



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: LAS EXPERIENCIAS CONTRASTANTES DE MÉXICO Y BRASIL

Hernán Gómez Bruera

Este documento fue preparado por Hernán F. Gómez Bruera, consultor de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, en el marco de las actividades del proyecto “Strengthening government and civil society capacity to incorporate economic and social rights into macroeconomic policy, 7to. Tramo de Cuenta de Desarrollo”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/MEX/L.1130

Copyright © 2013, Naciones Unidas. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas • México, D. F. • Noviembre de 2013 • 2013-027

ÍNDICE

RESUMEN	7
PRESENTACIÓN	9
ACRÓNIMOS	11
INTRODUCCIÓN	13
I. PANORAMA DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	15
A. SEGURIDAD ALIMENTARIA	15
B. INDICADORES DE DEFICIENCIA NUTRICIONAL	18
1. Desnutrición infantil	18
2. Sobrepeso y obesidad.....	20
3. Anemia ferropénica	21
4. Mortalidad infantil	22
C. POBREZA Y DESIGUALDAD	23
1. Desigualdad en la distribución del ingreso	25
2. Pobreza rural	26
II. MARCO LEGAL	28
EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO	
CONSTITUCIONAL	29
B. LEGISLACIÓN SECTORIAL SECUNDARIA	33
C. LEGISLACIÓN MARCO SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	39
D. EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	41
III. POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E INSTITUCIONES	45
A. POLÍTICA SALARIAL	45
B. POLÍTICA AGRÍCOLA	49
C. POLÍTICA SOCIAL	55
1. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA.....	57
2. Transparencia y mecanismos de contraloría social.....	66
IV. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	69
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	81
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	87
FUENTES HEMEROGRÁFICAS	88
PÁGINAS WEB	88

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: MÉXICO Y BRASIL: PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS DONDE SE HACE MENCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y/O A UNA NUTRICIÓN ADECUADA	28
CUADRO 2: MÉXICO Y BRASIL: GASTO PÚBLICO SOCIAL, 2012.....	56
CUADRO 3: BRASIL Y MÉXICO: COMPARACIONES ENTRE OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA, 2012	59

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: MÉXICO Y BRASIL: MEDICIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	17
GRÁFICO 2: MÉXICO Y BRASIL: TASAS DE DESNUTRICIÓN EN MENORES DE 5 AÑOS	19
GRÁFICO 3: MÉXICO Y BRASIL: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1980-2010 (DEFUNCIONES DE MENORES DE 1 AÑO)	22
GRÁFICO 4: MÉXICO Y BRASIL: MAGNITUD DE LA POBREZA, 1990-2010.....	24
GRÁFICO 5: MÉXICO Y BRASIL: MAGNITUD DE LA INDIGENCIA, 1990-2010	25
GRÁFICO 6: MÉXICO Y BRASIL: CONCENTRACIÓN DEL INGRESO MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2010	26
GRÁFICO 7: MÉXICO Y BRASIL: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL SALARIO MÍNIMO REAL, 1995-2010.....	47
GRÁFICO 8: MÉXICO: ALIMENTOS BÁSICOS QUE SE PUEDEN COMPRAR CON UN SALARIO MÍNIMO EN MÉXICO	48
GRÁFICO 9: EFECTOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA EN LA SUFICIENCIA DE ALIMENTOS	61
GRÁFICO 10: EFECTOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (IA)	61

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1: MÉXICO Y BRASIL: RANGO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES	30
RECUADRO 2: MÉXICO Y BRASIL: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL	32
RECUADRO 3: MÉXICO Y BRASIL: LEGISLACIÓN DE CONTENIDO SOCIAL DONDE SE ABORDA LA CUESTIÓN ALIMENTARIA.....	36
RECUADRO 4: BRASIL: EJEMPLOS DE CASOS DE EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	44
RECUADRO 5: EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS EN BRASIL.....	54
RECUADRO 6: MÉXICO Y BRASIL: EFECTOS DE LOS PTC EN LA DESNUTRICIÓN INFANTIL	60

RECUADRO 7: EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA	65
RECUADRO 8: MECANISMOS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA	68
RECUADRO 9: BRASIL Y MÉXICO: ORGANIZACIONES Y REDES DE LA SOCIEDAD CIVIL INVOLUCRADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	71

