma sobre derechos humanos. *Revista Chilena de Derecho*, 16, 579-589.

Troncoso-Repetto, C., & Vial-Solar, T. (1993). Sobre los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y en la Constitución. *Revista Chilena de derecho*, 20(2-3), 695-704.

Ventura Robles, M. (2004). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. *Revista Chilena de Derecho*, 40, 87-131.

Vivero Pol, J., & Scholz Hoss, V. (2009). La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina. En J. Vivero, & X. Erazo, *Derecho a la alimentación, política pública e instituciones contra el hambre* (pp. 217-256). Santiago de Chile: Ediciones LOM.

Wolpold-Bosien, M., Künnehan, R., & Valente, F. (2009). Promover el derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional. algunas lecciones aprendidas. Heidelberg: FIAN Internacional.

Zacarias, I., & Vera, G. (2005). *Selección de alimentos, uso de etiquetado nutricional para una alimentación saludable*. Recuperado el 25 de mayo de 2014, de [http://www.sochinut.cl/pdf/Recomendaciones/Manual\\_etiquetado\\_nutricional.pdf](http://www.sochinut.cl/pdf/Recomendaciones/Manual_etiquetado_nutricional.pdf)

Zeagler, J. (8 de August de 2011). *Preliminary study on severe malnutrition and childhood diseased with children affected by Noma as an example*. (H. R. Council, Editor) Recuperado el 25 de febrero de 2014, de <http://www.righttofood.org/wp-content/uploads/2012/09/A-HRC-AC-7-CRP-2.pdf>



# EL CASO ARGENTINO







Capítulo IV  
Alimentación y cuidado en Argentina.  
Programas presentes. Derechos ausentes\*

*Laura Pautassi\*\*; Carla Zibecchi\*\*\*  
Pilar Arcidiacono\*\*\*\*; Lorena Balardini\*\*\*\*\*  
Ana María Bestard\*\*\*\*\*; Maximiliano Carrasco\*\*\*\*\*  
Carolina Mouriño\*\*\*\*\*; Laura Royo\*\*\*\*\**

- ' El artículo es resultado final del proyecto de investigación "respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los programas de transferencia condicionada de ingresos y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina", en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad de Buenos Aires (UBA), y desarrollado por el Grupo de trabajo interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas" (DSPP) bajo la dirección de Laura Pautassi y codirección de Carla Zibecchi. La investigación se llevó a cabo en los años 2011-2012 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio. L. Gioja, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).
- '' Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho (UBA). Directora del Grupo DSPP e investigadora independiente CONICET y del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). (laura.pautassi@gmail.com).
- ''' Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora asistente CONICET y adscripta del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). (carlazibecchi@hotmail.com.ar).
- '''' Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integrante del Grupo DSPP e investigadora asistente CONICET y adscripta del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). (pilar.arcidiacono@gmail.com).
- ''''' Candidata a magíster en Investigación Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Grupo DSPP, becaria CONICET e investigadora adscripta del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). (balardiniorena@gmail.com).
- '''''' Doctoranda de la Facultad de Derecho (UBA). Integrante del Grupo DSPP, personal de apoyo principal CONICET e investigadora adscripta del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). (anamariabestard@yahoo.com.ar).
- ''''''' Doctorando de la Facultad de Derecho (UBA). Integrante del Grupo DSPP. (max\_carrasco@hotmail.com).
- '''''''' Candidata a Magister en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). (caromourino@yahoo.com.ar).
- ''''''''' Candidata a magíster en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscripta del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). (lauraroyo@gmail.com).

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo reúne los principales hallazgos de investigación del Proyecto: “Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina” financiado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación para América Latina y el Caribe –ODA-ALC–, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET– y la Universidad de Buenos Aires –UBA–. En términos esquemáticos, el proyecto se propuso analizar las interrelaciones entre la adopción de un enfoque de derechos humanos y la lógica subyacente en los programas sociales aplicados en Argentina en el contexto de poscrisis 2001-2002, a partir del desarrollo de un trabajo teórico conceptual que busca establecer relaciones entre el derecho al cuidado y el derecho a la alimentación, la interdependencia con el diseño de las políticas sociales y el diseño de indicadores de medición de cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada.

La investigación también efectuó un análisis empírico de las formas concretas y las lógicas subyacentes que adoptan los principales programas de transferencias de ingresos en Argentina y de seguridad alimentaria, tanto desde el análisis del debate legislativo, de su lógica de conformación y diseño, como también la consideración de algunos casos de resolución judicial en la materia. ¿En qué medida el principal programa alimentario implementado en Argentina ha sido una política que ha estado en consonancia con los postulados del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria? ¿Se ha incorporado el enfoque de derechos en la lógica de su diseño? ¿Qué concepciones acerca del cuidado y la alimentación de la primera infancia subyacen en los principales programas de transferencias condicionados –PTC– de la última década? ¿Qué lugar han desempeñado las mujeres pobres en la lógica de diseño de estos programas? ¿Qué avances y limitaciones presenta la Asignación Universal por Hijo por la Inclusión Social –AUH–? Estos son algunos de los interrogantes que dirigen el análisis empírico de los programas.

El artículo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se propone desarrollar el sustento teórico-metodológico del enfoque de derechos aplicado a la alimentación y al cuidado, considerando especialmente el haz de interrelaciones existentes –y poco visibilizadas– entre ambos derechos. A partir de un recorrido por las aproximaciones conceptuales, se desarrollan los ejes que permiten introducir las tensiones presentes en torno a la satisfacción de ambos derechos y se identifican los principales vacíos conceptuales y de políticas. Seguido a ello, se ponen en discusión las formas existentes y posibles

de medición de la satisfacción del derecho a la alimentación, partiendo de modelos de indicadores utilizados por organismos del sistema internacional e interamericano de derechos humanos.

El segundo objetivo del artículo es analizar cómo ciertos programas sociales implementados hasta el momento han mostrado avances y también limitaciones para garantizar el derecho a la alimentación y al cuidado. Para ello, se analizan sus características y se plantean los desafíos pendientes en la materia, atendiendo no solo al diseño de los programas, sino también al comportamiento del poder judicial y legislativo a través del estudio de caso<sup>1</sup>. Finalmente, se presenta un balance que reúne los desafíos en la materia y temas que de manera imperiosa deberían formar parte de la agenda pública.

#### 4.1 SEGURIDAD ALIMENTARIA E INSEGURIDAD EN EL CUIDADO: UN HAZ DE RELACIONES

Como ya ha sido ampliamente documentado, el “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos, como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo (Abramovich & Pautassi, 2009)<sup>2</sup>. El carácter poliédrico del derecho a la alimentación<sup>3</sup> –el que además de universal es

<sup>1</sup> Para un desarrollo de la metodología adoptada véanse los artículos compilados por Pautassi y Zibecchi (2012) y el Informe final de Investigación titulado: “Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina” realizado por el equipo Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP) y radicado en el Instituto Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Se trata de un enfoque teórico-operativo que se integra por las distintas interpretaciones y estándares elaborados por los Comités de los Pactos y Tratados Internacionales, en especial del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC–, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979), los relatores especiales de Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos principalmente en materia de derechos sociales (Abramovich y Pautassi, 2009).

<sup>3</sup> Reconocido en: Declaración Universal de Derechos Humanos –DUDH (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)- artículo 25; Convención de los Derechos del Niño –CDN- (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989) arts. 24.2 y 27; CEDAW (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979) artículo 12.2; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –CDPD- (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006) arts. 25.f y 28. l; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados –CER- (Asamblea General de Naciones Unidas, 1951) y Convención sobre el Estatuto de los Apátridas –CEA- (Asamblea General de Naciones

transversal con otros derechos y cuya satisfacción afecta a todo el ciclo vital y de manera intergeneracional– remite a dos conceptos fundantes e indispensables para garantizarlo, como son la seguridad alimentaria y la consiguiente soberanía alimentaria.

La FAO (2011) entiende por seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. De modo que se ha determinado que la seguridad alimentaria es una condición previa para el ejercicio del derecho a la alimentación y que se diferencia de la soberanía alimentaria, entendida esta como la posibilidad y grado de autonomía que tienen las personas para escoger su propio alimento y el modelo de producción alimentaria que encuentren más adecuado, establecer la manera en que quieran satisfacerse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, como también la posibilidad de regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

Concordantemente, la soberanía alimentaria –que atiende a consideraciones económicas, sociales y culturales de las comunidades– emerge como una condición indispensable para la realización del derecho a la alimentación adecuada, especialmente en el caso de las comunidades en situación de vulnerabilidad y pobreza, cuya posibilidad de llevar una vida en condiciones de dignidad depende de la producción y comercialización de alimentos a pequeña o mediana escala. En consecuencia, la inseguridad alimentaria se produce cuando mujeres y varones, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, carecen del acceso físico o económico a una cantidad suficiente de alimentos nutritivos –o a los recursos o ingresos necesarios para adquirirlos– y/o a un uso adecuado de los mismos, requeridos para el desarrollo de una vida activa y saludable, atendiendo a las condiciones propias de cada persona (edad, género, etnia, raza actividad física y mental, contexto geográfico, etc.).

A pesar de lo antes expresado, no se incluye en el desarrollo de la soberanía alimentaria la vinculación directa con el cuidado, o la necesaria resolución del mismo a través de una oferta universal de amplio acceso de modo que se integre al alcance de la soberanía alimentaria. Por caso, no hay relaciones

---

Unidas, 1954) arts. 20 y 23; Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1989) arts. 14 y 19; Protocolo de San Salvador –PSS- (Organización de Estados Americanos, 1988) arts. 12 y 17.

entre inseguridad alimentaria y déficit –o en algunos casos ausencia– del cuidado y cómo este último afecta el nivel de vida. Tampoco sobre cómo la sobrecarga de tareas de cuidado afecta la vida de las mujeres, restringe el ejercicio de su autonomía y, entre otros, vulnera el goce del derecho a la alimentación.

Cabe recordar que si bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966) ha definido el derecho a “un nivel de vida adecuado” en el artículo 11 y que el contenido mínimo de tal derecho está en directa relación con la garantía de necesidades humanas básicas, otra vez, no hay vinculación entre el estándar de vida adecuado y quien tiene responsabilidades de cuidado. Mucho menos se menciona el derecho que le corresponde a toda persona a ser cuidada en condiciones adecuadas.

A pesar de lo establecido sobre el derecho a la alimentación en la Observación General –OG– N.º 12 del Comité DESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, 1999) (por la que este derecho está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, la justicia social, y requiere de políticas públicas que los promuevan y garanticen), el PIDESC, el Protocolo de San Salvador y otros Tratados Internacionales de Derechos Humanos –TIDH– (que imponen obligaciones positivas y negativas a los Estados –a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial– para satisfacer en forma inmediata el derecho, utilizando al máximo todos los recursos disponibles) y las directrices voluntarias de FAO del año 2004, tal marco no avanza en establecer relaciones sobre los sujetos proveedores de cuidado, ni sobre los destinatarios del cuidado, que en muchos casos ven vulnerado su derecho a ser cuidados debido a la ausencia de miembros del grupo familiar que los asuman, así, el caso de las personas adultas mayores y, en consecuencia, se vulnera también su derecho a la alimentación adecuada.

Por otro lado, de acuerdo con lo que prescribe la CEDAW (Asamblea General de Naciones Unidas, 1979), el derecho a la alimentación adecuada debe ser implementado por los Estados, teniendo en cuenta una perspectiva de género. Sin embargo, no se ha incluido expresamente la sobrecarga de trabajo que para las mujeres significa asumir unilateralmente las tareas de cuidado de un gran número de personas, que no solo se concentra en la familia nuclear sino que también se extiende a otros miembros del grupo familiar: progenitores, adultos mayores, suegros, hermanos o hermanas enfermos y otros parientes colaterales. Una y otra vez, la ausencia de la incorporación

del impacto de la división sexual del trabajo en el interior del hogar como determinante de las asimetrías en torno a las responsabilidades de cuidado afecta y vulnera derechos, no solo de las mujeres sino de los distintos sujetos demandantes de cuidado.

Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos, y en tanto la alimentación es una expresión cultural de las sociedades, es necesario su tratamiento integral y en directa interdependencia entre derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. En consecuencia, cada Estado debe desarrollar una estrategia nacional en torno a la satisfacción del derecho a la alimentación adecuada pero también al cuidado a través de medidas legislativas y jurisdiccionales que los efectivicen, resguardando la cohesión social de las sociedades latinoamericanas. Tal como se analiza a continuación, y para el caso argentino, dichas estrategias son sumamente débiles y en algunos casos directamente inexistentes.

#### 4.1.1 Problemas persistentes: transversalidad y capacidades estatales

Si se opera el enfoque de derechos humanos, tanto en relación con el ámbito del desarrollo como con el de las políticas económicas y sociales, el cuidado emerge como una de las cuestiones centrales para garantizar “el derecho a una vida adecuada” en el cual, transversalmente se garantizan otros derechos, como el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda y a la educación. Consecuentemente, el derecho al cuidado –tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado y el autocuidado (Pautassi L., 2007)– integra el conjunto de los derechos universales, de carácter transversal, de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal. Esta propuesta ubica su reconocimiento como derecho universal desvinculado de la relación asalarada formal y las consiguientes medidas de conciliación trabajo-familia cuando existen; o del estado de necesidad (por condición de vulnerabilidad socioeconómica, de género, étnica, etárea) para situarse como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona, en el mismo sentido que el derecho a la seguridad social, incluyendo a los adultos mayores como receptores de cuidado que, en general, no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujetos de cuidado por parte de los activos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La Constitución de la Nación (El pueblo de la Nación Argentina, 1994) establece en su artículo 18 inc. 1 que corresponde al Estado garantizar “el reconocimiento del principio que ambos padres tiene obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (...) su preocupación principal será el interés superior del niño...” para reafirmar en el inc. 3

Cabe señalar que ya se han producido avances considerables en el reconocimiento del derecho al cuidado en América Latina y el Caribe en el marco de las X, XI y XII Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe, en los Consensos de Quito (Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, 2007), Brasilia (Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2010) y Santo Domingo (Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2013), respectivamente, mientras que la oferta sistemática y sostenida de cuidado es bajísima en toda la región.

Con relación al derecho a ejercer el cuidado en condiciones de calidad y el derecho a ser cuidado se puede identificar un conjunto de derechos específicos ya reconocidos y que integran esta noción, como el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud, a la educación, el derecho a la protección de la seguridad social, a la vivienda, entre otros, contemplados en los TIDH.

En consecuencia, la estrategia de reconocimiento no debe basarse centralmente en el reclamo por nuevos derechos sino por darle efectividad a los derechos ya acordados y, a la vez, garantizar las condiciones de vida, el acceso a ingresos pero también la infraestructura y regulaciones de cuidado para toda la población. Tanto en materia de alimentación como de cuidado se presentan déficits importantes que atañen a las capacidades estatales para poder garantizarlos.

Para ello resulta importante que los Estados vigilen la situación de la seguridad alimentaria y el estado nutricional de quienes consideren que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en especial los niños, niñas y adolescentes (FAO, 2008A), pero también que se analice cómo se resuelve la provisión de alimentación y cuidado en la región en medio de las situaciones de crisis económica y alimentaria que atraviesa toda América Latina. Si las formas que asume la resolución de la seguridad alimentaria se realizan “a costa” del incremento del trabajo de las mujeres, lejos estará de resolverse desde un enfoque de derechos humanos. El reconocimiento de la alimentación adecuada y de la nutrición como una problemática que amerita un enfoque integral sigue constituyendo una deuda pendiente de la política pública y de la satisfacción de derechos humanos. Al respecto, como veremos a continuación,

---

del mismo artículo la vinculación de infraestructura del cuidado a la condición laboral de los padres: “los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas...” lo cual limita claramente el acceso para los niños y niñas cuyos padres no trabajan asalariadamente.

la disponibilidad de indicadores de progreso se presenta como un importante instrumento para la evaluación y seguimiento de las obligaciones estatales.

En síntesis, el derecho a la alimentación deviene en un derecho fundamental para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuada, ya que hay una relación directa entre la malnutrición, el acceso al agua potable y al saneamiento, el déficit habitacional, el nivel de ingresos de las familias y las formas de resolución del cuidado, por lo que este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, al cuidado, entre otros.

Por ende, la violación del derecho a la alimentación perjudica el ejercicio de otros derechos humanos e involucra a varias generaciones. En el caso de los niños, estos son particularmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada. Además es importante considerar que si los padres o cuidadores de los niños están excluidos del sistema de protección social, del mercado de trabajo, padecen de ciertas enfermedades o pertenecen a grupos que son socialmente discriminados por cualquier razón, la alimentación del niño se verá amenazada<sup>5</sup>. Por lo mismo, si son las mujeres quienes unilateralmente se encargan de la provisión, del cuidado y de la alimentación sin que involucren los otros miembros de la sociedad, la situación será de igual gravedad y discriminatoria.

#### 4.1.2 Desafíos persistentes: avances en indicadores de derechos humanos

Tanto en el ámbito de los organismos internacionales –Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización de los Estados Americanos (OEA) – como en el ámbito académico se ha venido desarrollando un rico e intenso debate acerca de la necesidad de utilizar indicadores de derechos humanos para medir la satisfacción de los mismos. En este contexto, Naciones Unidas ha avanzado en la formulación de un modelo ilustrativo de indicadores en relación con varios derechos. En su informe de mayo de 2008, proponen una batería de indicadores que combina el modelo estructura-proceso-resultado con la definición de dimensiones analíticas, a partir del contenido mínimo del derecho a la alimentación adecuada. En este sentido, las dimensiones queda-

<sup>5</sup> Como destacan CEPAL y UNICEF: “Dado que los hogares con menos recursos tienen más niños, las intervenciones a nivel familiar pueden ser muy fructíferas para reducir la pobreza infantil, en la medida en que sean integrales. En el nivel regional, el 61.6% de los hogares tienen niños (...) De estos, el 41% corresponde a hogares cuyos niños se encuentran en situación de pobreza (35.1 millones de hogares) y solo el 14% con niños en extrema pobreza (12.1 millones)” (Naciones Unidas, CEPAL & Unicef, 2010).



ron definidas de la siguiente manera: 1) nutrición; 2) seguridad alimentaria y protección del consumidor; 3) disponibilidad de alimento; 4) accesibilidad al alimento (ONU, 2008, p. 25). A partir de las definiciones del derecho, las dimensiones 1 y 2 tienen la intencionalidad de desagregar el concepto amplio de “adecuación” como parte del contenido mínimo. No obstante, no se refleja el componente referente a los patrones culturales de alimentación en esta desagregación. Las dimensiones 3 y 4, así como están definidas, no contemplan la idea de sustentabilidad, imprescindible en relación con el monitoreo de la satisfacción del derecho en el tiempo. Debería pensarse cómo combinar un criterio de medición diacrónico (extendido en el tiempo), con miras a medir la sustentabilidad del derecho.

Por su parte, en el marco de la adopción de las Directrices Voluntarias, FAO incluye un monitoreo que “consiste en la recolección, análisis e interpretación periódica, y la disseminación de información relevante para evaluar el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada en todos los miembros de la sociedad, y si este está siendo alcanzado de manera compatible con los principios y alcances de los derechos humanos” (FAO, 2005, pp. 5-6), para la medición del derecho a la alimentación. Según los parámetros de esta forma de monitoreo, la información a relevar remite al marco legal e institucional para la realización del derecho (o aspecto estructural de la medición), los pasos tomados para incorporar la normativa internacional de los derechos humanos y los arreglos institucionales dispuestos para hacerla efectiva (plano procesal), y el impacto de dichas medidas en la realización efectiva del derecho (el aspecto de los resultados) (FAO, 2008A, pp. 7-14).

Al momento de definir las dimensiones analíticas a partir de las cuales se construirán los indicadores del derecho a la alimentación, la FAO incorpora la noción de sustentabilidad, que mencionábamos estaba faltando en el modelo de ONU. La diferencia con el modelo de ONU es que estos indicadores FAO ilustran la necesidad de la realización progresiva del derecho, pero no descomponen el mismo en diferentes dimensiones analíticas (FAO, 2008B, pp. 19-20), lo que resulta en un modelo metodológico más simple. La presencia de dimensiones del derecho en los modelos de ONU y OEA le otorga mayor especificidad. De hecho, en relación con los indicadores tanto de proceso como en los de resultado, se advierte un claro énfasis en los aspectos de disponibilidad que es parte del contenido mínimo, sobre todo, en relación con la propiedad y acceso a la tierra, así como en la regulación de la oferta y precios del mercado. Sin embargo, la no desagregación en dimensiones relativas al contenido mínimo u otros estándares o a grupos poblacionales limita los

alcances de la herramienta propuesta. En el caso del Sistema Interamericano de derechos humanos, es el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) quien ha desarrollado un modelo de indicadores de progreso para la medición del cumplimiento del derecho a la salud, a la educación y a la seguridad social, y recientemente ha completado con indicadores de cumplimiento del derecho a la alimentación, al medio ambiente, derecho al trabajo y sindicales, y derechos culturales.<sup>6</sup> En el caso de los indicadores definidos por el GTPSS, estos sintetizan e incorporan ambas tendencias (ONU y FAO) y complementan los indicadores con la incorporación de señales de progreso cualitativas.

La implementación de un sistema de indicadores en materia de derechos humanos resultará beneficiosa para todos los actores involucrados en materia de políticas públicas. Requiere la creación y adopción de nuevas capacidades estatales, reformas en el organigrama estatal que permitan producir y difundir la información necesaria para dar cuenta de las fuentes que el cálculo de indicadores requieran, la capacitación de funcionarios para el relevamiento y desagregación de datos necesarios, en especial en el caso de las señales de progreso cualitativas, la sanción de leyes de acceso a la información, entre otros mecanismos estatales que habiliten el funcionamiento de esta forma de monitoreo. Si bien no se puede establecer un conjunto universal de indicadores, su construcción a partir de los estándares internacionales asegurará un grado importante de generalidad, y garantizará que se abarquen los contenidos mínimos de los derechos, debiendo incluir información cualitativa, que en los hechos impactará en la definición de mejores políticas públicas y permitirá promover proceso de evaluaciones permanentes hoy escasamente incorporados en la labor pública.

#### 4.2 PROGRAMAS SOCIALES, LÓGICAS DE DISEÑO Y DESAFÍOS EN TORNO A LA GARANTÍA DE DERECHOS

En términos esquemáticos, Argentina concentra sus intervenciones vinculadas a la alimentación y al cuidado de la primera infancia en contextos

<sup>6</sup> Véase [www.oas.org/ddse](http://www.oas.org/ddse) donde se encuentran los indicadores del primer agrupamiento de derechos (salud, educación y seguridad social) y el segundo agrupamiento, en donde se incluye el derecho a la alimentación adecuada, que han sido aprobado por la Asamblea General de la organización de los Estados Americanos en Asunción, Paraguay (2014). De este modo, en junio de 2014, los 16 Estados que a la fecha han ratificado el Protocolo deberán remitir sus informes de países al Grupo de Trabajo informando sobre los avances en la garantía de derecho a la salud, educación y seguridad social; y en junio 2016 en relación con los derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, al medio ambiente y derechos culturales.

de vulnerabilidad social en tres grandes acciones. En primer término, se encuentran aquellos programas nutricionales y de atención médica orientada a la atención de mujeres embarazadas, madres y niños (es decir, al binomio “madre e hijo”).<sup>7</sup> En segundo lugar, se encuentran los programas alimentarios específicos puestos en marcha en el contexto de la crisis de los años 2001 y 2002. Como será documentado posteriormente, dicha crisis fue un momento de “inflexión” en la cual se tomó una serie de medidas frente a los alarmantes niveles de indigencia y pobreza: se crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre Más Urgente” y se implementan una serie de PTC en los que la presencia de hijos menores es lo que hace elegible a un hogar, asignándole a la mujer la calidad de “titular” del beneficio por cada hijo. Finalmente, cabe destacar que los PTC han sido remplazados por la denominada “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” que plantea importantes puntos de ruptura con los PTC precedentes. Tales casos son analizados a continuación, prestando especial atención a su vínculo con las necesidades alimentarias y de cuidado en contextos de pobreza y vulnerabilidad social.

#### 4.2.1 Los PTC: concepciones en torno al cuidado y al lugar de la mujer

Como es ampliamente sabido, en América Latina la dinámica de asistencialismo para la población comienza en la década del ochenta a partir de variados esquemas de programas sociales focalizados, los que se fueron sucediendo uno tras otro y fueron dirigidos a los llamados “grupos-meta” o “población objetivo”. Esta sucesión de programas estuvo acompañada por el desmantelamiento paulatino –en algunos casos, acelerado– de las instituciones sociales de cuño universal. En diverso grado, los países de la región experimentaron procesos de retracción de sus instituciones sociales, a partir de la aplicación de medidas de corte regresivo y con directo traslado de los costos del ajuste a las mujeres. El caso argentino es paradigmático al respecto. Además, no debe pasarse por alto el hecho de que el deterioro de las instituciones de cuño universal, como salud y educación, tienen un gran impacto en la primera infancia y en el trabajo reproductivo de las mujeres (Lo Vuolo, *et al.* 1999). Tampoco debe dejar de considerarse que el ajuste en

<sup>7</sup> En general, se encuentran a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud. Programas emblemáticos de esta características son el Programa Materno Infantil de la Nación (PROMIN), el “Plan Nacer”, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, todos ellos dependientes del Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación; y para la provincia de Buenos Aires: el Plan “Más Vida” dependiente del Ministerio de Desarrollo Social provincial.

el gasto social limita programas que son cruciales para el crecimiento de los niños; tal es el caso de los subsidios de alimentos (Minujin, Delamónica, & Davidziuk, 2006).

A mediados de la década de los años noventa, hacen su aparición en la región los PTC que progresivamente fueron alcanzando mayor cobertura y una amplia aceptación por parte de la población, recomendados y, en muchos casos, financiados por los organismos internacionales de asistencia crediticia.

En líneas generales, y sin entrar en las particularidades de cada contexto nacional, son numerosos los objetivos que caracterizan a estos programas: en el corto plazo, se plantean la reducción de la pobreza a partir de la transferencia de ingresos condicionados; en el largo plazo, se proponen “combatir” la pobreza a través de la “acumulación de capital humano” utilizando como estrategia la incorporación de nuevas competencias educativas y el mejoramiento en los niveles de salud y nutrición, para lo cual el involucramiento de las familias es indispensable para el logro de este objetivo, es decir, las familias son consideradas co-responsables en la estrategia de reducción de la pobreza, lo cual transfiere de manera directa la responsabilidad a los sujetos vulnerados de revertir la situación que atraviesan.

En el caso argentino, los principales PTC fueron el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados –PJJHD– y el Programa Familias por la Inclusión Social. El PJJHD consistió en el pago de una ayuda económica mensual no remunerativa de \$150 por titular (en aquel entonces, aproximadamente USD 42), compatible con otras transferencias –que se mantuvo estable desde sus comienzos–, con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social” a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”. El PJJHD surgió en el contexto más agudo de la última crisis social, económica e institucional de los años 2001 y 2002, cuando la pobreza alcanzaba al 60% de la población, razón que explicó el aumento exponencial en la cobertura –aproximadamente dos millones de destinatarios– en relación con los programas de empleo transitorios anteriormente vigentes<sup>8</sup>. Es a partir de finales del 2003 en donde se hacen evidentes los signos de recuperación económica, razón por la cual se comenzó a pensar en el paulatino achicamiento y potencial cierre

---

<sup>8</sup> Se sigue acá el análisis realizado por Zibecchi (2010).

del Programa. De este modo, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social –MTEySS– y el Ministerio de Desarrollo Social –MDS– presentaron de manera conjunta una propuesta orientada al reordenamiento de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de receptores del PJJHD. Por un lado, se visualizó una población que tiene mayores posibilidades de “empleabilidad”, que hay que fortalecer en su cultura del trabajo. Por otro lado, el resto de los receptores se agruparía en una población con bajas probabilidades de empleabilidad considerados “inempleables” –posteriormente denominados “vulnerables sociales” que deberían vincularse con la atención de la calidad de vida de los niños a través del cumplimiento de condicionalidades–. Para el grupo de los “vulnerables” se relanzó el Programa Familias bajo la órbita del MDS cuyos receptores percibían una prestación monetaria variable según la cantidad de hijos o menores de 19 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad<sup>9</sup>. La reformulación de los programas de ingresos de acuerdo con criterios de “empleabilidad – vulnerabilidad social” llevó a las mujeres más que a los varones a realizar el traspaso de un programa a otro no solo por las condiciones que reúnen para “calificar” sino, además, porque únicamente en el caso que no existiese una mujer en el hogar, el varón podía ser titular del beneficio del Programa Familias (Zibecchi, 2010; Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS–, 2011).

El Programa Familias constituyó un plan social cuyo objetivo fue “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos”. La prestación consistió en una transferencia monetaria mensual a sus beneficiarios –en un gradiente de \$155 a \$305 de acuerdo con el número de hijos (para aquel entonces, de USD 44 a USD 87)–. Como contraprestación, la madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que recibieron el subsidio se comprometía a demostrar contraprestaciones de salud y de educación, las que consistieron en controles de salud periódicos según la edad de los niños y la presentación de los certificados de vacunación y de escolaridad.

Ahora bien, analizando los programas desde el vínculo que han establecido con el sistema educativo –principal infraestructura de cuidado con la

---

<sup>9</sup> Los orígenes del Programa Familias se hallan en una reformulación del Programa de Atención de Grupos Vulnerables (PAGV), que fue reorientado luego de la crisis del 2001, a partir de la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: el Ingreso para el Desarrollo Humano (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007). Desde entonces, se constituyen las características básicas y centrales del Programa Familias.

que cuenta Argentina— los resultados tampoco han sido muy alentadores. En líneas generales, en América Latina las evaluaciones concluyen que los PTC han alcanzado el objetivo explícito de incrementar la asistencia escolar. Sin embargo, los resultados han sido más dudosos en otros aspectos: aprendizajes, calidad de la oferta educativa, reducción del trabajo infantil, entre otros aspectos. En este sentido, existe en la región una amplia literatura que pone en cuestión la posibilidad que tiene este tipo de intervenciones para fortalecer el denominado “capital humano”. Draibe (2006) destaca que en estos programas —como no atienden los impactos del aprendizaje escolar y la calidad de la oferta educativa— la “eficiencia” en materia de logros educativos puede verse afectada, pues no se atiende la calidad de la oferta. Otro punto que requiere atención es que no se ha contemplado en el diseño de estos programas —ni en las condicionalidades exigidas, ni en los talleres que promocionan— que se atiendan cuestiones relativas a la asistencia escolar del nivel inicial y al apoyo de niños de 45 días a 5 años, dato central en relación con el cuidado, tanto para quienes deben ser cuidados como para los proveedores. Estas cuestiones debieran ser revisadas por dos razones centrales: por un lado, existen evidencias en torno a la incidencia que tiene dicho ciclo en el desenvolvimiento educativo posterior. Por otro lado, en Argentina existen límites a los que se enfrenta la cobertura del sistema educativo en edades tempranas, con fuertes consecuencias para las familias de los estratos socioeconómicos más modestos.

Los resultados en relación con los aspectos alimentarios también han presentado hallazgos controvertidos en numerosos casos de América Latina. Según lo revelado por Valencia-Lomelí (2008), los PTC en general lograron un incremento en el consumo de los hogares y en los alimentos. Sin embargo, en indicadores de alimentación los resultados son mixtos: con mejoras en variedad de dieta, reducción de la desnutrición e incremento de peso y talla en niños pequeños, pero con diversos casos de programas en los que prevalece la anemia en niños<sup>10</sup>. Resta señalar que no existen evaluaciones para el caso argentino del impacto de los PTC en lo alimentario, excepto algunos estudios oficiales que revelan el destino de la transferencia para la compra de consumos alimentarios. En particular, el Ministerio de Desarrollo

<sup>10</sup> Cohen y otros autores destacan que en Honduras no hubo efectos positivos ni en el consumo de alimentos, ni en la variedad de la dieta, como tampoco en la reducción de anemia, debiéndose —probablemente— a los bajos montos de la transferencia (Cohen, *et al.* 2006). Para el caso mexicano, Neufeld y otros autores destacaron que la evaluación del Programa Oportunidades —uno de los principales PTC de América Latina— no pudo detectar el impacto del programa sobre la prevalencia de anemia o peso para la talla (Neufeld, *et al.* 2005).

Social de la provincia de Buenos Aires señala que los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas compran el 87% de los productos en los comercios locales, seleccionando cinco productos preferenciales, en este orden de adquisición: carnes, harinas, fideos, lácteos y yerba mate (Ministerio de Desarrollo Social, 2008). Es decir, los destinos de las compras alimentarias refutan la teoría potencial que la entrega directa de dinero a los destinatarios podría devenir en usos contrarios a la asistencia alimentaria, cuestión que queda claramente rebatida con estos datos oficiales (Pautassi & Zibecchi, 2010).

Ahora bien, ¿Qué concepciones subyacen en torno al rol de la mujer y el cuidado de los niños en PTC analizados? ¿Quiénes proveen de cuidado a través de ellos? Claramente, numerosas son las evaluaciones que se han realizado de estos PTC, en muchos casos son controvertidas en relación con los resultados alcanzados. En primer lugar, evidentemente la presencia de hijos menores fue lo que permitió a un hogar acceder a estos PTC, y se asignó a la mujer en calidad de “titular” del beneficio por hijo. Se trata de programas sociales que se caracterizaron tanto por introducir una mayor corresponsabilidad a las madres en situación de pobreza (transferencia de ingresos condicionados a contraprestaciones laborales y/o condicionalidades en salud y educación), como por no incorporar ninguna medida que facilitara el cuidado de los hijos y la incorporación de estas mujeres al mercado laboral. Al mismo tiempo, estos programas reforzaron la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual (no social) de las mujeres (no compartida con los progenitores varones) (Zibecchi, 2008). Por otra parte, no debe pasarse por alto que, en la práctica, son las mujeres las que más se involucran y se responsabilizan de diversas operatorias de los PTC. Desde su diseño y modalidad de gestión, los PTC reforzaron estereotipos tradicionales de género: las mujeres fueron las titulares del beneficio y las encargadas de efectuar los trámites correspondientes y el trabajo de cuidado que involucra (participación en talleres, reuniones, trabajo comunitario, cumplimiento de condicionalidades en educación y salud). Además, hay un mito que debiera desterrarse: una política pública no puede “salvar” a una generación, bajo el costo de reforzar responsabilidades de cuidado en las mujeres exclusivamente. En consecuencia, es importante reconocer que para satisfacer las necesidades de los niños y los jóvenes es necesario hacer lo mismo con las generaciones adultas, a cargo del cuidado (Serrano, 2005). Ciertamente, esto se vincula con el derecho al “autocuidado” entendido como instancias de cuidado personal que deben ser garantizadas por políticas públicas de cuño universal (Pautassi L. , 2007).



Asimismo, estudios –como el efectuado por Molyneux (2007)– que han analizado de manera comparativa programas alimentarios y de transferencia de ingresos en América Latina desde un enfoque de género, destacan cómo en ambos tipos de programas necesitan de la incorporación de las mujeres-madres como piedra angular para su funcionamiento, por consiguiente, ninguno de los dos programas incorpora a los varones-padres. De modo que no hay un esfuerzo por promover la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres en lo relativo al cuidado de los hijos y a las tareas domésticas. Esta cultura “maternalista” de las sociedades latinoamericanas, que aparece en la base de los programas de alivio de la pobreza, no hace más que sobrecargar a las mujeres de responsabilidades, dejando a los varones al margen de la administración y organización del hogar. Si bien es verdad que esto puede tener efectos positivos sobre la situación de la mujer, otorgándole un cierto estatus en el reordenamiento familiar, no es menos cierto que continúa reproduciendo la tradicional división sexual del trabajo en el interior de la familia (Molyneux, 2007). Finalmente, investigaciones han demostrado cómo los programas sociales –sean estos PTC y/o alimentarios– ocupan un lugar muy relevante en las estrategias alimentarias, y condicionan las relaciones de cuidado entre los miembros de la familia. Además, en dichos programas, las mujeres ocupan un lugar central en calidad de “madres” “beneficiarias”, “mediadoras”, “trabajadoras vecinales”, “titulares del beneficio”, y lo hacen a través de trabajo no remunerado e invisibilizado socialmente (Zibecchi & Mouriño, 2012).

#### 4.2.2 La asignación universal por hijo

Frente al fuerte avance de los PTC en América Latina, ya desde los años noventa se han generado, en ciertos ámbitos académicos y políticos del país, numerosos debates acerca de las propuestas de Renta Básica e Ingreso Ciudadano. Esta idea remite a la defensa de un ingreso, con especial énfasis en algunos casos en la niñez, cuyos presupuestos básicos serían los de universalidad, incondicionalidad e integración entre la transferencia monetaria y el sistema tributario, para garantizar un impacto distributivo que sea progresivo. En Argentina, en el 2009, se intensificó el debate sobre la creación de un ingreso universal –orientado a la ampliación del régimen de Asignaciones Familiares (AAFF) presente para los trabajadores pertenecientes al sector formal–, que se vio reflejado en aproximadamente nueve proyectos legislativos que se presentaron sobre el tema (Arcidiácono, Carmona-Barrenechea, & Straschnoy, 2011). Todo este proceso planteado fue



constituyendo un marco propicio que dio lugar a la creación de la Asignación Universal para protección social (AUH). La misma se instituye por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, mediante el cual el Poder Ejecutivo instaura un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas. Se trata de un subsistema no contributivo dentro de la normativa de la Ley de Asignaciones Familiares 24714 (República de Argentina, 1996) que es la que establece los beneficios para trabajadores asalariados formales en cuyo nombre se realizan contribuciones patronales (por este beneficio de seguro social, los trabajadores no hacen aportes personales).

Los destinatarios de esta política son los niños y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley 24714 (República de Argentina, 1996) y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y servicio doméstico. Para recibir la asignación, el niño debe ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con al menos tres años de residencia legal en el país. Ciertamente, desde diferentes sectores políticos y sociales, se reclama aún la extensión de este derecho a los hijos de personas privadas de la libertad, entre otros grupos que actualmente se encuentran excluidos del acceso a la AUH. Asimismo, a principios del año 2011 se instauró la “Asignación por Embarazo para la Protección Social” (AUHE).

La prestación que otorga la AUH se fijó en un monto equivalente al que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional. En el inicio el monto mensual fue de \$180 por cada niño menor de 18 años y de \$720 por cada hijo con discapacidad. Luego, se han aplicado aumentos hasta la actualidad, y se encuentra en el orden de \$340 y \$1200 para cada caso (aproximadamente, USD 70 y USD 250, respectivamente). Asimismo, la AUH presenta dos tipos de condicionalidades para poder ser percibida en forma completa: para los niños de hasta 4 años de edad deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio, y en los niños menores de 6 años, la inscripción al Plan Nacer; de los 5 a los 18 años deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos preferentemente de gestión pública.

Debido a la reciente implementación de este sistema, al momento de desarrollada la investigación, todavía se encuentran: en plena elaboración los estudios y evaluaciones de impacto más extensos. Las investigaciones existentes hasta el momento son de carácter exploratorio o más bien

estimativo y proyectivo. Si bien presentan diferencias entre sí en cuanto a los resultados finales obtenidos en tanto toman en cuenta distintas fuentes de datos, la mayoría coincide en que el impacto de la AUH en la reducción de la pobreza y, principalmente, en la indigencia ha sido considerable (Bertranou, 2010; Gasparini & Cruces, 2010)<sup>11</sup>.

Expresando una diferencia en relación con los anteriores PTC, son destacables las iniciativas presentadas por el Ministerio de Educación de la Nación, que ha informado sobre la puesta en marcha de una serie de estrategias para complementar la AUH en todo el país. Entre ellas se encuentran, la disposición de ofertas educativas alternativas, la creación de centros de redistribución de vacantes, la construcción de nuevos edificios escolares y mejora de muchos ya existentes, la puesta en marcha de planes para mejorar la educación secundaria y de proyectos para la retención de niños y jóvenes en la escuela (Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS, 2011, p. 228). No obstante, sería esperable que estos dispositivos fueran desplegados también para el caso del nivel inicial que presenta importante déficit en la oferta y una gran demanda (Pautassi & Zibecchi, 2010).

#### 4.2.3 La incorporación de la “seguridad alimentaria” en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –PNSA– ¿Una política con perspectiva de derechos?

En líneas generales, los programas alimentarios en Argentina mantuvieron su estructura prácticamente desde la década del ochenta de acuerdo con dos modelos: el reparto de cajas de alimentos y los comedores<sup>12</sup>. A pesar de las unificaciones y los cambios de nombres, los programas a escala nacional continúan siendo bastante similares, sin producirse transformaciones sustantivas y reproduciendo los problemas que instauraron, tanto desde el punto de vista del diseño como de la implementación, con dificultades que van desde la deficiencia para cubrir problemas nutricionales hasta cuestiones vinculadas con la discrecionalidad en la aplicación de los programas (Arcidiácono, 2011)<sup>13</sup>. Desde 1984 con el Programa Alimentario Nacional –PAN–, fueron

<sup>11</sup> Para un desarrollo del análisis de la AUH desde el enfoque de derechos véanse los artículos compilados por Pautassi (2010) y para una discusión en torno a la capacidad de desmercantilización y desfamilización de la medida véase: Arcidiácono, Carrasco, Pautassi, & Zibecchi (2012).

<sup>12</sup> Para el desarrollo de los programas alimentarios en Argentina, ver Arcidiácono (2011), Maceira & Stechina (2008), Britos *et al* (2003).

<sup>13</sup> Esta característica no resulta exclusiva de los programas alimentarios, sino que refleja en otras

sucedándose intervenciones en torno a una “*concepción gastronómica de las políticas sociales y una concepción asistencialista de las políticas alimentarias*” (Brito, O’Donnell, Ugalde, & Clacheo, 2003, p. 23). El reconocimiento de la nutrición como una problemática que amerita un enfoque integral siguió constituyendo una deuda pendiente de este período.

La crisis de 2001-2002 trajo consecuencias en diferentes aspectos de la vida económica y social de la Argentina. La población con insuficiencia alimentaria<sup>14</sup> o riesgo nutricional abarcaba en ese momento aproximadamente el 75% de las personas en condición de pobreza (14 millones de personas, 2.8 millones de hogares)<sup>15</sup>. En este contexto, en 2002 el Gobierno del entonces presidente Eduardo Duhalde declaró la emergencia sanitaria y alimentaria, y reorientó fondos a tres grandes programas: PJJHD –descrito precedentemente–, el Programa Remediar –un plan de reparto de medicamentos– y los Programas de Emergencia Alimentaria (PEA) y Fondo Participativo de Inversión (FOPAR) dentro de los programas alimentarios. Asimismo, hacia finales de 2002 se sancionó la Ley 25724 (República de Argentina, 2002), que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, más conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente” (PNSA)<sup>16</sup>, que pretendía cubrir los “*requisitos nutricionales*” de ciertos sectores de la población que viven en situación de pobreza (artículo 2 de la ley).

El PNSA tuvo el puntapié inicial en una iniciativa de la sociedad civil, y contó con impulso del Poder Ejecutivo con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia. A través la ley de creación del plan (República de Argentina, 2002) se dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional. Los objetivos específicos del PNSA fueron los siguientes: brindar asistencia alimentaria a familias en situación de

---

áreas sectoriales de las políticas sociales, entre los que se puede principalmente destacar los sucesivos programas de transferencias condicionadas de ingresos y los programas de empleo transitorio (cf. Pautassi, 2010).

<sup>14</sup> Según la concepción del CESNI (O’Donnell & Britos, 2002), la población con insuficiencia alimentaria es aquella con una percepción de ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica alimentaria, aún destinando dos tercios de los ingresos del hogar.

<sup>15</sup> Encuesta Permanente de Hogares (EPH), mayo 2002.

<sup>16</sup> Si bien la Ley 25.724 (República de Argentina, 2002) crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional y en ella no figura la denominación Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) “El Hambre Más Urgente”, este último nombre ha sido el utilizado por el Estado nacional desde el propio MDS (Ministerio de Desarrollo Social) y también por distintos organismos del Estado (AGN, SIGEN). Incluso en los proyectos parlamentarios se refiere a la Ley 25.724 (República de Argentina, 2002) como la ley del PNSA.

vulnerabilidad social; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros); fortalecer la gestión con descentralización de fondos y asistencia técnica a las diferentes jurisdicciones; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector; realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias, y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo (Ministerio de Desarrollo Social, 2006).

El PNSA plantea formalmente que es “[...] *deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía*” (artículo 1 de la ley) (República de Argentina, 2002). Sin embargo, focaliza en la cobertura de los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza. A ese delineamiento agrega que se priorizará a las mujeres embarazadas y a los niños hasta 5 años de edad (artículo 2 de la ley) (República de Argentina, 2002).

En cuanto a las líneas de intervención, el PNSA se propuso, además de brindar prestaciones alimentarias y prevención sanitaria y escolar, ofrecer acciones compensatorias focalizadas en los grupos etarios y sociales de mayor vulnerabilidad nutricional, y promover el desarrollo de capacidades para la superación de la pobreza en la población destinataria. En la actualidad, el PNSA continúa vigente, e incluye los siguientes programas complementarios (Ministerio de Desarrollo Social): “Familias y Nutrición” (fortalece a las familias en la función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud); “Abordaje Comunitario” (impulsa el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios); Prohuerta (promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional), y “Educación Alimentaria y Nutricional” (trabaja en la capacitación de técnicos y destinatarios del PNSA con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable).

Sin embargo, al igual que en los programas anteriores, termina predominando la asistencia alimentaria directa. Según un informe de Ministerio de Economía (Ministerio de Desarrollo Social), durante 2010, el 93.3% del gasto correspondió a transferencias vinculadas principalmente con la implementación de las actividades de asistencia alimentaria federal y focalizada (71.5% de las transferencias totales del programa), Comedores Escolares (14.6%) y Comedores Comunitarios (11.6%).

Cabe destacar que una de las transformaciones del programa desde su surgimiento fue, hacia 2007, la creciente “bancarización” del mismo, es decir, la incorporación de una tarjeta magnética. Más allá de su impacto efectivo, desde la visión oficial, esto se destaca en tanto puede generar:

Fortalecimiento de la autonomía, libre elección de los alimentos, impulso hacia una compra responsable de alimentos variados, mejoramiento del control y seguimiento del programa, mejoramiento en la periodicidad de la prestación aumentando la cobertura anual, fortalecimiento de la economía local, bajo gasto operativo” (República de Argentina, 2012).

En la implementación del PNSA, se encuentra involucrada la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (CNNA) que tiene a cargo la coordinación del programa, y que está integrada por representantes de los Ministerios de Salud, MDS, de Educación, de Economía, MTEySS, de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) debidamente acreditados en el área (Presidencia de la Nación, 2003), y organismos internacionales, como el caso de UNICEF. A esto se suma el reconocimiento del carácter federal del plan a partir de la integración a la Comisión de un representante por cada gobierno provincial (artículo 4 de la Ley 25724) (República de Argentina, 2002).

En el PNSA el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscribieron los convenios correspondientes. A su vez, las provincias establecen la modalidad de ejecución (centralizada–descentralizada-mixta) según el tipo de prestación a implementar. Algunas provincias solo envían el dinero transferido por el Estado nacional y son los municipios los que aplican los principios y actividades del PNSA. En otros casos, los gobiernos provinciales tienen mayor participación y decisión. El PNSA se desarrolla en las diferentes jurisdicciones a través de ministerios o secretarías de Estado provincial (áreas de Acción Social o Educación) o municipalidades y/u OSC (Ministerio de Desarrollo Social, 2003).

El PNSA tiene un componente de financiamiento externo y otro del Estado Nacional. Para la asignación del presupuesto a las provincias se utiliza el siguiente indicador: el 55% por coparticipación federal, el 35% por la línea de indigencia y el 10% por mortalidad infantil (Principi, 2004, p. 26).

En síntesis, se puede destacar que si bien hubo un incremento presupuestario importante en materia alimentaria a partir del PNSA, lo que implicó una diferencia sustantiva con los antecesores, las prestaciones no resultaron suficientes en muchos casos. Además, la mayoría de los recursos de la inversión prevista continuaron destinándose a dos modalidades de intervención:

programas que distribuyen cajas o módulos alimentarios (incluyendo tickets, bonos y tarjetas destinadas a alimentos) y sostenimiento de comedores comunitarios. Las actividades relacionadas con componentes materno-infantiles o de huertas representan menos del 20% de la inversión total en programas alimentarios (Britos & O'Donnell, 2003). Estos datos se reafirman al analizar el informe de ejecución presupuestaria 2007 del MDS que indica que el 70% del dinero destinado al PNSA se utilizó en la clásica asistencia alimentaria, a pesar de proponer un acompañamiento en lo respectivo a la educación y redes de integración y articulación social (Ministerio de Desarrollo Social, 2006; Ministerio de Desarrollo Social, 2007).

Ahora bien, la pregunta que cabe formularse es si el PNSA ha sido una política en consonancia con los postulados del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria (tal como su nombre propone) y qué impacto tuvo en términos de cuidado. Un buen camino para dilucidarlo es valiéndose del llamado "enfoque de derechos humanos". Sucintamente, el enfoque plantea como guía un conjunto de principios que se desprenden del Sistema Internacional de Derechos Humanos y que resultan útiles en tanto orientan el desarrollo de las políticas. Constituyen parámetros relativamente objetivables para conformarse en analizadores de las políticas existentes y demostrar la distancia (o no) entre estas y el enfoque<sup>17</sup>. A continuación, se presentan algunos ejemplos en esta dirección.

Entre los principios del enfoque, se encuentra la obligación de respetar el "contenido mínimo de los derechos". El mismo apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. El Comité DESC señaló que

[...] un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1990).

<sup>17</sup> Estos principales estándares en materia de DESC, surgen principalmente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos en esta materia (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007).

Al respecto, cabe retomar las observaciones contenidas en los informes de auditoría del PNSA, en donde se da cuenta de la insuficiencia de las prestaciones para satisfacer el derecho a la alimentación adecuada.

Otro principio del enfoque está vinculado con el “rol de los receptores / destinatarios de las políticas”, en principio reconociéndolos como titulares de derechos. En lo referente al PNSA, los destinatarios no tuvieron participación alguna en las fases de diseño, sino más bien fueron organizaciones de la sociedad civil y relevantes actores políticos los encargados del mismo.

La “universalidad” es otro principio fundamental del enfoque de derechos humanos que se corresponde con una de las características de los derechos humanos: pertenecen a todo ser humano, independientemente de su país de origen, raza, sexo, creencias, etc. En relación con ello, al tratarse de un programa destinado a sectores que atraviesan situaciones de vulnerabilidad, ha naturalmente focalizado en determinados grupos, estrategia que caracteriza a la mayoría de los programas sociales. Retomando nuevamente informes de auditoría, y como se verá más adelante, con base en pedidos de información del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo Nacional –PEN–, se ha detectado que dentro del criterio de focalización propuesto por el plan, no ha existido cobertura universal; y ya sea por falta de firma de convenios entre el Estado nacional y las diferentes jurisdicciones, o por falta de adecuados diagnósticos e identificación de potenciales destinatarios de la política, o por irregularidades varias, existieron personas que no pudieron acceder al PNSA, reuniendo los requisitos de elegibilidad. Este último punto compromete otro de los principios del enfoque de derechos: el de igualdad y no discriminación. En otros términos, la focalización solo puede operar si la selección se realiza con criterios de universalidad.

Y por último, otro elemento a considerar que debe estar presente en las políticas públicas pensadas en clave de derechos es el “acceso a la información pública”. Este derecho comprende, entre otros puntos, conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado, en lo relativo al diseño, implementación, evaluación y control de las políticas. A la luz de las críticas de los organismos de control respecto de una implementación del PNSA desinformada, y a la luz de los numerosos pedidos de información al PEN por diferentes legisladores de diferentes expresiones políticas, surgen las deficiencias en materia de producción y acceso oportunos de información respecto del plan en cuestión.

En síntesis, el PNSA continuó con la lógica de los programas alimentarios que lo precedieron debido a una concepción gastronómica de la

problemática<sup>18</sup>, a pesar de haber incorporado el concepto de “seguridad alimentaria” en su normativa y de haber reconocido el “deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” en el artículo 1 de su ley de creación (República de Argentina, 2002). En su título, el PNSA combina la noción de seguridad alimentaria que resulta políticamente correcta al adaptarse a las tendencias internacionales propias del campo de los derechos humanos y del derecho a la alimentación en particular, a la vez que introduce la idea de “hambre”, ya que el programa incluyó en su nombre fantasía el título de la campaña impulsada por la sociedad civil: “El hambre más urgente” (HMU).

### 4.3 LA “MIRADA” DEL PODER LEGISLATIVO Y JUDICIAL: UN ANÁLISIS DE CASOS

#### 4.3.1 Debates parlamentarios sobre el PNSA

La sanción del PNSA, que en su debate parlamentario tuvo presente en todo momento la iniciativa popular HMU, desde un punto de vista estrictamente legislativo tuvo su origen en un Proyecto de Ley<sup>19</sup> del Diputado Guillermo Amstuz (justicialista–Mendoza), tratado sobre tablas en el pleno de la Cámara de Diputados en la sesión del 28 de noviembre de 2002 junto con otros siete proyectos de diversos legisladores de diferentes extracciones partidarias presentados durante los años 2001–2002. Esto evidencia una repercusión en prácticamente todos los bloques políticos de la temática del hambre en el contexto de la crisis, y de la presión popular y mediática de la propia campaña HMU. En cuanto al contenido de las iniciativas parlamentarias, la mayoría de ellas proponía la creación de un plan de emergencia alimentaria para todo el territorio nacional para personas que se encontraran bajo la línea de pobreza<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> La concepción gastronómica de las políticas alimentarias es un término utilizado por Britos *et al* (2003) para hacer referencia al carácter asistencialista de los programas alimentarios cuya función central es el reparto de alimentos.

<sup>19</sup> Expte. 7551-D-2001.

<sup>20</sup> Algunos de los proyectos plantearon el financiamiento con partidas presupuestarias destinadas al pago del servicio de la deuda pública. Una de las iniciativas, por su parte, planteó la creación de una canasta básica de alimentos integrada por una variada clase de productos alimenticios, exentos del impuesto al valor agregado cuando el comprador sea un consumidor final, el Estado nacional, las provincias, los municipios, la CABA u organismos centralizados o descentralizados de su dependencia, comedores escolares o universitarios y obras sociales. Y otro de los proyectos, circunscribió la propuesta de emergencia alimentaria al noroeste argentino.



Es para destacar fuertemente el surgimiento del PNSA por ley del Congreso Nacional. Ello constituye en sí mismo un hecho novedoso al compararlo con otras políticas sociales relevantes surgidas entre los años 2002 y 2011, que no contaron con tal origen (tal es el caso de los programas PJJHD y la AUH, entre otros)<sup>21</sup>.

Más allá del surgimiento del PNSA por ley, entre 2002 y 2011 se han presentado numerosas iniciativas legislativas en relación con dicha política en ambas Cámaras del Congreso. En la Cámara de Diputados, se destacaron los proyectos de resolución consistentes en pedidos de información al PEN sobre el PNSA, intentando conocer la aplicación del Plan en provincias específicas y/o solicitar información respecto de irregularidades en el marco de sus jurisdicciones. En relación con los proyectos sobre el PNSA con Cámara originaria en el Senado, también la gran mayoría de las iniciativas consistieron en pedidos de información al PEN. Algunas de ellas pretendieron información sobre la aplicación del plan en alguna provincia en particular, y otras, solicitaron información de la aplicación e instrumentación del PNSA en el ámbito nacional, poniendo foco en la cantidad de titulares, partidas destinadas, impacto alcanzado, lugares seleccionados para la aplicación del PNSA, etc. Un denominador común en el conjunto de iniciativas legislativas que pretendieron información respecto del PNSA o modificaciones del mismo fue la falta de tratamiento (Carrasco, 2011, pp. 90-96).

Habiendo hecho referencia al rol del Congreso en relación con la principal política alimentaria del período –el PNSA–, en el ámbito del Poder Legislativo Nacional –PLN– hay también algunos otros puntos para destacar, esencialmente a partir del año 2009. Dicho año mostró al Congreso Nacional con numerosos proyectos en torno a la existencia de un ingreso para el universo de niños y adolescentes, que no contaron con tratamiento<sup>22</sup>, mientras que paralelamente se produjo la implementación de la AUH vía decreto de necesidad y urgencia del PEN, ya mencionado anteriormente. Asimismo, han existido en ambas Cámaras del PLN diversas iniciativas solicitando información al PEN sobre casos de desnutrición en diferentes provincias, lo cual aparece en sintonía con la descripción de los años pos 2008 como un período de “redescubrimiento de la pobreza”, luego del “sexenio de la abundancia”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Respecto de la AUH, cabe añadir que existían numerosas iniciativas legislativas con estado parlamentario al momento del dictado de su decreto de creación, lo cual refuerza aún más la notoriedad de surgimiento por ley del Congreso del PNSA.

<sup>22</sup> Para un conocimiento en profundidad de tales iniciativas, véase Carrasco (2011).

<sup>23</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina “sexenio de la

En este sentido, uno de los proyectos propuso la creación en el ámbito de la Cámara de Diputados de una Comisión de estudio sobre desnutrición y hambre en Argentina<sup>24</sup>.

Una iniciativa vinculada al derecho a la alimentación que debe destacarse y, esencialmente por el hecho de que consiguió aprobación, es un Proyecto de Resolución de la diputada oficialista por Mendoza, Amanda S. Genem<sup>25</sup>, por medio del cual la Cámara de Diputados de la Nación resolvió “Adherir a la constitución del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPCH), realizado en el contexto de la Conferencia Interparlamentaria sobre Derecho a la Seguridad Alimentaria”<sup>26</sup>. Sobre las iniciativas hasta aquí presentadas, puede concluirse que es positiva la presencia en la agenda legislativa reciente del tema alimentario y la decisión del PLN de acompañar los esfuerzos de la FAO en pos de garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en el país y la región.

Por otra parte, otro suceso a destacar en el ámbito parlamentario es la irrupción de un nuevo concepto: la soberanía alimentaria. Por un lado, bajo esa denominación se presentó un proyecto de ley (sin tratamiento)<sup>27</sup>, el cual propone, entre otras cosas, la derogación del PNSA. Y, por otra parte, en el marco de la Cámara de Diputados de la Nación durante el año 2010 se llevaron a cabo una Audiencia Pública y sucesivas reuniones de trabajo en mesas temáticas que continuaron en 2011, sobre “Soberanía Alimentaria”<sup>28</sup>. La Audiencia fue convocada por la diputada nacional por la Ciudad de Buenos Aires Liliana Parada junto al interbloque Proyecto Sur y contó con la presencia de diversos referentes académicos y sociales, gremialistas de la Asociación de

---

abundancia” al ciclo comprendido entre los años 2002-2008 que marcó un escenario de recuperación económica importante en la región. Y el fenómeno de redescubrimiento de la pobreza en Argentina a partir de 2008, es descripto en Pautassi (2010).

<sup>24</sup> Expte. 0003-D-2011.

<sup>25</sup> Expte. 4782-D-2009.

<sup>26</sup> Asimismo, por medio de dicho proyecto, se resolvió “acompañar todos los esfuerzos parlamentarios de los países de la región que, apoyados por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, buscarán promover leyes sobre seguridad alimentaria y nutricional, en la intención de concretar el derecho a la alimentación, a través del trabajo legislativo; asistir adecuadamente a la creación de instituciones de toda índole y alcance, tales como leyes, organismos, políticas, y/o programas específicos para hacer frente a la problemática del hambre en la región, y disponer la creación de la Comisión Especial de Estudios contra el Hambre (CEECH), enmarcados con los objetivos del Frente Parlamentario contra el Hambre”.

<sup>27</sup> Expte. 3792-D-2010.

<sup>28</sup> Más información sobre la audiencia realizada y el detalle de las mesas de trabajo, puede encontrarse en el sitio propio de la iniciativa: <http://hacialasoberanialimentaria.blogspot.com>

Trabajadores del Estado (ATE) y de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y diputados de centroizquierda. En dicha audiencia se abordó no solo la temática del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, sino que, como indica el propio nombre de la convocatoria, se trataron temas más relacionados con un modelo de desarrollo capaz de asegurar la “Soberanía Alimentaria”. Las diferentes mesas temáticas (“Semillas”, “Propiedad de la tierra”, “Experiencias alternativas al actual modelo”, “Derecho a la alimentación”, y “Sustentabilidad del modelo”) se constituyeron con el sentido de conformar equipos de expertos, técnicos, académicos y referentes sociales y/o gremiales para lograr la legislación y los cambios sociales e institucionales necesarios que requiere el nuevo concepto. La conceptualización que plantea la soberanía alimentaria, incluyente de modelos de desarrollo, podría agruparse en torno al mismo, y citarse como hito parlamentario relevante hacia el final del período de análisis –si bien excede los propósitos de este trabajo–, la sanción en diciembre de 2011, de la Ley de Tierras (República de Argentina, 2011), por medio de la cual se limita la adquisición de tierras nacionales por parte de extranjeros.

Ciertamente, al introducirse la noción de soberanía alimentaria, se configura una ruptura discursiva y de iniciativas de políticas respecto de la alimentación, en convivencia con propuestas más acotadas pero aún no logradas como ser el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación y la realización de la seguridad alimentaria en el país.

#### 4.3.2 LA AUH y la respuesta del poder judicial: análisis de un fallo

En lo que sigue, se analiza un fallo en torno a la AUH y se desarrolla cómo el caso de la respuesta judicial permite visualizar la falta de reconocimiento de los derechos a la alimentación y al cuidado de los niños discapacitados.

En el caso “G. G. s/medida cautelar” del 28 de septiembre de 2010 (G. G. S/ MEDIDA CAUTELAR, 2010), frente al desconocimiento por parte del PEN de los derechos de una niña de doce años afectada de HIV (con tratamiento de retrovirales, en condiciones de marginalidad social, cuyos padres están discapacitados y desempleados) quien dejó de percibir la AUH por ser titular de una pensión provincial por discapacidad, el Tribunal de Familia N.º 2 de Mar del Plata, Ponencia de Bs. As. aplica el enfoque de derechos y abre puentes entre los derechos a la alimentación y a la salud con el derecho al nivel de vida adecuado, desde la doctrina judicial. Es en este sentido que destaca la provisión de luz y gas como imperiosos para esta familia, sobre todo, la primera debido a la necesidad de refrigerar la medicación para el

HIV y la conexión diaria a la máquina de alimentación de soporte artificial de la cual depende la vida de la niña.

El tribunal ejerce el control de constitucionalidad y de convencionalidad, con un alcance amplio. Esto significa que tuvo en cuenta no solo nuestra CN y los TIDH con jerarquía constitucional, conforme el artículo 75 inciso 22 CN, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH (Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) contra Guatemala, 1999) y las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– (en materia de acceso a la justicia), la OG N° 14 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000), la OG N° 9 (Comité de los Derechos del Niño, 2006), a lo que sumó los Principios de Limburgo, adoptados por Naciones Unidas, el criterio de “actuar con diligencia excepcional” en las actuaciones administrativas y judiciales en las que intervenga un menor de dieciocho años (Johansen c/ Noruega, 1996) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –CDPD– (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006). Si bien el tema de los controles referidos es de orden procesal constitucional, este va a incidir directamente en la exigibilidad de los DESC en juego.

El alcance amplio del control de convencionalidad importa coincidir con la interpretación sostenida por la Corte IDH y la doctrina del DIDH, que afirma que las interpretaciones convencionales de los Comités configuran una guía válida para que los jueces nacionales puedan dilucidar el alcance del control de convencionalidad, establecido en las sentencias de la Corte IDH (Albanese, 2011, p. 26). A través de las mencionadas herramientas procesales pueden hacerse efectivos derechos que están consagrados en los TIDH y que, luego de la reforma constitucional de 1994, forman parte de nuestra CN.

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que hubo Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño que no se incluyeron en el fallo, en especial, los n.º 5 y n.º 12. Tampoco se hizo un desarrollo pertinente al caso de la Opinión Consultiva 17/02 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002).

Se debe continuar trabajando en pos de una compatibilización de las dos jurisdicciones, la internacional y la interna, profundizando la doctrina del control amplio de convencionalidad, de modo que los jueces nacionales apliquen con mayor asiduidad y profundidad las decisiones y recomendaciones de los órganos de jurisdicción internacional. Por otro lado, es de esperar que la jurisdicción internacional continúe generando y perfeccionando el DIDH, en temas como el interés superior del niño y el derecho al cuidado.

El pronunciamiento del tribunal de familia analizado, luego de verificar la vulneración de los derechos involucrados, con basamento en normas locales y del DIDH, invalidó el artículo 9 del Decreto 1602/09 sobre AUH (Presidencia de la Nación, 2009) y ordenó al Estado cumplir con sus obligaciones positivas: una obligación de hacer (la reposición del pago del beneficio de asignación universal por hijo para protección social a favor de la niña GG), de conformidad con el artículo 75 inciso 23 de la CN (El pueblo de la Nación Argentina, 1994). Dicha resolución judicial constituye un claro y alentador avance en la defensa de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, a la alimentación, a la salud y, en definitiva, a la vida digna de una niña con discapacidad, aunque quedó pendiente el reconocimiento judicial expreso del derecho al cuidado, dadas las circunstancias de hecho, la normativa internacional y el artículo 33 CN (El pueblo de la Nación Argentina, 1994) que generan su insoslayable aplicación al caso.

#### **4.4 OPORTUNIDADES EMERGENTES: PROPUESTAS PARA UNA AGENDA PÚBLICA RESPETUOSA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AL CUIDADO**

Como ya se ha probado en numerosas oportunidades los problemas vinculados al hambre, a la desnutrición y al cuidado pueden ser superados en tanto se asuman sistemáticamente medidas que integren de manera transversal acciones coordinadas para su satisfacción. Del análisis efectuado se desprende la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito de la economía del cuidado) con el fortalecimiento de las políticas sociales de cuño universal. No hay forma de luchar efectivamente contra la discriminación si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre las personas que gozan de menor autonomía y que, a la vez, incorporen activamente el principio de equidad de género, no solo para garantizar protección a las mujeres en relación con las arbitrariedades del mundo del trabajo, sino que operen sobre la división de responsabilidades de cuidado y alimentarias, de las obligaciones positivas que tiene el Estado. Pero simplemente enunciarlas o ponerlas como metas desvinculadas de las medidas concretas que se toman no implica un cumplimiento de las obligaciones estatales. Ser conscientes de los límites existentes en el sector público, en materia de políticas sociales con enfoque de derechos, posiciona el debate en torno a la desigualdad y las estrategias transformadoras –y no únicamente paliativas–, en un camino

hacia una institucionalidad pública robustecida en el campo de los servicios públicos y una esfera pública vigilante (Cunill-Grau, 2011, p. 22).

Tal como se desarrolló a lo largo de este artículo es central avanzar en áreas prioritarias y establecer nuevos temas en la agenda pública. A continuación, se enumeran algunos temas a incluir en esta agenda:

Recuperar el diseño de políticas de corte universal, como imperativo de la aplicación de un enfoque de derechos, ya que por más que se siga ampliando la cobertura de programas de transferencias condicionadas, estos siguen menoscabando el ejercicio integral de los derechos de ciudadanía.

En el caso del reconocimiento del derecho al cuidado como derecho universal, realizar el seguimiento y monitoreo de sus niveles de cumplimiento, en una primera instancia, a cargo de organismos para el adelanto de la mujer, de la tercera edad, los Ministerios de Desarrollo Social, Secretarías de Derechos Humanos de cada país o comisiones legislativas, y el ámbito comunitario, a fin de encauzar el logro de la igualdad material. Pero en todo caso, más allá de las incumbencias sectoriales específicas, el tratamiento debe ser transversal, ya que precisamente el reconocimiento del cuidado como derecho implica activar la obligatoriedad de su satisfacción (a partir del cumplimiento de obligaciones positivas y negativas) para cada persona en sí misma, independientemente de su condición de trabajador/a asalariado/a formal, o por ser receptor de una transferencia de ingresos, sino que debe ser integrado en el componente central de las políticas sociales, esto es, garantizarse a todos, desde el nacimiento hasta el fin de sus vidas, lo cual es muy diferente de iniciar acciones o programas focalizados para promover acciones de cuidado para las madres, que no serían otra cosa que fortalecer el binomio madre-hijo, y no incluir a los varones en su activa obligatoriedad de cuidado, pero también como proveedores de alimentación. En la medida que no se avance en la división sexual del trabajo y de superación de la injusta organización social del cuidado actualmente vigente, poco se avanzará en la implementación de un enfoque de derechos.

Concordantemente, utilizar indicadores de derechos humanos permitirá mejorar el mecanismo de seguimiento de los organismos de supervisión de TIDH, y será un medio útil de “autoevaluación” de políticas para los Estados y de creación de nuevos mecanismos de generación y circulación de información pública entre agencias estatales.

Efectivizar los distintos estándares de cumplimiento del derecho a la alimentación y al cuidado con sistemas de políticas sociales donde el contenido

mínimo de cada uno de los derechos sea efectivamente un piso y no un techo como en muchos casos, que garanticen recursos públicos, distribuidos en el marco de procesos de coordinación territorial y local, y que el principio de progresividad sea el eje rector en la implementación de políticas públicas.

Al nivel nacional, no debe perderse de vista que tanto la “efectividad” de los PTC como de la actual AUH dependen del buen funcionamiento del sistema público de educación y de salud, en tanto su funcionamiento y modalidad de gestión está montados sobre instituciones de carácter universal. De allí la relevancia de fortalecer dichas áreas en el ámbito nacional y la mayor integración en materia de políticas públicas.

Más allá de los importantes cambios que presenta la AUH en relación con los PTC –vinculados a una mayor cobertura, una profusa normativa que lo reglamenta, mayor monto en la transferencia, entre otras cuestiones–, las concepciones en torno al cuidado y al lugar de la mujer son controvertidas. Ciertamente, habrá que esperar un lapso de tiempo considerable para poder indagar qué cambios ocasionó en la organización familiar del cuidado en la primera infancia. No obstante, es importante considerar que políticas como la AUH implican un mejor posicionamiento de las mujeres en calidad de titulares de beneficio. La AUH ofrece a muchas mujeres madres (desocupadas, dedicadas al trabajo reproductivo y de cuidado, trabajadoras informales) oportunidades concretas vinculadas a la obtención de un ingreso para sus hijos sin depender de un programa asistencial. Sin embargo, no debe escapar del análisis que estas medidas poco hacen por promover su autonomía económica, sus derechos en calidad de ciudadanas independientes de su condición de “madres”. Además, se abstienen de cuestionar y problematizar la distribución social del cuidado y la división sexual del trabajo imperante.

En rigor, complementar las políticas públicas integrales con procedimientos específicos que garanticen el acceso a la seguridad y soberanía alimentaria para casos específicos, preservando el principio de igualdad y no discriminación y garantizando mecanismos de acceso a la justicia en sentido amplio. El enfoque de derechos y de género puede contribuir fuertemente a ello en la medida que se disponga de voluntad política y consenso social.

Se trata de que el cuidado, como concepto que engloba las demandas de un conjunto de derechos (a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda), cobre centralidad en la esfera de decisiones públicas e integre el componente central de la seguridad social. No es deseable promover componentes de “cuidado” en los programas vigentes en la región, en especial en



los PTC, sino precisamente incorporar la necesidad de su abordaje transversal en todas las áreas, a partir de acciones que busquen intervenir sobre la injusta división sexual del trabajo. Las soluciones parciales y fragmentadas han dado suficientes muestras, como las aquí analizadas, de los límites que tiene intervenir de manera focalizada, sin cuestionar los modelos imperantes de género y que no incorporan el enfoque de derechos humanos. Si no se transforma, efectivamente este tipo de respuestas estatales se seguirá reproduciendo la inequidad existente, y de cara a las proyecciones demográficas de la región, la urgencia por promover transformaciones es inminente y urgente. La emergencia actual nos brinda numerosas oportunidades, es hora de aprovecharlas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich, & L. Pautassi (Edits.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (p. 368). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Arcidiácono, P. (2011). Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007). *Tesis para optar al título de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA)*. Buenos Aires: Mimeo.
- Arcidiácono, P. (2012). Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. En L. Pautassi, & C. Zibecchi (Edits.), *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado. Los casos de los programas de transferencia condicionada de ingreso y el plan de seguridad alimentaria en Argentina*. Ciudad de Buenos Aires.
- Arcidiácono, P., Carmona-Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (2011). La Asignación Universal por Hijo para la protección social: Rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal? *Revista Margen. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales* (61), 3-23.
- Arcidiácono, P., Carmón-Barrenechea, V., Paura, V., & Straschnoy, M. (2012). La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina? En L. Pautassi, & G. Gamallo (Edits.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas Sociales y Bienestar en Argentina* (pp. 11 - 346). Ciudad de Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P., Carrasco, M., Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2012). Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. En: *El derecho a la alimentación y al cuidado: avances de investigación* (Vol. Tomo I, pp. 45-66). Buenos Aires, Argentina: FAO-UBA.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París: Naciones Unidas.



- Asamblea General de Naciones Unidas. (28 de julio de 1951). Convención sobre el Estatuto de los refugiados. Ginebra: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (28 de septiembre de 1954). Convención sobre el Estatuto de los apátridas. Nueva York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Nueva York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (18 de diciembre de 1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nueva York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Convención sobre los derechos del niño. Nueva York: Naciones Unidas.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (13 de diciembre de 2006). Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Nueva York: Naciones Unidas.
- Bertranou, F. (Ed.). (2010). Aportes para un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. *Proyecto ArG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización*. Argentina: Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa.
- Brito, S., O'Donnell, A., Ugalde, v., & Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en la Argentina*. Buenos Aires: CESNI.
- Britos, S., & O'Donnell, A. (2003). Iniciativa Cuchara, tenedor y cuchillo en casa. (A. O'Donnell, Ed.) *Boletín CESNI*, 13.
- Carrasco, M. (2011). Políticas sociales en el parlamento argentino (2002-2009). *Tesis para optar al título de Maestría en Políticas Sociales*. Buenos Aires: FLACSO.
- Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) contra Guatemala, Sentencia Fondo (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de noviembre de 1999).
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2007). Programa de familias por la inclusión social. Entre el discurso de los derechos y la práctica asistencial. *Colección Investigación y Análisis*, 4. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS–. (2011). *Derechos humanos en Argentina: informe 2011*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cohen, E., & Franco, R. (2006). Los programas de transferencia con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. En *Transparencia y Corresponsabilidad, una mirada Latinoamericana*. México: FLACSO-SEDESOL.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). Observación general N.º 3. *La índole de las obligaciones de los Estados parte*.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación general 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Nueva York: Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. (1999). Observación general N.º 12. *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Comité de los Derechos del Niño. (2006). Observación general N.º 9. *Los derechos de los niños con discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (7 de junio de 1989). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. (7-9 de agosto de 2007). Consenso de Quito. *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Quito: –CEPAL–Naciones Unidas.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (13-16 de julio de 2010). Consenso de Brasilia. *XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Brasilia, Brasil: –CEPAL–Naciones Unidas.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. (15-18 de octubre de 2013). Consenso de Santo Domingo. *XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santo Domingo: –CEPAL– Naciones Unidas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de agosto de 2002). OC 17/02. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Cunill-Grau, N. (2011). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Asunción.
- Draibe, S. (2006). Brasil: Bolsa-Escuela y Bolsa Familia. En E. Cohen, & R. Franco (Edits.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.
- El pueblo de la Nación Argentina. (22 de agosto de 1994). Constitución de la Nación. Santa Fe.
- FAO. (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma.
- FAO. (2008A). Methods To Monitor the Human Right to Adequate Food. *Making the case fo Rights-Focused and Rights-Based MonitoringI An Overview of Approaches and Tools, I*. Roma. Obtenido de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0349e/i0349e.pdf>
- FAO. (2008B). Methods To Monitor the Human Right to Adequate Food. *An Overview of Approaches and Tools, II*. Roma. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i0351e.pdf>

- FAO. (2011). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma. Recuperado el 29 de julio de 2014, de sitio web de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2381s00.pdf>
- G.G. S/ MEDIDA CAUTELAR, 48.559 (Tribunal de Familia N° 2 28 de septiembre de 2010).
- Gasparini, L., & Cruces, G. (julio de 2010). Las Asignaciones Universales Por Hijo. Impacto, Discusión y Alternativas. *Documento de Trabajo Nro. 102*. Buenos Aires: CEDLAS Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de [http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos\\_upload/doc\\_cedlas102.pdf](http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas102.pdf)
- Johansen c/ Noruega (Corte Europea de Derechos Humanos 8 de julio de 1996).
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (2004). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp. Miño y Dávila Editores. Obtenido de [http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new.tpl&product\\_id=126&category\\_id=3&option=com\\_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmchk=1&Itemid=2](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new.tpl&product_id=126&category_id=3&option=com_virtuemart&Itemid=2&lang=es&vmchk=1&Itemid=2)
- Maceira, D., & Stechina, M. (febrero de 2008). *Salud y nutrición. Problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia*. Recuperado el 29 de julio de 2014, de sitio web del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento: <http://www.cippec.org/documents/10179/51823/N%C2%BA%2014+Salud+y+nutrici%C3%B3n.pdf/cb97dd90-ba7c-441e-985c-e9af3d3df045>
- Ministerio de Desarrollo Social. (29 de diciembre de 2003). Resolución 2040. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2006). Lineamientos de políticas sociales. Documento institucional. *Cuaderno N.º 1*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2007). *Políticas sociales en acción. Rendimos cuentas*. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2008). Presentación, Derecho Garantizado para la Niñez. Buenos Aires: Consejo Consultivo Provincial de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Ministerio de Desarrollo Social*. Obtenido de sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/19jur85.htm>
- Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 9 de septiembre de 2014, de sitio web del Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (marzo de 2008). Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *Resumen*. Buenos Aires: Secretaría de Empleo, MTEySS.

- Minujin, A., Delamónica, E., & Davidziuk, A. (2006). Pobreza Infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas. *Cuadernos de Ciencias Sociales* (140). Obtenido de <http://www.flacso.or.cr/index.php/publicaciones-jb-br-jb-i-labor-editorial-jb-i/cuadernos/323-cuaderno-no-140>
- Molyneux, M. (1 de mayo de 2007). Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State? *Gender and Development Programm Paper*(1). Obtenido de [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=BF80E0A84BE41896C12573240033C541&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/BF80E0A84BE41896C12573240033C541/\\$file/Molyneux-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=BF80E0A84BE41896C12573240033C541&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/BF80E0A84BE41896C12573240033C541/$file/Molyneux-paper.pdf)
- Naciones Unidas, CEPAL & Unicef. (Diciembre de 2010). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/S2010900.pdf?sequence=1>
- Neufeld, L., Sotres, D., Gertler, P., Tolentio, L., & Jiménez, J. (2005). Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales. En B. Hernández, & M. Hernández (Edits.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004 Tomo III*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- O'Donnell, A., & Britos, S. (2002). La crisis, el hambre y el mañana. *Boletín CESNI*, 12.
- ONU. (2008). Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Ref. HRI/MC/2008/3. Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". San Salvador: Organización de Estados Americanos.
- Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo N.º 87*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L. (Ed.). (2010). Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *Serie Políticas Sociales 159*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L., & Zibecchi, C. (Edits.). (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado*. Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación. (28 de abril de 2003). Decreto 1018. *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Programa Nacional de Nutrición y Alimentación*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación. (29 de octubre de 2009). Decreto Nacional 1602. *Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires, Argentina.

- Principi, N. (mayo de 2004). *Hambre más urgente Vs. Hambre cero*. Recuperado el 29 de julio de 2014, de sitio web del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341439310.pdf>
- República de Argentina. (2 de octubre de 1996). Ley 24714. *Régimen de Asignaciones Familiares*. Buenos Aires, Argentina.
- República de Argentina. (27 de diciembre de 2002). Ley 25724. *Programa de Nutrición y Alimentación*. Buenos Aires: B. O. de 16 de enero de 2003.
- República de Argentina. (22 de diciembre de 2011). Ley 26737. Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales. Buenos Aires, Argentina.
- República de Argentina. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 29 de julio de 2014, de sitio web de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf/argentina.pdf>
- Serrano, C. (agosto de 2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. *Serie Mujer y Desarrollo 70*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5790/S057559.pdf?sequence=1>
- Valencia-Lomelí, E. (2008). Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations. *Annual Review of Sociology*, 34, 475-499.
- Zibecchi, C. (2008). Pobreza, ciudadanía y género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres "beneficiarias" de programas de transferencia de ingresos. *Pensares, Publicación del CIFFyH(5)*.
- Zibecchi, C. (2010). Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores. En L. Pautassi (Ed.), *Perspectivas de Derechos, políticas públicas e inclusión social: Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Zibecchi, C., & Mouriño, C. (2012). Provisión de cuidado y satisfacción de necesidades alimentarias. Un abordaje desde las estrategias desplegadas. En L. Pautassi, & C. Zibecchi (Edits.), *Provisión de cuidado y satisfacción de necesidades alimentarias. Un abordaje desde las estrategias desplegadas*. Buenos Aires.



## Capítulo V

# Estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina\*

*Delfina Beguerie<sup>\*</sup>; Karina Carpintero<sup>\*\*</sup>  
Belén Donzelli<sup>\*\*\*</sup>; Magdalena Inés García Rossi<sup>\*\*\*\*</sup>  
Joaquín Mogaburu<sup>\*\*\*\*\*</sup>; Siro De Martini<sup>\*\*\*\*\*</sup>; Úrsula C. Basset<sup>\*\*\*\*\*</sup>*

- 
- <sup>\*</sup> El artículo es resultado final del proyecto de investigación “El Estado del arte del Derecho a la Alimentación en la Argentina”, realizado entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y el programa de Derechos Humanos de la Universidad Católica Argentina (Facultad de Derecho).
- <sup>\*\*</sup> Investigadora. Abogada (UCA). Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Buenos Aires. Becaria UCA en el Programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos (Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la American University). Asistente de docencia en Derecho Constitucional en la Universidad de San Andrés y la Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: delfinabeguerie@hotmail.com.
- <sup>\*\*\*</sup> Investigadora. Abogada (UCA). Maestranda en Derechos Humanos y Derecho Constitucional por la Universidad de Palermo. Docente Adscripta en Derechos Humanos en la Universidad Católica Argentina. Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires. Correo electrónico: karinacarpintero@gmail.com.
- <sup>\*\*\*\*</sup> Investigadora. Abogada (UCA). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas, por la Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales. Especialización en Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (en curso). Profesorado Superior en la Universidad Católica Argentina (en curso). Docente Adscripta en Derechos Humanos en la Universidad Católica Argentina. Miembro Investigador del Centro de Investigaciones del Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: belen.donzelli@gmail.com.
- <sup>\*\*\*\*\*</sup> Investigadora. Abogada (UCA). Especializada en Derecho Administrativo (Universidad de Buenos Aires). Maestría en Derecho Administrativo y Administración pública. Docente en la Universidad Católica Argentina y en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: magui\_igr@hotmail.com.
- <sup>\*\*\*\*\*</sup> Abogado y Profesor en Historia (UCA). Funcionario del Poder Judicial de la Nación. Docente investigador del Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Programa de Historia de la Iglesia en la Argentina Contemporánea, de la Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: jmogaburu@gmail.com.
- <sup>\*\*\*\*\*</sup> Director de proyecto. Abogado (UCA). Especialista en Derechos Humanos. Director del Centro de Investigación en Sistema Interamericano de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires. Correo electrónico: siroldemartini@uca.edu.ar.
- <sup>\*\*\*\*\*</sup> Coordinadora académica del proyecto. Abogada (Universidad de Buenos Aires), Doctora en Ciencias Jurídicas (Ph.D. –UCA) Profesora con Dedicación Especial a la Investigación y Directora del Centro de Estudios sobre Derecho de familia (UCA). Correo electrónico: ucbasset@gmail.com.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo dar a conocer una versión abreviada de la investigación que fuera desarrollada por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina bajo el primer ciclo de investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).

Cabe destacar que dicho trabajo consistió en reflejar el estado del arte en torno al Derecho a la Alimentación en la Argentina en materia legislativa, jurisprudencial y doctrinal, de lo que se dará cuenta a continuación, intentando dar un diagnóstico de la situación actual de este derecho fundamental, en aras de proponer, en un mediano plazo, respuestas más acabadas para su plena satisfacción.

Es necesario, en primer lugar, realizar algunas precisiones metodológicas relacionadas con el estado del arte jurisprudencial, dado que allí surgieron, luego de relevar genéricamente la jurisprudencia nacional y provincial, dos tendencias. La primera indicaba que la mayor cantidad de casos parecía producirse en la Ciudad de Buenos Aires. La segunda, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (instancia suprema de apelación federal), aunque había desarrollado interesante jurisprudencia en materia de derechos económicos y sociales, no contaba con precedentes relevantes sobre este tópico.

En segundo lugar, en los primeros estadios del análisis jurisprudencial de este trabajo, se advirtió igualmente que con anterioridad a un determinado punto histórico (en torno al año 2000), los casos que guardaban analogía o semejanza teórica con el derecho a la alimentación no respondían específicamente al perfil que el mismo esboza hoy de manera relativamente homogénea en la doctrina y jurisprudencia nacional y comparada. Vale decir, las notas definitorias de los casos que rozaban el asunto no se enrolaban en la categoría de un reclamo por una garantía fundamental emergente del derecho internacional y, como tal, no constituían antecedentes estrictamente relevantes en torno al objeto de esta investigación. Los antecedentes más remotos y específicamente pertinentes recién emergían con alguna nitidez conceptual hacia el año 2000.

De allí que se haya optado por concentrar la investigación jurisprudencial en el ámbito geográfico del fuero de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Téngase presente que desde la última reforma de la Constitución Argentina acaecida en 1994, la Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República, goza de un estatus que la asemeja a las provincias autónomas existentes en el territorio nacional.



con la salvedad del análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, limitando temporalmente el análisis hasta el 2000. En cuanto al estado del arte en la legislación, se ha circunscrito su análisis a los mismos criterios geográficos y temporales que para la jurisprudencia (legislación de la Ciudad de Buenos Aires y de la Nación). Además, en el afán de cumplir con el propósito de la presente investigación, solo se hará referencia a la legislación vigente a la fecha de entrega del presente trabajo<sup>2</sup>.

En cuanto al estado del arte en la doctrina, la segmentación también ha sido temporal, a fin de lograr homogeneidad con el relevamiento jurisprudencial. No se advirtieron razones para sesgar el objeto a un determinado marco geográfico, ya que el análisis doctrinal admite, sin riesgo de desvirtuar la metodología elegida, el recurso a toda la doctrina nacional publicada.

A fin de asegurar la exhaustividad del trabajo, los miembros del equipo de investigación han entrecruzado datos de los relevamientos parciales con frecuencia mensual. De esta forma hemos podido retroalimentar las distintas secciones de la investigación con los resultados de las otras secciones, así como complementar los enfoques parciales con una visión de conjunto.

## 5.1 CONCEPTO DE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Antes de avanzar, parece imprescindible transparentar qué concepto de derecho a la alimentación se ha tomado como punto de partida de este trabajo. Debe entenderse que abarca tanto el derecho a una alimentación adecuada como el de ser protegido contra el hambre<sup>3</sup>.

El derecho a la alimentación es considerado en este trabajo desde la perspectiva de la justicia distributiva, como derecho humano económico-social y cultural. Con todo, cabe una digresión al respecto de esta última afirmación.

### 5.1.1 Bifrontalidad público-privada (distributiva-conmutativa) del derecho a la alimentación

Uno de los aspectos más notablemente omitidos en el abordaje del derecho a la alimentación es su bifrontalidad público-privada. El desarrollo doctrinal y judicial contemporáneo invoca el derecho a la alimentación tan solo en el plano público-distributivo, sin advertir con suficiente claridad la trascendencia de

<sup>2</sup> Vale la pena destacar que para la presente publicación, datada en agosto de 2014, no se han producido cambios en la materia, y sigue vigente lo expuesto en diciembre de 2012.

<sup>3</sup> Cfr. Naciones Unidas (1966: artículo 11). Asimismo, véase: (Golay, 2009).

la interacción público-privado que ya es objeto de análisis ante los problemas demográficos que ofrecen los países desarrollados<sup>4</sup>.

En este sentido, la idea de solidaridad social se continúa e interactúa necesariamente con la de solidaridad familiar. En la medida en que la solidaridad privada funcione de manera eficaz, el Estado verá disminuido el peso de su respuesta, contando con más recursos para casos extremos que requieran su intervención directa. De modo que, a nuestro modo de ver, un análisis que pueda dar cuenta eficaz del derecho a la alimentación deberá incluir ambos extremos: la respuesta pública y directa del Estado y la justiciabilidad entre privados (justicia conmutativa) en virtud de la exigibilidad del deber de solidaridad familiar en un contexto social dado. Ambos ejes de análisis interactúan inescindiblemente, y el debilitamiento de uno de ellos incide necesariamente en la hipertrofia del otro.

Debido a la extensión de este trabajo ha sido imposible abordar el segundo eje (la dimensión privada del derecho a la alimentación), que quedará necesariamente relegada a un paso posterior de análisis, que creemos ineludible. Nos parece que un trabajo de esta naturaleza solo quedaría completo si se analizaran además de las respuestas directas del Estado, la ejecutoriedad de los alimentos en virtud de la solidaridad familiar, y la regulación y extensión de la responsabilidad entre los miembros de la sociedad en el marco de las relaciones jurídicas de derecho privado.

### 5.1.2 Informe sobre la seguridad alimentaria en la Argentina. Hogares urbanos. Año 2011-2012

Como complemento a este informe, puede encontrarse en anexo un informe elaborado –en el mismo contexto temporal abordado– sobre el tema de la seguridad alimentaria por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. El sustrato social que justifica la importancia de estudiar los alcances del derecho a la alimentación en la Argentina se funda en el hecho de que la inseguridad alimentaria todavía constituye un problema ampliamente extendido en determinados espacios regionales, sectores sociales y grupos de población a escala nacional, sin que el fun-

---

<sup>4</sup> Además de la trascendencia de las XIV Jornadas de la *International Society of Family Law*, celebradas en Lyon en 2011, dedicadas a las “Solidaridades intergeneracionales”; merece destacarse una reciente publicación francesa que también abordó el tema de la solidaridad con un equipo de trabajo de derecho público y privado, considerando que ambas miradas son inescindibles para afrontar la problemática de fondo. Cfr. (Le Borgne-Uguen & Rebourg, 2012).

cionamiento de los mercados, el sistema de seguridad social y las políticas públicas, más allá de algunos importantes avances recientes, garanticen su efectiva erradicación.

### 5.1.3 Breve introducción al sistema legislativo y judicial argentinos

En 1853<sup>5</sup>, los estados provinciales que componen la República Argentina adoptaron la forma de Estado federal<sup>6</sup> y delegaron al Gobierno central ciertas facultades de gobierno, legislativas y judiciales, reservándose el poder restante<sup>7</sup>. En el año 1994, con la última reforma constitucional, a la Ciudad de Buenos Aires se le otorgó autonomía y autarquía. No es propiamente una provincia (Estado federal originariamente previsto en la Constitución Nacional), y por ello no termina de equipararse a estas en el estatuto jurídico conferido por la Carta Magna. Estrictamente, constituye un tercer orden organizativo de potestades<sup>8</sup>. Desde la decisión de crear la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta la actualidad, ha predominado una tendencia consistente en amplificar las potestades y recursos transferidos a la ciudad en un proceso aún vigente que no ha terminado<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> El 1º de mayo de 1853 se promulgó la actual Constitución Nacional.

<sup>6</sup> El artículo 1º de la Constitución Nacional Argentina declara que: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

<sup>7</sup> Los artículos 5º y 121º de la Constitución Nacional – ejes del sistema federal- disponen respectivamente: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones [...]” y “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

<sup>8</sup> El artículo 129 de la Constitución ordena que “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”.

<sup>9</sup> El 5 de marzo de 1998 mediante la sanción de la ley 7 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires titulada “Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” se dio origen a los órganos del poder judicial con jurisdicción en la ciudad y con competencia en las materias indicadas en el artículo 7 de la citada ley (en lo civil, en lo comercial, del trabajo, en lo penal, contravencional y de faltas, en lo contencioso administrativo y tributario, en lo Penal Juvenil, de Vecindad, Electoral, de Menores). Sin perjuicio de las disposiciones legales, conformes con la Constitución de la Ciudad y la Constitución Nacional, en la actualidad solo se han puesto en funcionamiento el fuero penal, contravencional y de faltas, el fuero electoral y el contencioso administrativo y tributario. Así en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a diferencia de lo que ocurre en las provincias, la competencia ordinaria o del derecho común se distribuye entre tribunales nacionales y locales.

Proyectada esta complejidad política sobre las potestades legislativas, interesa mencionar que se traduce en tres tipos de normas: a) *normas dictadas por las legislaturas locales* sobre aquellas cuestiones que no han delegado a la Nación, en el caso de las provincias, o que no le han sido transferidas, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; b) el denominado *derecho común*, que son aquellas normas dictadas por el Congreso Nacional de manera uniforme para todo el país; y, c) el *derecho federal*, que son las normas que la Constitución Nacional encarga dictar al Congreso Nacional y cuya aplicación en los casos concretos encomienda a los jueces federales. Son leyes materialmente federales, por su contenido, aunque su calificación como tal no siempre es clara. Puede señalarse como una de sus notas características la interjurisdiccionalidad del asunto<sup>10</sup>.

## 5.2 ESTADO DEL ARTE EN LA LEGISLACIÓN

Con esta sección inauguramos los capítulos centrales de la investigación. A continuación se analizan los diversos estratos legislativos en los que pueden encontrarse ecos de la protección del derecho a la alimentación.

### 5.2.1 La Constitución de la Nación Argentina y los pactos internacionales sobre derechos humanos

La Constitución Nacional Argentina no posee una cláusula que reconozca de modo expreso el derecho a la alimentación. No obstante, existe un reconocimiento implícito, derivado del reconocimiento de otros derechos<sup>11</sup>.

Ahora bien, no obstante ello y conforme ya fuera expuesto en cuanto a la carencia de una cláusula expresa en la Constitución Nacional, la reforma de la Constitución de la República Argentina en el año 1994, mediante su artículo 75 inciso 22, ha incorporado diversos instrumentos internacionales que tutelan los derechos humanos, con jerarquía constitucional, en las condiciones de su vigencia. Los derechos referidos a la alimentación, presentes en los tratados internacionales, se entienden complementarios y con el mismo estatuto jerárquico que las normas constitucionales (salvo la primera parte de la Constitución Argentina, que tiene jerarquía mayor). Así pues, conviven en

---

<sup>10</sup> Para mayor profundidad de la cuestión ver: Gondra, Jorge M., *Jurisdicción Federal*, Buenos Aires, 1944, Edición de la Revista Jurisprudencia Argentina, pp. 49-53, 63 y ss.

<sup>11</sup> En ese sentido, artículos 14 bis, 41 y 42. Asimismo, ver en lo pertinente el estudio comparado realizado por la Oficina Jurídica de la FAO sobre las constituciones nacionales de la región - <http://www.fao.org/>

ese sentido instrumentos que forman parte del sistema universal de protección con aquellos que son propios del orden interamericano<sup>12</sup> y que contienen dentro de su catálogo de derechos la mención sobre la prerrogativa bajo estudio. Las normas que integran el bloque de constitucionalidad tienen incidencia directa (horizontal aunque con jerarquía idéntica a la Constitución Nacional).

El derecho internacional de los derechos humanos –tanto el incorporado al derecho nacional, como el derecho blando emanado de organismos internacionales– ha tenido un fuerte impacto en el orden doméstico, lo que ha provocado un intenso debate en el seno de nuestra Corte Suprema de la Nación<sup>13</sup> en materia de su aplicabilidad. Aunque sin dudas ello escapa al objeto del presente informe y más aún a reflexionar sobre la fuerza vinculante o no de los estándares, resulta imperioso mencionar que hay consenso en cuanto a que los mismos deben ser como mínimo *considerados* en el orden doméstico, más allá del valor que se les otorgue, ya sea como guía o como dogma de fe<sup>14</sup>, y acogiendo o no la teoría del margen nacional de apreciación de los Estados<sup>15</sup>. Ello en el particular encuentra sentido en tanto la hermenéutica internacional ha sido muy enriquecedora al respecto<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, RES. 217 A, III; Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, aprobado por la República Argentina por Ley 23.313/1986, del 13 de mayo; Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la República Argentina conforme Ley 23.849/1990 del 22 de octubre; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la República Argentina por Ley 26.171/2006 del 11 de diciembre; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la República Argentina por Ley 26.378/2008 del 9 de junio. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la ciudad de Bogotá, Colombia, 1948; Convención Americana de los Derechos Humanos, aprobada por la República Argentina mediante la Ley 23.054/1984 del 27 de marzo; Protocolo de San Salvador, aprobado por la República Argentina mediante Ley 24.658/1996 del 17 de julio.