RESUMEN

Este estudio aborda las lecciones de política pública más relevantes para la garantía del derecho humano a la alimentación a partir de las experiencias de México y Brasil, las dos primeras economías de América Latina y las dos naciones más pobladas de la región. Mediante un análisis comparado de indicadores socioeconómicos reportados por ambos países en las dos últimas décadas, el primer capítulo de este trabajo presenta elementos a partir de los cuales se puede constatar un mayor grado de avance en el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte de Brasil. En capítulo II se examina el marco legal vinculado con este derecho, a partir de la ratificación de tratados internacionales, del ordenamiento constitucional de ambos países y sus leyes secundarias, de donde se observa la existencia de una mayor protección legal para el caso brasileño. Se señala, además que, a pesar de que la exigibilidad del derecho a la alimentación en instancias judiciales es limitada en ambas naciones, existen en el caso brasileño una serie de experiencias importantes que no se observan todavía en México. En el tercer capítulo se analizan algunas de las políticas públicas más importantes para la realización del derecho a la alimentación como son la política agrícola, salarial y social. Se argumenta al respecto que el mayor avance en la disminución de la pobreza, la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición en Brasil obedece a un conjunto amplio de programas y políticas más allá de Bolsa Familia, el conocido programa de transferencia condicionada (PTC). Los éxitos alcanzados por Brasil en la garantía del derecho a la alimentación están asociados —entre otros factores y de modo importante—, a la recuperación del valor real del salario mínimo, el mayor énfasis en la promoción de la agricultura familiar; al más elevado gasto social, a la amplia cobertura del sistema de pensiones y su expansión en el ámbito rural, además de a la existencia de transferencias monetarias no contributivas de mayor magnitud y suficiencia que en México. En el capítulo IV de este estudio se analiza el carácter crítico de la sociedad civil en la promoción del derecho a la alimentación, y finalmente, en el capítulo V se presenta una sistematización de lecciones para garantizar el derecho a la alimentación a partir de las experiencias de los dos países.

PRESENTACIÓN

En este estudio se abordan las lecciones de política pública más relevantes para la garantía del derecho humano a la alimentación a partir de las experiencias de México y Brasil, las dos primeras economías de América Latina y las dos naciones más pobladas de la región.

En las dos últimas décadas, ambos países han alcanzado éxitos importantes en la reducción de la pobreza y la extrema pobreza, la inseguridad alimentaria y otros indicadores relevantes para la realización del derecho a la alimentación como la mortalidad y la desnutrición infantiles. Sin embargo, en casi todos estos rubros, Brasil ha logrado mayores avances (y a un ritmo más acelerado), a pesar de haber partido de condiciones más desventajosas que México.

En materia de políticas públicas, los éxitos de Brasil en la lucha contra la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición no tienen que ver exclusivamente con un programa o una política (como el programa de transferencia condicionada (PTC) “Bolsa Família”), sino con un conjunto más amplio de estrategias y acciones. Algunas de las razones que le han permitido a Brasil alcanzar mayores avances en este terreno son:

1. La recuperación marcada del salario mínimo, la cual tiene un impacto importante en la reducción de la pobreza en ambos países, así como en la recuperación del poder de compra del salario. Mientras en Brasil el valor del salario mínimo se incrementó en un 77% entre 1995 y 2007, en México se contrajo en un 29, 81% entre 1995 y 2010.

2. El más elevado gasto social como porcentaje del PIB, el cual en Brasil representa más del doble que en México (26,2% frente al 11,3%), siendo también más alto en términos per cápita y como porcentaje del gasto público total (72,7% frente al 44,9% de México).

3. El mayor gasto en seguridad y asistencia social, el cual es casi cinco veces más alto en Brasil que en México (representa el 13,4% del PIB, frente al 2,8% de México), y se refleja en una mayor cobertura de los mecanismos de seguridad y protección sociales, así como en un mayor énfasis en políticas públicas fundamentadas en la protección universal de derechos.

4. La mayor cobertura de las pensiones a la vejez. El porcentaje de adultos mayores de más de 65 años cubiertos por algún tipo de beneficio de retiro o pensión en Brasil es casi el doble que en México, con una diferencia aún más pronunciada en las zonas rurales. Las pensiones otorgadas a la vejez benefician a un sector de la población reconocidamente vulnerable para el que muchas veces las pensiones constituyen la única fuente de ingreso familiar.

5. La existencia de transferencias monetarias no contributivas de mayor magnitud y suficiencia. El mejor ejemplo es el llamado Beneficio de Prestación Continuada (BCP), un derecho consagrado en la constitución brasileña que asegura un salario mínimo mensual a grupos en imposibilidad de trabajar como adultos mayores y personas con alguna discapacidad. El programa posee hoy 3,4 millones de titulares beneficiarios y ha desempeñado un papel importante en combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria en Brasil.