<sup>13</sup> En ese sentido ver: Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 315:1492; 318:514; 319:1840; 321:3555; 323:4130; 327:5668; 328:2056; 328:3399; 330:3248; entre tantos otros (disponibles en la página web oficial [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)).

<sup>14</sup> Al respecto, véase: Francisco Pont Vergés - Siro De Martini (h), *Valor de los pronunciamientos de los órganos de derechos humanos previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos*, en *El Derecho*, Buenos Aires, 7, 8 y 9 de agosto de 2009.

<sup>15</sup> Francisco R. Barbosa Delgado, “Los límites a la doctrina del margen nacional de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de las minorías étnicas y culturales”, *apud: Revista Derecho del Estado* n° 26, enero a junio de 2011, pp. 109-110 y Alfonso Santiago, *Neoconstitucionalismo*, sesión privada del Instituto de Política Constitucional, Buenos Aires, 3 de abril de 2008, p. 22.

<sup>16</sup> Así entre otros ejemplos: Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en tanto desarrolla con carácter interpretativo el concepto del derecho a alimentación adecuada, o la interpretación desarrollada por la Corte Interamericana de

### 5.2.2 Legislación nacional

En este segmento, en orden a la brevedad, solo referiremos la legislación actualmente vigente y que mayor incidencia ha tenido en la materia, considerando particularmente los planes de acción que se crearon a partir de las mismas y la que ha causado mayor impacto en su justiciabilidad.

Así, cabe destacar en primer término la Ley 12558 (República Argentina, 1938), la cual se ocupa de la creación de una Comisión Nacional de Ayuda escolar, orientada al “cuidado de la salud física y moral de la niñez en edad escolar, especialmente en las provincias del Norte y territorios nacionales” (artículo 1°). En lo que aquí concierne, la ley enumera entre las funciones de la Comisión, la de “distribuir por intermedio de los directores de escuela o de las cooperadoras escolares, según lo crea conveniente, los subsidios para la alimentación de los niños” (artículo 5° “e”).

Luego, con el dictado de la Ley 20.445 (República de Argentina, 1973), se implementó el “Programa destinado a la protección de la maternidad y la minoridad”, el cual fijaba entre sus objetivos sustanciales, el de garantizar:

[...] La asistencia alimentaria destinada a prevenir y tratar la desnutrición infantil y materna con la entrega de leche en polvo al 70% de los menores de cinco (5) años de los grupos más expuestos” (artículo 1°). Resta decir que dentro del reconocimiento del binomio madre-hijo, en el año 2001 se sancionó la Ley 25459 llamadas “Requisitos que deberá cumplir la leche entera en polvo distribuida a niños y mujeres embarazadas en los programas alimentarios implementados por el gobierno nacional (República de Argentina, 2001).

Por otra parte, la Ley 23767 (República de Argentina, 1989), de “Implementación del Programa Denominado Políticas Sociales y Comunitarias”, desarrolló un “programa destinado a atender las necesidades alimentarias, sanitarias, asistenciales, habitacionales y/o locativas de los sectores sociales más carenciados del país, con fomento de la promoción y la solidaridad sociales y la participación comunitaria” (artículo 1°). En el mismo año se promulgó la Ley 23746 (República de Argentina, 1989), de “Pensión Vitalicia a madres de más de siete hijos”, que reconoce el derecho de las madres con cierta cantidad de hijos a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, luego de cubrir ciertos requisitos que la propia ley enuncia.

---

Derechos Humanos en el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala) - Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 144 - en tanto construyó una interpretación amplia del derecho a la vida como el derecho a gozar de una vida digna.

Posteriormente a ello, y considerando las particularidades del presente artículo, conviene detenernos en el contexto sociopolítico que subsumió a la Argentina en la fuerte crisis del año 2001, en tanto resultó fundamental el dictado de normas que permitieran tornar operativos de manera inmediata, los derechos elementales de la persona humana.

Así, el 15 de enero de 2002, se declaró la “Emergencia Alimentaria Nacional” mediante el Decreto Presidencial 108/2002<sup>17</sup>, a partir del cual se creó el Programa de Emergencia Alimentaria<sup>18</sup> destinado a la distribución de alimentos para “la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia”, financiado con presupuesto nacional<sup>19</sup>.

Luego, la Ley 25724 (República de Argentina, 2002), de “Declaración de Emergencia Alimentaria Nacional”, instituyó el “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación “El Hambre más Urgente”<sup>20</sup>, el cual está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños, y adolescentes hasta los catorce años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos, desde los setenta años, en situación de pobreza<sup>21</sup>. Especialmente, la ley establece la prioridad de las mujeres embarazadas y niños hasta los cinco años de edad (artículo 2° *in fine*). El Programa instituye autoridades de aplicación en el ámbito nacional, provincial y municipal con las respectivas responsabilidades que fija para cada uno de estos órdenes.

Por otro lado, la ley establece un plazo de 30 días desde su promulgación para la confección de los planes nutricionales y dispone:

[...] La unificación y coordinación, a partir de la sanción de la presente ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de

<sup>17</sup> Decreto n° 108/2002 (B.O. 16/1/2002). El decreto fue dictado invocando la delegación efectuada por el poder legislativo el 1° de enero de ese año en virtud de la emergencia que atravesaba el país (después del llamado “corralito financiero” y antes del conocido “corralón financiero”).

<sup>18</sup> Actualmente el programa está vigente en virtud de múltiples prórrogas legislativas. La última fue efectuada por la ley 26.729 (B.O. 28/12/2011) hasta el 31 de diciembre de 2013.

<sup>19</sup> Mediante una reasignación de partidas presupuestarias efectuada por el propio poder ejecutivo en el citado decreto.

<sup>20</sup> El Programa de Nutrición fue creado para cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, y atender las necesidades básicas de la población en condiciones de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia por medio de la provisión directa de alimentos.

<sup>21</sup> El artículo 2° establece que se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional (artículo 12).

Finalmente, la ley dicta un capítulo destinado al financiamiento del programa, constituyendo en su decreto reglamentario el orden en que se procederá a abastecer las necesidades alimentarias, conforme a las categorías dispuestas y, si bien especifica que la implementación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación:

Surge para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, debería trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población, mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo (República Argentina, 2003).

En el 2009, se sancionó la Ley 26588 (República de Argentina, 2009) que resulta un marco de protección para la enfermedad celíaca cuyo objeto radica en declaración de interés nacional a la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca, su difusión y el acceso a los alimentos libres de gluten (artículo 1). Además, esta ley promueve “la concienciación sobre la celiaquía y con los organismos públicos nacionales competentes promover medidas de incentivo para el acceso a los alimentos libres de gluten” (artículo 11) (República de Argentina, 2009).

Complementariamente, en el marco de la Ley Nacional de Educación, 26606 (República Argentina, 2006), los artículos 100 a 102 establecen el desarrollo “de opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente ley” y reconoce a “Educar Sociedad del Estado como el organismo responsable del desarrollo de los contenidos del Portal Educativo creado en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología” (Ministerio de Educación). A través de esa iniciativa se llevaron adelante durante el año 2012, recursos para docentes a los efectos de difundir desde distintas asignaturas (Ministerio de Educación, 2012A) (Ministerio de Educación, 2012B) del plan de estudios del ciclo lectivo tanto de nivel primario como secundario, los distintos aspectos que hacen al contenido del derecho a la alimentación adecuada.

Asimismo, se promulgó la Ley 26873 (República de Argentina, 2013) de “Lactancia Materna. Promoción y Concienciación Pública” cuyo objeto versa



sobre “la promoción y la concientización pública acerca de la importancia de la lactancia materna y de las prácticas óptimas de nutrición segura para lactantes y niños de hasta dos (2) años”. A su vez, dentro de sus alcances se dispone en su artículo 2°:

c) [d]ifusión y accesibilidad a la información a los efectos de la concientización pública, en especial de las mujeres embarazadas” y entre sus objetivos destacamos principalmente la intención de “d) [d]ifundir la importancia de los beneficios de la lactancia materna por medio de campañas y por todos los medios que arbitre la autoridad de aplicación; [...] n) [d]ifundir el Código Internacional de Sucesdaneos de la Leche Materna, conforme lo establecido por el Código Alimentario Argentino, Ley 18284 y sus normas complementarias.

Además, es pertinente mencionar la iniciativa del Frente Parlamentario contra el Hambre en la Argentina, que a instancias de la diputada Liliana Parada ha convenido en presentar un anteproyecto de ley denominada “Derecho a la Alimentación adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria”, que tal como su titulación lo indica ha estado enfocada en tales materias que si bien queda por fuera del objeto de este trabajo, la mencionamos aquí, ya que complementa la normativa vigente en esta materia con el enfoque que hace al contenido del derecho a la alimentación<sup>22</sup>.

En síntesis, puede concluirse que si bien la legislación nacional esboza con precisión el carácter exigible del derecho humano a la alimentación, existen situaciones en las que la carencia de requisitos formales puede relativizar el efectivo goce del mismo, para lo que, en nuestro orden legal, corresponde acudir a los preceptos constitucionales y a los pactos internacionales sobre derechos humanos.

### 5.2.3 Legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>23</sup>, en su artículo 20, reconoce expresamente, y de manera más amplia que la propia Constitución Nacional, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) disponiendo

<sup>22</sup> Véase: Ley 26396. “Trastornos alimentarios”. B.O. 3 de septiembre de 2008. Número: 31481. (Artículo 1 y 3 inc. h, i, j); Ley 26888. Programa Nacional para la Prevención de la Enfermedad HLB. Creación. Sancionada: 11 de septiembre de 2013. Promulgada: 2 de octubre de 2013. Mayor información disponible en el sitio de la Administración Nacional de Alimentación, Medicamentos y Tecnología (ANMAT): [http://www.anmat.gov.ar/webanmat/normativas\\_alimentos.asp](http://www.anmat.gov.ar/webanmat/normativas_alimentos.asp)

<sup>23</sup> Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Sancionada el 1° de octubre de 1996.

que: “Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente [...]”.

A esto le ha sucedido una sustanciosa serie de normas, que introducen diversos programas orientados a dar operatividad a los DESC en general y al derecho a la alimentación en particular:

Así, la ley 105 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1998) instituye el “Programa de Estudio y Evaluación de los Servicios de Asistencia Alimentaria y Nutricional a la Población en Situación Vulnerable o Crítica” y tiene por objeto centralizar la información habida en relación con los distintos planes de alimentación, ejecutados por las secretarías de Salud, Educación y Promoción Social, a fin de diseñar un mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta las franjas sociales con necesidades básicas insatisfechas<sup>24</sup>.

Esta ley es complementaria de la Ordenanza 52117 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1997). Dicha Ordenanza implementa el Plan “Diagnóstico y seguimiento de la Situación Nutricional” de la Ciudad de Buenos Aires, entre niños de 0 a 13 años y mujeres embarazadas, a cargo de la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 1), y para su implementación y desarrollo se previeron la formulación de encuestas sobre consumo de alimentos y un trabajo de campo sobre hábitos alimentarios y estado nutricional de la población, entre otros aspectos socioeconómicos.

Luego, la Ley 114 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1998), si bien se proyecta de manera general al tratamiento y la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires, hace referencia expresa al derecho a la alimentación poniendo en cabeza de la familia, la sociedad y el Gobierno de la Ciudad, el deber de “asegurar a niñas, niños y adolescentes, con absoluta prioridad, la efectivización de los derechos a [...] la alimentación [...] y en general, a procurar su desarrollo integral” (artículos 6 y 72).

Por otra parte, cabe destacar, por su particularidad, que por medio de la Ley 241 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1999), la Ciudad celebró el “Convenio entre la Ciudad de Buenos Aires y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”, cuyo artículo 1.º aprueba el “Memorándum de Entendimiento entre la Ciudad de Buenos Aires y la

---

<sup>24</sup> Ordenanza 52117, B. O. N° 422 (21/10/1997).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”, y cuyo breve texto dispone:

1) Iniciar actividades encaminadas a que la FAO asista al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en: a. un programa de formación e investigación nutricional en alumnos del sistema educativo y zonas carenciadas de la Ciudad de Buenos Aires; y b. el establecimiento de un sistema descentralizado mixto (gobierno autónomo y sector privado) sobre calidad y seguridad de los alimentos. 2) Para lo anterior el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la FAO prepararán proyectos en que se especifiquen los servicios de asistencia técnica que la FAO proporcionará para alcanzar los objetivos y metas que se acuerden. Dichos servicios de asistencia técnica serán financiados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de un Fondo Fiduciario Unilateral. 3) Dichos proyectos establecerán los servicios profesionales que se requerirán, especificando los requisitos de los expertos, términos de referencia, duración, capacitación, equipo, etc. un programa de trabajo y el presupuesto del costo. 4) La FAO se hará cargo de los costos de sus expertos para la formulación de los proyectos.

En el 2003, con el marco normativo hasta ese momento desarrollado, el Gobierno local dio lugar a uno de los primeros antecedentes en materia de protección nutricional a través de la creación de la Unidad Proyectos Especiales de Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional<sup>25</sup>. Esta Unidad fue pensada para trabajar integralmente entre los distintos ministerios en una política pública transversal “con el fin de integrar y ampliar la cobertura sanitaria, social y educativa de los niños, niñas, adolescentes y embarazadas en situación de riesgo nutricional residentes en la Ciudad de Buenos Aires” (artículo 1°). El decreto que dio origen a la Unidad fue complementado por distintas iniciativas de los ministerios que intervinieron en su creación, desarrollando a través de programas específicos distintas acciones tanto

<sup>25</sup> Decreto 431/GCABA/03. 21 de abril de 2003. Con la vigencia de este marco normativo, y a partir de este decreto, en el año 2007 se llevó adelante un proceso judicial (Juzgado de Primera Instancia en lo CAyT 5, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/Amparo (Artículo 14 CCABA)” – Expediente 27599/0) que tuvo como objeto que se le ordenara al gobierno local “elaborar y mantener actualizado el mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad de Buenos Aires y remitirlo bimestralmente a la Legislatura de la Ciudad”. El mapa al que aludía la organización surge de la ley 105/98 ya mencionada y se consideraba que ello permitiría contar con “información suficiente y necesaria para definir la política de asistencia alimentaria para la Ciudad”. Véase: Resolución 932/GCABA/MSGC/11 (9/6/2011 – B. O. 3684) y Resolución 269/GCABA/MDSGC/11 (19/04/2011 – B. O. N° 3667). Ambas resoluciones por parte del Ministerio de Salud y Desarrollo Social respectivamente importaron acciones por parte del gobierno local en línea con lo requerido en dicho caso.

de difusión de información como de atención a necesidades específicas urgentes<sup>26</sup>.

Por otro lado, se han identificado programas de entrega inmediata de alimentos. En ese orden la Ley 1506 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004), aunque actualmente derogada, merece ser mencionada en tanto ha tenido una gran incidencia en el derecho y en todas las áreas analizadas, instituyó el “Programa Vale Ciudad”, con la finalidad de asistir a las familias que se encontraran en situación de emergencia alimentaria y vulnerabilidad social. Conforme al mismo, los beneficiarios podrían recibir mensualmente, durante un período de doce (12) meses, una chequera/plancha con vales canjeables en los locales integrantes de la Red de Pequeños Comercios Barriales y Ferias Itinerantes de Abastecimiento Barrial (FIAB).

Por las mismas razones cabe mencionar el Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familia, creado por el Decreto 1646/02 (República de Argentina, 2002), y consistente en la entrega directa de alimentos de la canasta básica con el objeto de mitigar los efectos de la crisis de emergencia social y económica. Asimismo, resta decir que, el mismo fue sucedido por el Programa “Ticket Social” (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008), consistente en la entrega de chequeras destinadas al canje directo por alimentos y otros artículos de aseo personal<sup>27</sup>.

Por su parte, la Ley 1878 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005) creó el Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho”, consistente en una prestación monetaria mensual<sup>28</sup> por hogar beneficiario para sostener

---

<sup>26</sup> Por ejemplo el Ministerio de Salud mediante la Resolución 2060/GCABA/MSGC/07 (modificada por la Resolución 2024/08) creó un Programa Nutricional “con el propósito de atender a la población materno infante juvenil con problemas nutricionales y realizar acciones de promoción de alimentación saludable, favoreciendo la programación de intervenciones y la evaluación de su impacto, en el marco de la estrategia de atención primaria, a fin de contribuir a la disminución de la morbimortalidad en estos grupos poblacionales” (artículo 1).

<sup>27</sup> El “Programa Ticket Social” destinado a asistir a la población de la Ciudad de Buenos Aires que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria.

<sup>28</sup> Las prestaciones monetarias del programa se efectúan a través del Banco Ciudad de Buenos Aires. La transferencia se realiza mediante la acreditación del monto en una cuenta bancaria destinada a tal efecto. Los montos de las prestaciones son los siguientes: En los casos determinados en el artículo 4°, inciso a): el monto de la prestación es el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la Canasta Básica Alimentaria estimada por el INDEC. La prestación se calcula según la composición del hogar, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio por hogar, de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto

el acceso a la alimentación, así como también la salud y la educación (cfr. Artículo 1 y 2 de la citada ley). De ese modo el artículo 8 de la norma dispone que la prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar, combustión necesaria para la cocción y útiles escolares”. Existe un orden de prelación que privilegia los sectores más cercanos a la línea de indigencia y los hogares con menores de edad, mujeres embarazadas o mayores de 65 años.

Finalmente en el 2011, fue promulgada la Ley 3704 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010), especialmente dedicada a la “Promoción y Prevención para una Alimentación Saludable en Niños y Adolescentes en edad Escolar”. Esta reciente normativa identifica como principal objetivo el de “promover la alimentación saludable variada y segura de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar a través de políticas de promoción y prevención” (cfr. artículo 1.º), para lo que identifica como autoridad de aplicación al Ministerio de Educación de la Ciudad (artículo 2º), a quien le encomienda la tarea de:

- a) Elaborar Pautas de Alimentación Saludable (PAS) específicas para los establecimientos educativos teniendo en cuenta los estándares difundidos por la OMS, organizaciones y profesionales especializados.
- b) Diseñar una Guía de Alimentos y Bebidas Saludables (GABS).
- c) Garantizar la educación en materia de alimentación y educación física.
- d) Coordinar políticas multisectoriales para promover la actividad física (conf. Artículo 3).

Correlativamente, el marco legal general de la Ciudad de Buenos Aires contempla otras normas que, si bien abordan indirectamente el derecho humano a la alimentación, evidencian con ello –al igual que lo hace la ley que acabamos de mencionar– el carácter propio de la interrelación de los derechos fundamentales<sup>29</sup>.

---

que no podrá ser inferior al establecido en el artículo 18, inciso a) de la ley 24714 y de la Ley 1669. En los casos determinados en el artículo 4º, incisos b) y c): el beneficio es del cincuenta por ciento (50%) de la Canasta Básica Alimentaria, considerando al adulto equivalente como parámetro para la estimación del beneficio, de acuerdo a los parámetros del INDEC. Para todos los casos de hogares beneficiarios con hijos de hasta dos (2) años de edad se considera como adulto equivalente por cada uno de los hijos en esta franja etaria, un monto que no podrá ser inferior al establecido en el artículo 18, inciso a) de la Ley 24714 y de la Ley 1669. La actualización de la prestación se realiza semestralmente en función de la variación de la canasta básica alimentaria según el INDEC. En el caso de ser beneficiarios del Plan Jefes de hogar o de otros subsidios que establezca la reglamentación, el monto asignado se adecuará proporcionalmente (artículo 8).

<sup>29</sup> Por ejemplo a través de la Ley Básica de Salud de la CABA, 153/99, se protegen otros aspectos del derecho a la alimentación vinculados a la seguridad alimentaria (artículo 3. a, 12.I, p. y v.)

Así, por ejemplo –y sin estar agotando con esto la totalidad de leyes, decretos y disposiciones que hacen un abordaje parcial en la materia bajo estudio–, la ley 337 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2000) que, en consonancia con la Ley nacional 23753 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1989), crea el “Programa de Prevención y Asistencia de la Diabetes de la Ciudad de Buenos Aires”, contempla entre las actividades orientadas al resguardo del derecho a la salud, la de “articular las medidas necesarias para estimular la actividad física y la correcta alimentación” (artículo 3 inciso f)<sup>30</sup>.

#### 5.2.4 Conclusión

Pese a los notables avances de los que da cuenta el revelamiento precedente, a la hora de realizar un balance de la legislación actualmente vigente, se perciben algunas deficiencias que obstaculizan la satisfacción efectiva de los derechos para los grupos sociales más desfavorecidos.

Es común referirse a esta discordancia entre letra y ejercicio efectivo como “discriminación de ventanilla”. Esta locución alude a la obstaculización institucional a raíz de la burocracia que exige la implementación de los programas ofrecidos por la legislación. Los trámites a llevar a cabo por las familias beneficiarias de los programas que instituyen las leyes se tornan tan rigurosos que su cumplimiento puede ser imposible. El mero traslado de un miembro adulto de un grupo familiar, desde una localidad marginada de la Ciudad de Buenos Aires, supone dificultades de carácter económico por las cuales, en numerosas ocasiones, la falta o insuficiencia de los documentos a presentar, generalmente dadas por desconocimiento involuntario de los requisitos, repercute en que finalmente no pueda asignarse el beneficio.

La jurisprudencia da cuenta de que en algunas ocasiones la legislación funciona mejor como un marco adecuado de acceso a la justicia, que como marco político de garantía no judicial del derecho a la alimentación (véase el apartado respectivo).

Si bien parece laudable y supone un avance que haya un marco legislativo adecuado para el acceso a la justicia, constituye una legítima aspiración que el orden normativo cumpla una función preventiva consistente en consolidar el acceso a los beneficios sin el recurso a la judicialización de la garantía estatal del derecho humano a la alimentación. En este sentido, es muy probable que los pasos a dar se dirijan más bien a examinar capilarmente los requisitos

---

<sup>30</sup> La referencia al derecho a la alimentación no se encuentra en la Ley nacional citada.

concretos de implementación de los beneficios, para asegurarse de que esa implementación no acabe por desmentir involuntariamente la letra de la previsión legal.

Finalmente, es necesario destacar que existen otros programas que, aunque no fueron desarrollados con el fin exclusivo de satisfacer el derecho a la alimentación tienen un innegable impacto en la problemática; entre ellos cabe destacar los programas de transferencias condicionadas de ingresos entre los cuales se destaca la Asignación Universal por Hijo para la protección social, creado mediante el Decreto 1602/2009.

### 5.3 ESTADO DEL ARTE EN LA JURISPRUDENCIA

Como anticipamos, la descripción del estado del arte en la jurisprudencia se circunscribe a la descripción de los casos en que se dirime el derecho a la alimentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por un lado, y ante los tribunales locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el otro. La indagación parte del año 2000<sup>31</sup> hasta el año 2011<sup>32</sup>. A pesar de la amplitud temporal del informe, los pronunciamientos judiciales que resuelven el derecho a la alimentación en cuanto derecho económico-social exigido al Estado, son pocos.

#### 5.3.1 Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En primer término cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el superior tribunal de la Nación y esta nota característica hace a su importancia institucional, ya que si bien en Argentina no existe ninguna norma que adopte el *stare decisis* vertical, la jurisprudencia que emana de dicho tribunal es la última intérprete de las normas constitucionales –entre las cuales está inserta el derecho a la alimentación–, y por otra parte, en que los casos examinados en la Corte Suprema de Justicia en relación con los derechos económicos y sociales, funcionan como esqueleto argumentativo análogo en materia del derecho a la alimentación. Por tanto, el análisis de los precedentes de la Corte Nacional en este tipo de derechos permite una

<sup>31</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció por primera vez en una causa el 15 de octubre de 1863. Los tribunales contencioso administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzaron a funcionar desde el año 2000.

<sup>32</sup> Debe tenerse presente que durante todos los meses de enero los tribunales judiciales en Argentina se encuentran en fería judicial, es decir, sin actividad jurisdiccional (salvo para situaciones de urgencia o casos penales). Por este motivo no hay información de enero del año 2012.

comprensión más profunda de la trama discursiva en la que se sustenta el derecho a la alimentación, pero, además, también desde el cuidadoso examen de los argumentos de la Corte puede evaluarse la proyección al futuro de los derechos económicos y sociales, especialmente del derecho que nos convoca.

El derecho a la alimentación ha sido desarrollado jurisprudencialmente de manera reciente y hasta el momento son pocos los precedentes de la Corte Suprema que abordan el tema.

El primer fallo en el que la Corte decidió respecto al derecho a una alimentación adecuada fue *“Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires Provincia de s/amparo”* (Sentencia Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires Provincia de s/amparo, 2002). La señora Ramos promovió una acción de amparo, por derecho propio y en representación de sus ocho hijos menores, contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Hospital Garrahan, en la cual reclamó sus derechos a una alimentación real concreta y efectiva”, salud, educación y vivienda digna. Junto con la acción de amparo solicitó una medida cautelar para que el Estado proveyera una cuota mensual alimentaria, asegurara la asistencia escolar de sus ocho hijos, y las prestaciones médicas necesarias para tratar una patología cardíaca de su hija de 10 años. Quedó expuesto en el expediente que el núcleo familiar padecía una situación de pobreza extrema y estructural, que impedía incluso que pudieran aprovechar los recursos de asistencia social proporcionados por el Estado. La medida cautelar solicitada por la actora no fue concedida y la Corte, por mayoría, rechazó la acción de amparo sin sustanciación por falta de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

La mayoría entendió que a pesar de la situación fáctica descrita respecto del tratamiento al derecho a la alimentación, la actora no acreditó haber agotado las vías para el reclamo administrativo de satisfacción de sus derechos. La Corte sostuvo que:

Semejante pretensión importa transferir a las autoridades públicas el cumplimiento de una obligación que tiene su origen en las relaciones de parentesco<sup>33</sup>, entendiéndose asimismo que “es en el ámbito de la administración de los planes asistenciales del Estado Nacional y provincial, donde la demandante debe acudir –en subsidio– para tratar de subvenir su afligente situación, canalizando sus apremiantes reclamos por las vías del sistema de la seguridad social” (§6). También se sostuvo que:

---

<sup>33</sup> La actora sostiene además que sería inconducente entablar una demanda contra los familiares obligados a los alimentos ya que no tienen medios para procurarse su propia subsistencia, amén de que solo dos de sus hijos han sido reconocidos por sus padres.



“el desamparo que expone la actora y en el que funda su presentación, si bien revelador de un dramático cuadro social, no puede ser resuelto por la Corte, toda vez que no es de su competencia valorar o emitir juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendado (Fallos: 300:1282 y 301:771), ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es a ella a la que la Constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del artículo 75, incisos. 18 y 32 (§7)<sup>34</sup>.

Los votos concurrentes de los ministros Petracchi y Bossert coincidieron con la mayoría en que la omisión de la parte actora en lo que se refería a la demostración de la existencia de un beneficio legal no podía ser suplida de oficio por la Corte. Sin embargo, identificaron un potencial beneficio al que la actora podía estar sujeta (en las previsiones de la Ley 23746 por medio de la cual se había instituido una pensión mensual, inembargable y vitalicia para las madres que tuviesen siete o más hijos).

En el voto minoritario de los jueces Fayt y Boggiano –destacable en su relación con los futuros pronunciamientos del alto tribunal–, se destacó que:

Una comprensión de esta doctrina que negara la posibilidad de solicitar judicialmente y frente a un caso concreto, el efectivo reconocimiento de los derechos humanos en cuestión no puede compartirse. Ello por cuanto, no se están requiriendo en el caso medidas de gobierno de alcance general, sino solo aquellas que a juicio de los peticionarios, daría satisfacción a sus derechos más primarios. En estas condiciones, dar curso al presente amparo tiende a posibilitar la efectiva preservación de los derechos invocados, en el entendimiento de que debe propenderse a la efectiva operatividad de los derechos humanos constitucionalmente consagrados y no generar situaciones que solo conducirían eventualmente, a interpretarlas como extremos fundantes de responsabilidades patrimoniales del Estado (Sentencia Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires Provincia de s/amparo, 2002).

<sup>34</sup> El artículo 75 de la Constitución de la Nación Argentina establece las atribuciones del Congreso, estipulando en los incisos citados: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo” y “Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”, respectivamente.

Analizando esta respuesta evasiva del más alto tribunal, a diferencia de otras causas que versaban sobre derechos sociales, como “*Campodónico de Beviacqua*”<sup>35</sup> o “*Asociación Benghalensis*”<sup>36</sup>, el académico argentino Christian Courtis advirtió que:

Es muy probable que la Corte se haya sentido inhibida de dar una solución judicial al cuadro planteado [...] por temor a un ‘efecto cascada’, que dirigiera al Tribunal un caudal importante de reclamos motivados en la emergencia social que atraviesa nuestro país.[...] Esta autoinhibición de la Corte contrasta con la respuesta ofrecida en casos en los que el pedido formulado es mucho más concreto y acotado; frente a esta hipótesis, el Tribunal ha accedido con mayor facilidad a la petición de los demandantes (Courtis & Ávila-Santamaría, 2009, p. 740).

El segundo caso resuelto por la Corte Suprema respecto del derecho a la alimentación fue “*Rodríguez, Karina Verónica c/Estado Nacional y otros s/ acción de amparo*” (2006). El caso tuvo una base fáctica similar a la del caso Ramos. Sin embargo, la señora Rodríguez encuadró su pretensión en una regulación legal distinta y su demanda fue recibida por una Corte renovada en su composición.

Karina Verónica Rodríguez en representación de sus hijos menores interpuso acción de amparo ante un Juzgado Federal local, demandando al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno o Municipio local a fin de que se llevaran a cabo las acciones necesarias para que sus hijos superasen el grave estado de desnutrición que los aquejaba. Concurrentemente, solicitó que se dictara una medida cautelar con el objeto de que se proveyeran los elementos necesarios tendentes a asegurar una dieta alimentaria adecuada y se realizaren los controles pertinentes a la evolución de la salud de los menores. Por razones procesales, el caso acabó en la Corte Suprema de justicia de la Nación.

<sup>35</sup> La Corte entendió en este caso que el Estado Nacional debía garantizar el derecho a la preservación de la salud con acciones positivas sin perjuicio de las obligaciones correspondientes a las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de medicina prepaga, condenando al Estado a cumplir con el sistema de protección integral de la discapacidad (Ley 22431) asegurando al menor carenciado el tratamiento médico que no podían suministrarle las personas de las que dependía ni la obra social a la que se hallaba afiliado.

<sup>36</sup> Aquí la Corte confirmó la sentencia dictada en primera instancia –consentida por la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal– que condenaba al Estado Nacional a cumplir con su obligación de asistencia, tratamiento y en especial suministro de medicamentos a las personas que padecían el virus VIH/SIDA; y asimismo la Corte admitió la legitimación activa de las asociaciones que desarrollan actividades contra el virus del SIDA, toda vez que el reconocimiento normativo del derecho a la salud alcanza no solo a la individual sino también a la colectiva.

La Corte concluyó que no mediaba incumplimiento del Estado Nacional por el desamparo expuesto por la actora y sus hijos menores<sup>37</sup>, toda vez que la Ley 25724 que creaba el programa de nutrición y alimentación nacional alegado por Rodríguez delegaba la ejecución del programa en cabeza de cada una de las provincias, con indicación de acciones precisas a cargo de los municipios. La Corte entendió que las provincias tenían, entre otras funciones, la de impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar el acceso de toda la población, especialmente a los grupos vulnerables, y promover la creación de centros de provisión y compra regionales, mientras que competía a los municipios inscribir a los destinatarios del programa en un Registro Único de Beneficiarios e implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar propugnada por dicha ley. A pesar de declararse incompetente respecto del fondo por no involucrar el caso al Estado Nacional (que por razones de delegación de funciones en las Provincias y Municipios, el tribunal consideró falta de legitimación pasiva), el tribunal hizo lugar a la medida precautoria solicitada “por la cual se ordene a los demandados a proveer en forma inmediata los elementos necesarios para asegurar una dieta alimentaria y se realicen controles de la evolución de la salud de los menores” (Sentencia Karina Verónica Rodríguez c/ Estado Nacional y otros s/acción de amparo, 2006, §55).

En la misma tesitura que la causa *Rodríguez*, se resolvieron los casos “Esquivel, Roberto y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo” (2006) y “Quiñone, Alberto Juan c/ Buenos Aires, Provincia de s/ amparo” (2006), en los cuales la Corte se remitió a los fundamentos y conclusiones propuestos en *Rodríguez*, declarándose incompetente respecto del fondo pero haciendo lugar a las medidas cautelares, incluso en los mismos términos.

El conflicto más reciente resuelto en materia de alimentación es el caso Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento. Expte: D. 587. XLIII del 18 de septiembre de 2007. Este caso fue el primero sobre derecho a la alimentación originado por una comunidad indígena argentina. En lo sustantivo el precedente continúa el lineamiento de *Rodríguez*, haciendo lugar a la medida cautelar solicitada frente a una situación de pobreza estructural. Un aspecto destacable del caso

<sup>37</sup> A pesar del precedente alternativo en el caso *Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ amparo Ley 16986* (01 de junio del 2000), la Corte – con los votos de Belluscio, López, Bossert, Moliné O’ Connor, Boggiano y Vázquez (Disidencia de Nazareno, Fayt y Petracchi).

fueron las reparaciones otorgadas, que trascendieron la cuota alimentaria mensual y exigieron planes de acción de cada uno de los demandados con informes periódicos sobre sus avances<sup>38</sup>. Todas las medidas mencionadas fueron incluidas a modo de sentencia cautelar y sin que exista una declaración de competencia por parte de la Corte.

Se iniciaron las actuaciones a instancias del Defensor del Pueblo de la Nación, quien demandó al Estado Nacional y a una Provincia del noreste argentino, a fin de que se los condenara a adoptar las medidas que resultaren necesarias para modificar la condición de vida de los habitantes de una región de la provincia, donde la mayoría de sus habitantes eran miembros de comunidades Tobas<sup>39</sup>. El Defensor argumentó que la mayoría de los miembros de esta comunidad estaban sumidos en una situación de emergencia extrema, con sus necesidades básicas y elementales insatisfechas, a raíz de la inacción del Estado nacional y provincial (§72). Junto con la promoción de la demanda, el Defensor del Pueblo de la Nación solicitó que se le hiciera lugar a una medida cautelar en los siguientes términos, transcritos para evidenciar su amplitud:

Se ordene a la Provincia del Chaco y al Estado Nacional que realicen las acciones destinadas a cubrir las necesidades básicas de estos pobladores, para lo cual requiere que se envíe personal idóneo y suficiente para la asistencia médica, medicamentos, alimentos y agua potable en cantidades necesarias, equipos para la fumigación de plagas, ropa, frazadas, colchones, etc. en cantidades suficientes, y que de manera periódica y documentada los demandados acrediten las acciones que efectivamente concreten.

En esta oportunidad la Corte<sup>40</sup> resolvió en menos de veinte días<sup>41</sup>:

Requerir a los demandados para que en el plazo de treinta días informen al Tribunal, con relación a las medidas de protección de la comunidad indígena afectada, debiendo detallar las comunidades que pueblan esos territorios y la cantidad de habitantes que las integran; el presupuesto para la atención de los asuntos indígenas y el destino de los recursos fijados en las leyes respectivas; la ejecución de programas de sa-

<sup>38</sup> En la causa “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*” (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (M. 1569. XL.) 30 de agosto de 2006. la Corte comienza a aplicar este tipo de reparaciones.

<sup>39</sup> La Comunidad aborígen Toba habita en el noreste de la Provincia argentina del Chaco.

<sup>40</sup> En mayoría formada por los ministros Lorenzetti, Fayt, Petracchi, Maqueda y Zaffaroni.

<sup>41</sup> Es de notar que estos plazos son llamativamente rápidos si se comparan a la duración regular de trámite de un recurso que llega a la Corte. La causa se inicia el 30 de agosto del 2007 y fue resuelta el 18 de septiembre del mismo año.

lud, alimentarios, de asistencia sanitaria, de provisión de agua potable, de fumigación y desinfección, de planes de educación y habitacionales.

Convocar a una audiencia a realizarse en la sede de esa Corte en la cual las partes debían expedirse en forma oral y pública sobre el contenido del informe presentado.

3) Hacer lugar a la medida cautelar solicitada<sup>42</sup> y, en consecuencia, ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios.

Al momento de otorgar la medida precautoria, la Corte ponderó en primer término “que la gravedad y urgencia de los hechos que se denuncian exigen de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tiendan a sostener la observancia de la Constitución Nacional [...] (§ 3).

En una posición manifiestamente distinta de la adoptada por la Corte en *Ramos*, en este caso el tribunal sostuvo que:

[...] Le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos [sic] sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento, sobre todo cuando está en juego el derecho a la vida y a la integridad física de las personas. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados (§ 3).

Interesante también es el cambio de postura de las juezas Highton de Nolasco y Argibay respecto de lo expuesto en “*Rodríguez*”, pues más allá de propugnar la incompetencia de la Corte para entender originariamente en ese caso –remitiéndose al dictamen de la Procuradora Fiscal ante dichos estrados–, sostuvieron que mediando suficiente verosimilitud en el derecho y en particular la posibilidad de perjuicio inminente o irreparable, correspondía hacer lugar a las medidas precautorias impetradas, en los términos

<sup>42</sup> Por demás interesante es la diferencia en la resolución de esta causa con respecto a las anteriores especialmente *Ramos*. La Corte sin expedirse acerca de su competencia –y al momento de la redacción de este informe no lo ha hecho– hace lugar a la medida cautelar sin los reparos puestos anteriormente.

del artículo 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que contempla las medidas cautelares genéricas o innominadas. El voto en disidencia dista notoriamente de la postura esgrimida en los autos “Rodríguez” –“Esquivel” y “Quiñones”- puesto que, más allá de las diferencias formales de las presentaciones, otrora optaron por rechazar *in limine*, y en este caso propiciaron hacer lugar a las medidas precautorias.

Del análisis de los tres grandes casos enunciado –*Ramos, Rodríguez y Defensor del Pueblo*– surge el desarrollo del más alto tribunal argentino respecto del derecho a la alimentación. Si bien hasta el momento la Corte no se ha pronunciado sobre el fondo de la cuestión, dando respuesta terminante a la posibilidad de exigir del Estado la provisión de alimentos necesarios y adecuados para una subsistencia digna, se ha inmerso en la discusión a través de las medidas precautorias.

Debe destacarse, especialmente, el último de los casos mencionados, en el cual la Corte se reservó para sí expresamente el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado, y no solo acogió favorablemente las medidas cautelares solicitadas sino que también denotó un rol activo en la resolución del conflicto, excediendo la solución del caso concreto para seguir controlando las políticas públicas, en una suerte de activismo judicial notorio. Si en *Ramos* había afirmado que la Constitución no es a la justicia a la que encomienda la satisfacción del bienestar general, en *Defensor del Pueblo* amplía el panorama y afirma que le corresponde al Poder Judicial buscar los caminos que permitan garantizar los derechos como objetivo fundamental y rector al administrar justicia, sin que se vea en ello una intromisión indebida en las atribuciones de los otros poderes.

### 5.3.2 Jurisprudencia del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Respecto del fuero de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), una primera aproximación a la jurisprudencia permitió advertir que los reclamos judiciales se focalizan en el comportamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, “GCBA” o el “Gobierno de la Ciudad”) como responsable de la gestión de programas sociales de tipo asistencial focalizado, así como del funcionamiento de los servicios públicos.

En el ámbito de la CABA, la jurisprudencia es más vasta y rica que la producida por los tribunales nacionales, y del relevamiento realizado incluimos aquí los casos más representativos del período a los efectos de exponer la evolución en torno a la exigibilidad del derecho a la alimentación.

Dentro de las primeras acciones de amparo en las que se alega vulnerado el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CCABA), se destaca en el año 2003 el caso “*Cerrudo, María D. y otros c/ Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo (artículo 14 CCABA)*” (*Juzgado en lo Contencioso administrativo y tributario n.º 3, 2003*). En dicha oportunidad se promovió acción de amparo para que la Ciudad de Buenos Aires suministrara alimentación digna y suficiente a un grupo familiar carente de recursos, excluido de los planes asistenciales y compuesto por seis menores con cuadros de desnutrición, pidiéndose como medida precautoria la entrega semanal de un bolsón de alimentos. El juez de primera instancia hizo lugar al planteo cautelar, ordenando la inscripción provisoria de los actores en un plan social hasta que recayera sentencia definitiva. Específicamente, el juez de grado dispuso:

Ordena[r] a la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA a que inmediatamente incorpore a la Sra. María Delia Cerrudo y su familia en el Programa ‘Vale Ciudad’ en forma provisoria, a cuyo fin deberá entregar una chequera teniendo en cuenta la composición del grupo familiar. Alternativamente y a fin de facilitar el aseguramiento de los derechos de la amparista y su familia, el Gobierno de la Ciudad podrá optar por entregar en forma inmediata un “bolsón” con los alimentos necesarios para una adecuada alimentación del grupo familiar por lo menos durante una semana. Dicha entrega deberá repetirse todas las semanas durante la vigencia de la medida cautelar. El día de entrega queda a criterio de la Administración, quien deberá comunicarlo fehacientemente en esta causa, detallando los alimentos que integrarán el “bolsón”, dentro de los tres días de tomar conocimiento de la presente medida (Sentencia María D. Cerrudos y otros c/ Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (Art. 14 CCABA), 2003).

En la misma línea el caso “*Blanco Lidia Rosa c/ GCBA s/ amparo (artículo 14 CCABA)*” (*Juzgado en lo Contencioso administrativo y tributario n.º 3, 2004*)<sup>43</sup> en el que se petitionó la entrega de alimentación adecuada al deteriorado estado de salud de la peticionante y el ingreso al Programa “Vale Ciudad”, de modo tal que se arbitraran los medios para que obtuviera los

<sup>43</sup> El mismo juzgado se ha expedido de igual modo en: “*Santillian Albina y otros c/ GCBA s/ amparo*” (ARTÍCULO 14 CCABA) - Expediente 1937/0, (28 de septiembre de 2004), “*Arriola Alicia y Otros c/GCBA s/Amparo*” (ARTÍCULO 14 CCABA) - Expediente n.º:12272/0. Véase también: Juzgado de 1º Inst. CAyT, n.º 9, Sec. n.º 17 CABA, (8 de noviembre de 2007). § 1º. Cám. Ap. CAyT. CABA Sala II; “*Caro Elba Rosa c/ GCBA s/ Procesos Incidentales*” - Expediente 38563-1. (Sentencia 47, 12 de mayo de 2001) Del voto de Dr. Esteban Centanaro, Dra. Nélica M. Daniele. “es conocida la esencialidad de una alimentación adecuada en cuadros infantiles de desnutrición, respecto del desarrollo futuro de las capacidades vitales de una persona”.

alimentos recomendados por prescripción médica, que indicaba una dieta hipocalórica, hiposódica e hipograsa.

El Juez de primera instancia ordenó una medida para controlar el cumplimiento de lo dispuesto, pues entendió:

Resulta necesario determinar, en forma semanal, las concretas exigencias alimentarias derivadas del estado de salud de la actora. Ello así, con el fin de poder calcular el valor aproximado de la totalidad de los alimentos que deberá adquirir quien acciona, con el objeto de librar el giro judicial correspondiente, en forma semanal, mientras se mantenga el incumplimiento de la sentencia por parte de la demandada. A estos fines, la actora deberá acompañar una constancia firmada por el profesional que atiende su estado de salud, donde se indique el régimen alimentario que debe cumplir, debiendo consignarse claramente el tipo y la cantidad de cada alimento que necesita consumir durante una semana. Además la actora deberá informar el valor de compra de dichos alimentos en forma detallada, según los precios de los comercios de la zona de su domicilio (Sentencia Lidia Rosa Blanco c/ GCBA s/ amparo, 2004).

En la misma línea, en el caso “Santillian Albina y otros c/ GCBA s/amparo (artículo 14 CCABA)” (Juzgado en lo Contencioso administrativo y tributario n°3, 2004), otra familia solicitó:

Ser incluida en el programa de emergencia alimentaria ‘Vale Ciudad’ u otro apropiado [...] hasta tanto se la incluya en un Programa específico de asistencia alimentaria para personas con Diabetes grado I, Mellitus Insulinodependiente o en otro programa que [l]e permita acceder a la dieta especial y a los insumos médicos con los que deb[ía] alimentarse y suministrarse la insulina humana [...].

El Magistrado de grado hizo lugar a la acción de amparo y ordenó al Gobierno de la Ciudad “que mantenga las prestaciones previstas en la ley 337 [y en la ley] 1506 y sus normas reglamentarias respecto de [...] los actores y su grupo familiar, mientras se mantenga su situación de emergencia alimentaria y vulnerabilidad social [...]” (Sentencia Albina Santillianc/ GCBA s/ amparo, 2004).

En el caso “González Rayco Artidoro c/ GCBA s/ Amparo (artículo 14 CCABA)” (Juzgado en lo Contencioso administrativo y tributario n° 4, 2005) se relacionó el derecho a la alimentación con el derecho a la vida al afirmarse:

Aquí está en juego el derecho a la vida o a la salud, [...] y, en base a ello, no resulta atendible, en este limitado marco de conocimiento, con-



siderar que por la falta de provisión de una dieta adecuada se ponga en peligro la vida o la salud del peticionante<sup>44</sup>.

En este marco, el juez de primera instancia destacó la implicancia de las políticas públicas en esta materia como medio de cumplimiento de las obligaciones estatales:

[E]n tales términos el derecho a la alimentación implica para las autoridades públicas diferentes niveles de obligaciones, a saber; por un lado, obligaciones de respetar y proteger, que requieren que el Estado no adopte medidas que impidan o dificulten su goce (como parece resultar de las constancias de autos en la medida que el estado local se ampara en cuestiones formales para denegar el requerimiento alimentario); por el otro, obligaciones de realizar y promover, que implican el deber estatal de planificar y ejecutar actividades que fortalezcan las políticas tendientes a luchar por una calidad de vida digna o adecuada, de manera tal que quienes se encuentran en una situación de pobreza puedan superar la crisis y asegurarse la alimentación por sus propios medios. Dentro de ese campo se inscriben todas las iniciativas legales adoptadas para facilitar su concreción (Sentencia Artidoro González Rayco c/ GCBA s/ amparo, 2005).

En general, y puntualmente en este mismo caso, puede observarse que los juzgados asumen un seguimiento concreto a fin de cotejar que las medidas impartidas sean llevadas a cabo. De hecho, se imponen multas en caso de acreditarse la demora en la ejecución de las resoluciones<sup>45</sup>.

Otro rasgo característico de los precedentes de este año, y sobre todo el que se menciona, es que durante la vigencia del Programa "Vale Ciudad", y luego del censo realizado en el año 2005, se realizó una categorización por parte de la Secretaría de Desarrollo Social en torno a la condición de "pobre". Ello, como condicionante a la inclusión en los planes sociales de emergencia. En este particular caso, está controvertida la condición del amparista frente al estándar oficial que determina la línea monetaria que, de no alcanzarse, implica encontrarse en situación de pobreza.

<sup>44</sup> En el caso, el juez interviniente también sostuvo que "cuando un individuo se ve imposibilitado de acceder a procurarse la alimentación por sus propios medios, como sucede en este caso, como consecuencia de políticas públicas excluyentes de determinados sectores sociales, el Estado (en sentido amplio lo cual incluye al Poder Judicial) tiene entonces la obligación de paliar, al menos en un estadio básico, la satisfacción de esas necesidades elementales de un ser humano".

<sup>45</sup> Por ejemplo en el caso en mención, se intimó a la parte demandada para que en el término de 2 (dos) días de efectivo cumplimiento con lo resuelto, bajo apercibimiento de aplicar una sanción pecuniaria equivalente a treinta pesos (\$30) sobre los ingresos brutos del funcionario a cargo por cada día de retardo en el cumplimiento de lo ordenado en autos [...]."

Incluso, lo antedicho se refleja en el caso “*Loto Adela Simona c/GCBA s/Amparo (Artículo 14 CCABA) (Juzgado en lo Contencioso administrativo y tributario n.º 4, 2007)*”<sup>46</sup>. Allí se sostuvo que la política social que debe implementar el GCBA no se agota en una simple prestación alimentaria para las personas carentes de recursos sino en los términos que imperan en el texto constitucional de la Ciudad<sup>47</sup> (Sentencia Adela Simona Loto c/ GCBA s/ amparo, 2007).

Luego, el precedente más relevante en términos fácticos y jurídicos en torno al derecho a la alimentación tuvo lugar en el año 2008 y estuvo a cargo de la Cámara del fuero. Nos referimos al caso “*Vera Vega, Eduardo c/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales s/ Amparo (artículo 14 CCABA)*” (Cámara en lo contencioso administrativo y tributario, Sala I, 2007). El peticionante presentó una acción de amparo solicitando su inclusión en el Programa “Ciudadanía Porteña-con todo derecho”, y/o programa similar, y/o subsidio equivalente para subsanar sus necesidades básicas insatisfechas, haciendo saber puntualmente que padecía esclerosis múltiple. En primera instancia el juez le ordenó al GCBA que entregará alimentos, en especie, que fueran adecuados a sus necesidades alimentarias o, en su defecto, que le proporcionara sumas de dinero suficientes para adquirirlos de conformidad con la dieta que le fuera prescrita médicamente (\$1). El Tribunal de segunda instancia<sup>48</sup> confirmó dicho resolutorio fundándose en los extremos de los diversos tratados internacionales (\$3)<sup>49</sup> y destacó que:

<sup>46</sup> En la sentencia de referencia se hace mención expresa a lo siguiente: “a) garantizar la remoción de los obstáculos de cualquier orden que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad (artículo 11 de la Constitución local); b) desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos (artículo 17); c) garantizar el derecho a la salud integral que está directamente vinculado con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente (artículo 20); y d) reconocer el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado (artículo 31)”.

<sup>47</sup> Cfr. artículo 10 de la Constitución de la CABA: “*Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos*”.

<sup>48</sup> El GCBA interpuso un recurso de apelación contra la resolución del magistrado de grado que hizo lugar a la acción de amparo impetrada.

<sup>49</sup> Se invocaron disposiciones tales como: el artículo 11 de la Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aparte de los consagrados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional,

[...] El tipo de alimentos que recibe el actor constituye una cuestión central de la causa. En efecto, no basta para cumplir la normativa vigente en la materia que se suministre al accionante alimentos sino que tales provisiones deben ser las adecuadas para la enfermedad que padece (esclerosis múltiple)” (§4). La Cámara hizo una mención específica respecto al principio de progresividad, a saber: “En el caso de autos, la obligación estatal en materia de derecho a la vida, a la salud y a la alimentación no se ve cumplida mediante la entrega de alimentos inapropiados [...] es dable presumir que si el actor consumiera los alimentos que la Ciudad le provee, podría agravarse su estado de salud. En tal circunstancia, la demandada en lugar de bregar por garantizar el derecho a la salud y a la vida del accionante, con su proceder, coadyuvaría al empeoramiento de la enfermedad (Sentencia Eduardo Vera Vega c/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la CABA s/ smparo, 2008).

De esta manera, los fallos coinciden en que el plazo estipulado en los distintos programas del GCBA no conforma un término taxativo y que lo importante al momento de controlar es establecer si la parte actora ha podido solucionar la situación de vulnerabilidad que la aquejaba. Un ejemplo de ello es el caso “Menge, Jorge Cesar c/ GCBA s/Amparo (artículo 14 CCABA)” (Cámara de apelaciones en lo Contencioso administrativo y tributario, sala ii, 2010) en el cual, en primera instancia, se le hizo lugar al pedido del accionante de acceder al programa previsto en la Ley 1878 y a “lo que resulte necesario para satisfacer la necesidad, o el medio que disponga, en la medida en que se mantengan las causas que dieron origen al otorgamiento del subsidio [...]”<sup>50</sup>.

Elevada la causa al tribunal de alzada, los camaristas hicieron referencia a las cuestiones presupuestarias alegadas por el GCBA para hacer frente a las necesidades de los amparistas, destacando<sup>51</sup>:

[L]a eventual ausencia de partida presupuestaria suficiente para cubrir el subsidio en los términos establecidos en la demanda, no puede ser aceptada. Es que, además de configurar un argumento absolutamente reñido con la directiva de ‘no regresividad’ que rige en la mate-

y 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>50</sup> Del voto de Esteban Centanaro, Nélide M. Daniele. Sentencia 229. 7 de septiembre de 2010, § 3. Para así decidir, señaló que, si “el actor acredita que la satisfacción de la necesidad alimentaria, requiere la determinación de un monto superior, tal circunstancia no importa un apartamiento de lo oportunamente decidido”.

<sup>51</sup> En dicho causa la Sala se expidió del siguiente modo: “Que, contra el resolutorio de grado, se alzó el GCBA, quien reiteró que el monto que debía otorgarse, tal como lo dispone la Ley 1878, es del 75% del monto de la canasta básica alimentaria. Asimismo, sostuvo que el monto de la prestación otorgado por el sentenciante de grado, resulta en un manifiesto exceso de jurisdicción”.

ria, constituye una mera alegación hipotética, no cumplida y, por ende, insuficiente para constituirse en idónea crítica de la sentencia (artículo 236 del Código Contencioso Administrativo y Tributario) (§9) (Sentencia Julio César Mengue c/ GCBA s/ amparo).

Destacamos finalmente el caso “*Uriarte Romero, Jorge Aurelio c/ GCBA y otros s/ Amparo (artículo 14 CCABA)*” (Cámara de apelaciones en lo Contencioso administrativo y tributario, sala I, 2012). Aquí, al igual que los amparos antes descritos, se produce otro reclamo de acceso al Programa Ciudadanía Porteña cuyo caso concreto recae sobre la situación de una persona que padecía diabetes, y que pretendía que se le garantizara la adquisición de alimentos para satisfacer la dieta alimentaria para su enfermedad. En este caso se refuerza lo sostenido en el mencionado caso “*Vera Vega*” con una consideración expresa sobre las obligaciones estatales en esta materia, a saber, que “las normas [en referencia a los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional,] conceden al derecho a la alimentación una obligación más profunda que la simple entrega de sumas dinerarias que no alcanzan a cubrir las necesidades alimentarias especiales de quien padece una enfermedad que requiere de una dieta en particular”.

Luego, para la determinación de lo solicitado por el accionante la Sala establece que para esta circunstancia no se puede atender el reclamo al índice de una canasta básica alimentaria prevista por el INDEC que se encuentra prestablecida, ya que son parámetros que quedan por fuera del estándar. A tal fin se estipula que la modalidad para cubrir este reclamo se “fije administrativamente y con periodicidad bimestral una suma de dinero que tenga en consideración los alimentos prescritos medicamente, y tome como parámetro los precios publicados por dos establecimientos adheridos al Programa Ciudadanía Porteña” y, además, que se tenga en cuenta al efecto los índices de la Canasta Básica Total (Sentencia Jorge Aurelio Uriarte Romero c/ GCBA s/ Amparo, 2012).

Concordantemente, vale traer a colación el caso “*Asesoría Tutelar N° 3 CAyT c/ GCBA y otros s/ amparo (artículo 14 CCABA)*” (Juzgado en lo Contencioso administrativo y tributario n.º 13, 2013) en el cual la entidad pública referida efectuó un planteo en abstracto a los efectos de que el Gobierno local adecuara las políticas públicas de modo tal de garantizar el derecho integral a la salud, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de todos los niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental. Así, en el considerando 5 se destaca que “las particulares circunstancias del caso, en el que un acto institucional y una ‘persona jurídica defensora de derechos o interés colectivos’ requiere la intervención del Poder Judicial

a efectos de que el Poder Ejecutivo adecue ‘la política pública en materia de alimentación’”. Si bien el magistrado reconoce que no es facultad del poder judicial intervenir en la “oportunidad, mérito o conveniencia de las políticas sociales implementadas por el GCBA” si entiende que corresponde “determinar si la Administración ha cumplido con las normas jurídicas y con los programas creados por el propio Gobierno”.

En este último sentido es que, del análisis de las políticas vigentes, el juez hace un control judicial del Programa Ciudadanía Porteña y Ticket Social, en mérito de lo que advierte que desde el año 2005 estaría pendiente de reglamentación un aspecto del primero de estos programas en lo referente a las “modalidades y condiciones” para acceder al programa al que refiere el artículo 5 de la Ley 1878. Particularmente, resulta importante que en este fallo no solo se considera que la grave situación que atraviesan los afectados a la normativa implicaba un orden de reglamentación hacia el poder ejecutivo, sino que estimula ello al magistrado a considerar que estábamos frente a un caso de interés público. En esa lógica adicionalmente, sostuvo que la “alimentación suficiente” es un bien colectivo que tiende a la “protección de un derecho de incidencia colectiva cuya titularidad corresponde a todo habitante”. Si bien no queda del todo reflejado en el caso si alude o no al derecho a la alimentación, lo cierto es que los actores reclaman por “el derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal” haciendo especial referencia a la naturaleza de los derechos que se encuentran en juego en el marco del artículo 20 de la Constitución local (Sentencia Asesoría Tutelar N° 3 CAyT c/ GCBA y otros s/ amparo, 2013).

Por último, es destacable de este recorrido jurisprudencial, que los derechos sociales propenden a imponer la obligación positiva a las autoridades estatales, tendentes a respetar, proteger y garantizar los derechos sociales en todas sus manifestaciones lo cual se ha plasmado en las sentencias del fuero en estudio.

Por otra parte, cabe destacar un precedente que si bien no analizaba el alcance del derecho a la alimentación, sí ha tenido una gran incidencia en la interpretación de los derechos sociales; así, en el año 2010, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) tuvo la oportunidad de expedirse por primera vez en el caso “*Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (artículo 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”<sup>52</sup> fijando pautas en torno a los subsidios sociales (§ 5.2).

<sup>52</sup> La trascendencia del fallo para esta investigación fue que el TSJ se expidió por primera vez, de modo expreso, en torno a uno de los derechos consagrados en el Pacto de Derechos

En este caso, el TSJ tomó una posición restringida en torno al derecho a la vivienda. Sin embargo, en un caso análogo, “*Q. C. S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo*”<sup>53</sup>, adoptó la misma doctrina pero llegó a instancia de la CSJN, en cuya oportunidad se revocó la doctrina desarrollada en “*Alba Quintana*”, lo cual permitiría avizorar que la Argentina está a orillas de un cambio de escenario que de algún modo plantea un nuevo interrogante en torno a los derechos sociales (Sentencia Pablo Alba Quintana c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido, 2010).

En el año 2011 el fuero presentó una jurisprudencia constante y consolidada en torno al derecho a la alimentación, también producto de que en general, los reclamos están relacionados con la necesidad de cubrir dietas específicas prescritas para determinadas enfermedades. De hecho, en la mayoría de los casos que sucedieron a la causa “*Vera Vega*”<sup>54</sup>, las consideraciones jurídicas resultaron casi idénticas, por lo que se pudo entender que la experiencia del trámite de las demandas en torno a los derechos sociales ha permitido formular ciertos criterios a la hora de pronunciarse en este tipo de casos<sup>55</sup>.

---

Económicos, Sociales y Culturales y que sirvió de modelo para los Juzgados de Primera Instancia y Cámara a la hora de considerar en sus sentencias los extremos que invocados al solicitar la inclusión en los Programas del GCBA y al período de adjudicación. En cuanto a la plataforma fáctica, el Sr. Pablo Alba Quintana, promovió acción de amparo contra el GCBA, el Ministerio de Derechos Humanos y Desarrollo Social en virtud de hallarse afectados su derecho a la vivienda, a la salud y a la dignidad, por no habersele reconocido el derecho a un techo donde alojarse al serle negada la reincorporación en el programa de emergencia habitacional vigente. Asimismo solicitó que el subsidio que le fuera otorgado, le permitiera costear integralmente el lugar de alojamiento, ello así, en razón del alto valor de los alquileres de las habitaciones de hoteles y albergues de la ciudad.

<sup>53</sup> CSJN, Q. 64. XLVI. RECURSO DE HECHO “*Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo*”. Sentencia de 24 de abril de 2012. Vale decir que la jurisprudencia desarrollada en este caso también fue receptada en la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, en el caso “*B., A.F c/ Provincia de Buenos Aires s/ Recurso extraordinario de hecho*”.

<sup>54</sup> Cám. Ap. CAyT CABA. Sala I. “*Vera Vega Eduardo c/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la CABA s/ Amparo*” Expediente 22386/0. Sentencia 76. 30 de mayo de 2008; Caso “*Elba Rosa c/ GCBA s/ Procesos Incidentales*” -Expediente 38563-1. En igual sentido: Cám. Ap. CAyT CABA. Sala II. Causa “*V.G.M. c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales*” -Expediente 39366-2. Sentencia 50, de fecha 24 de mayo de 2011 y “*P. DE G. M. C. c/ GCBA y otros s/ Otros procesos incidentales*” - Expediente 39538-1. Sentencia 171. 27 de octubre de 2011; Cám. Ap. CAyT CABA. Sala I. “*Bareiro Alcaraz Tomasa c/ GCBA s/ Amparo*” (artículo 14 CCABA) - Expediente 37048-0. 15 de marzo de 2011.

<sup>55</sup> Tanto en el caso de los Juzgados de Primera Instancia y la Cámara de Apelaciones del fuero se expidieron primero sobre el derecho a la salud, y luego pero en conjunto respecto del derecho a alimentación y del derecho a la vida, entendiendo que con el efectivo goce del derecho a la alimentación, se asegura el efectivo y pleno goce del derecho a la salud lo que

### 5.3.3 Conclusión

Del análisis precedente del capítulo jurisprudencial, pueden extraerse algunos lineamientos: la Corte Suprema ha ampliado su respuesta a ciudadanos imposibilitados de proveerse por sí mismos los alimentos necesarios para una vida digna. En una primera etapa, el Alto tribunal rechazó las demandas, fundando la negativa a acogerlas en cuestiones procesales –de incompetencia– o, incluso, por entender ajena a su función estatuida por la Constitución Nacional este tipo de satisfacciones.

En una segunda etapa, en cambio, la Corte comenzó a habilitar las medidas precautorias solicitadas que eventualmente satisfacían en parte el objeto del juicio. Luego de concederlas mantuvo, además, el interés en la cuestión, haciendo un seguimiento. Ese seguimiento consistió eventualmente en citar a las partes a una audiencia pública con los miembros del tribunal (por ejemplo, “*Defensor del Pueblo c/Provincia de Chaco y otros*”) e inmiscuirse directamente en la solución política al reclamo jurisdiccional. Cabe aspirar a que en el futuro se produzca, además, un pronunciamiento de fondo, que hasta hoy no ha ocurrido.

El examen de la jurisprudencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reveló la existencia de procesos en que no solo se reclamaba la provisión directa de alimentos por parte del Estado, sino también que la misma sea adecuada, en los términos del Protocolo de San Salvador (por ejemplo, “*Vera Vega*” y “*Trisoja*”). La perspectiva que se desprende del análisis de dicha jurisprudencia permite advertir una paulatina tendencia al reconocimiento de la justiciabilidad del derecho en estudio, no solo en un sentido lato, sino también a través de un prisma en el que pueden advertirse matices interesantes.

Algunas notas interesantes de dichos reclamos, son las siguientes:

- a) La pretensión del derecho a la alimentación va acompañada, con frecuencia, de otras pretensiones relativas a otros derechos económicos y sociales. A veces los casos versan sobre el acceso o continuidad de una persona o grupo familiar en un programa de emergencia habitacional o alimentaria. Otro derecho que suele plantearse conjuntamente con el derecho a la alimentación es el derecho a la salud. Las demandas

---

es parte del derecho a la vida digna. A modo de ejemplo: Juzgado de 1° Inst. CAyT, n° 5, Sec. n° 9.CABA “*Barzana, Noelia Graciela c/ GCBA s/ Amparo*” (ARTÍCULO 14 CCABA) - Expediente 37288/0, “*Cozzarini Celia Teresa y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo*” (ARTÍCULO 14 CCABA) - Expediente 29844/0, “*Brizzolaro, Mirta Isabel c/ GCBA s/ Amparo*” (ARTÍCULO 14 CCABA) - Expediente 42444/0, entre muchos otros.

iniciadas en el fuero por este derecho están vinculadas asiduamente con el derecho a la salud. Esto probablemente derive de la modalidad en que se encuentra protegido el derecho a la alimentación en el marco legislativo, en el que la ligazón con el derecho a la salud es estrecha (conforme el artículo 20 de la CCABA, sobre esto ver acápite de estado del arte en la legislación).

- b) En los casos relevados, la justicia resolvió en líneas generales, favoreciendo el reclamo del derecho a la alimentación, al punto que puede afirmarse que en este fuero existe una tendencia a reconocer en el Gobierno de la Ciudad el deber de colocar a los amparistas dentro del resguardo que otorgan los programas sociales, garantizando así el derecho a la alimentación y la posición del Estado como garante. Los reclamos judiciales se focalizan en el comportamiento del GCBA como responsable último de la gestión de programas sociales de tipo asistencial.
- c) En todos los casos, la justicia se arroga la potestad de intervenir cuando se encuentran conculcados este tipo de derechos.
- d) De todas formas, cabe la pregunta respecto de la capacidad de respuesta del Estado (no siempre mensurable por el Juez que resuelve un recurso procesal urgente), así como la dificultad de discernir para el poder judicial el medio idóneo de respuesta al derecho a la alimentación que con frecuencia está ligado a apreciaciones de conveniencia política y social que requieren una infraestructura mayor que la que puede ofrecer un tribunal en un caso concreto.
- e) Del análisis jurisprudencial, se desprende, además, una ineludible relación inversamente proporcional entre los aspectos políticos y jurídicos. De la eficacia de los primeros depende la innecesariedad de los segundos. Vale decir: el incremento de casos en los que el derecho se reclama ante la jurisdicción es sintomático respecto del grado de eficiencia de los planes propuestos por el poder político.

#### 5.4 ESTADO DEL ARTE DE LA DOCTRINA

La finalidad de este capítulo consiste en exhibir las diferentes líneas doctrinarias que se presentan exclusivamente en el derecho vernáculo<sup>56</sup>, abarcando

---

<sup>56</sup> Por ello, nuestro objetivo es circunscribir el análisis a los estudios realizados exclusivamente por autores argentinos y, entre ellos, aquellos que se destacan en el abordaje del tema, ya sea por el enfoque novedoso de su trabajo o por el rigor científico del análisis.



a los autores que se destacan en el estudio del tema, con particular énfasis en las nuevas perspectivas que aportan a la mesa de discusión y los caminos que señalan como soluciones jurídicas en aras de garantizar la plena efectividad del derecho a la alimentación adecuada en Argentina.

En un primer segmento se analiza doctrina sobre aspectos generales, mientras en el segundo, la interdependencia entre el derecho a la alimentación con otros DESC.

Existen diversos desarrollos teóricos de importancia en la doctrina argentina respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, que se omiten a los efectos de restringir esta investigación. En este segmento se hará referencia exclusivamente a la doctrina que abordó el derecho a la alimentación.

#### 5.4.1 Aspectos generales sobre el derecho a la alimentación

Daniela Paula Pearce, en su investigación referida al derecho a la alimentación en Argentina (2010), denuncia que el problema que aqueja el tema en cuestión no es la carencia de leyes para garantizar el derecho a la alimentación sino carencia de voluntades. La autora entiende que el Estado argentino no garantiza el derecho a la alimentación ni a la seguridad o soberanía alimentaria. En la obra que se comenta, la autora realiza un análisis a la Ley 25724 (2003) de la que destaca que carece de un mecanismo específico, ya sea administrativo, cuasi judicial o judicial, que permita a los grupos vulnerables una vía de recurso adecuada en conformidad con el criterio del marco jurídico recomendado por la FAO en su directriz 7.2. Pone de relieve que el programa que implementa la citada norma es una medida adoptada por la situación de emergencia alimentaria; no obstante, debería trascenderla y dirigirse a elevar la calidad de vida de toda la población para mejorar su salud y su nutrición<sup>57</sup>.

Como vías complementarias para la defensa del derecho bajo análisis, señala los instrumentos legislativos con los que cuenta la Argentina (el de-

<sup>57</sup> Respecto del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (Ley 25724) afirma que “sienta las bases mínimas que podrán ser desarrolladas con un rol activo de la sociedad y legisladores, ONG, defensores del pueblo, jueces, etc.”. A su vez, sostiene que “sobre los Programas asistenciales y alimentarios [...] únicamente han servido para otorgarle a los sectores de la población más vulnerables y en riesgo, un paliativo, es decir, un subsidio mensual” y que “el Estado olvida que la protección del derecho a la alimentación excede el marco de la mera entrega de bolsones de comida o subsidios, por cierto insuficientes, pues, lo esencial es adoptar medidas para que la población tenga la autonomía para acceder a sus propios alimentos” p. 32.

recho interno, internacional, los tratados, observaciones de Naciones Unidas, reuniones de los Estados, etc.), las estrategias que deben utilizarse (el rol participativo del Defensor del Pueblo, los Programas y Planes alimentarios mundiales, bancos de alimentos, y las garantías jurisdiccionales). Considera, no obstante, que la situación argentina podría mejorarse si se superaran los siguientes obstáculos: falta de inclusión expresa del derecho a la alimentación en la Constitución argentina; programas alimentarios que solo sirven de paliativo –subsidios mensuales–; escasa intervención de los organismos e instituciones que deben velar por la protección de ese derecho; inexistencia de un recurso judicial en el orden interno, tribunales que se eximen de intervenir con fundamento en que no pueden inmiscuirse en políticas públicas o en el presupuesto de la Nación (Pearce, 2010).

Desde una formalidad más antropológica que jurídica, una crítica similar realiza Patricia Aguirre (2004) al destacar que en Argentina no hay política alimentaria, sino acciones alimentarias, que consisten en la entrega directa de alimentos (p. 7)<sup>58</sup>. La autora examina en su trabajo el concepto de Seguridad Alimentaria, entendido como “el derecho de todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y suficiente” (p. 1). Divide el análisis en dos niveles: la *seguridad alimentaria propiamente dicha*, de nivel macro, de las poblaciones y grupos que habitan naciones o regiones, y la *seguridad alimentaria de los hogares*, en el nivel microsocioal (Patricia, 2004).

Por otro lado, Cecilia Ábalos (2009) señala la concepción del derecho que entiende en los reclamos alimentarios una cuestión del derecho privado, cuando en verdad están en juego cuestiones esenciales del Estado. Considera que las dos visiones se complementan y que de ninguna manera pueden ser excluyentes cuando lo que se protege es la calidad de vida. Destaca, asimismo, que en los procesos judiciales la visión que predomina es la privatista, mientras que al Estado se le otorga una función solo asistencial, complementaria (Ábalos, 2009).

Por su parte, Rolando Gialdino (2000) encuadra sus consideraciones dentro de la Observación General n.º 12 del Comité de Derechos Humanos<sup>59</sup> y el artículo 11.1 del PIDESC. Así, sostiene que el derecho a la alimentación adecuada se ve emplazado necesariamente por encima del umbral del hambre

---

<sup>58</sup> Si bien la autora analiza las políticas públicas durante el período 1991-2001, realiza críticas y plantea líneas directrices generales que exceden dicho plazo.

<sup>59</sup> Observación General n.º 12 (adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU el 11 de mayo de 1999) El derecho a una alimentación adecuada. (Artículo 11 PIDESC).

(p. 833) y afirma que el centro de la cuestión está puesto, por cierto, en el carácter adecuado de la alimentación, es decir, atendiendo circunstancias personales de cada individuo (p. 834; cfr. Observación General. 12 del Comité DESC, §9). Asimismo, dice que esto no debe confundirse con una cuestión de cantidad y calidad de alimentos, sino que el concepto apunta, inequívocamente, a la existencia de un sistema alimentario en el que los caracteres quedan encerrados en conceptos de mayor extensión.

Luego, en cuanto al concepto de desnutrición asevera que:

La ingesta calórica puede dar una indicación de subnutrición, pero es insuficiente para medir la malnutrición que se define en términos más amplios como la falta de nutrientes necesarios. Existen tres tipos de malnutrición, que son causadas por insuficiencia: de proteínas y carbohidratos; de vitaminas y de minerales<sup>60</sup>. (Gialdino, 2000).

La desnutrición es un concepto que ha sido mentado por la Comisión Interamericana en cuanto a calorías, proteínas, minerales y vitaminas<sup>61</sup> y por el Protocolo de San Salvador.

Gialdino manifiesta que el propósito final de promover el derecho a una alimentación adecuada es alcanzar el bienestar nutricional de los individuos. La situación nutricional de la persona humana está determinada al menos por tres grandes ramas en condiciones que interactúan de manera dinámica, relativas a la alimentación, la salud y los cuidados, y la educación como una dimensión que la atraviesa (Gialdino, 2000, p. 837).

Marcos Filardi (2011) afirma que: “[a]l reconocer el derecho a la alimentación adecuada, el Estado se convierte en el garante de la disponibilidad, la accesibilidad física y económica, la adecuación y la sustentabilidad de la alimentación de todas y cada una de las personas bajo su jurisdicción.” (p. 67).

Filardi sostiene que, en su posición de garante, el Estado debe desarrollar una política pública que genuinamente persiga el objetivo de garantizar el derecho. En tales condiciones, se encuentra obligado a: i) Respetarlo; ii) Protegerlo: lo cual implica fiscalizar adecuadamente a los actores involucrados en la cadena de producción, distribución y comercialización. Asimismo, supone estimular la investigación pública en nutrición, proporcionar sistemas de defensa de la competencia, proteger el medio ambiente; iii) Realizarlo,

<sup>60</sup> El autor cita a VAN BUEREN, GERALDINE, *The international Law on the rights of child*, La Haya/Boston/Londres, M. Nijhof, 1998, p. 315.

<sup>61</sup> El autor cita el “Informe de la situación de los Derechos Humanos en Guatemala” (OEA/Ser.L/V/II.53.Doc. 21rev.2-13-10-1981) Washington, DC. CIDH, 1981, p. 131

máxime cuando un individuo o grupo sea incapaz de propenderse *per se*;  
iv) Adoptar medidas para desarrollarlo progresivamente (Filardi, 2011).

Desde el análisis de las normas constitucionales, Laura Pérez Bustamante (2005) al estudiar –el que denomina– “derecho al consumo” sostiene que “la satisfacción de las necesidades básicas –alimento, vivienda, educación, salud– se entiende, entonces, como el contenido mínimo que tienen los habitantes de acuerdo al artículo 42” (Perez-Bustamante, 2005, p. 77)

Por lo expuesto, manifiesta que la política de desarrollo sustentable como modelo adoptado por el artículo 41 de nuestra Constitución determina la base sobre la cual se asientan los derechos del artículo 42. Así, el desarrollo sustentable es un medio para alcanzar el objetivo de desarrollo humano (artículo 75 inciso 19 CN que señala restricciones y obligaciones de conducta, (por lo que) afirma que “si existe algún derecho vinculado inescindiblemente a la vida, este es el derecho a la alimentación. Por tal razón, participa del contenido del derecho de acceso al consumo” (Perez-Bustamante, 2005, p. 87).

Sandra Frustragli y Carlos Hernández (2003) afirman que en la Constitución Nacional existen cláusulas generales que protegen este derecho, como son el artículo 75 inciso 22 a través de la incorporación de tratados de derechos humanos con jerarquía, y el artículo 75 inciso 23<sup>62</sup>. Al respecto, los autores analizan el argumento de supeditación de la plena efectividad de los derechos fundamentales a la alimentación y a la salud a los recursos económicos habilitados presupuestariamente (Hernández & Frustragli, 2003, pp. 520-524).

Al propio tiempo, Miryam K. de Gorban (2011), desde la perspectiva de la seguridad y la soberanía alimentaria en Argentina, sostiene que “[e] stamos inmersos, no cabe duda, en una profunda crisis, “civilizatoria”, y la problemática alimentaria atraviesa todas las facetas de la misma” (p. 12). No obstante, destaca la existencia de algunas fortalezas que ayudan a paliar la mencionada crisis. En ese orden, manifestó que:

[S]i lo relacionamos con nuestro país, sostenemos que es la resultante de la inflación, de la desocupación y de la desvalorización del sa-

---

<sup>62</sup> CN, artículo 75, Inc. 23: Corresponde al Congreso [...] “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.

lario, pero también de una política agropecuaria que ha llevado a la concentración de la tierra, al monocultivo, a la agricultura sin agricultores, a la expulsión de los pequeños productores y a la disminución de la producción de alimentos fundamentales (de Gorban, y otros, 2011, p. 30).

Asimismo, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, María Emilia Gautero (2011) analiza la relación de los alimentos, el medio ambiente y la salud pública y afirma que los alimentos son esenciales para la vida y son objeto del derecho alimentario, y se relacionan con el medio ambiente, los agroquímicos y las nuevas tecnologías<sup>63</sup>.

Frente a este panorama, afirma que los nuevos conocimientos de las ciencias de la salud, por sobre todo de la nutrición, han generado el cambio de paradigma de un modelo de alimentación “saludable y masiva” a otro caracterizado por una alimentación “óptima y personalizada”, proceso acompañado por la implementación de nuevas tecnologías nutrigenómicas. Por último, indica la importancia que han cobrado la información, la educación y la formación alimentaria de los consumidores (Gautero, 2011).

Por su parte, Carlos Carballo (2011), aborda la temática como problema socioeconómico y político estructural, aseverando que:

[S]i bien se trata de un problema complejo y multidimensional, es fundamentalmente un problema de acceso a la alimentación, de falta de capacidad para adquirir o acceder a los alimentos por parte de determinados sectores sociales [...] Por consiguiente, constituye un problema socioeconómico y político, un problema estructural inherente al modelo económico instaurado en el país y a la evolución que ha tenido en él nuestro sistema alimentario (Carballo, 2011, p. 17).

#### 5.4.2 Interdependencia del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación adecuada representa un pre requisito para el disfrute de otros derechos fundamentales de la persona humana; por ello es preciso registrar el abordaje científico de esta interdependencia.

La interdependencia de los derechos ha sido desde hace tiempo referida por la doctrina. En este sentido Bazán propugna “una visión sistémica de los derechos humanos”<sup>64</sup> (Bazán, 2005). Por su parte, Pearce tiene dicho que

<sup>63</sup> La autora señala que la producción de alimentos debe garantizar el desarrollo productivo en un ambiente sano y equilibrado y, a la par, no deben poner en peligro a las generaciones futuras.

<sup>64</sup> El autor cita a Cancado Trindade: “a la integridad del ser humano corresponde en definitiva

“suponer que el derecho a la alimentación es, simplemente, el suministro de alimentos, es reducirlo a su mínima expresión, con una acotadísima visión del flagelo del hambre que hoy acecha al mundo” (Pearce, 2010, p. 21) y desarrolla las relaciones del derecho a la alimentación con los siguientes derechos: vida, integridad, salud, dignidad, nivel de vida adecuado, medio ambiente sano, desarrollo, acceso a la tierra, agua, y a no ser discriminado por razones de género, información, educación, seguridad social (*Ibidem*).

Respecto del derecho a la alimentación y el derecho a la salud, Graciela Medina (2011)<sup>65</sup> trae a colación la Opinión General n.º 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que al analizar el artículo 12 del PIDESC enseña que:

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos [...] El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos [...] en particular el derecho a la alimentación<sup>66</sup> (Medina, 2011).

Al propio tiempo, la doctrina señala la relación del derecho a la alimentación adecuada con el derecho al agua potable y al saneamiento.

En este sentido, Mirta Bellotti (2011) analiza estos últimos derechos, afirmando que:

El derecho al agua y el derecho al saneamiento están claramente dentro de la categoría de garantías esenciales para asegurar un nivel de vida adecuado particularmente, en tanto son una de las condiciones fundamentales para la supervivencia [...] están también inextricable-

---

la integridad de sus derechos”. En el mismo sentido. Véase: Abramovich y Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, p. 29, y Gil Domínguez, Andrés, *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales*, p. 228 quien, siguiendo a Pisarello (Trotta, Madrid, 2007), propugna la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos en términos axiológicos y estructurales.

<sup>65</sup> Medina, además de desarrollar la protección normativa nacional e internacional del derecho a la salud y relacionarlo con el derecho a la alimentación, destaca su vinculación con el derecho a la vida y la dignidad humana. (doctrina de Fallos 323:3229, 324:3569, entre otros).

<sup>66</sup> Véase: para ilustrar la relación del derecho a la alimentación y el derecho a la salud, el caso de la prestación del alimento especial que requieren las personas celíacas, Conf. Medina, Graciela - Luft, Marcelo Enrique, “Los celíacos y las obligaciones de las obras sociales y empresas de medicina prepaga”, *Revista Jurídica La Ley*, volumen: 2010-C, pp. 689 a 694. El trabajo analiza las soluciones jurisprudenciales sobre la determinación de las obligaciones que tienen las obras sociales y empresas de medicinas prepagas frente a los celíacos. Es preciso señalar que, con posterioridad a los fallos que comenta el artículo, el día 4 de mayo de 2011, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 528/2011, reglamentario de la Ley 26588.

mente relacionados con el derecho al estándar de salud más alto [...] y los derechos a la vivienda y al alimento adecuados (p. 1, con cita de COHRE y COSUDE) (Bellotti, 2011).

A su vez, la relación de los derechos en análisis es abordada por Carlos A. Rodríguez (2010), quien destaca las normas de derecho internacional e internas que protegen el derecho humano al agua en relación con la seguridad alimentaria. Así trae a colación las consideraciones de la FAO y el discurso que el Papa Benedicto XVI<sup>67</sup> pronunció en la sede del organismo: “El hambre es el signo más cruel y concreto de la pobreza [...] no se puede olvidar que entre los derechos fundamentales de la persona está el de una alimentación suficiente, sana y nutritiva y el derecho al agua, “se unen al derecho primario: la vida” (Rodríguez, 2010, p. 828).

Mauricio Pinto, Noelia Torchia, Martín Liber, Nicolás González del Solar y Santiago Ruiz Freites (2006) analizan tres institutos jurídicos en los que consideran “ha evolucionado el derecho”: el uso común, el servicio público de agua y el derecho humano al agua y entienden que estos “no son más que distintas formas jurídicas de atender la misma realidad: el acceso al agua es una necesidad humana que no puede ser desamparada por el orden jurídico” (Pinto, Martín, Torchia, Ruiz-Freites, & González del Solar, 2006, p. 386).

Por otra parte, María Emilia Gautero, en su reseñado trabajo sobre alimentos, medio ambiente y salud pública, explica la relación y diferencia entre la seguridad alimentaria y el derecho humano a la alimentación. En este sentido, afirma que, en inglés, para referirse al concepto de seguridad alimentaria se emplean con imprecisión dos términos con significado distinto: *food security* y *food safety*: “Con carácter general puede decirse que los términos *food security* refieren al abastecimiento, al acceso y la disponibilidad de alimentos seguros y nutritivos, y que los términos *food safety* se emplean para mencionar cuestiones que afectan la seguridad y calidad de los alimentos” (Gautero, 2011, p. 116).

En efecto, de esta doble terminología afirma que de seguridad alimentaria existe un concepto amplio y uno restringido. El concepto amplio, también referido como “seguridad del abastecimiento alimentario”, fue establecido en un plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y destaca

---

<sup>67</sup> El autor señala que el Papa hizo estas manifestaciones en el discurso que pronunció en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en la primera jornada de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (16/11/2009). Diario Yucatan.com.mx - Martes 17/11/2009.

la dimensión cuantitativa, frente al criterio cualitativo o higiénico-sanitario propio del concepto restringido” (*Ibídem*).

Desde la perspectiva de la seguridad y soberanía alimentaria, Mercedes Paiva y Valeria Abajo (2010) manifiestan la especial interrelación existente entre el derecho a la alimentación y los derechos a la educación y a la información. En su artículo las autoras sostienen que tener acceso a la información coadyuva a proveer al bienestar y a la salud física, lo que incluye dar asistencia material y apoyo en materia de nutrición. La atención se centra en el acceso a los alimentos independientemente de la forma de acceso (Paiva, Abajo, Figueroa, & Oharriz, 2010).

Finalmente, Guillermo Moro (2011) desarrolla la posibilidad de un derecho a la alimentación como derecho autónomo. Para ello desarrolla como primera medida cuál es el propósito de reformular “el problema social del acceso desigual a los alimentos en el lenguaje de los derechos humanos”. Sobre ello dilucida tres cuestiones: exponerlo como un problema causado, evitable y al Estado como responsable de esto último con sustento para ello en tratados específicos que, como mencionábamos en otro acápite, han sido dotados de jerarquía constitucional. Así, el autor luego de desarrollar la jurisprudencia nacional y provincial más representativa, y el enfoque que han tenido las políticas sociales en nuestro país, se cuestiona sobre la posibilidad de pensar este derecho como un derecho autónomo. En esa lógica considera que eventualmente tal derecho constitucional tendría el siguiente “núcleo”: a) una política de precios, b) una política de acceso al agua potable, y c) una política de tierras y educacional para la autoproducción y gestión alimentaria. En ese sentido afirma que esta caracterización del derecho a la alimentación permitiría repensar la estructura jurídica y económico-política en el sentido de generar una “oportunidad de creación de nuevas dinámicas institucionales y económicas, o bien de radicalización de herramientas transformadoras que el trabajo sobre otros derechos constitucionales ya ha hecho ‘existir’” (Moro, 2011).

### 5.4.3 Conclusión

En los últimos años se ha ido consolidando un consenso generalizado en la doctrina argentina respecto a la afirmación de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos exigibles. Así se encuentran diversos argumentos y de esa forma se consolida doctrinalmente la elaboración de una retórica consistente, ordenada al pleno reconocimiento por los tribunales nacionales.



Existe consenso doctrinal en elogiar el nuevo patrón constitucional impulsado por la reforma de 1994, como también respecto de los instrumentos internacionales de protección de los DESC y la jurisprudencia de sus órganos de aplicación.

A su vez, la elaboración dogmática en torno a los derechos económicos sociales y culturales allana el camino de desarrollo doctrinal del derecho a la alimentación en particular, el cual todavía –y a pesar de las valiosas contribuciones reseñadas– resulta incipiente.

Frente a ello, cobran relevancia las relaciones con otros derechos que pone en evidencia la doctrina científica.

Otro aspecto notable que conviene resaltar es la trascendencia del abordaje interdisciplinario del derecho a la alimentación. Según surge de nuestro relevamiento, existen análisis emanados no solo de juristas sino también nutricionistas e ingenieros agrónomos. La interdisciplinariedad del derecho a la alimentación es una nota llamativa y enriquecedora respecto de su elaboración doctrinal.

Finalmente, se observa que la doctrina de los autores funciona como vanguardia en la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales, por cuanto pone sobre la mesa de discusión nuevos argumentos para su reconocimiento pleno y efectivo, criticando aspectos de los fallos, leyes y decretos considerados regresivos para luego ambicionar construir un escenario jurídico más justo y solidario. De esta forma, abre caminos promisorios para nuevos planteamientos legislativos y materializaciones del acceso a la justicia en esta materia.

## 5.5 CONCLUSIÓN FINAL

Como corolario de todo lo expuesto, conviene referirse a la integración de los tres aspectos relevados, para lo cual se recapitularán los puntos más salientes de cada uno para luego integrarlos y realizar un balance final.

En primer lugar, en cuanto al estado del arte en la legislación, se advirtió un esfuerzo sostenido a escala nacional tanto como local para ubicar al Estado en un rol de garante de los derechos sociales y económicos a la alimentación. El Estado, en tanto que poder político, no rechaza su función social y asistencial, sino que ha ido buscando estrategias adecuadas de contención de las situaciones de mayor exposición social. La inestabilidad de la legislación es elocuente por sí misma de un proceso de constantes cambios en búsqueda de una mayor eficiencia en la respuesta.

En segundo lugar, en cuanto al estado del arte jurisprudencial, se pudo vislumbrar que en la cima del sistema judicial argentino, la incidencia de casos específicos que hayan versado sobre el derecho a la alimentación es escasa. Esto podría deberse a una inmadurez jurídica en la evolución de la conciencia social en orden al acceso a la justicia. No obstante, también debe tenerse en cuenta que en la medida en que los reclamos obtengan una resolución en instancias inferiores, es improbable que el caso trascienda a la competencia del más alto tribunal. En todo caso, se advierte una sensibilidad peculiar de la Corte Suprema, que ha dispuesto mecanismos de contención afinados para responder a los reclamos que llegaron hasta su instancia.

En el otro extremo de la pirámide jerárquica del sistema judicial, la jurisprudencia de la Ciudad Autónoma ha presentado una variedad de casos, que ofrecen una riqueza jurisprudencial plena de matices. Si bien es palpable la concienciación de la sociedad, en el sentido de que el Estado es garante y de que existe un derecho de acceso a la justicia para la efectivización del reclamo; también puede pensarse que cada reclamo; supone un caso en el que la respuesta política preventiva habría fracasado. A la par, la respuesta jurisdiccional al derecho a la alimentación es siempre y necesariamente más imperfecta que la respuesta política. Mientras que la respuesta política puede diseñar mecanismos complejos de satisfacción de los derechos, que sean adecuados a los recursos del Estado y coherentes con las demás políticas públicas, la visión del juez se centra en un caso concreto, y las alternativas con las que cuenta son necesariamente más limitadas. Siempre es preferible la repuesta pública preventiva. No obstante, es laudable el desarrollo de la acogida jurisprudencial, porque supone una red última de contención.

En tercer lugar, en cuanto al estado del arte doctrinal se percibe una gran riqueza en la elaboración del derecho a la alimentación. Aun cuando los desarrollos doctrinales se encuentran en un estado incipiente, la doctrina es el gran motor de empuje de las dos instancias anteriores (legislación y jurisprudencia). Funciona como un permanente aliento que impele a traspasar los límites más estrechos del poder político y la jurisdicción. Aporta a estas últimas una retórica y un esqueleto argumentativo creativo que permite una evolución sostenida y el dato de soluciones comparadas. Es interesante recuperar en este balance la importancia de la interdisciplinar en materia de derecho a la alimentación, que consideramos debe ser promovida.

Puede observarse una rica interacción entre los tres frentes de análisis. La legislación tiene una función preventiva. Sin embargo, se alimenta de la jurisprudencia, toda vez que la última es testigo y medida de sus fracasos. El

poder judicial funciona como un correctivo de la legislación que no ha podido dar respuesta o, bien, en un caso concreto ajeno a la generalidad prevista por la ley o, bien, por fracaso en el mecanismo legal. La doctrina hace bien en integrar y analizar ambos enfoques, proponiendo nuevos horizontes superadores que acerquen las necesidades sociales a las posibilidades públicas.

Finalmente, es de notar –aunque no pudo incluirse como objeto del presente trabajo– una carencia de integración entre el derecho público (distributivo) y el derecho privado (conmutativo), en la modalidad de una interacción de cara al derecho a la alimentación. Esta interacción nos parece urgente y auspiciamos su instalación doctrinal, para provocar luego una integración de políticas públicas que desemboquen en una mayor efectividad del derecho.

ANEXO: La inseguridad alimentaria como forma de aproximación a la pobreza estructural en el caso de la Argentina urbana (2010-2012) (Observatorio de la Deuda Social Argentina-UCA)

El acceso a una alimentación adecuada ha sido reconocido como un derecho individual y de responsabilidad colectiva desde mediados de siglo XX (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). En este sentido, el acceso a una alimentación de manera sostenida en cantidad y calidad es considerado uno de los derechos básicos de todo ser humano, ya que no solo garantiza el mantenimiento de la vida, sino que indica si esta es saludable o no. Consecuentemente, en la medida que exista inseguridad alimentaria se verá vulnerado el derecho primordial a un nivel de vida adecuado, afectando a su vez el desarrollo humano social e individual.

A partir de 2010, el Observatorio de la Deuda Social Argentina incorporó un módulo especial de preguntas, tendentes a medir la problemática de la inseguridad alimentaria (IA) de forma cualitativa y directa. En términos generales, la inseguridad alimentaria expresa el porcentaje de hogares donde en los últimos 12 meses al menos alguno de sus miembros debió reducir la porción de alimentos y/o experimentó algún evento de hambre por razones económicas. Conforme a ello, se hace posible evaluar dos niveles de inseguridad alimentaria: la inseguridad moderada (reducción de la dieta con percepción de riesgo a experimentar hambre), y la inseguridad severa (reducción de alimentos con registro de eventos de hambre). A manera de un indicador agregado, el déficit total da cuenta de la incidencia de cualquiera de las dos situaciones para el conjunto de los hogares (Salvia, Musante, & Tuñón, 2012).

La definición operativa y la metodología de medición adoptada para la variable inseguridad alimentaria se presentan en el siguiente recuadro metodológico. Cabe informar que los datos estadísticos completos empleados para la elaboración de este apartado se encuentran disponibles en el documento digital “*Barómetro III - Serie Bicentenario (2010-2011-2012). Información Estadística*” (Salvia, 2013), el cual puede consultarse desde la página web del Observatorio de la Deuda Social Argentina ([www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio)). Definición operativa de la inseguridad alimentaria en la EDSA-BICENTENARIO

La EDSA-Bicentenario releva desde 2010 un conjunto de ítems destinados a obtener una medición directa y cuantitativa de la inseguridad alimentaria (IA) en los hogares urbanos de la Argentina. Se utilizan para ello cinco preguntas referidas a situaciones de insuficiencia o riesgo alimentario por causas económicas percibidas por los hogares durante los últimos 12 meses y relatadas al momento del relevamiento.

Entre estas preguntas se incluyen dos ítems específicos destinados a medir, por una parte, la reducción involuntaria de la porción de comida en adultos durante el período de referencia, y por otra, la percepción de eventos de hambre en el hogar. Otros dos ítems están dirigidos a medir estos mismos aspectos pero entre los menores de 18 años. Un quinto ítem hace referencia a la frecuencia con que algún miembro del hogar –adulto o niño– debió reducir la cantidad de comida o sintió hambre por razones económicas. Las preguntas aplicadas se presentan en el recuadro “Preguntas del Módulo de Inseguridad Alimentaria de la Encuesta de la Deuda Social Argentina”.

Con la finalidad de categorizar los hogares en función de su grado de inseguridad alimentaria, las respuestas a las preguntas fueron ponderadas según su grado de severidad y convertidas en un índice numérico. Este índice es una escala lineal continua que mide el grado percibido de inseguridad alimentaria en términos de un único valor, que varía entre 0 y 5 en el caso de los hogares sin niños, y entre 0 y 12 en el caso de los hogares con niños. Así, un hogar que no ha experimentado ningún problema con la disponibilidad de alimento tendrá valor 0, mientras que un hogar que ha experimentado todas estas condiciones tendrá un valor máximo determinado por el número y valor de los ítems involucrados en cada caso (5 y 12, respectivamente).

<i>Preguntas del módulo de inseguridad alimentaria Edsa-Bicentenario</i>	
<i>Preguntas del módulo</i>	<i>Respuestas ponderadas</i>
En los últimos 12 meses, ¿disminuyeron Ud. u otros ADULTOS en su hogar la porción de sus comidas porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Sí (1) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿tuvo Ud. u otros ADULTOS en su hogar alguna vez hambre porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Sí (2) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿disminuyó la porción de alguna de las comidas de los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Sí (3) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿tuvieron hambre los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Sí (4) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿alguna vez Ud. o ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR no tuvo qué comer o tuvo poca cantidad de comida y sintió hambre por problemas económicos?	Muchas veces (2) Varias veces (2) En alguna ocasión (1) Nunca (0)

Fuente: Salvia, et al. 2011.

El siguiente paso consiste en la agrupación de los valores para cada tipo de hogar en diferentes rangos según la severidad de inseguridad alimentaria:

- **Seguridad alimentaria:** los hogares que mostraron ninguna o mínima evidencia de inseguridad alimentaria en los últimos 12 meses por problemas económicos.
- **Inseguridad alimentaria moderada:** los hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.
- **Inseguridad alimentaria severa:** los hogares en los que se expresa haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.

	<i>Hogares sin niños</i>	<i>Hogares con niños</i>
Seguridad alimentaria	0 - 2	0 - 3
Inseguridad moderada	3 - 4	4 - 7
Inseguridad severa	5	8 -12

Fuente: Salvia, et. al. 2011.

Los datos recogidos por la EDSA-Bicentenario durante 2010-2012 evidencian que la evolución de la inseguridad alimentaria total descendió de 13% a 11.2% en el primer período interanual (2010-2011), y luego ascendió en 2012 a 11.7% de los hogares localizados en los principales centros urbanos del país. Más específicamente, se advierte que el nivel severo muestra una caída en 2011, para ubicarse, el último año de análisis, en el 5% de los hogares, mientras que la incidencia del déficit moderado presenta una baja en 2011 (descendiendo a 6.6%) y se mantiene en esos niveles en 2012.

Los mayores riesgos de padecer IA lo presentan los hogares cuyo principal sostén económico es una mujer, aquellos en los que el mismo se encuentra en situación de subempleo o precariedad laboral, y aquellos donde hay miembros menores de 18 años (Salvia, 2013). Los hogares con niños, sin duda constituyen una población especialmente vulnerable a la IA. En efecto, los datos recabados indican que los mismos han duplicado las chances de experimentar algún nivel de inseguridad alimentaria frente a los hogares con ausencia de menores de 18 años, sin mostrar cambios significativos en las brechas durante el período interanual 2010-2012. En efecto, mientras que el déficit alimentario severo afecta en 2012 a 2.8% de los hogares sin niños, el porcentaje asciende a 7.3% cuando en el hogar había algún niño.

Es importante advertir que la situación alimentaria de los hogares muestra una fuerte asociación con el estrato social y la condición residencial. A medida que desciende el estrato social aumenta el riesgo de IA y en los espacios urbanos informales de villas o asentamientos también el riesgo es mayor que en espacios formales. También, surge del análisis según grandes aglomerados se desprende que los niveles de inseguridad alimentaria son más altos en el Gran Buenos Aires que en el Resto Urbano del país; sin embargo, se registra un decremento de las brechas existentes con el correr de los años analizados (Salvia, 2013).

Los estudios realizados permiten advertir, por un lado, que el peso de los factores estructurales se mantiene con independencia de la coyuntura socioeconómica, y por el otro, que la coyuntura económica de los años 2011 y 2012 redujo en un 87% las chances de sufrir inseguridad alimentaria en comparación con 2010. En este sentido, los datos estarían indicando que las chances de experimentar inseguridad alimentaria disminuyeron entre el primer período interanual –marcados por las mejoras en el mercado de trabajo y la implementación del programa de transferencia de ingresos Asignación Universal por Hijo (AUH) (ANSES, 2011)– y se mantuvieron constantes entre 2011 y 2012 (Salvia, 2013).

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Sentencia Ana Carina ampodónico de Beviacqua c/ Ministerio de Salud y Acción Social –Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas, 323:3229, C. 823. XXXV (CSJN 24 de octubre de 2000).
- Sentencia Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social –Estado Nacional s/ de amparo, 323:1339, A. 186. XXXIV (CSJN 1 de junio de 2000).
- Sentencia Ramos, Marta Roxana y otros c/ Buenos Aires Provincia de s/amparo, 325:396; R. 1012. XXXVI ORI (CSJN 12 de marzo de 2002).
- Sentencia María D. Cerrudos y otros c/ Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (Artículo 14 CCABA), Sentencia (Juzgado en lo Contencioso administrativo y Tributario N.º 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 11 de marzo de 2003).
- Sentencia Albina Santilliani/ GCBA s/ amparo, 1937/0 (Juzgado de 1.º Inst. CAyT 28 de septiembre de 2004).
- Sentencia Lidia Rosa Blanco c/ GCBA s/ amparo, 8314/0 (Juzgado de 1.º Inst. CAyT CABA, n.º 3, Sec. n.º 5 23 de marzo de 2004).
- Sentencia Artidoro González Rayco c/GCBA s/ amparo, 16536/0 (Juzgado de 1.º Inst. CAyT, n.º 4, Sec. n.º 8. CABA 19 de mayo de 2005).
- Sentencia Esquivel, Roberto y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo, 329:548, E.348.XLI (CSJN 7 de marzo de 2006).
- Sentencia Quiñones, Alberto Juan c/ Buenos Aires, Provincia de s/ amparo, 329:2759, Q.103.XLI (CSJN 11 de julio de 2006).
- Sentencia Roberto Esquivel y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros s/ amparo, 329:548, E.348.XLI (CSJN 7 de marzo de 2006).
- Sentencia Rodríguez, Karina Verónica c/Estado Nacional y otros s/acción de amparo, 329:553, R. 1148. XLI. ORI (CSJN 7 de marzo de 2006).
- Sentencia Adela Simona Loto c/ GCBA s/ amparo, 20442/0 (Juzgado de 1.º Inst. CAyT, n.º 10, Sec. n.º 19.CABA 21 de septiembre de 2007).
- Sentencia Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y Provincia de El Chaco s/ proceso de conocimiento, D. 587. XLIII (CSJN 18 de septiembre de 2007).
- Sentencia Eduardo Vera Vega c/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la CABA s/ smparo, 22386/0 (Cámara de apelaciones en lo contencioso administrativo y tributario CABA, Sala I 30 de mayo de 2008).
- Sentencia Pablo Alba Quintana c/ GCBA y otros s/ amparo (artículo 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido, 6754/09 (TSJ - CABA 12 de mayo de 2010).
- Sentencia Jorge Aurelio Uriarte Romero c/ GCBA s/ Amparo, 38.835-0 (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario CABA, Sala I 21 de septiembre de 2012).

Sentencia Asesoría Tutelar N.º 3 CAyT c/ GCBA y otros s/ amparo, 44701/0 (Juzgado de 1.º Inst. CAyT, n.º 13 CABA 4 de julio de 2013).

Ábalos, C. (2009). Derecho alimentario. Algunas consideraciones acerca de la obligación del Estado. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 3(36), 762.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París: Naciones Unidas.

Asamblea General de Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York: Naciones Unidas.

Bazán, V. (2005). Los derechos económicos, sociales y culturales en acción. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2), 547-583.

Bellotti, L. M. (2011). El derecho al agua y al saneamiento, derechos humanos fundamentales. *Revista La Ley, Suplemento de Actualidad*.

Calabria, A., Calero, A. V., D'Elia, V., Gaiada, J., & Rottenschweiler, S. (15 de mayo de 2010). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables*. Recuperado el 21 de julio de 2014, de sitio web de Munich Personal RePEc Archive: [http://mpira.ub.uni-muenchen.de/36058/1/MPRA\\_paper\\_36058.pdf](http://mpira.ub.uni-muenchen.de/36058/1/MPRA_paper_36058.pdf)

Carballo, C. (2011). Soberanía Alimentaria y producción de alimentos en Argentina. En M. K. de Gorban, C. Carballo, M. Paiva, V. Abajo, M. Filardi, M. Giai, y otros, *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (pp. 11-48). Buenos Aires: Colección Cuadernos.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (29 de septiembre de 1989). Ley 23.753. *Problemática y Prevención de la Diabetes*. Buenos Aires: B. O. de 17 de octubre de 1989.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1997). Ordenanza N.º 52.117. B. O. N.º 422 de 21 de octubre de 1997.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (19 de noviembre de 1998). Ley 105. Buenos Aires: Promulgación: Decreto N.º 2938/998 del 18/12/1998 (BOCBA n.º 603. 5/01/1999).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (3 de diciembre de 1998). Ley 114. Buenos Aires: BOCBA N.º 624 de 3 de febrero de 1999.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (16 de septiembre de 1999). Ley 241. Buenos Aires: BOCBA n.º 000795 de 12 de julio de 1999.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (17 de febrero de 2000). Ley 337. Buenos Aires: BOCBA N.º 905 de 20 de marzo de 2000.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (28 de octubre de 2004). Ley 1506. Buenos Aires: BOCBA n.º 002087 de 14 de diciembre de 2004.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1 de diciembre de 2005). Ley 1878. Buenos Aires: BOCBA n.º 2362 de 19 de enero de 2006.



- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (27 de junio de 2008). Decreto 800. *Créase el Programa Ticket Social*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (13 de diciembre de 2010). Ley 3704. Buenos Aires: BOCBA n.º 003615 de 28 de febrero de 2011.
- COHARE; UN-HABITAT; Water AID & COSUDE. (14 de diciembre de 2012). *Saneamiento: un imperativo de derechos humanos*. Obtenido de sitio web de alianzaporelagua.org: alianzaporelagua.org/seminario/pdf/saneamiento/%20un%20imperativo%20de%20derechos%20humanos.pdf
- Courtis, C. (2009). La aplicación de tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la protección jurisdiccional del derecho a la salud: apuntes críticos. En C. Courtis, & R. Ávila-Santamaría (Edits.), *La protección judicial de los derechos sociales* (pp. 117-172). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas.
- Courtis, C., & Ávila-Santamaría, R. (Edits.). (2009). *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- de Gorban, M. K., Carballo, C., Paiva, M., Abajo, V., Filardi, M., Giai, M., y otros. (2011). *Seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Colección Cuadernos.
- Filardi, M. E. (2011). El Estado como garante del derecho humano a la alimentación adecuada. En *Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Buenos Aires: Colección Cuadernos.
- Gautero, M. E. (2011). Calidad de vida: Alimentos, ambiente y salud pública. *Revista de Derecho Ambiental*.
- Gialdino, R. (2000). El derecho a un nivel de vida adecuado en el plano internacional e interamericano, con especial referencia a los derechos a la vivienda y a la alimentación adecuadas. Su significación y contenido. Los sistemas de protección. *Investigaciones*, 3, 859.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2003). Decreto 431. Crea la Unidad proyectos especiales de políticas intersectoriales sobre riesgo nutricional - salud pública - desnutrición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: BOCABA N.º 1678.
- Golay, C. (2009). "Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: ejemplos a nivel nacional, regional e internacional". Roma, Italia: FAO.
- Hernández, C. A., & Frustagli, S. A. (2003). El derecho a la alimentación y a la salud y su exigibilidad al estado. En *Jurisprudencia Argentina JA-2003III* (pp. 519-524). Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Le Borgne-Uguen, F., & Rebourg, M. (2012). *L'entraide familiale : régulations juridiques et sociales*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Medina, G. (2011). Amparo de salud. Reemplazo de leche para evitar retraso y desnutrición. Interés superior del menor. *Revista La Ley*.

- Ministerio de Educación. (01 de enero de 2012A). *Educar*. (Educar.ar, Editor, & V. Arduini, Productor) Recuperado el 22 de julio de 2014, de <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=14276&referente=docentes>
- Ministerio de Educación. (01 de enero de 2012B). *Educar*. Recuperado el 22 de julio de 2014, de [http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=15142&referente=docentes\)%20como%20algunos%20ejemplos](http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=15142&referente=docentes)%20como%20algunos%20ejemplos).
- Ministerio de Educación. (s.f.). *Educar*. Recuperado el 22 de julio de 2014, de <http://www.educ.ar/sitios/educar/institucional/acercade>
- Moro, G. (2011). La posibilidad de un derecho a la alimentación. En R. Gargarella (Ed.), *La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Naciones Unidas. (1966). Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Naciones Unidas.
- Paiva, M., Abajo, V., Figueroa, E., & Oharriz, E. (2010). Derecho a la alimentación. En *Seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Colección Cuadernos.
- Patricia, A. (2004). Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En *Desarrollo integral de la infancia: el futuro comprometido*. Córdoba: Fundación CLACYD.
- Pearce, D. P. (2010). El derecho a la alimentación en Argentina. *Documento de Trabajo* (07), 1-54.
- Perez-Bustamente, L. (2005). Derecho social de consumo: vivienda, salud, educación y alimentación. En *Doctrina Judicial* (Segunda ed., pp. 77-87). Buenos Aires: La Ley.
- Pinto, M., Martín, L., Tochiaa, N., Ruiz-Freites, S., & González del Solar, N.º (2006). Configuración del derecho al agua: del uso común al derecho humano. Particularidades de su integración y expansión conceptual. En A. Embid-Irujo (Ed.), *El Derecho al Agua* (pp. 285-316). España: Editorial Aranzadi.
- República Argentina. (30 de septiembre de 1938). Ley 12.558. *Protección a los niños en edad escolar*. Buenos Aires: No publicada en el B.O.
- República Argentina. (23 de febrero de 1945). Decreto Nacional 3864. Buenos Aires: B. O. de 24 de marzo de 1945.
- República Argentina. (28 de abril de 2003). Decreto Reglamentario 1018. *Programa nacional de nutrición y alimentación*. B. O. de 29 de abril de 2003.
- República Argentina. (13 de diciembre de 2006). Ley 26204. *Emergencia Pública*. Buenos Aires: B. O. de 20 de diciembre de 2006.
- República Argentina. (14 de diciembre de 2006). Ley 26606. *Ley de Educación Nacional*. B. O. de 26 de diciembre de 2007.

- República Argentina. (13 de agosto de 2008). Ley 26396. *Trastornos alimentarios*. Buenos Aires: B. O. de 3 de septiembre de 2008.
- República de Argentina. (22 de mayo de 1973). Ley 20445. *Autorízase la aplicación de un programa destinado a la protección de la salud de la madre y el niño*. Buenos Aires: B. O. de 11 de junio de 1973.
- República de Argentina. (27 de diciembre de 1989). Ley 23767. *Implementase el citado programa destinado a atender las necesidades alimentarias, sanitarias, asistenciales, habitacionales y/o locativas de los sectores sociales más carenciados del país*. Buenos Aires: B. O. de 25 de enero de 1990.
- República de Argentina. (28 de septiembre de 1989). Ley 23746. *Institúyese el derecho a percibir una pensión mensual. Inembargable y vitalicia, para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil requisitos*. Buenos Aires: B. O. de 24 de octubre de 1989.
- República de Argentina. (15 de agosto de 2001). Ley 25459. *Establécese que la leche entera en polvo, distribuida a niños y mujeres embarazadas en el marco de los programas implementados por el Gobierno nacional. deberá estar fortificada con minerales y vitaminas. Autoridad de aplicación*. Buenos Aires: B. O. de 12 de septiembre de 2001.
- República de Argentina. (2002). Decreto 1646. *Programa de apoyo alimentario directo a familias*. BOCBA N.º 1041.
- República de Argentina. (27 de diciembre de 2002). Ley 25724. *Programa de Nutrición y Alimentación*. Buenos Aires: B. O. de 16 de enero de 2003.
- República de Argentina. (2 de diciembre de 2009). Ley 26588. *Declárase de interés nacional la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca*. Buenos Aires: Promulgada de hecho el 29 de diciembre de 2009.
- República de Argentina. (3 de julio de 2013). Ley 26873. *Lactancia Materna. Promoción y Concientización Pública*. Buenos Aires: B. O. de 5 de agosto de 2013.
- República de Argentina. (11 de septiembre de 2013). Ley 26888. *Programa nacional para la prevención de la enfermedad HLB*. Buenos Aires: B. O. de 2 de octubre de 2013.
- Rodríguez, C. A. (2010). El derecho humano al agua y al saneamiento. *Revista Jurídica La Ley*.
- Salvia, A. (2011). Estado de situación del desarrollo humano y social. Barreras estructurales y dualidades de la sociedad argentina en el primer año del Bicentenario. Buenos Aires: Educa.
- Salvia, A. (Ed.). (2013). Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2012): Inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario. Buenos Aires: Educa.

Salvia, A., Musante, B., & Tuñón, I. (2012). Principales factores asociados a la inseguridad alimentaria de los hogares con niños, niñas y adolescentes de la argentina urbana. *Libro de Ponencias del V Congreso Mundial de la Infancia y la Adolescencia*, (pp. 1-12). Buenos Aires.

Sentencia Julio César Mengue c/ GCBA s/ amparo, 25429-0 (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario CABA, Sala II).

# EL CASO COLOMBIANO





## Capítulo VI

# La política pública de seguridad alimentaria y su articulación con las políticas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín \*

*César Augusto Molina Saldarriaga\*\**

*Mario Alonso Cadavid Ramírez\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

El presente texto es el resultado de la investigación “Políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Medellín y su articulación con las políticas públicas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto”, realizada a través de un ejercicio de trabajo interdisciplinario que puso a dialogar dos procesos y experiencias de la UPB: el trabajo académico e investigativo de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, y su Grupo de Investigaciones en Derecho, y la Clínica Jurídica de Interés Público, en derecho urbanístico, planeación y gestión territorial urbana, paisajismo y derecho

---

\* Artículo es resultado final del proyecto de investigación “Articulación de las políticas públicas alimentarias y nutricionales en los procesos de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto” realizado entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012 en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC y el Centro de Investigación para el Desarrollo y la Innovación –CIDI- de la Universidad Pontificia Bolivariana.

\*\* Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y MSc. en Diseño del Paisaje. Docente interno asociado de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho, en su línea Derecho, Sociedad y Contexto, de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín – Colombia. Correo electrónico: cesar.molina@upb.edu.co

\*\*\* Zootecnista, MSc. en Educación y Desarrollo Humano. Consultor independiente. Correo electrónico: mariocadavid1@yahoo.es.

constitucional, y la experiencia acumulada en la planeación e implementación de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional del Programa Estratégico de Transferencia en Seguridad Alimentaria con Responsabilidad Social –SERES–. La investigación tenía como objetivo analizar la articulación de las políticas públicas alimentarias con las políticas públicas de regularización urbanística de asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el municipio de Medellín entre los años 2004-2010.

Uno de los aspectos más relevantes de la investigación social y jurídica es la implementación de modelos interdisciplinarios de investigación. La interdisciplinariedad implica la conjugación del trabajo de diversas disciplinas sobre un mismo objeto de investigación. Sobre la base del conocimiento acumulado por las diferentes ciencias sobre un mismo ente u objeto, es posible relacionar dichos saberes y metodologías para hacer más complejo el conocimiento producido sobre ese objeto. Para un abordaje interdisciplinario no puede pensarse en clave de purismo metodológico, y deberán articularse instrumentos y técnicas propias de la investigación cuantitativa y cualitativa.

Metodológicamente se llevó a cabo un relevamiento de información de fuente secundaria y primaria. Lo primero, mediante rastreo documental en bases de datos académicas, con el objeto de levantar un marco teórico para la comprensión de las categorías que orientaban la investigación: derecho a la alimentación, asentamientos humanos de desarrollo incompleto y regularización urbanística. Lo segundo, a través de rastreo de fuentes normativas y de política pública, entrevistas con expertos y grupos focales. Esto tenía como propósito, en primer lugar, determinar la situación de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional y de regularización urbanística en el municipio de Medellín. En segundo lugar, con el objeto de reconocer las visiones de los actores institucionales y comunitarios respecto de la relación de estas políticas públicas<sup>1</sup>. Finalmente, los hallazgos se discutían con el

---

<sup>1</sup> Aunque no era propósito inicial de la investigación, se vio la importancia de analizar, con base en la información recolectada en fuentes secundarias –bases de datos, literatura especializada, informes oficiales y privados- y primarias –instrumentos de política pública, normativa y jurisprudencia-, una experiencia particular de regularización urbanística, con el objeto de determinar si las relaciones entre las políticas públicas de regularización y de seguridad alimentaria eran evidentes en los procesos de planeación y ejecución de las políticas públicas. Para ello se tomó la experiencia del barrio Moravia. No obstante, es necesario tener presente que la investigación no es propiamente un estudio de caso, por lo que no se agotan los presupuestos de una investigación de esta naturaleza. Las entrevistas fueron semi-estructuradas y se aplicaron a expertos y gestores de políticas públicas de la ciudad. El trabajo con el grupo focal reunió a líderes comunitarios del barrio Moravia de la ciudad de Medellín, en sesión presencial realizada en instalaciones institucionales del sector. La experiencia de Moravia



grupo de investigadores y auxiliares de investigación vinculados al proyecto.

El “Perfil Alimentario y Nutricional de Medellín, 2010” (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2010) revela una preocupante realidad en materia de alimentación debido, entre otros factores, a las limitaciones para acceder a una alimentación oportuna, adecuada y suficiente, configurándose un problema de inseguridad alimentaria que afecta a más de la mitad de los hogares de la ciudad. El Perfil señala que en medio de una sociedad inequitativa como la de la ciudad, “en algunos casos el porcentaje de inseguridad alimentaria supera el 80%, en las comunas y corregimientos más pobres, en los hogares con menores ingresos, en aquellos en los que alguno de los miembros ha sido forzado a desplazarse y en los estratos sociales uno y dos” (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2010).

Al respecto, según dicho Perfil, la proporción de hogares con seguridad alimentaria se incrementó a medida que ascendió el estrato socioeconómico: 20.6% de los hogares en el estrato 1, y 97.9% de los hogares en el estrato 6 se perciben con seguridad alimentaria, evidenciándose una gran brecha de inequidad en la ciudad. Los ingresos económicos tuvieron un comportamiento similar al estrato socioeconómico, “(..) ya que la prevalencia de seguridad alimentaria fue de 79.8% en los hogares con ingresos correspondientes al rango de 4.1 a 6 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) de 2010, mientras que en los hogares con ingresos inferiores a un SMMLV la proporción de seguridad descendió a 17.5%”. Asimismo, en los hogares con personas desplazadas la inseguridad alimentaria afecta a 81.8% de los hogares y a 57.4% de los hogares sin desplazados (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2010).

El mencionado estudio advierte en sus conclusiones que:

[...] los resultados encontrados demuestran que la ciudad en su conjunto está seriamente afectada por lo que se ha denominado como *la paradoja nutricional*, es decir, la coexistencia en la misma población de deficiencias alimentarias y nutricionales, como el bajo peso y la baja talla, con el exceso de peso y la obesidad propias de un uso inadecuado de los bienes alimentarios” (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2010).

---

se selecciona debido al impacto que ha producido como estrategia de regularización en la ciudad de Medellín. Para la revisión documental el equipo investigador se valió de bases de datos académicas y científicas y de instrumentos de recolección, análisis y sistematización de información documental como fichas bibliográficas, cuadros hermenéuticos y relatorías documentales.

En Medellín, como en tantos otros territorios con niveles medios de desarrollo, esta situación “se presenta en contra de los estratos más pobres de la sociedad, que tienen simultáneamente las prevalencias más altas de baja talla para la edad, sobrepeso en los niños y jóvenes, y obesidad, especialmente en las mujeres” (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2010).

Esta realidad es consecuencia, principalmente, de dos características: un territorio en proceso de afianzamiento como gran ciudad, considerablemente inequitativa, que ha legitimado la desigualdad como si fuera innata a los procesos de desarrollo emprendidos; y una desigualdad social que se refleja en la segregación espacial puesto que los diferentes sectores sociales se ubican de manera discriminada en el territorio. Esto se refleja “en la marcada diferencia de ingresos y oportunidades, excluyendo del progreso a buena parte de la población y limitando sus derechos, entre ellos el derecho a la alimentación” (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2010).

Tanto las condiciones de desarraigo, exclusión social y económica, el hambre y la inseguridad alimentaria en las que se encuentra un mayoritario sector poblacional de la ciudad de Medellín, como la existencia de políticas públicas para atender situaciones de irregularidad urbana e inseguridad alimentaria han provocado la pregunta por la coordinación entre ellas, puesto que la desarticulación entre las diferentes iniciativas para atender los problemas sociales repercute negativamente en la calidad y eficacia de las intervenciones públicas lideradas por el Estado y el gobierno de la ciudad.

En el presente texto se presenta, en primer lugar, una reconstrucción de un marco teórico y conceptual para el análisis de las políticas públicas a partir de las categorías: derecho a la alimentación, regularización urbanística y asentamientos humanos de desarrollo incompleto. A continuación se presentan los principales resultados y hallazgos obtenidos en el proceso de investigación, presentando la percepción de los actores institucionales y la comunidad sobre la articulación de estas políticas públicas. En tercer lugar, se presentan algunas conclusiones del estudio para, finalmente, proponer algunas recomendaciones.

## **6.1 LOS CONTEXTOS Y LOS CONCEPTOS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA EN MEDELLÍN**

La descripción sintética del contexto de inseguridad alimentaria en Medellín y de las estrategias de política pública que se han diseñado por las autoridades para atender las problemáticas asociadas al territorio son el punto de partida

de la reflexión sobre la articulación de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional con las políticas públicas de regularización urbanística de asentamientos humanos de desarrollo incompleto.

Como lo señala Roth-Deubel (2010), la acción pública es compleja y difícilmente reducible a unos cuantos datos que se pueden medir objetivamente de forma cuantitativa. Se opta, entonces, por dirigir una mirada evaluativa de carácter pluralista al tema, lo cual puede ayudar a mejorar la eficacia de las políticas y la satisfacción de los ciudadanos a quienes van dirigidas.

Por política pública se entiende un conjunto de elementos y procesos que, con el curso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí con el propósito de lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social. En este acontecer, el criterio de legitimación del curso de acción público serán los derechos humanos, marco fundamental que lo legitima. También se asume que las políticas públicas se componen tanto de la producción normativa, como de las actividades políticas y administrativas realizadas por las autoridades y los actores políticos y sociales, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas mismas (Roth-Deubel, 2010).

En el caso específico de las políticas públicas de seguridad alimentaria –formuladas e implementadas para garantizar el derecho a la alimentación– puede afirmarse que la importancia del concepto derecho a la alimentación ha crecido desde la consagración de este en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948. Para Wolpold-Bosien (2008) el concepto derecho a la alimentación ha demostrado su utilidad cuando ha servido como una herramienta para la defensa de derechos de comunidades y personas; sin embargo, cuando es usado como un instrumento legalista, puede contribuir más a la estabilización de condiciones injustas que a su transformación (Wolpold-Bosien, 2008).

En Colombia, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), entre ellos el derecho a la alimentación, están consagrados constitucionalmente. No obstante, su efectividad depende de la implementación de dichos derechos a través de leyes, políticas públicas y programas, de la asignación presupuestal y de los desarrollos institucionales destinados para su realización. Restrepo-Yepes & Correa-Montoya (2007), quienes han hecho una lectura jurídica del texto constitucional colombiano, han observado que los DESC no contemplan procedimientos de acción judicial, de exigibilidad que protejan de forma directa estos derechos, puesto que son derechos que se realizan

de manera progresiva, “lo cual imposibilita que sean exigidos de manera inmediata, aunque en eventos excepcionales estos derechos son protegidos judicialmente por la acción de tutela cuando se encuentren en conexidad con derechos fundamentales” (Restrepo-Yepes & Correa-Montoya, 2007, p. 8).

En el caso de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional formuladas e implementadas para garantizar el derecho a la alimentación, puede afirmarse que la importancia del concepto derecho a la alimentación ha crecido desde la consagración de este en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948. Para Wolpold-Bosien (2008) el concepto ha demostrado su utilidad cuando ha servido como una herramienta para la defensa de derechos de comunidades y personas; sin embargo, cuando es usado como un instrumento legalista, puede contribuir más a la estabilización de condiciones injustas que a su transformación.

La trama social contemporánea es cada vez más compleja, lo cual solicita otra mirada a la acción política, como si fueran redes de políticas. Las redes de política son mecanismos de movilización de recursos, en temas en los cuales las capacidades y la información necesaria para decidir, formular e implementar programas para hacer tangibles las políticas públicas son diseminadas entre muchos actores públicos y privados. Así, para el Estado no es posible actuar en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical que controla de manera autoritaria. Se produce, en cambio, un proceso de reconocimiento de la necesidad mutua de los actores, de su interdependencia (Kenis & Schneider, 1991).

En el presente apartado se presentan los contextos y los principales conceptos asociados a las principales categorías de la investigación que le da origen. En primer lugar se presenta la situación de seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad y los principales instrumentos de política pública nacionales, regionales y locales en la materia. En segundo lugar se reflexiona en torno al concepto asentamientos humanos de desarrollo incompleto y las políticas públicas de regularización urbanística en la ciudad. Finalmente se presenta una reflexión en torno a la articulación de las políticas públicas en la materia.

### **6.1.1 De la situación y la política pública de seguridad alimentaria y nutricional**

En Colombia, no obstante al menos desde finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, había una preocupación social por el hambre y la

pobreza de vastos sectores de la población colombiana que provenía de instituciones no gubernamentales de la sociedad. Estas iniciativas estaban dirigidas especialmente a la atención de niños en edad preescolar, escolares, y mujeres gestantes y lactantes, y dieron origen a lo que hoy son los programas de asistencia alimentaria enfocados hacia los grupos más vulnerables de la población (Moreno-Rave).

En la ciudad de Medellín, en 1932, existían los restaurantes comunitarios sostenidos por instituciones de beneficencia, organizaciones religiosas y del voluntariado, principalmente mujeres. En 1979 se realiza el primer contrato por licitación para restaurantes en la Secretaría de Bienestar Social del municipio. Las iniciativas respecto a la seguridad alimentaria, desde los años ochenta, han pasado por diferentes secretarías, con diversidad de enfoques y responsabilidades en los gobiernos de la ciudad. Para 1990 continúan los restaurantes escolares, a los que se les adicionan dos modalidades: el restaurante familiar (en casas de madres colaboradoras) y el restaurante comunitario (en casetas y locales arrendados). En la última década del siglo anterior, se ha dado algún énfasis dependiendo de la Secretaría a la que se le delegue la responsabilidad en su momento (Moreno-Rave).

Las iniciativas de carácter estatal en Colombia comienzan en la década de los años 40 del siglo anterior. En 1947 se expidió la Ley 44 que creó el Instituto Nacional de Nutrición. En 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) mediante la Ley 75 del mismo año, incorporando a este dicho Instituto.

El problema alimentario, abordado primordialmente desde lo nutricional, es tenido en cuenta en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos transcurridos entre 1974 y 1982. En 1979, mediante la Ley 7.<sup>a</sup>, se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, coordinado por el ICBF. En 1985 se creó el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), aprobado mediante el CONPES 575 de 1986. Dos años después los restaurantes escolares comunitarios atienden grupos de 7 a 12 años, con la condición de estar escolarizado; luego las edades serán ampliadas de 5 a 18 años. Entre 1986 y 1990 el Gobierno nacional se centró en la educación familiar para el desarrollo infantil, la atención nutricional materno-infantil, la vigilancia del desarrollo físico y la atención nutricional al escolar. En los cuatro años siguientes se hizo énfasis en el fomento a la lactancia materna, por medio del Plan Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna, y la licencia de maternidad pasó de 56 a 84 días (Villamarín, 2004).

El primer Plan Nacional de Alimentación y Nutricional –con carácter decenal– se formuló en 1996, con el propósito de asumir los compromisos suscritos por el país en la Conferencia Internacional de Nutrición (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación & Organización Mundial de la Salud, 1992). Mediante documento CONPES 2847 de 1996 se aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1996), con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, a través de las siguientes líneas de acción: seguridad alimentaria; protección al consumidor mediante la calidad y la inocuidad de los alimentos; prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias; promoción, protección y apoyo a la lactancia materna; promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludable; investigación y evaluación en aspectos nutricionales y alimentarios, y formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.

Otro antecedente importante para Colombia es la Cumbre del Milenio (Organización de las Naciones Unidas, 2000). Los Estados que participaron en esta, entre ellos Colombia, definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y acordaron compromisos para reducir la pobreza extrema y disminuir a la mitad el porcentaje de personas con hambre en el mundo. El CONPES 091 de 2005, denominado “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”, definió como meta para Colombia reducir a 28% el porcentaje de colombianos en la pobreza (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005).

Para avanzar en el logro de los ODM, el documento CONPES 113 de 2008 da los lineamientos para Colombia en materia de Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, apoyado en la Constitución Política de Colombia que reconoce el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44) y en los deberes del Estado en cuanto a la producción agrícola y la oferta de alimentos, (artículos 64, 65 y 66) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

El CONPES 113 reconoce el derecho de toda persona a no padecer hambre y tiene en cuenta los diferentes tratados y protocolos internacionales que el país ha suscrito. Define la seguridad alimentaria y nutricional como “[...] la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada

utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria de Colombia, según el documento CONPES 113, declara que una persona está en situación de seguridad alimentaria cuando tiene “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

Aunque el documento no lo hace explícito en la anterior definición, la formulación del CONPES 113 se apunala en el reconocimiento del derecho a la alimentación y tiene en cuenta los diferentes tratados internacionales que el país ha adoptado en esta materia. De otro lado, si bien la definición no involucra algún concepto concerniente al respeto de las características culturales propias de los diversos pueblos y comunidades, ni a la consecuente adecuación cultural de las estrategias a implementar, uno de los principios orientadores del documento es el de respeto a la identidad y diversidad cultural de las comunidades del país (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

Los principios orientadores de esta política pública se enmarcan en los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los principios establecidos en la Constitución Política, y en los Pactos y Convenios internacionales que ha aprobado el Estado colombiano. Dichos principios son: derecho a la alimentación, equidad social, perspectiva de género, sostenibilidad, corresponsabilidad, y respeto a la identidad y a la diversidad cultural. Las estrategias para el logro de los objetivos son: desarrollo institucional, planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional, focalización, participación comunitaria y ciudadana, información, educación y comunicación, y seguimiento y evaluación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

El mismo CONPES 113 enuncia que, dada la multicausalidad y multidimensionalidad de la inseguridad alimentaria, “los ejes de la política no se materializan de forma separada, interactúan en forma de estrategias que involucran a la familia, a la sociedad civil y al Estado” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). Para lograr el aseguramiento de la alimentación de la población se requiere entonces de estrategias coordinadas y corresponsables entre numerosos actores públicos y privados, locales, regionales y nacionales. Al respecto, según el citado CONPES 113, una de

las principales restricciones para el logro de la seguridad alimentaria ha sido la inexistencia de una instancia de alto nivel que logre vincular a todos los sectores y niveles que intervienen en su planeación y desarrollo, seguimiento y evaluación, y que lidere y coordine las acciones en el tema, establezca lineamientos de política y normativos, y articule la seguridad alimentaria con otras políticas públicas conexas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

En el departamento de Antioquia, de cara a los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en la Cumbre del Milenio (Organización de las Naciones Unidas, 2000), la Asamblea Departamental, mediante la Ordenanza No. 017 de 2003, “adopta la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de 14 años y sus familias”, y da paso a la formulación e implementación del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA) (Asamblea Departamental de Antioquia, 2003).

En la ciudad de Medellín, capital del departamento de Antioquia, a partir de la iniciativa liderada por instancias del Gobierno municipal, algunos concejales de la ciudad y diversas organizaciones no gubernamentales, se aborda el problema del hambre en Medellín en el marco del seminario “El hambre en Medellín: una papa caliente” (2005), celebrado en el recinto del Concejo de Medellín. Posteriormente se produce el Acuerdo 038 de 2005, con base en el cual se crea la Dirección de Seguridad Alimentaria y Nutricional para comenzar a aplicar lo acordado (Concejo de Medellín, 2005).

Por medio del citado Acuerdo se establece e institucionaliza en el Municipio de Medellín “la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, que garantice el acceso de la población a una alimentación suficiente, equilibrada y sana”. Esta política tiene el propósito de “erradicar el hambre y la desnutrición crónica y generar condiciones de autoabastecimiento en la ciudad” (Concejo de Medellín, 2005). Algunos de sus principios manifiestan que el derecho a la alimentación es un derecho humano básico, y que la participación comunitaria y la solidaridad deben regir la materialización o concreción de esta política pública, puesto que “debe basarse en la participación comunitaria entendida como el acceso a las decisiones, su organización, control, gestión y fiscalización” y, a su vez, “debe promover la ayuda mutua entre personas, sectores económicos, poblaciones y priorizar la aplicación de los recursos a los sectores más vulnerables” (Concejo de Medellín, 2005).



Los principios que orientan este Acuerdo son explícitos en el sentido de que la alimentación es un derecho humano, y que la participación comunitaria y la solidaridad deben regir la materialización de esta política pública, puesto que “debe basarse en la participación comunitaria entendida como el acceso a las decisiones, su organización, control, gestión y fiscalización”, y “debe promover la ayuda mutua entre personas, sectores económicos y poblaciones, y priorizar la aplicación de los recursos a los sectores más vulnerables” (Concejo de Medellín, 2005).

Desde el campo del derecho, la consideración del fenómeno social del hambre implica redefinir una pretensión jurídica a no padecerlo, en tanto “no tener hambre” se constituye en un bien jurídico susceptible de protección por el sistema de reglas vigentes en el orden jurídico. “Las cuestiones empíricas del derecho alimentario son aquellas referidas al nivel de violación fáctica que representa la situación de hambre y desnutrición en la realidad social, especialmente en la colombiana” (Restrepo-Yepes, 2009, p. 122).

El análisis normativo del derecho alimentario pasa por la reconstrucción de razones y justificaciones filosóficas y políticas para el reconocimiento de esa situación como objeto de protección jurídica. En ese sentido, las razones políticas, expresadas en políticas públicas, constituirán el escenario de los metaderechos, esto es, instrumentos para la acción estatal, objetivos públicos y su eficacia causal y económica (Restrepo-Yepes, 2009).

### **6.1.2 De los asentamientos humanos de desarrollo incompleto y la política pública de regularización urbanística**

Respecto a las iniciativas de regularización de asentamientos humanos, referidas a la ocupación no planificada, irregular, informal o ilegal del territorio, estas son actualmente nombradas como asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI) con el objetivo de deslegitimar expresiones que encerraban una connotación criminal, peyorativa y estigmatizadora. La expresión AHDI se ha venido imponiendo para definir las ocupaciones no planificadas del territorio en áreas no urbanizadas y, en la mayoría de las veces, no urbanizables, que carecen de infraestructura para la prestación de servicios públicos y la satisfacción de los intereses colectivos e individuales de quienes habitan el asentamiento.

Según Clichevsky (2009)

Se define lo informal como lo no integrado al sistema que se considera convencional; y muchas veces ha sido el sistema formal el que

produjo la informalidad. Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad (Clitchevsky, 2009, p. 64).

La informalidad con la que se califica a los AHDI es un asunto de legitimidad. Esta falta de legitimidad se presenta respecto de la normativa urbana y sus estrategias de planificación y gestión del suelo urbano, los estándares de habitabilidad –en relación con el entorno y las forma de desarrollo habitacional–, la oferta de bienes y servicios asociados a la calidad de vida –como servicios públicos, equipamientos, movilidad, espacio público, entre otros- y los modelos de ocupación y asequibilidad del suelo en términos de propiedad o tenencia (Duhau, 2002).

Las estrategias de regularización urbanística no han podido dar respuesta integral a los problemas que enfretan las áreas urbanas con deficiencia infraestructurales y de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de sus territorios. Tradicionalmente los esfuerzos de la regularización se han concentrado en la titulación. Sin embargo, el problema persistente en las experiencias latinoamericanas es la generación de áreas legalizadas con deficiencias infraestructurales y de equipamientos para el servicio público, y con condiciones territoriales deficientes [...]” (Molina-Saldarriaga, 2012, p. 2).

El Plan de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia (PMIM) fue adoptado el 22 de agosto de 2006 mediante el Decreto municipal 1985 “Por el cual se adopta el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011” (Alcaldía de Medellín, 2006). Considerando que Moravia es una centralidad barrial vinculada al centro tradicional y representativo de la ciudad y al centro de equilibrio del norte, orientada con un tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, se adoptó dicho Plan Parcial. El Plan se sustenta en el Acuerdo 03 de 2004 y es tenido en cuenta en el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía”, en su línea 3 “Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano”, en el componente de proyectos estratégicos de ciudad, que incluye el programa ‘Intervención Integral en Moravia’ (Alcaldía de Medellín, 2004).

El artículo 4, del decreto citado, define unos principios específicos para el Plan: “Estructurar desde lo público, mejorar integralmente hábitat/territorio/sociedad, gradualidad y persistencia, construir en lo construido, equidad social y solidaridad, prevalencia de la dignidad humana” (Alcaldía de Medellín, 2006). El objetivo general del Plan es, en virtud de su artículo 9:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Moravia promoviendo la integración socio espacial, la equidad social y la inclusión de la población del barrio a los procesos del desarrollo sociocultural, socio-económico y urbanístico ambiental en los sistemas de espacio público, movilidad y transporte, servicios públicos domiciliarios, habitacional, a los servicios sociales y culturales y a los encadenamientos productivos de la ciudad de Medellín, garantizando la protección de moradores en reconocimiento de los derechos y deberes (Alcaldía de Medellín, 2006).

El Plan se orienta, entre otros propósitos, a cumplir con los Objetivos del Milenio en aspectos de salud sexual y reproductiva y sostenibilidad ambiental, y a reducir los asentamientos precarios.

El Plan de Desarrollo 2008-2011, “Medellín es Solidaria y Competitiva”, en la línea de Vivienda y Hábitat, procura la consolidación y el mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado como una estrategia de gestión urbana dirigida a atender de forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos en la ciudad, y lograr el incremento de los niveles de integración socioespacial, la sostenibilidad ambiental, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la convivencia y la seguridad ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2008).

En tal sentido, dentro de los proyectos del Plan de Desarrollo 2008-2011 se encuentra la regularización urbanística como una acción enfocada hacia los asentamientos urbanos derivados de las formas de producción espontánea e ilegal del hábitat y la vivienda, para corregir los desequilibrios urbanos y consolidar los sistemas estructurantes del espacio público y de ocupación del espacio privado, revirtiendo el fenómeno de la informalidad en el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, para hacer, con criterios ambientales y de equidad, el reordenamiento territorial, elevar los estándares de habitabilidad y de seguridad a los asentamientos, por medio de la elaboración de proyectos urbanos que reconozcan la construcción social del hábitat con la adopción de normas urbanísticas flexibles ajustadas a la realidad concreta y a las dinámicas singulares de los asentamientos urbanos, y que propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2008).

Entendida como una política de inclusión, la regularización incluye la oferta de oportunidades para la consolidación de la ciudadanía, la participación y el disfrute de la ciudad. Allí se incluirían mecanismos de seguridad alimentaria para afrontar las situaciones de hambre y desnutrición, de acceso al mercado

laboral, de producción de asentamientos sostenibles, de reconocimiento de los derechos de ciudadanía, de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de base y de la sociedad civil, de reconocimiento diferencial de derechos, entre otras variables que involucran derechos de orden constitucional.

### 6.1.3 De la articulación de políticas públicas para la atención de complejos fenómenos sociales

Ahora bien, abordar problemáticas inherentemente complejas, como la seguridad alimentaria de asentamientos humanos en procesos de regularización, implica para los investigadores vincular tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos judiciales, etc.), como las actividades políticas y administrativas realizadas por los actores políticos y sociales y las autoridades públicas, para la decisión, diseño, implementación y evaluación de esta producción, así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma (Roth-Deubel, 2010). También es necesario conocer los juicios y opiniones que tienen las comunidades y los titulares de los derechos a quienes van destinadas las acciones de política pública.

Este marco de análisis permite hacer juicios sobre el conjunto de decisiones adoptadas para la atención de una necesidad, la satisfacción de un derecho o conjunto de derechos o la resolución de una problemática social y, de esta manera, ofrecer elementos de juicio sobre el curso de acción futuro para la oferta de soluciones sociales. Igualmente, “El análisis de política permite así controvertir el papel del Estado y de las instituciones políticas en su definición de la realidad social, para ofrecer otra lectura posible cuestionando el marco normativo y cognitivo instituido dominante” (Roth-Deubel, 2010).

Para esta investigación resulta oportuna la construcción teórica diseñada por Bourdieu (2000), que incluye elementos ajenos a la simple operación del sistema jurídico, para lo cual es necesario tomar en cuenta elementos extra-normativos que son determinantes para la existencia del orden jurídico: ideología, historia, valores, principios, lingüística, entre otros. En tal sentido, como lo afirma Silva-García (2002):

[...] las estructuras sociales no son ajenas a los individuos, son construcciones resultantes de los intercambios entre personas, además operadas o puestas en práctica por los sujetos. En tales términos, las acciones sociales son de importancia capital para una inspección comprensiva de la realidad (Silva-García, 2003, p. 151).

## 6.2 HALLAZGOS Y RESULTADOS

### 6.2.1 La seguridad alimentaria en las políticas públicas locales

Uno de los aspectos fundamentales en cualquier estrategia que pretenda garantizar la estabilidad en el territorio, regularizar su funcionamiento y mejorar la calidad de vida de una comunidad o asentamiento humano es la seguridad alimentaria. Al respecto, el Acuerdo 038 de 2005 que estableció la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la ciudad de Medellín (Concejo de Medellín, 2005) para garantizar el acceso de la población a una alimentación suficiente y equilibrada, contiene los principios generales de la política, dentro de los cuales se resaltan los siguientes:

- El derecho a la alimentación es un derecho humano básico, universal y, en tal sentido, todas las personas en todas las etapas de la vida, tienen derecho a tener acceso a alimentos de alta calidad y sin riesgos, derecho que debe ser garantizado por el Estado.
- Para la garantía de la soberanía y la seguridad alimentaria es necesario el diseño de formas justas y democráticas de propiedad, uso de la tierra y de acceso a ella. Ello debe ligarse con la aplicación de los principios de una agricultura sustentable y la conservación de la biodiversidad como condiciones de la sostenibilidad ambiental de la ciudad y la región.
- Una política de seguridad y soberanía alimentaria tiene que basarse en la participación comunitaria entendida como el acceso a las decisiones, su organización, control, gestión y fiscalización. Además, debe promover la ayuda mutua entre personas, sectores económicos y poblaciones, y priorizar la aplicación de los recursos a los sectores más vulnerables (Concejo de Medellín, 2005).

Mediante el artículo 3 del mismo Acuerdo, se crea el Sistema Municipal para la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional, como instrumento que articula los procesos e instancias comprometidas en acciones pertinentes, y el Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (Concejo de Medellín, 2005).

Asimismo, el Plan de Desarrollo “Medellín es solidaria y competitiva” (2008–2011) se formula con el propósito de contribuir a la transformación de la ciudad y sus corregimientos para hacer de este territorio un lugar de vida más solidario y equitativo en su desarrollo y competitivo en los ámbitos nacional e internacional. Para avanzar en ese propósito, dicho Plan, en su Línea 1 (Medellín solidaria y equitativa) y en su componente inicial (Lucha

contra la pobreza y el hambre), busca “Posibilitar el acceso de los hogares en extrema pobreza al plan prioritario de desarrollo familiar en las dimensiones de educación, complementación alimentaria, generación de ingresos, salud con énfasis en la infancia y la juventud, desarrollo sostenible, fortalecimiento de la convivencia y la cultura ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2008).

Este componente se materializa a través de los programas “Medellín Solidaria” y “Poblaciones en Riesgo Social” cuyos objetivos, enmarcados en el principio de la corresponsabilidad, en su orden, son:

(...) garantizar el acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales orientados a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social (Alcaldía de Medellín, 2008).

#### Asimismo,

Medellín solidaria” se propone “ser el medio que permita garantizar, por medio del acompañamiento grupal y familiar y con acciones integrales y sostenibles, que los hogares más vulnerables de la ciudad alcancen su autonomía socioeconómica y logren mayores y mejores niveles de participación social, cultural y política que impacten positivamente su calidad de vida y los fortalezcan como hogares autónomos y en constante desarrollo individual y familiar (Alcaldía de Medellín, 2008).

El componente de seguridad alimentaria y nutricional se hace aún más explícito en la línea 2 del Plan de Desarrollo (Desarrollo y Bienestar para toda la Población) que se propone “Promover la disponibilidad y el acceso a alimentos para toda la población en términos de calidad, cantidad, variedad y precio justo, contribuyendo a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional” (Alcaldía de Medellín, 2008). El programa de Complementación Alimentaria incluido en esta misma línea, busca contribuir a:

[...] mejorar la seguridad alimentaria de la población de niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y lactantes y adultos mayores, mediante el suministro de un complemento alimentario, con un aporte nutricional, según requerimiento por grupo de edad, por medio de alianzas estratégicas con otras entidades públicas o privadas del orden local, regional, nacional y del sector privado, facilitando procesos de formación, asesoría, organización, participación, auto gestión a nivel individual familiar y social, y seguimiento y control (Alcaldía de Medellín, 2008).

Esto, a través de un complemento alimentario nutricional enfocado prioritariamente hacia los niños y adolescentes, mujeres gestantes y lactantes, y adultos mayores de los estratos sociales más vulnerables (Alcaldía de Medellín, 2008).

### 6.2.2 Percepciones de los actores institucionales y comunitarios sobre las políticas de regularización de AHDI y de seguridad alimentaria en la ciudad de Medellín

No obstante la importancia de los desarrollos en marcos normativos y en las políticas implementadas para concretar las promesas e intenciones formuladas por dichos marcos y políticas, es necesario conocer los juicios y opiniones que tienen algunos actores directamente involucrados como ejecutores y receptores de las mismas, puesto que, como lo plantea Roth-Deubel (2010), las políticas públicas se componen tanto de la producción normativa, como de las actividades políticas y administrativas realizadas por las autoridades y los actores políticos y sociales, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas mismas.

– La visión de la Unidad de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio de Medellín

Como institución gubernamental directamente responsable de implementar la política pública de seguridad y soberanía alimentaria en la ciudad de Medellín, la Unidad de Seguridad Alimentaria (USA) se rige por el marco normativo del país. Al respecto, los funcionarios de la Unidad se refieren a la Constitución Política de Colombia como el marco jurídico que reconoce el derecho a la alimentación como uno de los derechos fundamentales de todos los colombianos. Asimismo, tanto el documento social CONPES 113 de 2008 (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) como la Ley 1098 de Infancia y de Adolescencia son los referentes principales en cuanto a los lineamientos que orientan su acción. En el ámbito municipal, el Acuerdo 038 de 2005 les da el carácter de política pública a las acciones estatales de seguridad y soberanía alimentaria en Medellín.

En el ámbito internacional, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son mencionados por los funcionarios entrevistados como un referente en cuanto a las metas por lograr. En general, los funcionarios señalan que:

[...] aquí [en Medellín] se comienza a hablar del tema de seguridad alimentaria aproximadamente en el 2002... cuando surge a nivel departamental el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria (Plan MANA)...

que surge básicamente por el tema de muertes por desnutrición y por la inequidad que existía tanto a nivel municipal y departamental (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

### Los funcionarios entrevistados consideran que

[...] se ha llegado a la conclusión que el tema de seguridad alimentaria no es netamente de “alimentación” y, por lo tanto, es necesario la concurrencia de múltiples actores institucionales en “todo el tema de articulación con otro tipo de Secretarías, cuando se define que el tema de seguridad alimentaria abarca algo mucho más global que el tema de acceso, tratamiento, disponibilidad y consumo de alimentos (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

También se considera que la seguridad alimentaria tiene cierta condición de transversalidad en relación con otros servicios de bienestar social. En efecto, la Secretaría de Bienestar Social del municipio de Medellín tiene 2 subsecretarías: la Subsecretaría Técnica y la Subsecretaría de Asistencia Social. La Subsecretaría de Asistencia Social –de la cual hace parte la USA– contiene una Unidad que atiende a las personas que son víctimas del desplazamiento forzado. Otra unidad atiende a personas en situación de discapacidad. Una más es la Unidad de Emergencias. Otra, la Unidad del Adulto Mayor y, finalmente, la Unidad de Seguridad Alimentaria, considerada transversal porque “las otras unidades trabajan con grupos poblacionales puntuales y nosotros tenemos que garantizar la seguridad alimentaria de todos estos grupos” (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

Con relación a cómo ingresan las personas a beneficiarse de los servicios y cuáles son los criterios que se tienen en cuenta para ingresar y egresar de tales beneficios, los funcionarios expresaron que:

(...) existe una línea base de la cuestión alimentaria y nutricional de Medellín del 2010 [...] otra [línea de base] es el programa de Medellín Solidaria [...] Medellín Solidaria es un programa que el único objetivo que tiene es acercar la oferta institucional a la familias; su objetivo es determinar qué le hace falta a una familia y acercarse a ellos” (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

En síntesis, Medellín Solidaria articula los programas que ofrece la institucionalidad gubernamental del municipio, en lo que se refiere a la oferta de servicios sociales básicos, focalizándolos a las personas más vulnerables. Para los procesos de ingreso y egreso también se recurre a técnicos y profesionales, llamados cogestores, que realizan visitas a las familias una vez al mes y evalúan:



(...) sus condiciones, cómo han ido cambiando [...] para evaluar la permanencia de los niños en los programas, porque la idea es que el niño tenga garantizada su alimentación en el periodo que están [...] Se hacen evaluaciones nutricionales y se determina que niños tienen un estado nutricional en exceso o en déficit y se les hace el seguimiento con las instituciones, desde la Secretaría de Salud o con los programas de hábitos y estilos de vida saludable para prevenir la desnutrición [...]" (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

Los cogestores o profesionales del área social que hacen las visitas domiciliarias, también están encargados de hacer la oferta interinstitucional de los diferentes programas. Así, según los funcionarios de la USA, si en la familia evaluada y aceptada como beneficiaria hay un niño discapacitado,

[...] entonces le envía el caso a la Unidad de Discapacidad; si es que un niño no está en el restaurante escolar, entonces se envía la solicitud para que el niño se incluya en el restaurante escolar; si es madre gestante, se le incluye en el programa Buen Comienzo; si el niño puede entrar a un jardín de Buen Comienzo que le queda a dos cuadras, se le incluye; si es un adulto mayor, se le verifican los requisitos para ver si se incluye en el paquete alimentario o subsidio, según el caso que requiera (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

En cuanto a qué tan explícita o deliberada es dicha articulación o si esa articulación se da en la dinámica misma de la prestación del servicio público a cargo del Municipio, los funcionarios manifiestan que:

[...] está implícita en la razón de ser de la Unidad de Seguridad Alimentaria, que es atender la población vulnerable; si nos hacen de pronto el llamado, nos articulamos y se trabaja mirando la oferta institucional que hay, qué oferta tenemos en ese lugar y se les acerca esta oferta que ya le tenemos; pero que a diseñar programas específicamente para ellos, no; se les acerca toda la oferta institucional que tenemos, ya que es amplia y es para todos los ciclos de vida (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

Ahora bien, no existe una evaluación de los resultados e impactos y/o de la satisfacción de las personas y familias beneficiarias respecto a esos servicios. En efecto, los funcionarios declararon que:

[...] estrictamente que tengamos una evaluación, no [...] La evaluación también es la interventoría, una valoración externa no la tenemos; tenemos valoración interna con planeación, con interventorías, con seguimiento a cobertura, eso sí lo tenemos, pero una valoración de impacto así como tal no la tenemos, a la fecha no la hay (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

Respecto a las maneras como se exige este derecho, las personas hacen uso del recurso de derechos de petición y de solicitudes directas que llegan a la Secretaría de Bienestar Social o a otras dependencias de la Administración Municipal. Ante esto, se dirige a las personas hacia la Secretaría o instancia municipal encargada de ofrecer el servicio correspondiente, esto es:

[...] se focaliza a dónde se le pueda dar atención, en qué Secretaría. Muchas veces llegan familias con problemas de violencia, entonces llegan a la Secretaría de Gobierno; pero se identifica desde esta Secretaría que los muchachos no están en el colegio, entonces se manda a Secretaría de Educación, y Educación nos los mandan a nosotros para que los incluyamos en el restaurante escolar, entonces es como esa cadena [...] Los lineamientos que tenemos desde el señor Alcalde es que se debe dar respuesta oportuna a cualquier requerimiento que llegue a cualquiera de las dependencias de la Administración Municipal (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

Acerca de si la oferta de los programas se traduce en una conciencia de derechos y de los medios para la exigibilidad de los mismos, los funcionarios de la USA entrevistados manifestaron que:

[...] desde aquí se trabaja el componente educativo que nosotros tenemos; transversal a todos estos programas está la parte educativa y dentro de esos muchos componentes educativos no solo se maneja el tema de nutrición sino también el tema social, explicándoles que hay una corresponsabilidad, que ellos igual tienen obligaciones [...] El Municipio tiene obligaciones y ellos igual tienen obligaciones con nosotros (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

En ese mismo sentido, la USA tiene claro que “la ley nos obliga a brindar ese derecho de alimentación, pero que lo hacemos no solamente por dar la comida sino con trabajo articulado... con el fin de articular todas las otras alternativas para que esas familias sí salgan de la extrema pobreza” (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

Indagados acerca de cómo se involucra a las comunidades en todo este proceso, manifestaron que una manera de incluirlos como participantes es la participación como voluntarios de apoyo, como en el programa de Primera Infancia:

[...] donde tenemos 660 líderes voluntarios, que nos ayudan con todo el tema de Primera Infancia. A estos líderes se les hace también un proceso educativo constante y se les apoya con un paquete de alimentos, porque son voluntarios. Tenemos las distribuidoras y procesadoras de alimentos, que están en los restaurantes escolares y son más de mil, y

tenemos todas las Juntas de Acción Comunal [...] Lo que son las comisiones de salud, de trabajo, que siempre estamos en contacto directo con ellos [...] los mismos docentes de los Restaurantes Escolares, porque cada institución educativa tiene un comité de apoyo conformado por docentes, la comunidad, los padres de familia, inclusive estudiantes; a estos, permanentemente les brindamos asesoría, asistencia técnica y capacitación (Unidad de Seguridad Alimentaria, 2012).

#### – La visión de los líderes comunitarios del barrio Moravia de Medellín

Ante la pregunta acerca de cómo perciben en el barrio Moravia los proyectos de seguridad alimentaria y de regularización que implementa el Estado, los líderes entrevistados se refirieron casi siempre a ello enmarcados en la implementación del Plan Parcial de Moravia (Alcaldía de Medellín, 2006). En tal sentido, expresaron que:

[...] cuando la capacitación de los promotores de desarrollo, nosotros nos soñamos a Moravia pero la ejecución no fue como nosotros nos la soñamos o la construimos; eso no quiere decir que lo que se ha hecho en Moravia es malo. No, aquí se han hecho unas obras de infraestructura bonitas, agradables para la ciudad, de pronto para nosotros mismos los habitantes; también se ha hecho mucho trabajo con relación a protección a los menores de edad [...] pero ha faltado muchísimo porque la administración municipal en estos últimos 8 años se ha dedicado mucho a mostrar las obras de infraestructura, al desarrollo en infraestructura del sector, pero la parte social y humana ha quedado suelta en todos los sentidos, porque si bien hay familias, muchísimas familias que hoy tienen una solución de vivienda, las problemáticas económicas y sociales que esas familias tienen dentro de esa vivienda [...] de eso no da cuenta nadie [...] Las necesidades y las problemáticas del ser humano, de las personas, los conflictos sociales que se han generado aquí en el territorio que está siendo atendido y en el territorio donde están trasladadas las familias, han sido grandes y son difíciles (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

Los líderes manifestaron reiteradamente que la implementación de dicho Plan ha carecido de integralidad y de mayor énfasis en los aspectos psicosociales, importantes en un proceso de reasentamiento, puesto que:

[...] a una familia se le da una solución de vivienda, pero se olvidó la atención integral a cada una de las familias, no generalizada, sino a cada una de las familias [...] A cada familia no se le preparó para el cambio que iba a tener donde iba ir a dar, donde la iban a reubicar; no se prepararon a esas familias para los cambios que iban a tener para vivir en

propiedad horizontal cuando estas familias salen del basurero municipal (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

El acompañamiento social que se reclama es para el antes, el durante y el después del reasentamiento por medio del cual se es “sacado de esa morada donde estaba o de esa vivienda donde estaba”, y en eso “no hubo psicólogo, no hubo sociólogo, no hubo antropólogo, no hubo médico, no hubo nadie que estuviera allí pendiente de esas familias brindándoles en determinado tiempo, un acompañamiento” (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

El reasentamiento y los procesos de formalización implicaron nuevas circunstancias para las cuales muchas familias no estaban debidamente dotadas, especialmente en lo relacionado con las nuevas obligaciones económicas, debido a que cuando:

[...] estas familias son reubicadas y llegan a tener unas obligaciones de pagar unos servicios públicos que les llegan mensualmente, las condiciones económicas de las familias no tienen para pagar esos servicios públicos [...] antes no se pagaba impuesto predial [...] Las cuentas empiezan a llegar de una vez, esas llegan muy cumplidamente, pero las soluciones de empleo y las propuestas de empleo para las familias, eso no llega; entonces, es donde el tejido social empieza a deteriorarse mucho más y los conflictos sociales en la parte de grupos armados (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

También se reclama sobre otros efectos negativos de la reubicación sobre la economía familiar debido a que:

[...] en Moravia existían en una vivienda 4 y 5 familias y eso daba un soporte económico para que las familias pudieran tener sostenibilidad; hoy por hoy, al salir del barrio y ya que los apartamentos son muy pequeños, estamos hablando de 37 a 42 metros cuadrados, y estas familias fueron desmembradas [...] cada cual cogió por su lado y entonces ahí se incrementa, primero que todo, el problema de servicios públicos; ya son 5 familias independientes que tienen que sostenerse (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

El reasentamiento implicó para las personas, además del desarraigo respecto de los lazos comunitarios y de vecindario, llegar como un extraño, con connotación de sospechoso, a un territorio desconocido:

[...] cuando llegan estas familias a un barrio X o Y de la ciudad, como forasteros y con los conflictos sociales que se encuentran en los territorios, estas familias inmediatamente son desplazadas porque vienen de Moravia; entonces ahí fue donde botaron y dejaron a la deriva a una

familia, no la reubicaron, no le dieron una solución de vivienda, sino que, de cierto modo, la desplazaron, la desplazaron a otro lugar (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

El testimonio de una líder es elocuente:

Yo les digo algo que nos ha tocado vivir en carne propia, muchas experiencias en el barrio en el que uno es como desconocido, porque aquí formábamos una familia, aquí todos éramos algo que en ninguna parte podemos decir ‘vamos donde un vecino’ y el vecino nos va a ayudar. En otro barrio es usted discriminado en muchas cosas y eso es lo que la Alcaldía de Medellín no entiende, que aquí ya había una familia conformada por vecinos, por niños, por todo; y pasan todas estas familia a unas viviendas y no saben, más que todo los niños porque uno como adulto se resigna y se acopla, pero los niños si sufren un problema psicológico [...] es ese desarraigo y el desapego a esta tierra (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

Otro testimonio es enfático al reclamar que “no pueden obligarlo a vivir donde uno no quiere, donde uno no se acople [...]” (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

Los líderes entrevistados manifestaron sentirse otra vez marginados debido a que si en los comienzos del asentamiento de lo que hoy es el Barrio Moravia:

[...] muchos burocráticos, o sea, gente rica, gente caché, nos miran por debajo, porque vivíamos en un basurero, porque éramos gente discriminados por la alta sociedad [...] Hoy en día el barrio es el corazón de Medellín, es el centro de Medellín, pero, para quiénes serán estos terrenos el día de mañana [...] Porque la comunidad de Moravia no va a poder vivir acá [...] después de dos, tres o cuatro años no va a poder vivir acá, porque la plusvalía de esta tierra sube y los impuestos acá suben, y una persona ganándose un mínimo miserablemente qué va alcanzar a comer, qué va alcanzar a estudiar y cómo va a hacer para pagar todo eso acá; entonces van a tener que salir de sus terrenos (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

Acerca de las intervenciones gubernamentales relacionadas con la seguridad alimentaria, los líderes manifiestan que las familias reasentadas:

[...] están aguantando hambre [...] Ellos aquí tenían un recorrido, iban a la Plaza Minorista todos los días miércoles, se conseguían un mercadito, tenían comida; en las escuelas tenían el restaurante para los niños, eso se acabó; la gente de allá no tienen [sic] un pasaje para venir-se para la Minorista a seguir el recorrido [...] Conozco gente que tenía

las fábricas de arepas y en este momento quedaron sin trabajo, porque hay otra políticas que son: que para usted poder tener un restaurante, tenés [sic] que cumplir con algo; que para usted poder tener una arepería, tiene que cumplir con algo; entonces, la gente no tiene esos medios, eso fue lo que no se pensó cuando se fueron de acá [...] Encontrarnos inclusive en las mismas empresas que ellos mismos han creado y que le han mostrado al mundo, y vemos que son proyectos que no están sólidos en sus cimientos y los muestran por un corto tiempo (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

En ese sentido, manifiesta un líder que

“[...] lo de la alimentación y nutrición genera conflictos sociales porque cuando una persona tiene hambre no es razonable, no hay racionamiento, uno no piensa, uno no piensa sino en suplir su necesidad; cuando tienen hijos con hambre también eso es muy difícil, una situación muy complicada vivir así” (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

Ahora bien, los líderes expresaron que para contribuir a avanzar hacia esa cualidad de integralidad que no encuentran en la implementación de las políticas públicas y planes por parte del Estado, se trata, por lo menos, de:

“[...] dejar cosas ahí, a ver si de pronto se vuelven públicas y vean que la cosa no es como la pintan y la manejan Telemedellín y Teleantioquia a nivel nacional, a nivel mundial, que han venido a mostrar a Moravia como un ejemplo; que las cosas en el fondo no son así [...] es un trabajo que hay que seguir haciendo, o sea, hay que seguir haciendo un trabajo en conjunto con los líderes de los barrios para poder demostrar, de una manera muy respetuosa, muy sanamente, que las cosas no son así (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

Finalmente, aunque se les ha convocado a participar en algunos espacios de deliberación y construcción de las iniciativas relacionadas con la formulación e implementación del Plan Parcial, los líderes manifiestan que “a nuestro proyecto le choca la intención de los que toman las decisiones, porque nosotros participamos y participamos, pero después, cuando se toman las decisiones, nosotros no estamos y no podemos participar en el Plan de Desarrollo Social” (Grupo Focal de Líderes de Moravia, 2012).

### 6.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados evidencian que las políticas públicas de aseguramiento de la alimentación y de regularización en poblaciones vulnerables aún no logran los niveles de integración y articulación necesarios para el diseño, desarrollo

y evaluación de las políticas públicas, lo cual les puede restar eficacia en la resolución de los problemas que pretenden resolver.

Los resultados de la investigación muestran que la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados del territorio es precaria y espontánea, y las comunidades y titulares de los derechos participan de manera funcional en algunos momentos del proceso. Una participación más orgánica en todo el proceso, es decir, en la decisión, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas abordadas no fue evidenciada en la investigación.

En relación con la garantía del derecho a la alimentación, es posible afirmar que en Medellín se ha avanzado en el proceso de articulación de la oferta institucional de servicios sociales básicos que buscan garantizar derechos fundamentales, como el derecho a la alimentación, para atender personas y familias con alta vulnerabilidad y en pobreza extrema. Sin embargo, esta articulación sucede al vaivén de las necesidades concernientes a la atención de las personas y familias afectadas por diversos problemas (inseguridad alimentaria, desplazamiento, discapacidad, etc.). No se evidencia una articulación y coordinación con los diversos actores del territorio para involucrarlos en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de dichas políticas.

No obstante los esfuerzos realizados por sucesivas administraciones municipales, los procesos de regularización no logran el nivel de integralidad que teóricamente se justifica y políticamente se predica. La falta de articulación con las iniciativas estatales para afrontar la inseguridad alimentaria es manifiesta.

La participación comunitaria en el diseño, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos de las políticas públicas aquí abordadas es parcial, y no hace parte de un proceso deliberado de articulación entre los diferentes actores territoriales en estos procesos. El carácter técnico o de alta gerencia con que se administran algunos temas sensibles socialmente, como la regularización urbanística integral, limita la efectiva participación de las comunidades.

En relación con el derecho a la alimentación, es posible afirmar que en Medellín se ha avanzado en el proceso de articulación de la oferta institucional de servicios sociales básicos que buscan garantizar derechos fundamentales, como el derecho a la alimentación, especialmente para atender personas y familias con alta vulnerabilidad y en pobreza extrema. Sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria que recoge los lineamientos definidos a

escala internacional<sup>2</sup>, adoptado por el CONPES 113, trasciende la atención alimentaria y nutricional básica. Busca avanzar hacia una definición y una acción más compleja, lo cual exige la articulación entre los diversos actores del territorio y la coordinación por parte de diversas instancias del Estado. De esta forma sería posible dar respuesta más efectiva a situaciones deficitarias en la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos.

Aunque se ha avanzado en la implementación de dispositivos más objetivos de evaluación, a través de bases de datos y líneas de base, para el ingreso y egreso de las personas y familias a los programas, no se tienen procesos de evaluación que involucren a las comunidades que las políticas públicas se proponen beneficiar. Asimismo, pese a que las visitas domiciliarias, de un lado, acercan la oferta institucional a las familias a manera de paquetes de servicios y, de otro lado, mejoran los procedimientos para el acceso a dichos servicios, no se involucra a las comunidades a la hora de definir cómo se van a afrontar las problemáticas identificadas.

La participación de la comunidad, a través de los líderes y, en general, de los titulares de los derechos en Moravia, ayuda a catalizar y facilitar procesos de concienciación y socialización. También asumen la tarea de defender los derechos en casos específicos. Sin embargo, es insuficiente en cuanto a la movilización como ciudadanos y sociedad civil para generar políticas públicas, promover la exigibilidad del derecho a la alimentación, salvaguardar la calidad referida al goce del derecho, contribuir a la vigilancia y el monitoreo del cumplimiento del mismo y asumir la función de ser agente de cambio.

Sumado a que los mecanismos de exigibilidad del derecho a la alimentación no están suficientemente desarrollados en la legislación colombiana, los desarrollos jurídicos actuales no son suficientemente explícitos por parte de las políticas públicas, respecto a cómo la institucionalidad gubernamental promueve el conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos relacionados con la garantía del derecho a la alimentación. En este sentido, también

---

<sup>2</sup> Véase por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas, 1948; Declaración de Valparaíso, 2008; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Organización Mundial de la Salud, 1995; Organización de Estados Americanos, 1969; Organización de las Naciones Unidas, 1969; Organización de las Naciones Unidas, 1979; Organización de las Naciones Unidas, 1989; Organización de las Naciones Unidas, 2000; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación & Organización Mundial de la Salud, 1992; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1996; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1998; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2000.



se observa un énfasis en el discurso de los deberes y la corresponsabilidad del ciudadano, paralelo al reconocimiento de dicho derecho.

Teniendo en cuenta la complejidad de las tramas sociales contemporáneas, en las que suele haber resistencia a procesos de implementación vertical desde el Estado, se considera que la planeación de las políticas públicas es insuficiente en cuanto a la manera de vincular a los ciudadanos en su definición y en la evaluación de esas políticas. En ese sentido, las participaciones se limitan a vincular líderes como colaboradores voluntarios o sus aportes no son tenidos suficientemente en cuenta a la hora de definir, diseñar, implementar y evaluar las estrategias. Tampoco se reportan evaluaciones externas enfocadas a valorar los resultados e impactos de las políticas públicas abordadas en la investigación.

La participación comunitaria en los procesos de diseño, ejecución y evaluación puede constituirse en el principal mecanismo para mejorar la eficacia y acierto en las inversiones sociales públicas, si se tiene en cuenta que las comunidades tienen un conocimiento importante de sus problemas pues ellos los vivencian. Sin embargo, el carácter técnico o de alta gerencia con que se administran algunos temas sensibles socialmente, como la regularización urbanística integral y la seguridad alimentaria, es uno de los factores que restringe la participación de las comunidades en el proceso.

La participación de los líderes y, en general, de los titulares de los derechos en el barrio Moravia, es insuficiente pues no se despliega la capacidad de movilizarse como ciudadanos y sociedad civil para generar políticas públicas, ni para promover la exigibilidad del derecho a la alimentación y salvaguardar el goce de este derecho. Tampoco es suficientemente claro y explícito el modo como la institucionalidad gubernamental promueve el conocimiento por parte de los ciudadanos de sus derechos relacionados con la garantía del derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales.

Afrontar la inequidad, como fuente principal de los problemas de inseguridad alimentaria, implica implementar políticas no solo para asistir a los afectados por el mal desarrollo, sino también para mejorar el acceso a recursos como tierra, capital y conocimiento. No obstante que en el municipio de Medellín se ha avanzado en el proceso de articulación de la oferta institucional de servicios sociales básicos relacionados con la garantía del derecho a la alimentación, esta articulación debería profundizarse hacia otra que involucre los diferentes actores públicos y privados del territorio.

En este sentido, es necesario vincular de manera más orgánica a la sociedad civil, a los líderes, a los titulares de los derechos, en los procesos de decisión, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, es decir, incluirlos como sujetos de derecho y corresponsables en la formulación y en la evaluación de dichas políticas, y no meramente como usuarios, beneficiarios o colaboradores voluntarios en algunas actividades de los proyectos. Así, el Estado, al promover y facilitar la participación de la sociedad civil en la generación y control de las políticas públicas, la vincula como agente de cambio y no solo como demandante de servicios.

La institucionalidad gubernamental debe liderar, a través de mecanismos más explícitos, los procesos por medio de los cuales los ciudadanos, como titulares de sus derechos, conocen los dispositivos por medio de los cuales se les garantiza el derecho a la alimentación, puesto que se trata, no solo de la buena voluntad de los gobernantes, sino, fundamentalmente, del deber por parte del Estado de garantizar un derecho fundamental en el marco de un Estado social de derecho.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Declaración de Valparaíso. (2008). *Cumbre de Nutrición y Salud*. Valparaíso.
- Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia. (2010). Caracterización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los hogares del municipio de Medellín a través perfil alimentario y nutricional Medellín. Obtenido de sitio web de la Alcaldía de Medellín: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%C3%ADsticas/Documentos/2011/perfil%202010.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo de Medellín 2004 - 2007. "Medellín compromiso de toda la ciudadanía". Medellín, Colombia: Municipio de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (22 de agosto de 2006). Decreto 1958. Plan de Mejoramiento Integral del barrio Moravia. Medellín, Colombia: Municipio de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011. "Medellín es Solidaria y Competitiva". Medellín, Colombia: Municipio de Medellín.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2003). Ordenanza 017. Medellín, Antioquia, Colombia: Asamblea Departamental de Antioquia.
- Bourdieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En P. Bourdieu, & G. Teubner, *La fuerza del derecho* (pp. 153-227). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Clichevsky, N. (2009). Algunas Reflexiones sobre la informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitacora*(14), 63-88.

- Concejo de Medellín. (29 de julio de 2005). Acuerdo Municipal 038. *Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la ciudad de Medellín*. Medellín, Colombia: Concejo de Medellín.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (14 de marzo de 2005). Documento Conpes Social 91. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015. Bogotá, D. C.: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación .
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1996). Documento Conpes Social 2847. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005. Bogotá, Colombia: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (31 de marzo de 2007). Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, D. C.: Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Duhau, E. (18-22 de noviembre de 2002). Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y regularización de los asentamientos populares. *Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano en América Latina*. Massachusetts, EE. UU.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Duhau, E. (noviembre de 2004). Recuperado el 31 de mayo de 2011, de Regularización e integración de los barrios populares. Reflexiones en torno a las políticas actuales: [www.territorioysuelo.org/.../Duhau\\_Regularizacion\\_e\\_integracion\\_de\\_los\\_barrios\\_populares\\_sec.pdf](http://www.territorioysuelo.org/.../Duhau_Regularizacion_e_integracion_de_los_barrios_populares_sec.pdf)
- Grupo Focal de Líderes de Moravia. (febrero de 2012). Percepción de actores de base. (M. A. Cadavid-Montoya, & C. A. Molina-Saldarriaga, Entrevistadores)
- Kenis, P. , & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing an New Analytical Tollbox. En *Policy Networks, Empirical an Theoretical Considerations* (pp. 25-59). Frankfurt: Campus Verlag.
- Molina-Saldarriaga, C. A. (2012). El paisaje en la política pública de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto -AHDI- en la ciudad de Medellín. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Separata: X Seminario Investigación Urbana y Regional*. Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/viewFile/5354/4523>
- Moreno-Rave, N. E. (s. f.). Reseña histórica de seguridad alimentaria para Medellín y sus corregimientos. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación. Subdirección de Planeación Social y Económica. Municipio de Medellín.
- Organización de Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

- Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (23 de mayo de 1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, Austria.
- Organización de las Naciones Unidas. (18 de diciembre de 1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Organización de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Convención sobre los Derechos del Niño.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). Declaración del Milenio. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación & Organización Mundial de la Salud. (1992). I Conferencia Internacional de Nutrición. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación & Organización Mundial de la Salud.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (17 de noviembre de 1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1998). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Recuperado el 12 de febrero de 2014, de sitio web de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (13 de junio de 2002). Cumbre sobre la Alimentación. Italia.
- Restrepo-Yepes, O. C. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134.
- Restrepo-Yepes, O. C., & Correa-Montoya, L. (2007). El derecho a no tener hambre en Colombia. ¿Derecho fundamental o derecho económico, social y cultural? *Revista Virtual Via Inveniendi et Iuduicandi*, 1-20.
- Roth-Deubel, A.-N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En A.-N. Roth-Deubel (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-65). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Silva-García, G. (2003). Derecho y sociedad en América Latina: ¿cómo armar el rompecabezas y para qué? En M. García-Villegas, & C. Rodríguez-Garavito (Edits.), *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídico críticos* (1a. ed., pp. 143-182). Bogotá D. C.: ILSA.
- Unidad de Seguridad Alimentaria, S. M. (12 de febrero de 2012). Percepción actores institucionales. (M. A. Cadavid-Ramírez, C. A. Molina-Saldarriaga, Entrevistadores, & A. Zuluaga-Noreña, Editor) Medellín, Colombia.

- Villamarín, A. O. (julio de 2004). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). *Borrador para discusión*, 23-24. Bogotá, Colombia: República de Colombia.
- Wolpold-Bosien, M. (2008). La Defensa del Derecho a la Alimentación y el papel de la sociedad civil. En J. T. Esquinas-Alcázar, *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria* (pp. 201-206). España: Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones.



Capítulo VII

**El derecho a la alimentación en la política pública  
del Departamento de Nariño 2008-2011\***

*Edilma Arteaga Ramírez\*\**

*Isabel Goyes Moreno\*\*\**

*Aura Cecilia Torres Burbano\*\*\*\**

*Viviana Burgos Cárdenas\*\*\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

El departamento de Nariño está ubicado en el extremo sur de Colombia donde confluyen el Pacífico biogeográfico, la Amazonia, los Andes y la frontera internacional de Colombia con Suramérica, región caracterizada por la biodiversidad ambiental y cultural. Administrativamente está integrado por 64 municipios que cubren una extensión de 33093 km<sup>2</sup>, (Gobernación de Nariño, 2012).

---

\* El artículo es resultado final del proyecto de investigación “El derecho de alimentación en los planes de Desarrollo del Departamento de Nariño y los municipios que lo integran (2008-2011)” realizado entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y la Universidad de Nariño.

\*\* Abogada Universidad de Nariño, especialista en Derecho Constitucional, investigadora del Grupo de investigación Derecho Justicia y Región de la Universidad de Nariño. Juez Administrativa del circuito de Pasto. Docente Universitaria. Correo electrónico: ediceciar@gmail.com

\*\*\* Doctora en Ciencias de la Educación. Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Directora del Grupo de investigación Derecho Justicia y Región de la Universidad de Nariño. Profesora Titular Universidad de Nariño. Correo electrónico: isabelgm99@yahoo.com

\*\*\*\* Abogada Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social. Técnica en investigación. Correo electrónico: auraceciliatorres@hotmail.com

\*\*\*\*\* Estudiante de quinto año de la Facultad de Derecho Universidad de Nariño. Monitora de investigación de pregrado. Correo electrónico: Vivibu\_92@hotmail.com

Para el 2011 Nariño presentó un índice de necesidades básicas insatisfechas del 43.79% (DANE, 2011), indicador que se calcula atendiendo a cinco dimensiones: vivienda inadecuada, cobertura de servicios públicos básicos, espacio doméstico (hacinamiento crítico), asistencia escolar y dependencia económica. Estos indicadores señalan que el departamento de Nariño es pobre, teniendo en cuenta que su población tanto urbana como rural carece de condiciones de vida adecuadas en los aspectos descritos. Si bien es cierto, la pobreza se ha reducido notablemente en la última década, aún se encuentra un 18.7% de la población en condiciones de pobreza extrema. En el país, Nariño fue el séptimo departamento más pobre para el 2010 (Gobernación de Nariño, 2012).

En el año 2009 la situación alimentaria del Departamento se encontraba por encima de la media nacional (12%) en cuanto a niños en situación de desnutrición (12.5%). La dirección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, aduce como causas de esta situación: “la falta de agua potable en la costa pacífica, donde no hay sistema de acueducto ni alcantarillado, así como la carencia de un sustento económico por parte de los padres de familia. El desplazamiento también hace parte de las causas de la desnutrición” (Diario del Sur, 2009).

En el 2011 los indicadores de desnutrición superaron todos los promedios nacionales. La desnutrición crónica alcanzó el 16% frente a un 12% en Colombia, afectando principalmente a los municipios de la cordillera, caracterizada principalmente por la falta de consumo de proteínas, ya sean de origen animal o vegetal, lo que incide en la estatura y talla. Los hábitos alimentarios de estos municipios tienen como base el consumo de carbohidratos (tales como papa, agua de panela sin leche). Otro factor que influye en la baja disponibilidad de los alimentos en la región es su alto costo (Gobernación de Nariño, 2012).

La desnutrición aguda para 2011 fue del 5%, en tanto que el nivel nacional es del 1.3%, siendo los municipios más afectados los de la costa pacífica. Las patologías que afectan el estado nutricional y generan un alto riesgo de mortalidad asociada a la desnutrición son: la enfermedad diarreica aguda, la infección respiratoria, el paludismo y las enfermedades infectocontagiosas. La desnutrición global es del 10%, frente a un 7% del promedio nacional (Gobernación de Nariño, 2012).

Los ejes estratégicos que desarrollan el derecho alimentario en el Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño en el período 2008-2011, fueron los



siguientes: (i) Vida y paz. (ii) Más ingresos con prioridad en la población en situación de pobreza. (iii) Desarrollo sostenible e inversión. (iv) Democracia participativa cero corrupción. (v) Cohesión interna, integración regional y nacional hermandad con el Ecuador y con los pueblos del mundo (Asamblea Departamental de Nariño, 2008).

Del análisis minucioso que se realizó del plan de desarrollo se puede establecer que la pasada administración departamental fue explícita al consagrar su compromiso con los derechos humanos, entre ellos el derecho alimentario, generando para su eficacia y garantía, una conexión directa con los programas y proyectos nacionales, en los aspectos relacionados con medio ambiente, agua potable, salud, y protección especial a sectores especialmente vulnerables como madres en embarazo, primera infancia, ancianos y discapacitados.

Desde esta perspectiva se evaluaron los diversos municipios que integran el departamento de Nariño, con el objeto de establecer cuál había sido la política alimentaria en el Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño y de los municipios que lo integran, en el período 2008-2011.

Los resultados obtenidos en dicha investigación se presentan en este artículo, agrupados en torno a los cuatro grandes componentes del derecho a la alimentación, esto es: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad. Finalmente, y como consecuencia de los mismos, se dan a conocer las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

## 7.1 METODOLOGÍA

La investigación fue de carácter cualitativo descriptivo para cuyo efecto se diligenció una matriz de análisis elaborada con fundamento en los lineamientos trazados por la Defensoría del Pueblo a los 51 planes de desarrollo municipal (de los 64 municipios que conforman el departamento de Nariño), equivalente al 80% de la población total; este instrumento fue debidamente validado. Con posterioridad se procedió a la sistematización de los resultados obtenidos.

Se analizaron los planes de desarrollo expedidos en el último período de gobierno en el departamento de Nariño y los Municipios que lo integran, se identificaron los lineamientos de política pública que garantizaron y protegieron el derecho a la alimentación en sus diferentes variables, y se constituyó el material de trabajo para determinar la variación teórica o implementación y aplicación de antecedentes a escalas departamental y local.

Este primer momento de la investigación requiere ser contrastado con la realidad que viven los municipios del departamento de Nariño en relación con el derecho a la alimentación, para cuyo efecto será necesario evaluar los informes de gestión y observar in situ los avances y falencias que persisten y que constituyen el segundo momento de la indagación.

## 7.2 RESULTADOS

### 7.2.1 De la formulación de una política pública alimentaria

Lo primero fue establecer si en los planes de desarrollo objeto de estudio, se incluyó de manera explícita una política tendiente a garantizar el derecho a la alimentación. (Tabla 3). A continuación los hallazgos:

Tabla 3. Principales proyectos formulados en 51 planes de desarrollo del Departamento de Nariño

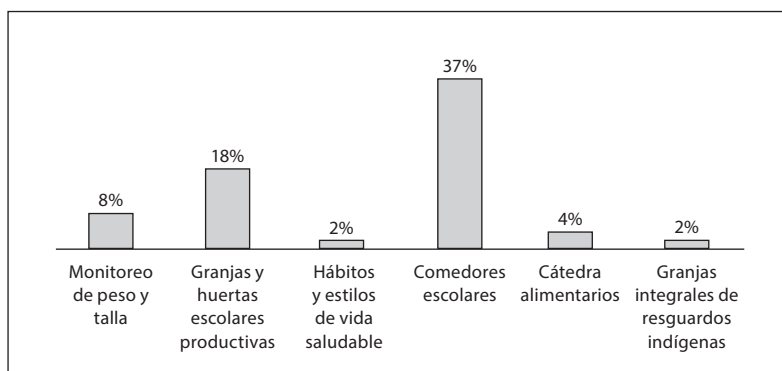
<i>Proyectos educativos</i>	<i>Nº</i>
Monitoreo de peso y talla	4
Granjas y huertas escolares productivas	9
Hábitos y estilos de vida saludable	1
Comedores escolares	19
Cátedra en aspectos alimentarios	2
Granjas integrales de resguardos indígenas	1
<i>Proyectos sociales</i>	<i>Nº</i>
Auxilios económicos	7
Paquete nutricional (micronutrientes y desparasitantes)	17
Comedores para adulto mayor:	30
Convenios para cofinanciar proyectos de agua potable y saneamiento básico	1
Seguridad sanitaria y del ambiente	2
Familias en acción (asistencia alimentaria)	11
Hogares fami - Programa IAMI - Hogares comunitarios	9
Fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional	20
Proyectos agropecuarios	14

Fuente: elaboración propia

Tal como se evidencia en el cuadro anterior, ninguno de los municipios del departamento de Nariño, incluyó en su Plan de Desarrollo– período de gobierno 2008 a 2011–, una política pública alimentaria de manera explícita. Sin embargo, en todos ellos se encontraron programas y proyectos específicos, tendentes a garantizar el derecho a la alimentación.

Los alcaldes como máxima autoridad del orden municipal, tienen facultades constitucionales en la elaboración del Plan de Desarrollo de su respectivo municipio, el cual es aprobado por el Concejo Municipal, (República de Colombia, 1991). En los casos analizados, los proyectos que se incluyeron fueron aquellos que obedecieron a la política pública alimentaria del orden nacional, con ejecución en el nivel municipal; de ahí que dichos proyectos, desde el punto de vista de su diseño responden a criterios nacionales, con el acompañamiento de los servidores que en el nivel local representan a las entidades responsables de su ejecución. Se extraña la ausencia de una contextualización o adaptación de tales orientaciones macro a las situaciones concretas que enfrentan las regiones.

Se desglosan a continuación (Ilustración 3) dichos proyectos agrupándolos de conformidad con su naturaleza, en dos categorías: educativos y sociales.

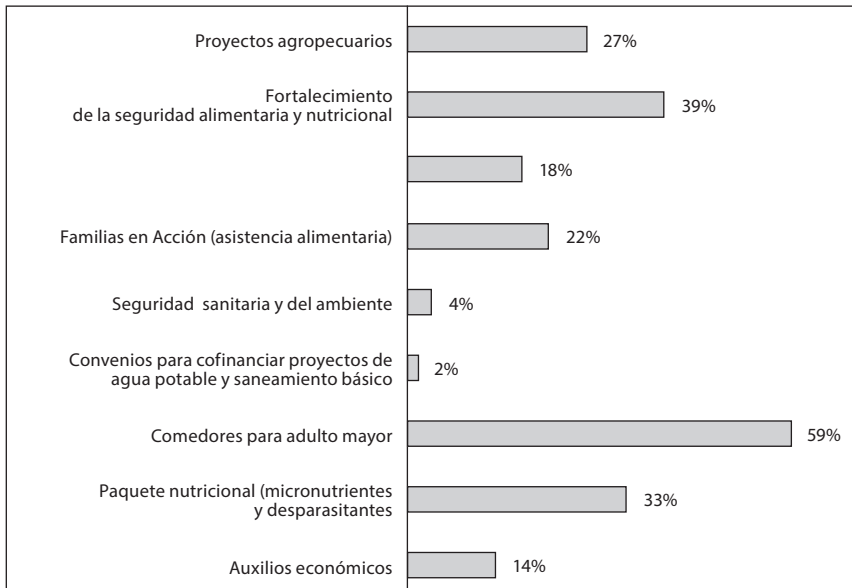


**Ilustración 3.** Consolidado Proyectos Educativos identificados en los Planes de desarrollo del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Los proyectos educativos hacen parte de la política pública nacional, y todos ellos están relacionados con orientaciones trazadas desde el Ministerio de Educación Nacional, siendo el más recurrente el de comedores escolares con un 37%; esto debido a que por el carácter predominantemente rural de los municipios, las grandes distancias entre las viviendas y los sitios de estudio y la pobreza de las familias campesinas, este apoyo evita la deserción escolar.

Debe destacarse también, como un proyecto importante y de fuertes repercusiones sociales y culturales en un departamento con gran porcentaje de población rural y con predominio del minifundio, la implementación creciente de las huertas escolares en el 18% de los 51 municipios estudiados; esta práctica permite mantener el vínculo ancestral con la tierra, incentivar el cultivo de productos autóctonos e incluir otros significativos por su alto contenido nutricional, fomentar las buenas prácticas agrícolas, dar uso adecuado a la tierra, entre otros. (Ilustración 4). Los otros proyectos, tales como el monitoreo de peso y talla, la cátedra de alimentos y las granjas integrales, no obstante sus bondades, resultan estadísticamente poco significativos, aunque bien valdría divulgar su conveniencia en aras de implementar una auténtica política alimentaria.



**Ilustración 4.** Consolidado de proyectos sociales identificados en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Teniendo en cuenta la difícil situación económica que viven muchas familias en el sector rural y urbano, así como el incremento constante de la población desplazada en varios municipios de Nariño y en su capital la ciudad de Pasto, casi todos los proyectos sociales tienen carácter paternalista. En el 59% de los municipios se implementó el programa de comedores para el adulto mayor, en el 39% se desarrollaron programas de fortalecimiento de seguridad alimentaria y en un 33% de ellos se concedieron los paquetes

nutricionales (micronutrientes y desparasitantes). Se aclara que varios municipios implementaron conjuntamente varios programas.

### 7.3 DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Como se sabe el derecho a la alimentación integra 4 componentes fundamentales. A continuación se presenta la manera como los planes de desarrollo analizados los implementan, garantizan o potencian.

#### 7.3.1 De la disponibilidad

Entendida esta como: “las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva y otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar a los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda” (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1999). (Tabla 4)

Tabla 4. Principales aspectos de la disponibilidad del derecho a la alimentación en los Planes de Desarrollo de los municipios del Departamento de Nariño

<i>Pregunta</i>	<i>Sí</i>	<i>Ind</i>	<i>Sí%</i>	<i>%</i>
¿Se hace un uso predominante de las tierras para la agricultura?	45	6	88%	12%
¿Se desarrollan y promueven tecnologías mejoradas para elaboración, conservación y almacenamiento de productos alimenticios?	22	29	43%	57%
¿Se adoptan medidas para estimular en los hogares y comunidades rurales la implementación de tecnologías para la producción de alimentos y el uso de tierras?	27	24	53%	47%
¿Se realiza control de plagas y enfermedades de plantas y animales?	21	30	41%	59%
¿Existen bienes y servicios para reclamos del consumidor?	0	51	0%	100%
<i>Pregunta</i>	<i>Sí Parcial</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbano</i>	
¿Existe un servicio de Agua apta para consumo humano?	42	32	37	

Fuente: elaboración propia

La presente investigación confirmó que en Nariño más de la mitad de la población (54%) vive en zonas rurales, aspecto que corrobora su anunciada ruralidad y por tanto, su dependencia del sector primario de la economía; esta afirmación, que debería ser alentadora en un mundo con escasez alimentaria, se torna preocupante e inconveniente, debido al traslado del conflicto armado a los sectores rurales de Nariño, a la fumigación de cultivos ilícitos que afectan los sembrados circunvecinos y a la lucha por la tierra entre narcotraficantes y paramilitares.

A continuación se evalúa cada acápite por separado (Ilustración 5):

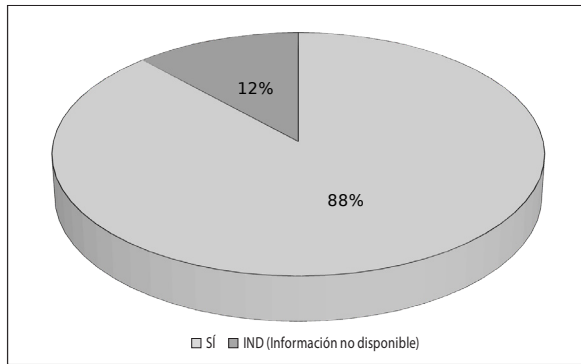


Ilustración 5. Uso predominante de tierra en el departamento de Nariño

Fuente: elaboración propia

En el 88% de los planes de desarrollo se confirma un uso predominante del suelo en la agricultura, circunstancia que resulta razonable si se tiene en cuenta que la característica de la distribución de la tierra en el Departamento corresponde a minifundios y pequeñas parcelas destinadas especialmente a cultivos de pan coger y escasamente a áreas agrícolas dedicadas a cultivos transitorios de ciclo de crecimiento menor de un año, llegando incluso a ser de unos pocos meses, los que se caracterizan por que requieren siembra después de la cosecha, con costo tecnológico en todas las fases de su desarrollo (Instituto Geografico Agustín Codazzi y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, 2002).

Si bien en la totalidad de los municipios objeto de estudio se determinó el acceso al suministro de agua a través de acueducto urbano o rural, frente a la pregunta de si la misma era apta para el consumo humano, el 82% manifestó que era parcialmente apta y solo un 18% respondió afirmativamente.

Este aspecto se corroboró con la información contenida en el Plan Departamental de Aguas (Secretaría de Planeación Departamental, 2011), en

donde se precisa que en el departamento de Nariño hay 1215 acueductos rurales y 84 acueductos urbanos que suministran agua a gran parte del total existente de las viviendas. A pesar de la alta cobertura el suministro no es, en su mayoría, de agua potable; 567 de los acueductos tienen sistema de desinfección instalado, pero solo 381 funcionan; los demás requieren desinfección y mantenimiento oportuno. (Ilustración 6)

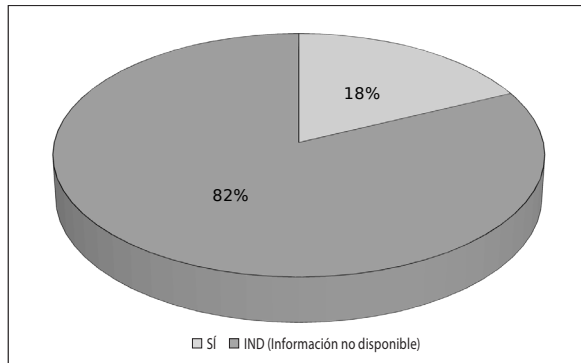


Ilustración 6. Servicio de agua apta para consumo humano identificada en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

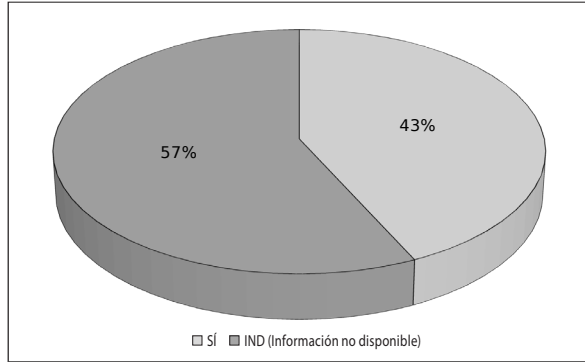
*Fuente:* elaboración propia

Hay que resaltar que de los 84 sistemas de acueducto que existen en el sector urbano, el 84% cuentan con tratamientos de diferentes tipos como plantas convencionales que incluyen coagulación, floculación, sedimentación, filtración, desinfección y filtración lenta en arena. También se utiliza la desinfección con hipoclorito de calcio o de sodio y con cloro gaseoso. El 16% restante no cuenta con ningún tipo de tratamiento.

Estas deficiencias en un servicio público esencial para la vida humana, básico además, para la realización del derecho a la alimentación, genera profundas preocupaciones y debería servir de fundamento para que en los planes de desarrollo a implementar en los próximos períodos, se incluya la cobertura plena del servicio de agua y su potabilización en un 100%.

La tecnología en el tema del derecho alimentario esta íntimamente ligada a los conceptos de seguridad alimentaria y especialmente a la provisión suficiente y a la transformación de los alimentos necesarios para garantizar a la población una nutrición adecuada. En este sentido, de la revisión de los planes de desarrollo objeto de análisis, se tiene que el 57% de los municipios del Departamento no consideró el tema de desarrollo y promoción de tecnologías mejoradas para elaboración, conservación, transformación y almacenamiento

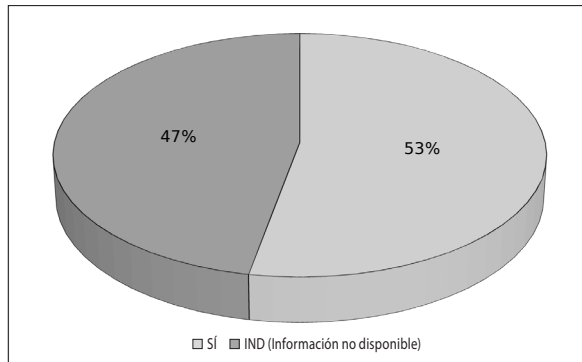
de productos alimenticios, en tanto que solo un 43% consagró proyectos en este sentido. (Ilustración 7).



**Ilustración 7.** Resultados de desarrollo y promoción de tecnologías mejoradas para elaboración, conservación y almacenamiento de productos alimenticios, identificados en los Planes de Desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Semejante situación denota una falta de proyección a mediano y largo plazo, que bien podría poner en peligro la seguridad alimentaria; de hecho, en varias oportunidades, como producto de fenómenos naturales o conflictos sociales, los sectores más vulnerables como niños, adultos mayores, discapacitados, mujeres en embarazo o lactantes y desplazados enfrentan serios problemas de privación alimentaria y su consecuente desnutrición. (Ilustración 8).



**Ilustración 8.** Adopción de medidas para estimular en los hogares y comunidades rurales. La implementación de tecnologías para la producción de alimentos y el uso de tierras en los Planes de Desarrollo de los municipios del Departamento de Nariño.

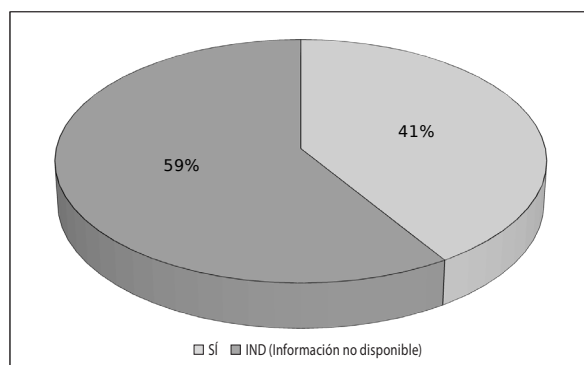
*Fuente:* elaboración propia

Si analizamos las respuestas a la anterior pregunta con lo correspondiente a la adopción de medidas para estimular en los hogares y comunidades rurales



la implementación de tecnologías para la producción de alimentos y el uso de tierras, se entiende que si bien el tema no es ajeno, tampoco goza de la debida prelación, y se encuentra apenas en una etapa de implementación. Salta a la vista que con proyección hacia el futuro, es urgente otorgarle la debida importancia en la mira de procurar el autoabastecimiento de los pueblos y más aún en las zonas de economía rural.

En este sentido, resulta pertinente mencionar que organismos especializados, como la FAO han modificado su concepción tradicional sobre la producción primaria basada en dar prioridad a la tecnología, y se orientan ahora hacia una perspectiva distinta, al visibilizar la agricultura familiar y la agricultura en pequeña escala (FAO, 2014), aspecto que implica cambiar la mirada sobre la producción rural, para entenderla ahora como parte integrante del patrimonio cultural y medioambiental, enfoques diferentes al criterio economicista tradicional. (Ilustración 9).



**Ilustración 9.** Programas de control de plagas y enfermedades en plantas y animales en los municipios del Departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Se han entendido las acciones estatales encaminadas al control de plagas y enfermedades de plantas y animales como una estrategia que garantiza la seguridad alimentaria y la disponibilidad de alimentos, en la medida en que estos armonicen con el criterio de sostenibilidad ambiental y que no generen afectación a la salud humana, razón por la cual se promueve el control biológico. En el caso del departamento de Nariño, se observa que el 59% de los municipios adoptaron en sus planes de desarrollo medidas de saneamiento basadas en las tradiciones ancestrales de convivencia respetuosa con el entorno; aunque la medida aún no sea mayoritaria, se constituye en un buen augurio hacia el futuro.

Respecto al tema relacionado con la adopción de programas o políticas encaminados a garantizar la disponibilidad de bienes y servicios para reclamos del consumidor, se determinó que no existía información disponible en ninguno de los planes de desarrollo analizados. La circunstancia antes mencionada se vuelve grave y si se quiere negligente, teniendo en cuenta que con la nueva Ley 1480 de 2011 que actualiza el Estatuto del Consumidor, esta normativa regula los derechos y obligaciones que surgen entre los productores, los proveedores y los consumidores, así como la responsabilidad que tienen frente a los consumidores, quienes producen, distribuyen o prestan sus bienes y servicios, criterio este que busca proteger a los consumidores de los riesgos que para su salud y seguridad se derivan de los bienes y servicios que consuma. Por lo mismo, el estatuto garantiza el acceso pleno a una información adecuada, que les permita hacer elecciones de consumo de manera libre y bien fundamentada. La normativa se vuelve rigurosa al consagrar las garantías legales por las que debe responder todo productor y/o proveedor, en relación con la calidad, idoneidad, seguridad, buen estado y funcionamiento de los productos correspondientes. Por esta razón, de no indicarse el término de la garantía, la ley presupone que esta será de un año para productos nuevos y, para los perecederos, será el de la fecha de vencimiento o expiración.

Debe recordarse que en Colombia, la ignorancia de la ley no sirve de excusa ni exime de responsabilidad. Es urgente, en consecuencia, incluir este aspecto en los futuros planes de desarrollo.

### 7.3.2 De la accesibilidad

De conformidad con la Observación General N.º 12 se contempla la accesibilidad de dos formas: económica, que implica los costos financieros personales o familiares relacionados con la adquisición de alimentos, para lograr una alimentación adecuada, y la accesibilidad física, es decir, la posibilidad de que todas las personas puedan tener los alimentos necesarios para su subsistencia (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1999). (Tabla 5).

**Tabla 5.** Principales aspectos referentes a la accesibilidad del derecho a la alimentación identificados en los Planes de Desarrollo de los municipios del Departamento de Nariño

<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>Ind</i>	<i>Sí %</i>	<i>Ind %</i>
¿Se adoptan medidas para proteger la salud por uso y consumo de agua insalubre y contaminada?	48	3	94	6

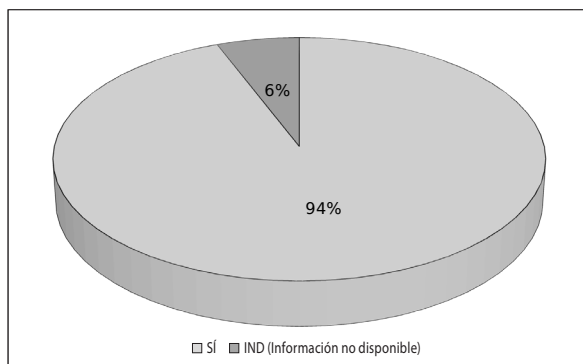
<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>Ind</i>	<i>Sí %</i>	<i>Ind %</i>
¿Se adoptan medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a utilizar tierras no ocupadas por ellos?	31	20	61	39
¿Se adoptan medidas orientadas a obtener rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión de poblaciones en vulnerabilidad?	22	29	43	57
¿Se adoptan medidas para promover el desarrollo económico de poblaciones en vulnerabilidad?	45	6	88	12
¿Se realiza suministro de raciones alimenticias a población vulnerable?	51	0	100	0
¿Existe programas o proyectos de Crédito para producción agrícola?	22	29	43	57

*Fuente:* elaboración propia

La adopción de medidas para proteger la salud por uso y consumo de agua insalubre y contaminada está íntimamente ligada con el suministro de servicio de agua en condiciones aptas para el consumo humano, el cual ya fue objeto de análisis. En este sentido, en el resultado de la aplicación del instrumento de medición resultó interesante observar el porcentaje de municipios que incluyeron en el plan de desarrollo medidas en tal sentido, el cual asciende al 94%, aspecto que denota sin lugar a dudas que el esfuerzo prioritario de la gestión local en el departamento de Nariño y los municipios que lo integran, en materia de saneamiento básico, está orientado a mejorar la calidad del servicio de agua en condiciones aptas para el consumo humano, aspecto que incide en la garantía y protección del derecho alimentario, en materia de accesibilidad. Así, entonces, si bien el primer indicador temático garantiza la disponibilidad de un servicio básico a la población, esto es, el servicio de agua en condiciones de inocuidad, en el segundo indicador temático se pretende que dicho consumo resulte óptimo para garantizar la salud de los consumidores.

Frente a este tema es importante tener en cuenta las medidas de vigilancia y control, así como los mecanismos de protección que se hacen efectivos en el departamento de Nariño; mediante la acción de autoridades como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil, se adelantan proyectos del orden nacional y departamental tendentes a la garantía y protección no solo de la disponibilidad, sino de la calidad del derecho fundamental al agua, máxime si se tiene en cuenta que en el presupuesto público existen recursos

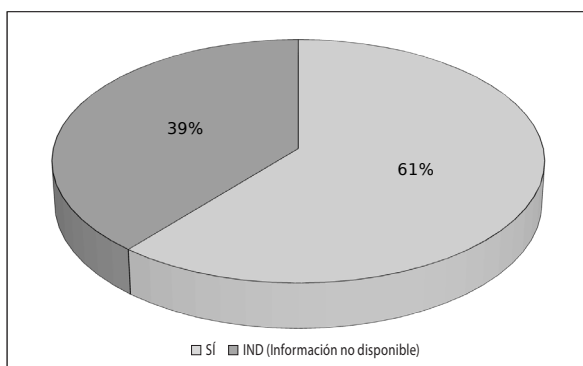
destinados para tal propósito en el Sistema General de Participaciones. (Ilustración 10).



**Ilustración 10.** Resultados sobre la adopción de medidas para proteger la salud por uso y consumo de agua insalubre y contaminada identificada en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Casi que como consecuencia directa de la anterior pregunta, al responder este interrogante sobre la adopción de medidas para proteger la salud por uso y consumo de agua insalubre y contaminada, se observó que en un 94% de los municipios estudiados se consagraron medidas con tal finalidad. (Ilustración 11).



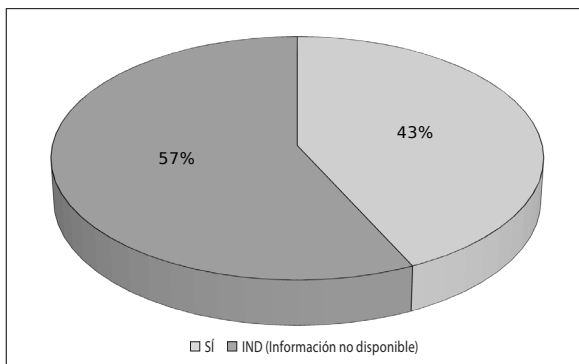
**Ilustración 11.** Medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a utilizar tierras no ocupadas por ellos, identificadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

En el Plan de Desarrollo del departamento de Nariño, al igual que en todos los planes de desarrollo de los diversos municipios, se advirtió, como una de las potencialidades a considerar en la gestión pública correspondiente al

período 2008 a 2011, el carácter pluriétnico y multicultural de sus habitantes, aspectos que lejos de constituirse en factor de marginalidad, discriminación y exclusión, como ha acontecido históricamente con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, debe ahora retomarse como una valiosa oportunidad, de tal forma que permita rescatar sus manifestaciones culturales en medicina, sistemas productivos, alimentarios, de regulación social, entre otros.

De conformidad con los planes de desarrollo objeto de esta investigación, el resultado acerca de la pregunta sobre la adopción de medidas tendientes a salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, permite afirmar que en el 61% de los municipios, se adoptaron estrategias en tal sentido, porcentaje que resulta coherente, con el alto porcentaje de población indígena y afro descendiente en el departamento de Nariño. (Ilustración 12).



**Ilustración 12.** Resultados sobre medidas orientadas a obtener rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión de poblaciones en estado de vulnerabilidad de los habitantes del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Teniendo en cuenta que el desempleo en el departamento de Nariño y sus municipios es uno de los más preocupantes de Colombia, fue necesario indagar acerca de la situación en que se encuentran las personas que mantienen relación laboral o que trabajan de manera independiente, ya que el salario justo está directamente relacionado con la calidad de vida de las gentes y especialmente con el acceso a los alimentos que garanticen su supervivencia. Un porcentaje inferior al 50%, esto es tan solo el 43% de los municipios, implementaron medidas orientadas a obtener rendimiento justo del trabajo, capital y gestión, en poblaciones de vulnerabilidad. Ello significa que en la mayoría de municipios aún no se despliegan acciones en el sentido ya indicado; una de las razones de

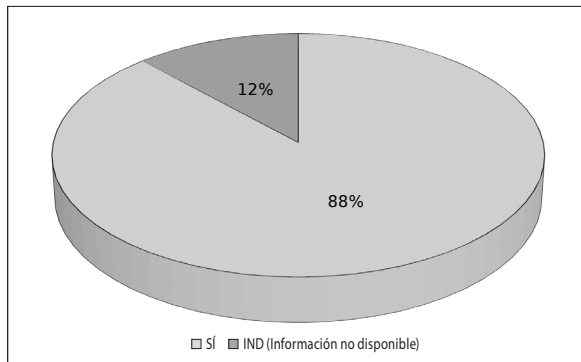
esta omisión puede guardar relación con la circunstancia de que ni siquiera los entes municipales, ni las entidades públicas en general, garantizan al menos el respeto a la normativa laboral vigente en el país; la desregulación por ejemplo, a través de la nómina paralela de las instituciones del Estado, es una clara evidencia de esta afirmación (Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos - Universidad de Nariño, 2011). (Tabla 6).

**Tabla 6.** Grupos poblacionales beneficiados con medidas orientadas a obtener rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión de poblaciones en estado de vulnerabilidad de los habitantes del Departamento de Nariño

<i>Identificación de grupo poblacional</i>	<i>Total</i>
Mujeres	10
Desplazados	7
Población bajos recursos	15
Indígenas	2
Discapacitados	3

*Fuente:* elaboración propia

No obstante las deficiencias ya señaladas, al preguntar por el grupo poblacional beneficiario con dichas medidas se encontró que son los sectores de bajos recursos en general, a los cuales se dirigen tales medidas, sin dejar de mencionar a las mujeres y a la población desplazada de manera específica, que son los que le siguen en relevancia; seguidos de otros sectores como los discapacitados y los grupos indígenas.



**Ilustración 13.** Resultados medidas para promover el desarrollo económico de poblaciones en estado de vulnerabilidad en los municipios del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

En relación con la adopción de medidas para promover el desarrollo económico de poblaciones en vulnerabilidad, se tiene que en el 88% de los municipios del Departamento al formular el Plan de Desarrollo se adoptaron medidas en tal sentido. (Ilustración 13).

**Tabla 7.** Grupos poblacionales beneficiados con medidas de desarrollo económico adoptadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño

<i>Identificación grupo poblacional</i>	<i>Total</i>
Población bajos recursos	7
Desplazados	15
Discapacitados	9
Mujeres	22
Indígenas	3
Familias pobres en zonas rurales	7
Afrocolombianos	1

Fuente: elaboración propia

Al identificar los grupos vulnerables beneficiarios con la medida se encontró que nuevamente los grupos de mujeres y de desplazados tienen un especial énfasis cuando se trata de la adopción de estas medidas; sin embargo, además de las antes enunciadas, aparecen nuevas categorías de vulnerabilidad, tales como familias en condición de pobreza en el sector rural y el sector afrocolombiano. (Tabla 7).

- **Raciones alimenticias**

**Tabla 8.** Grupos poblacionales beneficiados con programas de complementación alimentaria en el departamento de Nariño, de acuerdo con los planes de desarrollo municipales

<i>Identificación grupo poblacional</i>	<i>Total</i>
Niños en edad escolar	34
Adultos mayores	21
Desplazados	5
Discapacitados	1

Fuente: elaboración propia

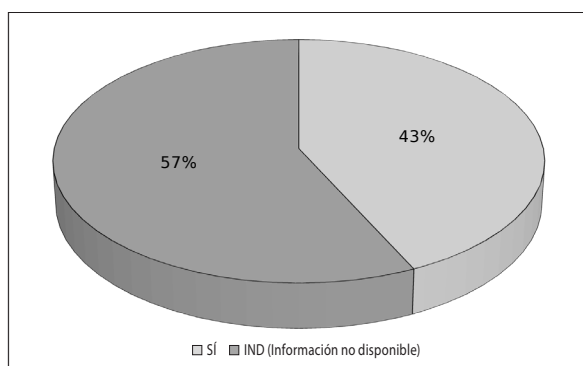
Partiendo de la comprensión de la noción de *ración alimentaria* como la cantidad habitual que se suele consumir de un alimento, frente a la pregunta de si se realiza suministro de raciones alimenticias a población vulnerable, el 100% de los municipios analizados respondió afirmativamente. El compromiso de la totalidad de entes territoriales con dichas medidas guarda coherencia con que los proyectos correspondientes a la política nacional alimentaria en esta materia, desarrollada para el sector educativo y para los programas a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Tabla 8).

Obsérvese que la alimentación escolar es la estrategia predominante, la misma que está a cargo de la Secretaría de Educación Municipal en los municipios certificados del Departamento (Pasto, Tumaco e Ipiales) y en la Secretaría Departamental para los demás municipios no certificados; a través de dicho proyecto se brinda una alimentación a los niños matriculados en establecimientos educativos de cada municipio, priorizando en la población con mayores necesidades para contribuir con un buen estado nutricional, del cual se deriva un mejoramiento en el rendimiento físico, en el desarrollo de su capacidad intelectual y su resistencia a las enfermedades infecciosas; todo ello genera un ambiente social seguro y satisfactorio, combatiendo de manera eficiente la deserción de la escuela. Los proyectos alimentarios constan de dos componentes:

*Suministro de refrigerios escolares.* Concebidos como la entrega de una ración diaria de alimentos a los estudiantes de los colegios durante su asistencia a la jornada escolar: comedores escolares o comida caliente, esta importante medida pierde continuidad en época de vacaciones escolares o de inactividad académica, aspecto que sin lugar a dudas incide en la sostenibilidad de los efectos alimentarios y nutricionales de la medida, y que exigen asumir otras alternativas en dichas etapas, para garantizar continuidad de la ingesta alimentaria durante los años de la infancia y la niñez.

El suministro alimentario para adultos mayores responde al Programa Nacional para el Adulto Mayor denominado Juan Luis Londoño de la Cuesta, cuyo objetivo es contribuir al mejoramiento en el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario a adultos mayores en situación de desplazamiento o clasificados en los niveles 1 o 2 del Sisben, indígenas, habitantes en la calle o de centros de bienestar del adulto mayor, promoviendo su mejoramiento individual, su inclusión social, el ejercicio efectivo de los derechos, el fortalecimiento de la autonomía y la autoestima, a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.





**Ilustración 14.** Consolidado de municipios que ofrecen crédito para producción agrícola, de conformidad con sus planes de desarrollo.

*Fuente:* elaboración propia

Frente a la pregunta de adopción de programas o proyectos de Crédito para producción agrícola, de la aplicación del instrumento de medición se encontró que en el 43% de los municipios se adoptaron medidas en tal sentido. (Ilustración 14).

Los programas de crédito adoptados en los planes de desarrollo se ubican en la Línea Especial de Crédito y el Incentivo a la Capitalización Rural del Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

En dicho programa, el departamento de Nariño obtuvo el 7% del total de los recursos disponibles para el subsidio y el 9% del total de los recursos disponibles para el incentivo a la capitalización rural.

El programa tiene el acompañamiento a productores asociados de Nariño, por parte de la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente Departamental, la que fue determinante en el impulso de estas ayudas, al igual que el trabajo de las entidades regionales involucradas en la canalización de recursos del programa de Desarrollo Social con Equidad, el cual tiene como objetivo esencial mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y reducir la desigualdad en el campo a través del crédito subsidiado, del cual son beneficiarios los pequeños y medianos productores agropecuarios de Nariño. En el nivel municipal el programa es impulsado por las UMATA y Secretarías de Agricultura Municipales con el fin de facilitar el acceso al mismo.

Los grupos beneficiarios fueron los pequeños productores, desplazados, familias rurales pobres de los estratos socio-económicos 1 y 2, y las mujeres rurales.

### 7.3.3 De la adaptabilidad

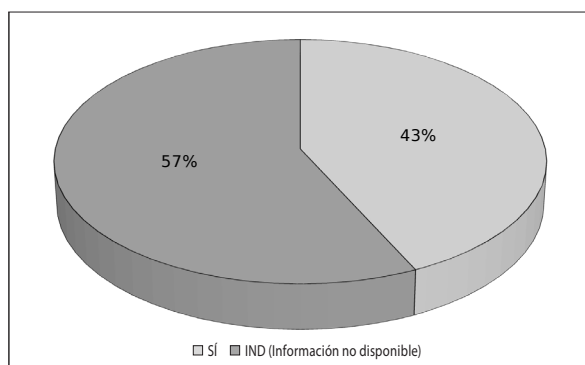
Qué busca medir la respuesta de la política pública a los contextos específicos.

**Tabla 9.** Principales aspectos referente a la adaptabilidad del derecho a la alimentación identificados en los planes de desarrollo de los municipios del Departamento de Nariño

<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>Ind</i>	<i>Sí %</i>	<i>Ind %</i>
¿Se adoptan medidas que promuevan el derecho a la alimentación respetando la identidad cultural y social, costumbres y tradiciones?	16	35	31	69
¿Se adoptan medidas a favor de la mujer para garantizar la nutrición familiar e infantil (fomento de la lactancia)?	27	24	53	47
¿Se adoptan medidas sobre contaminación ambiental?	51	0	100	0

*Fuente:* elaboración propia

Dos de los tres interrogantes relacionados con la adaptabilidad de las medidas y proyectos a los contextos que conforman la realidad del departamento de Nariño y sus municipios merecieron una respuesta positiva y mayoritaria; desafortunadamente, el cuestionamiento referente al derecho alimentario en estrecha relación con la condición pluricultural y multiétnica de Nariño, indica que las administraciones municipales no le conceden la importancia que tiene para la consolidación de las regiones, y el respeto e impulso a la identidad, valores y tradiciones alimentarias. (Tabla 9).



**Ilustración 15.** Resultados de medidas que promuevan el derecho a la alimentación respetando la identidad cultural y social, costumbres y tradiciones, en los planes de desarrollo de los municipios de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

En relación con la adopción de medidas que promuevan el derecho a la alimentación respetando la identidad cultural y social, costumbres y tradiciones, de la aplicación del instrumento de medición (Ilustración 15) se tuvo como resultado que el 31% de los municipios objeto de estudio adoptó este tipo de medidas, lo cual resulta proporcional a la distribución demográfica de la población si recordamos que en el departamento de Nariño el 10.8% son indígenas, 18.83% son afrodescendientes; sin embargo, el alcance o sentido de estas medidas no solo obedece a la diferencia por razones étnicas sino de carácter cultural y social, en un sentido amplio e integral.

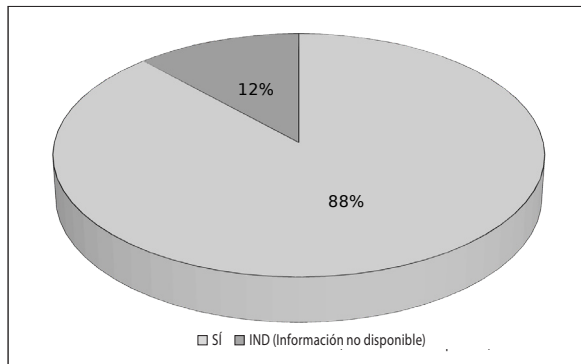


Ilustración 16. Medidas a favor de la mujer para garantizar la nutrición familiar e infantil en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.

Fuente: elaboración propia

Frente a la adopción de medidas a favor de la mujer para garantizar la nutrición familiar e infantil especialmente en lo relacionado con el fomento de la lactancia materna, se tiene que el 53% de los municipios estudiados en sus planes de desarrollo adoptaron medidas tendentes a este propósito, lo cual resulta comprensible si se tiene en cuenta que este es un programa que se promueve desde el nivel nacional en la política pública alimentaria. Lo que realmente resulta preocupante es que en el 47% de los municipios no se adopten este tipo de medidas de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. (Ilustración 16).

En la política nacional el objetivo adoptado fue aumentar la prevalencia de la lactancia materna exclusiva al sexto mes en un 5%, estableciendo como estrategias el que las Secretarías de Salud implementen y logren la acreditación de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMI) y de instituciones amigas de la familia gestante y de la infancia (IAFI), las mismas que esencialmente están a cargo de las Instituciones Promotoras de Salud, de las autoridades municipales de Salud y del ICBF; de ahí que al menos sería

interesante que el programa nacional tenga una mejor visibilidad local en el departamento de Nariño.

Contrario al panorama antes descrito, frente a la pregunta de si se adoptaron medidas sobre contaminación ambiental, la respuesta fue afirmativa en un 100. Sin embargo, la percepción frente a su adopción remite a un criterio ambiental más que de garantía o protección al derecho alimentario.

#### 7.3.4 De la calidad

Contemplada por la Observación General N.º 12, la calidad de los alimentos es un elemento esencial del derecho a la alimentación implica que los alimentos deben disponerse en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos. Implica, además, que los alimentos no contengan sustancias nocivas, y que sean aceptables para una cultura determinada (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1999).

Tabla 10. Principales aspectos referentes a la calidad del derecho a la alimentación en los planes de desarrollo del departamento de Nariño

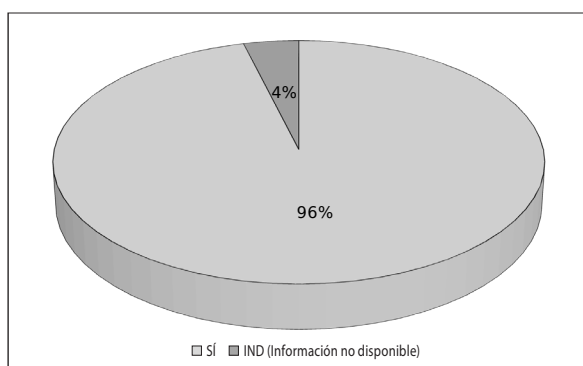
<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>Ind</i>	<i>Sí %</i>	<i>Ind %</i>
¿Existe control de contaminación de fuentes de agua o de distribución?	51	0	100	0
¿Existen programas dirigidos a la formación, mejoramiento del sector Agrícola, pesquero, forestal?	49	2	96	4
¿Se fomenta la investigación orientada a fomentar seguridad alimentaria?	15	36	29	71
¿Existe Control de calidad e inocuidad de los alimentos e insumos para la producción de alimentos?	23	28	45	55
¿Se adoptan medidas de información al consumidor sobre calidad de alimentos?	3	48	6	94
¿Se fomenta la agricultura orgánica?	22	29	43	57

*Fuente:* elaboración propia

Al aplicar el instrumento de medición (Tabla 10) frente a la pregunta de si existe control de contaminación de fuentes de agua o de distribución, al igual que en el caso anterior se obtuvo como resultado que en todos los municipios objeto de estudio se adoptaron medidas en tal sentido; lo anterior, aunado con el análisis de las dos últimas preguntas, permite afirmar que las

medidas frente al control de contaminación especialmente están orientadas a las fuentes de agua o de distribución, es decir, al saneamiento básico, circunstancia que resulta comprensible por las razones a las cuales ya nos hemos referido, tanto de carácter presupuestal, como de control realizadas por las entidades que vienen adelantando gestiones tendentes a la garantía y protección del derecho al agua, en este Departamento.

En estudio adelantado por el Centro de Estudios e Investigaciones Socio Jurídicas CIESJU de la Universidad de Nariño a través del Observatorio de Justicia Regional del Grupo de Derecho Administrativo se observó que en el período comprendido entre los años 2007 a 2010 se tramitó un total de 60 acciones populares en contra de los municipios del departamento de Nariño con el fin de garantizar y proteger el derecho al agua, todas ellas promovidas por la Defensoría Regional del Pueblo, muchas de las cuales concluyeron con la aprobación de pactos de cumplimiento celebrados entre las partes y en los cuales se asumieron compromisos tendentes a incluir en los planes de desarrollo este tipo de medidas (Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos - Universidad de Nariño, 2011).

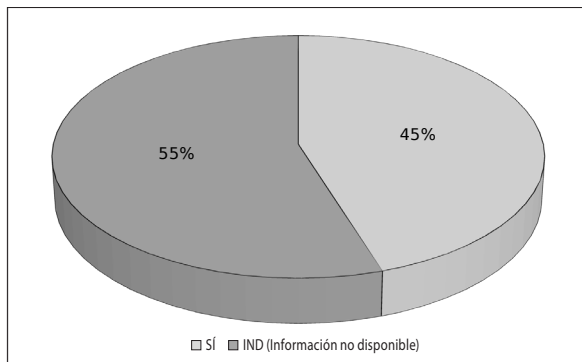


**Ilustración 17.** Programas dirigidos a la formación, mejoramiento de los sectores agrícola, pesquero y forestal identificados en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Esta pregunta que está relacionada con la existencia de programas dirigidos a la formación y mejoramiento del sector agrícola, pesquero, forestal, (Ilustración 17) obtuvo un resultado altamente positivo, en el sentido de que en el 96% de los casos, se adoptó este tipo de medidas, quedando por fuera un reducido 4% de municipios, lo cual resulta comprensible si se tiene en cuenta que en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Departamental, se establece

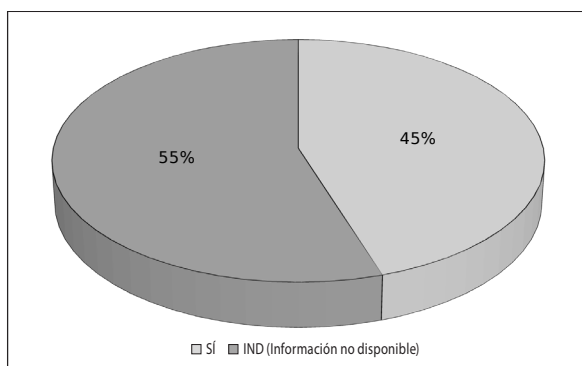
que económicamente la población de este Departamento depende del sector primario, lo que justifica el especial énfasis que se hace en este sentido.



**Ilustración 18.** Investigaciones orientadas a fomentar la seguridad alimentaria identificada en los planes de desarrollo del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Frente a la pregunta que buscaba conocer si se promovió la investigación orientada a la seguridad alimentaria, (Ilustración 18), el resultado obtenido resultó coherente con la realidad del departamento y sus municipios: tal solo un 29% de los casos analizados, consagró medidas y asignó presupuesto para el logro de este objetivo. Quizá el bajo porcentaje sea también un indicativo de las distancias existentes entre la academia y el sector público, lo que obligaría a replantear tal estado de cosas, con miras a fortalecer la investigación universitaria en estrecha alianza con el sector productivo y los organismos estatales.



**Ilustración 19.** Identificación de programas de control de calidad e inocuidad de los alimentos e insumos para la producción de alimentos en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

*Fuente:* elaboración propia

Frente al anterior cuestionamiento, la sistematización de la información reveló que en menos del 50% de los planes de desarrollo analizados (45%), se encontraron medidas tendentes a garantizar la calidad de los alimentos que consume la población, circunstancia esta, que dista de ser la ideal y que por lo mismo pone de manifiesto la urgencia de poner en marcha medidas tendentes a lograr que se amplíe el conocimiento frente al derecho alimentario por parte de las autoridades territoriales y los actores, para que estos derechos no se conviertan en letra muerta.

Como se mencionó con anterioridad, la calidad e inocuidad de los alimentos se refiere al conjunto de características que garantizan que sean aptos para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud. No se puede prescindir de la inocuidad de un alimento al examinar la calidad, dado que la inocuidad es un atributo de la calidad. (Ilustración 19).

Bajo este concepto fue adoptado en la Política Nacional alimentaria, de ahí que resulte fundamental el desarrollo de este propósito en el nivel local del departamento de Nariño.

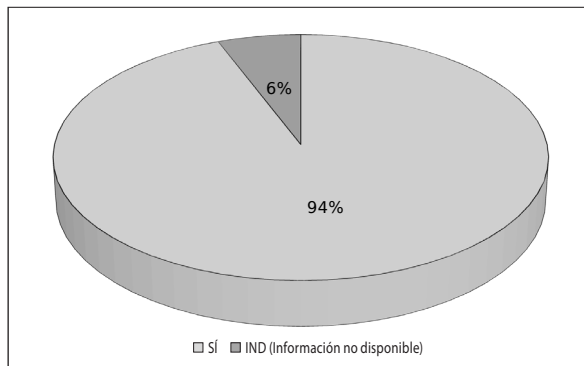


Ilustración 20. Programas de fomento de la agricultura orgánica identificados en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño

Fuente: elaboración propia

Frente a la adopción de medidas de información al consumidor sobre calidad de alimentos (Ilustración 20), el resultado es preocupante y resulta coherente con el resultado de la pregunta formulada en el acápite de disponibilidad de bienes y servicios para la formulación de quejas y reclamos por los consumidores, dado que las medidas adoptadas en los planes para garantizar

la información de los consumidores frente a la calidad es incipiente; tan solo el 4% de los municipios objeto de estudio adoptaron medidas en este sentido.

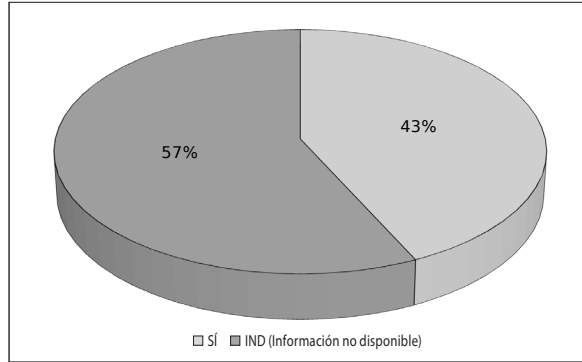


Ilustración 21. Medidas de información al consumidor sobre calidad de alimentos planteadas en los planes de desarrollo de los municipios del departamento de Nariño.

Fuente: elaboración propia

Finalmente, frente a la pregunta relacionada con el fomento de la agricultura orgánica (Ilustración 21), se encontró que en el 43% de los municipios a los cuales se les aplicó el instrumento de medición, se adoptaron en sus planes de desarrollo medidas en este sentido; en términos generales los proyectos buscan fomentar la producción limpia, recuperar las tradiciones ancestrales sobre la agricultura, rescatar la adecuada utilización de los suelos, teniendo siempre como meta el cuidado del medio ambiente y una producción agrícola que resulte inocua para la salud y la vida humana. Los actores que intervienen en los mismos son las UMATA, el sector educativo, los pequeños agricultores y los jóvenes.

## 7.4 CONCLUSIONES

No obstante los avances normativos, las declaraciones internacionales y la vigencia de principios constitucionales protectores del derecho a la alimentación, la realidad de regiones como el departamento de Nariño y los municipios que lo integran demuestra, que los avances legales no acarrear por sí mismos transformaciones en la vida económica, social o cultural, sino que se hace necesario convertir dichas disposiciones en instrumentos idóneos y contextualizados para garantizar el acceso, la disponibilidad y la calidad de los alimentos a los más amplios sectores de la población colombiana.

En términos generales la evaluación sobre los criterios que deben inspirar el diseño de toda política pública alimentaria, al aplicarla a los planes de



desarrollo de los 51 municipios que constituyeron la muestra, de un total de 64 municipios que integran el departamento de Nariño, es negativa, por cuanto se observó en dicho proceso que las autoridades municipales en términos generales desconocieron los alcances que el ordenamiento jurídico ha otorgado al derecho alimentario; de ahí que no exista en ningún plan de desarrollo una política pública del nivel local, tendente a lograr la protección y garantía de este derecho. De allí que, un primer resultado lamentable de esta indagación es la comprobación de la ausencia de políticas públicas municipales en materia de derecho alimentario.

Los programas y proyectos referidos a la accesibilidad, disponibilidad, calidad del derecho alimentario, que fueron detectados y que efectivamente se ejecutaron en los municipios, pertenecen en su totalidad a la política alimentaria nacional, frente a la cual las autoridades locales se limitan a su ejecución, siendo precaria, por no decir ausente, la iniciativa y actitud propositiva del nivel local.

La anterior conclusión no significa desconocer los esfuerzos que de manera aislada e individual vienen adelantando algunas administraciones municipales, entre los que se destacan, especialmente los relacionados con (i) Proyectos educativos y sociales, (ii) Programas destinados a garantizar el uso predominante de tierras para la agricultura, (iii) De adopción de medidas para proteger la salud por uso y consumo de agua insalubre y contaminada, (iv) De suministro de raciones alimenticias a población vulnerable, (v) De adopción de medidas sobre contaminación ambiental, (vi) De control de contaminación de fuentes de agua o de distribución, (vii) De fomento a la agricultura orgánica.

En el ordenamiento jurídico colombiano, a pesar de que se han construido unas bases sobre las cuales las instituciones de Gobierno han creado estrategias y programas para el desarrollo del derecho a la alimentación, se verifica la ausencia de un marco procedimental específico del derecho alimentario, que permita dirigir y coordinar estas políticas, y programas, así como su seguimiento y evaluación, de tal manera que los colombianos puedan acceder y consumir alimentos en cantidad, calidad e inocuidad.

Así las cosas, resulta imperativo contribuir desde la academia a la determinación e identificación de los lineamientos de la política pública en cuanto a la garantía y protección del derecho a la alimentación, la que se constituiría en un referente para la construcción de indicadores y herramientas que permitan un seguimiento a la actividad estatal, con base en los compromisos

contraídos en los tratados internacionales y en el contenido de este derecho en la Constitución.

En este orden de ideas, estos resultados se constituyen en una línea de base para la generación de conocimiento sobre el derecho a la alimentación, tanto para las instituciones como para la comunidad del departamento de Nariño, teniendo en cuenta que se trata de una investigación que no tiene antecedentes en la región, pero sin duda, una gran proyección e impacto, dadas las condiciones socioeconómicas del Departamento, sus municipios y sus habitantes.

## 7.5 RECOMENDACIONES

El proceso investigativo y los resultados de sistematización y análisis nos permiten plantear algunas recomendaciones que podrían ser evaluadas por las autoridades departamentales y locales, con miras a la elaboración de los Planes de Desarrollo a plantearse en el período comprendido entre 2012 y 2015; ellas son:

- Realizar procesos de capacitación, en las trece regiones que la actual administración departamental ha identificado, con fundamento en su ubicación geográfica, su historia, su cultura, sus habitantes y sus potencialidades. La investigación demostró que ni las autoridades, ni los planificadores, ni la ciudadanía tenían los conocimientos necesarios sobre el derecho a la alimentación, los mandatos del ordenamiento jurídico colombiano, los pronunciamientos jurisprudenciales, ni menos de las obligaciones gubernamentales frente a los derechos ciudadanos.
- Promover de manera urgente asesoría a los municipios para la inclusión de la Política Pública Alimentaria en todos y cada uno de los planes de desarrollo, de tal suerte que se garantice la accesibilidad, adaptabilidad, calidad de los alimentos, para que la meta de América Latina y Caribe sin Hambre sea una realidad en Nariño.
- Impulsar acercamientos entre la academia y el sector productivo agrícola, y ganadero, con la finalidad de que las investigaciones universitarias, los trabajos de grado y las pasantías estudiantiles estén al servicio de la colectividad nariñense. De igual manera, que la realidad social afecte la estructuración de los currículos y el contenido de los programas académicos.
- Generar mecanismos tales como cartillas ilustrativas, cátedras en las escuelas, con la finalidad de sensibilizar a la población sobre el derecho

a la alimentación, para que exista un empoderamiento que garantice su respeto y judiciabilidad.

- Crear el Observatorio de Derecho Alimentario del Departamento de Nariño, desde el cual se realice mediante un software especializado, un seguimiento a la inclusión de la política pública alimentaria y al cumplimiento de los programas y proyectos establecidos en los planes de desarrollo. Como este derecho a la alimentación forma parte de los DESC es necesario comprobar el respeto al principio de la progresividad en los distintos gobiernos departamental y municipal. Este Observatorio estaría adscrito al Observatorio de Derechos Humanos del Centro de Investigaciones y Estudios Socio-Jurídicos de la Universidad de Nariño.
- Con fundamento en el Observatorio producir y divulgar información relativa a la evolución y constante mejoría del derecho a la alimentación en Nariño y los municipios que lo integran. De la misma manera, el Observatorio estará atento a los retrocesos o desmejora en que se pudiese incluir.

La urgencia del Observatorio se justifica plenamente cuando en el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 se denuncian bloqueos y confinamientos de la población que en nuestro criterio no permiten el comercio de alimentos y bienes básicos, debido a las precarias condiciones de infraestructura de comunicación y acceso a la zona, así como a la fuerte presencia de actores armados ilegales, lo que deja a los habitantes del campo en condiciones de vulnerabilidad frente al tema de la seguridad alimentaria. (Gobernación de Nariño, 2012)

Los resultados obtenidos deben convertirse en la mejor herramienta para reivindicar la garantía del derecho a la alimentación y para empoderar a los habitantes de esta región sobre la legitimidad del reclamo a la accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos. La puesta en marcha del Observatorio de Derecho Alimentario en Nariño nos llena de esperanza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Departamental de Nariño. (2008). Ordenanza 013 por medio del cual se expide el plan de desarrollo del departamento de Nariño 2008-2011. Pasto.

Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos. Universidad de Nariño. (2011). *Administración de Justicia en Nariño - Derecho de Familia, Derecho Laboral y Derecho Penal*. Universidad de Nariño, Nariño. Pasto: Empresa Editora de Nariño "EDINAR".

- DANE. (30 de junio de 2011). COLOMBIA. Necesidades básicas insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional. Resultado Censo General 2005. Recuperado el 12 de febrero de 2012, de [http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI\\_total\\_30\\_Jun\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_30_Jun_2011.pdf)
- Diario del Sur. (21 de diciembre de 2009). *Nariño esta por encima de la media nacional en desnutrición*. Recuperado el 2012, de <http://www.mineducacion.gov.co/observatorio/1722/article-212725.html>
- FAO (10 de agosto de 2014). Año internacional de la agricultura familiar. Obtenido de: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>
- Gobernación de Nariño. (10 de febrero de 2012). *Bases para la formulación del plan de desarrollo departamental 2012-2015 "Nariño Mejor"*. Obtenido de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/departamento%20-%20nari%C3%B1o%20-%20pd%20-%202012%20-2015.pdf>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. (2002). *Zonificación de los Conflictos del uso de tierras en Colombia*. Bogotá: Corpoica e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s. f.). *Incentivo a la capitalización rural - Programa DRE*. Recuperado el 25 de febrero de 2012, de <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/credito-agropecuario/Paginas/Incentivo-a-la-Capitalizacion-Rural-Programa-DRE-v2.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Sociales y Culturales. Observación General N.º 12. El derecho a una alimentación adecuada. Recuperado el febrero de 2012, de University of the Minnesota. Biblioteca de los Derechos Humanos: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Leyer.
- Secretaría de Planeación Departamental de Nariño (2011). Plan Departamental para la modernización empresarial de los servicios de agua y saneamiento básico - PDA de Nariño. Pasto: Empresa Editora de Nariño Edinar.

## Capítulo VIII

# La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso chía-Colombia. Propuesta de política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria\*

*Juan Fernando Sánchez Jaramillo\*\**

*Lina Escobar Martínez\*\*\**

*Indira Sotelo Díaz\*\*\*\**

*Margarita Cárdenas Poveda\*\*\*\*\**

## INTRODUCCIÓN

El proyecto denominado “La política pública del derecho a la alimentación. Caso Chía–Colombia” surgió como una respuesta al cambio climático y como una contribución interdisciplinaria a la solución de las consecuencias de los desastres naturales. Si bien esto puede ser un problema mundial, nuestro caso de estudio fue el municipio de Chía, el cual sufrió varias inundaciones

---

\* El artículo es resultado final del proyecto de investigación “La política pública del derecho a la alimentación. Caso Chía – Colombia” realizado entre el segundo semestre de 2011 y el primer semestre de 2012, en el marco de la Convocatoria de Investigación 2011 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC. La investigación fue financiada por el ODA-ALC, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), la Alcaldía de Chía, la Universidad de La Sabana por medio de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y la Facultad de Ingeniería de Producción Agroindustrial.

\*\* Abogado y profesor en formación de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana. Colombia. Chía. juansaja@unisabana.edu.co

\*\*\* Abogada con Doctorado en Derecho. Colombia. Bogotá. limares@une.net.co

\*\*\*\* Doctora en Ciencia y Tecnología de Alimentos. Directora de Ingeniería de Producción Agroindustrial. Facultad Ingeniería Universidad de La Sabana. Grupo de Investigación Procesos Agroindustriales. Colombia. Chía. Indira.sotelo@unisabana.edu.co

\*\*\*\*\* Doctora en Derecho. Colombia. Chía. Margarita.cardenas@unisabana.edu.co.

como consecuencia de la ola invernal que afectó a Colombia durante el primer semestre del 2011 (Londoño, 2011).

Esta ola invernal generó varias afectaciones en la seguridad alimentaria, pues se inundaron todas las vías de acceso del Municipio, causando el alza de precios en los costos de transacción de los alimentos. Esto, a su vez, ocasionó la escasez de varios productos de primera necesidad (Alcaldía de Chía, 2012), en relación con la seguridad alimentaria del municipio de Chía.

Para esta investigación se usaron estrategias propias de la gestión del riesgo tales como los análisis de amenazas y de vulnerabilidad, los mapas de gestión de riesgo y el enfoque de capacidades para la reducción de vulnerabilidades (Kohler, Jülich, & Bloemertz, junio de 2004) y, en consecuencia, era esencial que la propuesta de la construcción de esta política pública debía enfocarse en fortalecer las capacidades sociales<sup>1</sup> del municipio con el fin de reducir los factores de vulnerabilidad.

En este sentido, los resultados del proyecto de investigación denominado “La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso Chía–Colombia” tiene como objetivo general proponer a la Alcaldía de Chía una metodología para implementar una política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria, que sea participativa y que mediante su inclusión dentro del plan de desarrollo municipal, logre la racionalización en la toma de decisiones ante las posibles situaciones de desastre.

Este texto tiene cuatro partes. En la primera se expone el problema de investigación, es decir, las circunstancias en las que ocurrió la inundación y las consecuencias que esta generó para la seguridad alimentaria del municipio. En la segunda parte, se hace un breve análisis del estado del arte respecto de las estrategias jurídicas y políticas internacionales y nacionales sobre cambio climático, seguridad alimentaria y gestión del riesgo. En la tercera se expone el marco teórico de la propuesta. Se concluye, con una propuesta consistente en la primera fase de una metodología a largo plazo, para la construcción de una política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria, cuyo resultado será un mapa de riesgos basado en cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria.

Su enfoque es de investigación–acción participativa. Se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos tales como la entrevista y la observación directa.

---

<sup>1</sup> Las capacidades sociales se entienden como la capacidad de resistencia y resiliencia. Estos conceptos se explicarán más adelante.

Adicionalmente, se hizo un análisis de políticas públicas y de legislación como también de la información de los medios de comunicación y algunas encuestas con actores de la zona. Las fuentes consultadas son de diverso origen tales como el ordenamiento jurídico internacional y nacional, los planes de desarrollo nacional y local, y la doctrina especializada en temas de desarrollo, gestión del riesgo, cambio climático y seguridad alimentaria.

## 8.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y OBJETIVO

### 8.1.1 Características demográficas y dimensión poblacional

El municipio de Chía está ubicado en los valles de los ríos Bogotá y Frío a 27 kilómetros hacia el norte, desde el centro de Bogotá. Su altura es de 2550 metros sobre el nivel del mar, tiene una extensión de 80 kilómetros cuadrados, está rodeado de un sistema montañoso y su temperatura media es de 14 grados centígrados, predominando un clima frío seco.

La población del municipio se encuentra en su mayoría ubicada en la zona urbana. Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE) la población total de Chía para el 2011 es de 114881 habitantes de los cuales el 51.99% son mujeres y el 48.01% son hombres (Alcaldía de Chía, 2012).

La población total de niños, adolescentes y jóvenes es de 27316. Los porcentajes de minorías son del 2% para indígenas y del 1% para afrocolombianos o afrodescendientes. En el municipio hay un resguardo indígena perteneciente al grupo de los muisca (Concejo Municipal de Chía, 30 de mayo de 2012).

Las actividades económicas que predominan son las del sector comercial y el de servicios. En el área rural, gran parte de la población que trabaja en el agro se dedica al cultivo de flores. Las pocas tierras para el cultivo de alimentos se han utilizado para sembrar hortalizas o han cambiado su uso a vivienda rural. Esta ha sido una de las causas para el aumento de la migración poblacional desde la ciudad de Bogotá hacia el municipio, convirtiéndolo en lo que se denomina una “ciudad dormitorio”<sup>2</sup> (Concejo Municipal de Chía, 30 de mayo de 2012).

---

<sup>2</sup> Se refiere a la función de Chía como urbe. Por la migración poblacional, la mayoría de sus habitantes trabajan por fuera de ella, se van en las mañanas y regresan en las noches para dormir.

### 8.1.2 Situación de desastre–amenaza

En el primer trimestre del 2011, la tradicional ola invernal que afecta a Colombia ocasionó el desbordamiento de los ríos Bogotá y Frío, dejando como consecuencia un área de inundación de 1033 hectáreas, que afectó el 6.33% de los 27847 que aparecen en el censo catastral del Municipio, es decir, un total de 1845 predios. Entre estos, 1455 eran urbanos y 390 rurales (Concejo Municipal de Chía, 30 de mayo de 2012).

En cuanto a pérdidas socioeconómicas, 3350 personas fueron directamente afectadas, las ventas del municipio se disminuyeron en un 40%, la totalidad de vías de acceso a Chía se inundó y alrededor de 21 zonas del municipio quedaron propensas a sufrir deslizamientos (Concejo Municipal de Chía, 30 de mayo de 2012).

En este sentido, las desastrosas consecuencias de los eventos severos ENOS (el Niño, oscilación sur, y la Niña en su fase fría) tienen que ver más con la capacidad de resistencia y resiliencia<sup>3</sup> de los territorios, entendidos como sistemas donde interactúa la sociedad con el ecosistema y el ecosistema con la sociedad. Y es en este escenario donde tiene que existir una especie de armonía entre el cambio climático, la gestión del riesgo y la seguridad alimentaria.

En este contexto, y para el objetivo de la investigación, según un análisis del Plan de Desarrollo de Chía y sus documentos preliminares, en la planeación es deficiente la relación entre la gestión de riesgo, el cambio climático y la seguridad alimentaria. Esto potencia el riesgo ante amenazas como la lluvia y sus consecuentes inundaciones.

Si bien la problemática tiene varias causas, se decidió limitar la intervención y enfocarse en una sola unidad de análisis y en una sola amenaza. En este sentido, el objeto de análisis fue la plaza de mercado del municipio, con la amenaza de inundaciones por lluvia. Los criterios fueron dos: por un lado, la plaza de mercado es el centro de comercialización de los alimentos en donde es más sencillo analizar las afectaciones a cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria, y por el otro, la inundación por lluvias es el desastre natural que más ha afectado la seguridad alimentaria.

---

<sup>3</sup> Según Wilches-Chaux (2009) Resistencia es la capacidad de un sistema para absorber sin traumatismos los efectos de la materialización de una amenaza y resiliencia es la capacidad del sistema para recuperarse de los efectos de un fenómeno que no ha podido resistir.



Con esta herramienta, que puede ser replicada en otros territorios, se contribuirá con el primer objetivo de desarrollo del milenio que es la erradicación del hambre y la pobreza (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000).

## 8.2 ESTADO DEL ARTE

En primer lugar se hará un breve recuento del contexto internacional relacionado con el cambio climático, la gestión de riesgos y su relación con la seguridad alimentaria. Luego se describirán los procesos de desarrollo mediante los cuales se hace la planeación de las entidades territoriales colombianas y, finalmente, se ubicará el estado en el que está el proyecto en relación con el mencionado contexto.

### 8.2.1 La gestión del riesgo en relación con la seguridad alimentaria en el contexto del cambio climático: un camino hacia el desarrollo

El contexto internacional ha estado marcado por el fenómeno del cambio climático y los efectos que se generan por la ocurrencia de desastres naturales. En especial, la seguridad alimentaria se ha visto afectada en todos sus componentes. Las diferentes agencias internacionales y de cooperación tales como la GIZ (Agencia de Cooperación alemana), AECSID (Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, OXFAM Internacional, y la FAO, entre otras, han estudiado las causas y los efectos de la problemática alimentaria frente a la ocurrencia de desastres, y han llegado a la conclusión de que la forma más efectiva y eficaz para reducir el impacto negativo es mediante un sistema de gestión de riesgo participativo que se ajuste a las amenazas y vulnerabilidades físicas y sociales propias de cada territorio<sup>4</sup>.

En este sentido, si bien existen varias metodologías para lograr un sistema de gestión del riesgo, la mayoría parte de una etapa diagnóstica cuyo producto es un mapa de riesgo. Dicho resultado se logra mediante el análisis cuantitativo y cualitativo de una determinada amenaza en relación con las vulnerabilidades tanto físicas como sociales de un territorio. Debe entenderse que habrá riesgo siempre y cuando haya probabilidad de daños. Esto presupone la existencia de población. En otras palabras, no hay riesgo sin población que pueda verse afectada.

---

<sup>4</sup> Llegamos a esta conclusión por medio de un estudio de las metodologías trabajadas en lugares tales como el Distrito Búzi en Mozambique (Ferguson, 2005) , el Río San Pedro en Bolivia (Brunner, 2007), Arequipa en Perú (Donga, 2008) y el proyecto Mamuca en Honduras (Vogt, 2005).

Para contribuir efectiva y eficazmente al desarrollo, debe garantizarse el empoderamiento de la población vulnerable. Al respecto, la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) ha recomendado una metodología que pretende reducir los factores de vulnerabilidad de un territorio determinado mediante el empoderamiento social. Para lograr esto, la propuesta incorpora algunas acciones como la creación de un sistema participativo de gestión de riesgo interdisciplinar que permita la planificación y la mitigación de los efectos de desastres naturales, así como la integración de dichos sistemas en la planificación local, regional y nacional (Donga, 2008; Brunner, 2007).

En el actual contexto mundial y bajo una óptica sistemática, la gestión de riesgo no debe materializarse en un programa aislado que no tenga en cuenta distintos enfoques o determinantes. De ahí que es necesario establecer la relación que esta tiene con el cambio climático y la seguridad alimentaria.

El cambio climático es un fenómeno que siempre ha existido, las dos preguntas que surgen inmediatamente son: ¿Por qué está afectándonos más que antes? Y ¿Qué estamos haciendo para que esto sea así? Es en este contexto que la participación social en la reducción de las vulnerabilidades de origen natural genera una cultura del riesgo constructiva en la que todos los actores sociales actúan para el objetivo común de fortalecer los sistemas en los que se encuentran inmersos.

Adicionalmente, para lograr una articulación perfecta entre los tres ángulos en que se planteó este proyecto, debe entenderse la problemática desde varias ópticas, pero sobre todo, debe analizarse cómo se incorpora en la planeación municipal.

De acuerdo con lo anterior, el cambio global es la consecuencia de grandes afectaciones al medio ambiente, tales como la deforestación, la pérdida y degradación de los suelos, la escasez y contaminación del agua dulce, la contaminación de los mares, la sexta gran extinción de especies provocada por la acción humana y la lluvia ácida (Rodríguez, 2006). Esto ha llevado a que los Estados hayan incluido la problemática dentro de la agenda política y, a su vez, en un reto desde los ordenamientos jurídicos. Lo anterior encuentra su eje fundamental en el desarrollo, trazando como objeto último el lograr una mejor calidad de vida de todos los seres humanos, presentes y futuros.

Todos estos fenómenos hicieron que la comunidad mundial se reuniera en la primera gran reunión para el cambio climático en el año de 1972 en el marco de la Conferencia del cambio climático, la cual llevó a la creación del

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Asamblea General de la Naciones Unidas, 1968). En dicha conferencia las preocupaciones se centraron en los problemas de la capa de ozono, en el fenómeno del calentamiento global, los contaminantes orgánicos y la liberación de organismos vivos modificados.

Veinte años después, ante las preocupaciones generadas por el Informe Brundlant de la Comisión mundial sobre el medio ambiente y del desarrollo (Asamblea General de la Naciones Unidas, 1987) en el año de 1992, 197 países acordaron la Convención para el cambio climático en el marco de la Conferencia de Río (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989). Allí, la gran preocupación fue la estabilización de los gases del efecto invernadero y se acordaron tres documentos en los que el tema fundamental fue el desarrollo sostenible<sup>5</sup>: el Programa 21, (Organización de las Naciones Unidas, 1992A), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Organización de las Naciones Unidas, 1992B) y la Declaración de los Principios Relativos a los bosques (Organización de las Naciones Unidas, 1992C).

Años después se convocó un período extraordinario de sesiones Cumbre para la tierra denominado + 5, en la que se manifestó la preocupación de no lograr lo propuesto por el Programa 21 y la Declaración de Río. Esto ocasionó que en el 2002 se realizara, Río + 10, otra Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en la que los países miembros de la ONU se comprometieron mediante un plan político de inserción nacional, local y regional, a cumplir con sus obligaciones medioambientales en el marco del desarrollo sostenible. Esto se materializó en un plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2002).

Las estrategias para disminuir las consecuencias negativas del cambio climático también han sido incorporadas en los instrumentos internacionales sobre desarrollo. En este sentido, desde septiembre del año 2000, la Organización de las Naciones Unidas se reunió para expedir la Declaración del Milenio en donde incorporaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio y establecieron como el Objetivo número 1 la erradicación del hambre y la pobreza (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000). Desde aquel año, y a lo largo de las últimas dos décadas, se han creado diferentes instrumentos que tienen metodologías concretas para el logro de las metas del milenio. El documento denominado "*UN Millennium Project 2005. Investing for*

<sup>5</sup> Esta propuesta entiende que el desarrollo debe ser sustentable más que sostenible.

*development: A practical plan to achieve the Millennium development goals*” presidido por, *UN Millennium Project* (2005), fue uno de los primeros trabajos dirigidos hacia el logro concreto de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. En dicho estudio, por ejemplo, se recomienda que la mejor forma de lograr los Objetivos es mediante la aplicación de efectivas y eficaces políticas públicas basadas en una buena gobernanza en todos los niveles y siempre respetando el principio de legalidad. En adelante, vinieron dos cumbres mundiales para el afianzamiento de los compromisos de las naciones en esta materia, siempre teniendo como meta el año 2015. Los productos de dichas cumbres fueron dos: el Informe del Secretario General de la ONU denominado “Un concepto más amplio de la libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” del 21 de marzo de 2005 y en el que se instaba a la incorporación de objetivos realizables en el tema de desarrollo y en cada uno de las metas del milenio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005).

Finalmente, el plan de acción mundial de la Cumbre del año 2010, denominado: “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010), en el que se hicieron varias recomendaciones para la planeación interna de los países como la promoción del desarrollo sostenible bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la promoción de la sostenibilidad ambiental mediante la planificación y la adopción de legislación nacional, mediante el fomento de la capacidad del suministro de recursos financieros y promoviendo el desarrollo y la difusión de tecnología adecuada, asequible y sostenible; la aplicación del Protocolo de Kyoto (Organización de las Naciones Unidas, 1998) y la inclusión de medidas de consumo y producción sostenible de acuerdo con el Plan de adopción de las Decisiones de Johannesburgo (Organización de las Naciones Unidas, 2002).

En materia de seguridad alimentaria existen también varios instrumentos. Así, según lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas que proclamó que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación” (Organización de las Naciones Unidas, 1948), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación promovió la realización de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, cuyo resultado fue la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1996).

En este instrumento se definió que hay seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1996, numeral 1). Igualmente estableció un plan de acción en el que recomendó a los gobiernos crear un entorno propicio para que tanto los sectores privados como los públicos estén dirigidos al objetivo común de asegurar los alimentos para todos. Objetivo que deberá alcanzarse con la cooperación y participación de los todos los miembros de la sociedad (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1996, numeral 3).

Igualmente la FAO, mediante directrices como la Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación (Bultrini, 2010) o el Manual para el diseño e implementación de un sistema de información para la Seguridad Alimentaria y la Alerta Temprana (En adelante, SISAAT), ha apoyado estrategias en diferentes países para la garantía del derecho a la alimentación. También lo ha hecho mediante asistencia técnica con las instituciones gubernamentales de los diferentes Estados. En Colombia uno de los resultados fue el manual elaborado entre la FAO y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional–Acción Social, denominado “Aproximación a la construcción de indicadores para el seguimiento a planes territoriales en seguridad alimentaria y nutricional.” También está la “Propuesta de estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en Colombia” (Fonseca & Villamarín, 2004).

Otros organismos internacionales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas también han aportado a la seguridad alimentaria. Mediante su Observación General # 12 instó a la garantía, protección y respeto del derecho a la alimentación consagrado en el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999).

### 8.2.2 Marco normativo colombiano

En Colombia hay un sinnúmero de documentos entre políticas públicas diseminadas, normas y recomendaciones sobre la seguridad alimentaria. Uno de los últimos instrumentos fue la Agenda Prospectiva Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación para la Seguridad Alimentaria Colombia-

na, vista desde la disponibilidad de alimentos realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que tiene como objetivo definir y formular una agenda de investigación, para el Sistema Primario de Seguridad Alimentaria de Colombia, con una proyección al año 2030, como elemento base para la focalización de recursos de inversión en ciencia y tecnología en los productos agroalimentarios seleccionados en el estudio (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011). Nuestra investigación se identifica con los objetivos planteados en dicha agenda, especialmente el de proponer líneas de investigación y desarrollo tecnológico y no tecnológico que responda a los limitantes identificados en el sistema primario de seguridad alimentaria (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011).

En materia normativa, la recopilación comienza a partir del año 1980 hasta la actualidad, teniendo en cuenta que en los años 70 no se contó con un especial desarrollo en el tema, y que es a partir de la Constitución de 1991 que el derecho a la alimentación alcanzó un rango de mayor protección y eficiencia, puesto que lo consagrado en los artículos 44, 64, 65 y 66 establece que la alimentación equilibrada es un derecho fundamental de los niños y, adicionalmente, consagra los parámetros a que están sometidas la oferta y la producción agrícola, así como la financiación y las condiciones de calidad de los productos del sector (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, artículos. 44, 64, 65 y 66)

El derecho a la alimentación fue desarrollado en Colombia a partir de regulaciones sobre la lactancia materna, la salud y los derechos de los niños. El desarrollo de la normativa constitucional en la materia comenzó por la incorporación mediante la Ley 12 de 1991 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que establezca en su artículo 24, literal C (Congreso de La República de Colombia, 22 de enero de 1991) que los Estados deberán adoptar las medidas apropiadas para: “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente” (Congreso de La República de Colombia, 4 de marzo de 1991).

Por otra parte, el derecho a la alimentación y el derecho a la salud tienen una íntima conexión en cuanto que una buena alimentación garantiza un mejoramiento en la calidad de vida y la salud; por ello, es frecuente encontrar

en normas propias del sistema de seguridad social, disposiciones relativas a la alimentación y las calidades de los alimentos.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la Ley 100 de 1993, que en su artículo 245 establece la normativa del Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos Invima, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva. (Congreso de la República de Colombia, 1993, artículo 245). Esta normativa se complementó con la Ley 399 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997).

En la misma línea de protección conjunta de los derechos a la salud y la alimentación, está el artículo 166 de la Ley 100 de 1993 que consagra la atención materno-infantil y específicamente el plan obligatorio de Salud para las mujeres en estado de embarazo y para los menores de un año, quienes además del Plan Obligatorio de Salud, en el caso de las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un año del régimen subsidiado, recibirán un subsidio alimentario<sup>6</sup> en la forma como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a este (Congreso de La República de Colombia, 1993).

### 8.2.3 Políticas públicas de la seguridad alimentaria en Colombia.

#### Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) relativos al derecho a la alimentación

Los documentos CONPES que a continuación se enuncian han sido tomados de los documentos oficiales publicados por las entidades gubernamentales en sus páginas de Internet. Es de anotar, que se deja de lado la descripción detallada de cada una de las estrategias, así como la relación entre fuentes e instrumentos de derecho internacional que han sido referencia para la construcción de cada uno de los documentos CONPES, en la medida en que estos temas no hacen parte de nuestro objeto de estudio.

Al comparar los documentos CONPES se observa que las medidas sanitarias y fitosanitarias propuestas son muy similares y lo que cambia son los objetos de análisis. Las entidades públicas que están inmersas en la ejecución de los objetivos propuestos son, entre otras: los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Ambiente, Vivienda y Desarrollo

<sup>6</sup> Según el parágrafo 1° del artículo en mención, el subsidio alimentario es la subvención en especie, consistente en alimentos o nutrientes que se entregan a la mujer gestante y a la madre del menor de un año y que permiten una dieta adecuada.

Territorial, Comercio, Industria y Turismo, junto con sus organismos adscritos y vinculados.

En materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desarrolla y lidera programas en torno a la implementación, promoción y gestión de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, los programas de lactancia materna, las unidades de atención integral y recuperación nutricional para la primera infancia, la encuesta nacional de situación nutricional en Colombia, las recomendaciones de consumo diario de calorías y nutrientes para la población colombiana, la educación alimentaria y nutricional, los lineamientos para la inversión de recursos de regalías y compensaciones en proyectos de nutrición.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social ha aprobado un total de siete documentos que tienen relación con la seguridad alimentaria. Estos son, el Plan nacional de alimentación y nutrición (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1996), la Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005A), la Política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005B), la Política nacional de sanidad e inocuidad para la cadena avícola (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007A), la Política nacional fitosanitaria y de inocuidad para las cadenas de frutas y de otros vegetales (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007B) y la Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008).

#### **8.2.4 Planeación sistémica ajustada al municipio. Planes de desarrollo internacional, nacional y local**

La articulación de propuestas en términos de inclusión en la agenda pública se encuentra inmersa dentro de lo que se ha llamado el “*policy cycle*”. En ese marco, expertos como Roth (2002) han dividido las fases de una política pública en las de identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2002). La debida formulación del problema debe hacerse bajo un esquema analítico que defina la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias del mismo (Roth, 2002).

Según la Organización de las Naciones Unidas, la construcción de una política pública con enfoque en derechos humanos debe tener como sustento



lo que se ha denominado la metodología PANEL (Proyecto Planes de desarrollo y derechos humanos, 2009). Deben garantizarse la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, el empoderamiento y la relación con estándares legales de toda la propuesta.

De acuerdo con lo anterior, los Estados son autónomos en organizar su planeación para el cumplimiento de los objetivos, siempre teniendo en cuenta las recomendaciones internacionales y, sobre todo, la garantía, la protección y la realización de los derechos humanos (Organización de los Estados Americanos, 1969), todas estas obligaciones internacionales dirigidas también, como es obvio, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas<sup>7</sup>. De ahí que la implementación de medidas en los ordenamientos políticos y jurídicos deben ceñirse a los principios de las políticas públicas con enfoque en derechos humanos que, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos son los de participación, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y Estado de derecho.

El Estado colombiano es catalogado hoy en día como el tercer Estado con mayor riesgo de sufrir los efectos del cambio climático (Harveling, S. 2012). Para enfrentar dichos efectos, se han realizado grandes esfuerzos por incluir dentro de su agenda política el tema del desarrollo. Así, en materia normativa, existe un sistema dedicado a la planeación cuya norma principal es la Ley 152 de 1994 (Congreso de La República de Colombia, 1994) Orgánica del Plan de Desarrollo, y a la cual deben ceñirse todos los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo. En este momento, la Ley 1450 de 2011 incorpora el actual Plan Nacional de Desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 2011). En esta norma están contemplados, como una de sus locomotoras, todos los temas relacionados con desarrollo sostenible, cambio climático e incorporación de nuevas tecnologías para enfrentar los retos que demanda la equidad social. Este sistema de planeación que tiene como órgano técnico administrativo a la Dirección Nacional de Planeación es una constante fuente de metodologías y recomendaciones para una buena planeación en el interior de las entidades territoriales. En concreto, existen Guías como la de Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: Plan de desarrollo 2012–2015 (Departamento Nacional de Planeación, 2011) que se convierten en importantes herramientas de asesoría técnica para las entidades

<sup>7</sup> Para Colombia existen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos. Su cumplimiento depende de una buena planeación y gestión en materia de políticas públicas.

territoriales, y a las cuales este proyecto ha acudido y acudirá constantemente para el logro de sus propósitos.

Una de las recomendaciones de la mencionada Guía de planeación es la implementación de políticas públicas que estén de acuerdo con los planes de presupuesto y de inversión de la Nación y las entidades territoriales, siempre teniendo en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal y, en consecuencia, el respeto del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De acuerdo con lo anterior, el Presupuesto es el estimativo de los ingresos fiscales en donde se incluyen los ingresos y las autorizaciones para los gastos. Cabe destacar que uno de los componentes de los ingresos de un municipio son las transferencias, que están integradas por el Sistema General de Participaciones, los Fondos de Cofinanciación y las Regalías. Los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones están destinados en un porcentaje del 58.5% para participación en educación, 25% participación en salud, 5.4% participación en agua potable y saneamiento básico, y 11.1% en propósito general (Congreso de la República de Colombia, 21 de diciembre de 2001, artículo 4). En general, estos recursos tienen que ser invertidos en gasto social como también para el desarrollo de las funciones de los municipios. En cuanto a los recursos que provienen de las regalías, hay una modificación importante que permite que estos estén atados a proyectos y no a las entidades que los producían (Plazas, 2007).

Todos estos temas presupuestales requieren de un procedimiento en el interior de los municipios que se resume en cinco pasos: la presentación, el estudio, la sanción y publicación, la liquidación y la ejecución. Para efectos de este proyecto cualquier incidencia en el presupuesto debería ser presentada dentro de los primeros diez días del mes de noviembre del año anterior al del presupuesto que quiere afectarse<sup>8</sup>.

En este momento el municipio de Chía, Cundinamarca, ya tiene su Plan de Desarrollo Municipal 2012–2015 cuyo título es “Municipio inteligente e innovador” (Alcaldía de Chía, 2012). Para lograr la articulación del sistema de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria es preciso intervenir en el proceso de planeación municipal. Aunado a lo anterior, y acogiendo lo que la abogada Restrepo Yepes (2009) plantea, este proyecto está abierto a la interdisciplinariedad. De ahí que sea fruto de un trabajo entre ingenieros de Producción Agroindustrial, abogados y pedagogos expertos en investigación–acción participativa.

---

<sup>8</sup> Los presupuestos se ejecutan en vigencias fiscales anuales. Cfr. (Plazas, 2007).

Con esta intervención, en últimas lo que se quiere generar es el ambiente político y económico que contribuya a lo que se ha llamado el derecho alimentario subjetivo constitucional, y poder así lograr el mejor contexto para una verdadera protección del derecho a la alimentación como derecho fundamental (Restrepo Yepes, 2009).

### 8.3 MARCO TEÓRICO DE GESTIÓN DEL RIESGO CON ENFOQUE EN SEGURIDAD ALIMENTARIA

El siguiente marco teórico fue elaborado con base en un análisis de todas las fuentes utilizadas durante el proyecto. Los conceptos fueron construidos de acuerdo con las necesidades propias y la problemática de la unidad de análisis. En este sentido, el análisis de riesgo se entenderá como el estudio que se hace de las amenazas y las vulnerabilidades tanto físicas como sociales en un contexto socio territorial determinado. Este análisis se hace a partir de varios instrumentos definidos por la gestión de riesgo, es decir, por programas, proyectos, medidas e instrumentos para reducir el riesgo en un territorio determinado. Los componentes de un programa de gestión de riesgo son (i) el análisis de riesgo (ii) prevención y mitigación y la (iii) preparación (Brunner, 2007). El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un evento extremo causante de daños con una determinada magnitud en un determinado lugar y en un determinado momento. El riesgo se refiere a personas o bienes materiales que están amenazados por determinados fenómenos naturales. Estos fenómenos pueden llegar a ocasionar desastres naturales, los cuales están definidos como los resultados de los efectos de un fenómeno natural extremo sobre las personas, la infraestructura y sus bienes vulnerables. Estos ocasionan pérdidas humanas y daños materiales y ambientales (Kohler, Jülich, & Bloemertz, 2004).

En este marco, para enfrentar las consecuencias del cambio climático, en especial, las que afectan la seguridad alimentaria, debe tenerse en cuenta la capacidad de resiliencia y de resistencia de una comunidad determinada. Así, la resiliencia se entiende como la capacidad de recuperarse oportuna y satisfactoriamente de la materialización de los efectos causados por un desastre natural (Brunner, 2007), y la resistencia es la capacidad de absolver sin traumatismos la materialización de los efectos causados por un desastre natural (Wilches-Chaux, 2009).

Si se entiende por cambio climático como el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición

de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (Organización de las Naciones Unidas, 1992A), las consecuencias negativas para la seguridad alimentaria pueden ser de distinta índole y, a su vez, desde un lenguaje de riesgo, dependen de los factores de vulnerabilidad, los cuales han sido definidos como las variables económicas, ambientales y sociales que afectan la vulnerabilidad (Kohler, Jülich, & Bloemertz, 2004), esta última entendida como el grado de las posibles pérdidas o los posibles daños en personas, bienes, instalaciones y medio ambiente que pueden surgir por la amenaza (Kohler, Jülich, & Bloemertz, 2004, p. 25).

Esto, por supuesto, puede afectar la canasta familiar, es decir, el conjunto de bienes y servicios representativos del consumo final de los hogares. Aquí se encuentran los artículos que más peso de gasto tienen, los que con mayor frecuencia adquieren los hogares, los que presenten una evolución importante en la participación de gastos en los últimos 10 años, y a su vez, presenten expectativas de crecimiento de la demanda en el mediano y largo plazo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2009). Esto, a su vez, puede generar un impacto en el derecho a la alimentación, en la salud ambiental, causando hambre y desnutrición.

En este trabajo se entendió por derecho a la alimentación como un derecho humano, inherente a toda persona, “a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999); por hambre, la manifestación fisiológica inmediata del consumo inadecuado de alimentos; por desnutrición, las consecuencias físicas del consumo inadecuado, crónico o agudo. La desnutrición puede ser global, crónica o aguda. La global es el bajo peso en relación con la edad. La crónica es la baja talla para la edad. Y la aguda es el bajo peso para la talla. Por salud ambiental, como el área de las ciencias que trata la interacción y los efectos que, para la salud humana, representa el medio en el que habitan las personas, según la FAO (1996), hay seguridad alimentaria 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 los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.

## 8.4 PROPUESTA: METODOLOGÍA Y SISTEMA DE INDICADORES

El análisis de riesgos debe ser la base para la política de control de los alimentos y las medidas de protección de los consumidores. Si bien no se tienen suficientes recursos científicos, capacidades ni datos para realizar evaluaciones de riesgos, se deberá avanzar en la definición de todos los componentes de la gestión de riesgos: i) identificación de amenazas; ii) caracterización de amenazas; iii) evaluación de exposición; y iv) caracterización de riesgos.

### 8.4.1 Principios orientadores de la propuesta

La metodología y el sistema de indicadores que se propone es apenas un primer paso cuyo resultado es un mapa de riesgos con el cual la entidad territorial, junto con los diferentes actores de la sociedad civil, puedan diseñar una política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria que esté comprendida por una visión más amplia de desarrollo territorial. Esta propuesta tiene un enfoque participativo y de derechos humanos y debe contribuir estratégicamente al desarrollo local sin perder de vista los contextos regional, nacional y global. En este sentido, la propuesta tendrá como elementos esenciales lo que se ha denominado el método PANEL<sup>9</sup> (Proyecto Planes de desarrollo y derechos humanos, 2009).

De acuerdo con lo anterior, los principios que regirán este proyecto son los de participación, rendición de cuentas, no discriminación, empoderamiento y adecuación a estándares legales.

### 8.4.2 Propuesta estructural para la entidad territorial

Colombia está organizada administrativamente bajo la figura de descentralización. Los municipios son el núcleo fundamental de la organización estatal y les corresponde la gestión del progreso local, la prestación de los servicios públicos, la organización territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Esto implica que los municipios tengan autoridades propias, personería jurídica y autonomía administrativa y financiera (Rodríguez, 2006).

La actual estructura administrativa del municipio de Chía es típica de una entidad territorial colombiana. Está compuesta de la siguiente manera:

A la cabeza de la entidad se encuentra el Despacho del Alcalde, a cuyo cargo se encuentran las oficinas asesoras y las secretarías. Las oficinas ase-

<sup>9</sup> PANEL significa por sus siglas en inglés: Participation, Accountability, No Discrimination, Empowerment y Linkage.

soras son 4, la jurídica, la de contratación, la de control interno, la de prensa y comunicaciones. Las Secretarías son 10. La Secretaría General, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Obras públicas, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Planeación, y la Secretaría de Tránsito y Transporte.

De acuerdo con lo recomendado por la FAO (2000) y teniendo en cuenta que ya existe una estrategia nacional en materia de estructura de Administración Pública, reglamentada por el Decreto 2055 de 2009, se considera que en el interior del municipio debe haber una Comisión Intersectorial que sería la encargada de formular, implementar, ejecutar y evaluar la política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria (Presidencia de La República de Colombia, 4 de junio de 2009).

Dicha Comisión debe ser integrada por la Secretaría de Agricultura, por la Secretaría de Desarrollo Social, por la Secretaría de Desarrollo Económico, por la Secretaría de Educación, por la Secretaría de Tránsito y Transporte, por la Dirección de Acción Social adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, por la Secretaría de Planeación, por la Dirección seccional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por un representante del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural al interior del Municipio, por la Dirección de Ambiente y Desarrollo Agropecuario, y por un representante del Consejo Territorial de Planeación.

#### 8.4.3 Propuesta metodológica a largo y mediano plazo

La metodología propuesta integra lo planteado por Kohler, Jülich, & Bloemertz (2004) y por Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011) dentro de la estrategia nacional e internacional para la seguridad alimentaria. En ese sentido, y conscientes de que apenas es el primer paso para incluir la política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria en el interior de la entidad territorial, se proponen dos niveles de acción: el de largo plazo y el de mediano plazo.

- **Largo plazo**

Según Kohler, Jülich, & Bloemertz (2004), para la inclusión de la política pública es necesario que el municipio desarrolle los siguientes pasos:

- Identificación de las personas y elementos vulnerables a la inseguridad alimentaria por causa de un desastre natural.

- Identificación y análisis de los factores ambientales, sociales, económicos que contribuyen a la afectación de la seguridad alimentaria en relación con una amenaza de desastre natural.
- Identificación y desarrollo de los indicadores que determinen el grado de vulnerabilidad.
- Análisis de las capacidades de autoprotección y de preparación
- Determinación del riesgo residual.

- **Mediano plazo**

Se quiere realizar la metodología con los siguientes aspectos:

- **Análisis de amenazas relacionadas con la seguridad alimentaria**

La amenaza son los fenómenos físicos naturales que pueden ocasionar la pérdida de vidas humanas. En este segmento debe entenderse que la amenaza también es la percepción social frente al desastre. Puede que las lluvias sean las causantes de varios desastres, pero lo que percibe la sociedad de la amenaza no son las lluvias, sino las inundaciones.

Para su caracterización en relación con la seguridad alimentaria debe analizarse la naturaleza del desastre, el lugar y la extensión geográfica, la magnitud e intensidad y la probabilidad de ocurrencia.

- **Análisis de vulnerabilidades físicas y sociales relacionadas con cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria**

La vulnerabilidad es el grado de posibles daños o pérdidas en personas, bienes, instalaciones o medio ambiente que pueden ser afectados por la amenaza. En materia de seguridad alimentaria deben analizarse los determinantes de los componentes de acceso, disponibilidad, inocuidad y utilización biológica que puedan verse afectados por la amenaza.

Un ejemplo pueden ser las vías de acceso físico al municipio. Si estas se inundan, se afecta no solo la trazabilidad del alimento, sino también los precios, la disponibilidad y hasta la calidad de los mismos.

- **Determinar herramientas para la visualización de los riesgos**

Esta metodología debe integrar todos los datos en un mapa de gestión de riesgos para cuya visualización es necesario un software de Sistema de

Información Geográfica. Dichos mapas deben ser construidos con los afectados de tal forma que quede integrada la percepción de los afectados.

– **Propuestas de prevención y preparación**

Siempre teniendo en cuenta la participación social, deben plantearse estrategias de prevención y preparación que sean consecuentes con una planeación desde la gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria.

**8.4.4 Herramientas**

Atendiendo a la necesidad de plantear un sistema de indicadores se propone realizar una matriz en la que se relacionen los cuatro componentes de la política pública de seguridad alimentaria, con los elementos de la gestión del riesgo que puedan ayudar a cualificar y cuantificar la afectación de cada componente ante una situación de desastre, en este caso por inundación.

Estas herramientas son apenas ejemplos de los indicadores que podrían utilizarse. Como es una propuesta participativa, la construcción de los mismos está sujeta al diálogo ya iniciado con las autoridades y la sociedad civil.

- **Sistema de indicadores para mapa de riesgo en seguridad alimentaria**  
(Este mapa debe hacerse según cada componente)

El siguiente cuadro es la herramienta que debe utilizarse para medir el riesgo en relación con la seguridad alimentaria. Tal como se explicó a lo largo del escrito, deben cruzarse los componentes de ambas categorías. Esto puede arrojar un diagnóstico de los factores de vulnerabilidad por cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria, generando estrategias discriminadas para la prevención y la preparación ante los eventos naturales y/o humanos que puedan ser causantes de desastres.

La herramienta es muy sencilla (tabla 11) y se hace un detalle de la misma a continuación:

Tabla 11. Sistema de indicadores para determinar el riesgo en seguridad alimentaria

<i>Acceso/Disponibilidad/Inocuidad/Permanencia<sup>10</sup></i>			
Amenaza	Vulnerabilidad	Prevención	Preparación

Fuente: elaboración propia

<sup>10</sup> Según el CDESC (1999), por accesibilidad se entiende el acceso físico y económico al alimento. El acceso físico implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos. La accesibi-



Tal como se ve en el cuadro, se cruzan el acceso, la disponibilidad, la inocuidad y la permanencia con cada una de las categorías que componen el análisis del riesgo.

En este sentido, en los eventos de desastre por inundaciones para el componente **Acceso**, existe un aumento del riesgo de daño al transporte causado por el desbordamiento de los ríos que salen de su cauce por la falta de acciones sobre alertas tempranas e intervenciones adecuadas, sobre las riberas y la sedimentación de los ríos. El control del agua en las cuencas hídricas requerirá especial atención, tanto para la irrigación de cultivos como para el manejo de aguas residuales. Es probable que esto haga más difícil el acceso a los alimentos para muchas personas que actualmente son vulnerables y para muchos consumidores de bajos ingresos que se ven afectados debido al aumento de los precios de los alimentos en el mercado (Sedano Cruz, 2012).

El cambio climático ha sido descrito como factor de riesgo que puede incidir positiva o negativamente en la **disponibilidad** de alimentos a corto, mediano y largo plazo y a la infraestructura de la distribución con la consecuente desorganización en las cadenas de producción alimentaria. Es importante para este componente referenciar el sistema primario de seguridad alimentaria que ha sido descrito en Colombia en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011).

En los eventos de desastre por inundaciones para el componente **Inocuidad**, existe un aumento del riesgo de daño al alimento causado por el desbordamiento de los ríos, la inundación trae consigo pérdida total en los cultivos de alimentos, la inundación provoca la aparición de plagas que pueden deteriorar y contaminar los alimentos en almacenamiento y el resto de la cadena.

La inclusión como política pública de gestión del riesgo y el enfoque participativo con énfasis en las vulnerabilidades produce dos consecuencias. Por

---

lidad 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. (CDESC, num 13, 1999). 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 (CDESC, num 12, 1999). Por inocuidad se entiende que el alimento debe estar libre de sustancias nocivas (CEDESC, num 10, 1999). Por permanencia está directamente asociada con la adecuación y tiene que ver con la sostenibilidad del alimento para las generaciones presentes y futuras (CEDESC, num 7, 1999).

un lado, la generación de capacidades instaladas y por el otro, una vocación de permanencia en los objetivos de seguridad alimentaria (Sedano Cruz, 2012).

## 8.5 CONCLUSIONES

1. El cambio climático es una variable que siempre ha estado durante toda la historia de la humanidad. En los últimos dos siglos hemos venido experimentando la sensación de que el cambio climático es algo novedoso que hay que enfrentar con el fin de erradicarlo. En el lenguaje de riesgo, tendríamos que eliminar la amenaza, lo cual es imposible.
2. Puede discutirse cuáles son las causas de los desastres naturales, y que estas pueden ser humanas o no, pero lo que es cierto es que siempre van a existir.
3. De acuerdo con lo anterior, y bajo una visión sistémica, es más efectivo trabajar en las capacidades de resiliencia y resistencia de la sociedad, mediante el fortalecimiento de estrategias que reduzcan sus vulnerabilidades frente a las consecuencias del cambio climático.
4. Lo anterior no quiere decir que los humanos no tenemos algo de responsabilidad en los efectos desastrosos generados por el cambio climático. Pero esa sería también una vulnerabilidad asociada a la falta de conciencia.
5. La interdisciplinariedad, no solo en áreas del conocimiento, sino en la conjugación de diferentes actores, es la mejor herramienta para construir soluciones sustentables para los efectos desastrosos del cambio climático.
6. Al analizar la normativa colombiana se evidencia que existe una dispersión de fuentes y de agentes responsables de la implementación de una política pública basada en la seguridad alimentaria. En algunos casos se encuentran omisiones legislativas absolutas y en otros, omisiones legislativas relativas.
7. Por otra parte, si bien los documentos CONPES se enmarcan en las tendencias actuales de ciencia y tecnología en cada uno de los sectores analizados, los parámetros que establecen implican unas condiciones técnicas que no en todos los municipios del país se encuentran, disminuyendo con ello la efectividad y eficacia de las propuestas, lo que genera grandes brechas entre unos municipios y otros, y entre el derecho y el ciudadano de a pie.

8. Después de tener claro el marco jurídico del problema de investigación abordado en este trabajo, se considera necesaria la implementación de una serie de talleres bajo la metodología de acción-participación que permitan acercar a la población los presupuestos mínimos de una política pública en seguridad alimentaria, en donde los factores de accesibilidad, inocuidad, disponibilidad y utilización biológica de los alimentos, independientemente del elemento de la cadena de producción o consumo de que se trate, sean comprendidos y aprehendidos por el ciudadano de a pie y los niveles básicos de la cadena, puesto que si en el inicio no se cuidan los detalles, al final es imposible lograr un mejoramiento del sistema.
9. En lo referente a la política pública de seguridad alimentaria en los casos de desastre por inundación, no se encuentra un plan trazado por instituciones públicas o privadas, quizás, por la falta de conciencia que existe en el país sobre el derecho a la alimentación y los componentes del mismo. Es por ello, que se hace necesario realizar un trabajo activo con los factores reales de poder en pro de la construcción y consolidación de una política pública de gestión de riesgo con enfoque en seguridad alimentaria.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Chía. (2012). Documento preliminar del plan de desarrollo 2012-2015 "Municipio inteligente e innovador. Chía: República de Colombia.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1968). *Resolución 2398 (XXIII) Problemas del Medio Humano*. ONU. Recuperado el 22 de enero de 2013, de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2398\(XXIII\)&Lang=S&Area=RESOLUTION\\_](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2398(XXIII)&Lang=S&Area=RESOLUTION_)
- Asamblea General de la Naciones Unidas (1987). *Brundtland Report. Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future*. ONU. Recuperado el 22 de enero de 2013, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>
- Asamblea General de Las Naciones Unidas (1989). *Resolución 44/228. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado el 22 de enero de 2013, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/10/IMG/NR055710.pdf?OpenElement>
- Asamblea General de la Naciones Unidas. (2005). Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. *Informe del Secretario General*. ONU. Recuperado el 23 de enero de 2013, de [http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005\\_Sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_Sp.pdf)

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). Resolución A/55/L.2. *Declaración del Milenio*. ONU. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). Resolución 65/1. *Cumplir la promesa: unidos para lograr los objetivos de desarrollo del milenio*. ONU. Recuperado el 23 de enero de 2013, de [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Cumbre%20de%202010%20sobre%20los%20ODM\\_Documento%20final.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Cumbre%20de%202010%20sobre%20los%20ODM_Documento%20final.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia, artículos. 44, 64, 65 y 66*. Bogotá: República de Colombia.
- Brunner, K. (julio de 2007). *Bolivia. Participatory Disaster Risk Management and Food Security in the Río San Pedro Watershed. Lessons Learned*. Eschborn, Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Recuperado el 21 de enero de 2013, de <http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2008/gtz2008-0076en-risk-management-bolivia.pdf>
- Bultrini, D. B. (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www.fao.org/docrep/012/i0815s/i0815s.pdf>
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), (20º período de sesiones, 1999). U. N. Doc. E/C.12/1999/5, CDESC (1999). Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>
- Concejo Municipal de Chía. (30 de mayo de 2012). Acuerdo 17 *Plan de desarrollo "CHÍA, TERRITORIO INTELIGENTE E INNOVADOR"*. Chía: República de Colombia. Recuperado de <http://www.chia-cundinamarca.gov.co/normatividad/plandesarrollo/Acuerdo%2017%20de%202012%20Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202012-2015.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Ley 12 de 1991, Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 100 de 1993, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 399 de 1997, Por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, "Invima", su cobro. Bogotá: República de Colombia.

- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1450 de 2011, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 2001, Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Bogotá: República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (4 de marzo de 1991). Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. Bogotá: República de Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005A). Política Nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias. Documento N.º 3375. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1996). *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*. Documento N.º 2847. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005B). *Política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de la carne bovina y de la leche*. Documento N.º 3376. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007A). *Política nacional de sanidad e inocuidad para la cadena avícola*. Documento N.º 3468. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2007B). Política nacional fitosanitaria y de inocuidad para las cadenas de frutas y de otros vegetales. Documento N.º 3514. Bogotá: CONPES.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2008). *Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional*. Documento N.º 113. Bogotá: CONPES.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2009). *Metodología índice de precios al consumidor*. Bogotá: DANE. Recuperado el 28 de enero de 2013, de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/metodologia\\_IPC-09.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/metodologia_IPC-09.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2015*. Bogotá: República de Colombia. Recuperado el 24 de enero de 2013, de [http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Cartilla\\_planes\\_de\\_desarrollo.pdf](http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Cartilla_planes_de_desarrollo.pdf)
- Donga, M. (agosto de 2008). Perú. Local Capacity Development for Disaster Risk Management. Experiences of the “Disaster Risk Management for Food Security in Arequipa” Project. Eschborn, Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Recuperado el 21 de enero de 2013, de <http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2008/gtz2008-0566en-peru-copasa.pdf>
- Ferguson, J. (diciembre de 2005). *Mozambique Disaster Risk Management along the Rio Búzi*. Düren, Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

- GmbH. Recuperado el 21 de enero de 2013, de <http://star-www.giz.de/dokumente/bib/06-0168.pdf>
- Fonseca, L. A., & Villamarín, O. (2004). *Propuesta de estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en Colombia*. Colombia: FAO TCP/RLA/2909(F). Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www.oda-alc.org/documentos/1312903856.pdf>
- Harveling, S. (2012). Global Climate Risk Index. Who suffers most from extreme weather events? Weather - related loss events in 2010 and 1991 to 2010. Berlin : Germanwatch. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://germanwatch.org/klima/cri.pdf>
- Kohler, A., Jülich, S., & Bloemertz, L. (junio de 2004). *El análisis de riesgo – una base para la gestión de riesgo de desastres naturales*. Recuperado el 20 de julio de 2014, de Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe (Redhum): [http://www.redhum.org/documento\\_detail/gtz-el-analisis-de-riesgo-una-base-para-la-gestion-de-riesgo-de-desastres-naturales-7390](http://www.redhum.org/documento_detail/gtz-el-analisis-de-riesgo-una-base-para-la-gestion-de-riesgo-de-desastres-naturales-7390)
- Londoño, V. (23 de noviembre de 2011). Invierno en Colombia desata guerra de responsabilidades. *Periódico El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/invierno-colombia-desata-guerra-de-responsabilidades-articulo-313018>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). Agenda prospectiva de investigación, desarrollo tecnológico e innovación para la seguridad alimentaria en Colombia, vista desde la disponibilidad de alimentos. Bogotá: MinAgricultura.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: ONU. Recuperado el 23 de enero de 2013, de [http://www.un.org/es/documents/udhr/index\\_print.shtml](http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml)
- Organización de las Naciones Unidas (1998). *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial*. Roma: FAO. Recuperado el 28 de enero de 2013, de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ( 2000). *Manual para el diseño e implementación de un sistema de información para la seguridad alimentaria y la alerta temprana*. Roma: FAO. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www.fao.org/docrep/003/X8622S/X8622S00.HTM>
- Organización de las Naciones Unidas. (1992A). Programa 21. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil. Recuperado el 22 de enero de 2013, de <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/agenda21.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (1992B). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.

- Río de Janeiro, Brasil. Recuperado el 22 de enero de 2013, de <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11109.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1992C). La Declaración de los principios relativos a los bosques. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil. Recuperado el 22 de enero de 2013, de <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. *Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial*. Johannesburg, Sudáfrica. Recuperado el 22 de enero de 2013, de [http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/pdf/WSSD_PlanImpl.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José*. San José: OEA.
- Plazas, J. (2007). *Las finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: El profesional.
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de junio de 2009). Decreto 2055 de 2009, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN. Bogotá: República de Colombia.
- Proyecto Planes de desarrollo y derechos humanos. (2009). *Planes de desarrollo municipal con enfoque en derechos humanos: guía para su formulación*. (D. R. Bascaran, Coord.) Naciones Unidas para Derechos Humanos.
- Restrepo Yepes, O. C. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional: Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Revista Opinión Jurídica*, 8 (16), 115-134. Recuperado el 28 de enero de 2013, de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-25302009000200007&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302009000200007&lng=en&tlng=es). .
- Rodríguez, L. (2006). Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: Temis.
- Roth, A. (2002) Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Sedano Cruz, R (2012). *Gestión Integrada del Riesgo de inundaciones en Colombia*. (Tesis de Maestría). Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, España. Recuperado el 22 de julio de 2014, de [http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/27223/TFM\\_Gestión\\_%20Inundaciones\\_Colombia\\_Karime\\_Sedano.pdf?sequence=1](http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/27223/TFM_Gestión_%20Inundaciones_Colombia_Karime_Sedano.pdf?sequence=1)
- UN Millennium Project. (2005). *Investing for development: A practical plan to achieve the Millennium development goals. Overview*. (J. D. Sachs, Dir.) New York: United Nations Development Programme. Recuperado el 23 de enero de 2013, de <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf>
- Vogt, C. (diciembre de 2005). Honduras. *Gestión Local de Riesgo y Cooperación Inter-municipal. Experiencias prácticas de la Mancomunidad MAMUCA*. Düren, Alemania:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Recuperado el 21 de julio de 2014, de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd32/vogt1.pdf>

Wilches-Chaux, G. (Septiembre de 2009). *Ese océano de aire en que vivimos. Origen, evolución, estado actual y futuros posibles de la atmósfera terrestre*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado el 28 de enero de 2013, [http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ambiente/cartillas/030811\\_cartilla\\_oceano.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ambiente/cartillas/030811_cartilla_oceano.pdf)





DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:  
APROXIMACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS PARA SU DEBATE

Se terminó de imprimir en noviembre de 2014  
en Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Para su elaboración se utilizó papel Bond Bahía 75 gr  
en páginas interiores y en carátula Propalcote 250 BD  
la fuente usada es Egyptian505 BT a 11 puntos

Los lectores encontrarán en este texto ponderación y buen juicio en un tema que sigue siendo discutido por muchos con gran entusiasmo. Estas narrativas jurídicas nos exponen varias visiones del derecho humano a la alimentación desde diferentes ángulos –teórico y práctico– y de diferentes latitudes –México, Colombia, Argentina y Chile–. Esta obra, y sin el afán de ser pretenciosa, evidencia un encuentro académico de personas con altas calidades académicas y profesionales, preocupadas por la protección del derecho a la alimentación en nuestros países. Sus visiones y reflexiones pueden ser un interesante punto de referencia para nuestros dirigentes, legisladores, diseñadores de políticas públicas, para el jurista y hasta para el ciudadano común.

Raúl Benítez  
Director Regional de la FAO  
Santiago de Chile, julio de 2014

El Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC)<sup>1</sup> fue creado en el año 2011 con el objetivo de contribuir, desde la academia y la investigación, al estudio sobre el derecho humano a la alimentación. Para dar comienzo a tal cometido, se realizó la primera convocatoria de investigación en el año 2011 a las universidades miembros del ODA-ALC para que participaran activamente del proceso. Las investigaciones escogidas fueron financiadas por la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), por la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y por las universidades seleccionadas.

El libro está estructurado en dos partes: la primera parte se ha denominado “desde la teoría”, y la segunda parte, “desde la práctica”. La segunda parte, a su vez, se subdivide en cuatro partes más, denominados: (i) El caso mexicano, (ii) El caso chileno, (iii) el caso argentino y (iv) el caso colombiano.

Esperamos que este libro, primera publicación del ODA-ALC, contribuya al estado del arte, al debate académico y a la reflexión jurídica y política del derecho a la alimentación en Latinoamérica y el Caribe, y que, a su vez, logre más espacios de confrontación, análisis y difusión que ayuden a posicionar una lectura frecuente y atenta de este derecho en el mundo.

Olga Cecilia Restrepo-Yepes  
César Augusto Molina Saldarriaga  
Editores académicos