6. El mayor grado de expansión del sistema de pensiones en el ámbito rural. Mientras en 2005 el 92% de los adultos mayores en zonas rurales de Brasil estaba cubierto por alguna de las instituciones públicas de seguridad social, en México dicha cobertura era inferior al 5%. La pensión rural en Brasil ha

tenido un impacto importante en la reducción de la desigualdad y la pobreza entre uno de los sectores más pobres del país.

7. El mayor énfasis en la promoción de la agricultura familiar o agricultura de subsistencia. Programas específicos de envergadura destinados a este sector, como son el Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Familiar (PRONAF), otorgan créditos a tasas preferenciales, y se han incrementado de forma muy importante en la última década.

8. Mayor vinculación entre la dimensión productiva de la agricultura familiar y la política social en el ámbito alimentario y nutricional. Brasil ha desarrollado políticas orientadas a viabilizar la comercialización de productos provenientes de la agricultura familiar por medio de compras gubernamentales, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Con este tipo de programas se vincula una política de estímulo a la agricultura familiar con una política de distribución de alimentos a poblaciones cuya seguridad alimentaria está en riesgo.

Al examinar el marco legal vinculado al derecho a la alimentación en ambos países, este estudio muestra que, tanto en el ámbito constitucional como en la legislación secundaria, el derecho a la alimentación ha gozado de una protección más amplia en Brasil que en México. Con todo, Brasil, primero, y México después, se han sumado recientemente a un grupo de Estados que está incluyendo expresamente el derecho a la alimentación adecuada en sus constituciones nacionales.

En materia de exigibilidad, el derecho a la alimentación también ha recibido mayor tratamiento en Brasil por parte de los tribunales y órganos cuasi-judiciales, aunque en ninguno de ambos casos se puede afirmar que existe un avance satisfactorio en esta materia. Una atención limitada a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DHESCA) ha caracterizado tanto a jueces brasileños como mexicanos. Este estudio señala que la omisión del poder judicial en este terreno no tiene que ver con la falta de base jurídica o de herramientas procesales. Se trata de una omisión de carácter político asociada a sus propias actitudes y creencias.

ACRÓNIMOS

ACP	Acción Civil Pública
ASA	Articulación del Semiárido
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BCP	Beneficio de Prestación Continuada
CCC	Carta Compromiso al Ciudadano
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CETFDM	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CGU	Contraloría General de la Unión
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSEA	Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CPC	Comités de Promoción Comunitaria
DHESCA	Derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ENAL	Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
FEPADE	Fiscalía Especializada en Atención a los Delitos Electorales
FBSSAN	Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
FIAN	Organización Internacional por el Derecho Humano a Alimentarse
IALSH	Iniciativa América Latina sin Hambre
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICP	Investigación Civil Pública [<i>Inquérito Civil Público</i>]
ICS	Instancias de Control Social
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada
MAPA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento [<i>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>]
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PBF	Programa Beca Familia (<i>Programa Bolsa Família</i>)

PDR	Programa de Desarrollo Rural
PIaASSA	Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNAD	Encuesta Nacional de Muestreo Domiciliario (<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>)
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentación y Nutrición
PNDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer [<i>Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher</i>].
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
ProDESC	Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A.C.
PRONAF	Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Familiar
PTC	Programas de transferencia condicionada
REBRIP	Red Brasileña por la Integración de los Pueblos
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza las principales estrategias a través de las cuales los dos países más poblados de América Latina, y las dos economías más importantes de la región —México y Brasil— han procurado dar cumplimiento a sus compromisos internacionales en materia de derecho a la alimentación contraídos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) —firmado y ratificado por ambos países—, así como en otros tratados internacionales que contemplan este derecho. Su objetivo principal es sistematizar las lecciones más relevantes para la garantía del derecho humano a la alimentación susceptibles de ser replicadas en otros países de la región a partir de un examen sistemático de la legislación en materia de derecho a la alimentación y de diversas áreas de política pública.

A pesar de no tratarse de un estudio elaborado a partir de estadísticas directamente comparables en todos los casos, la observación de las principales tendencias socio-económicas, de indicadores nutricionales y de seguridad alimentaria reportados por ambos países sugieren que Brasil ha logrado mayores avances en algunos de los rubros más relevantes. Si a principios de los noventa el porcentaje de la población mexicana y brasileña en situación de pobreza era prácticamente similar (48% en Brasil y 47,7% en México), para 2009 la pobreza en Brasil había disminuido a un 24,9%, mientras en México sólo había bajado al 36,3%.

La diferencia en el progreso de ambos países es aún más marcada cuando se analiza el comportamiento de la indigencia en ese mismo período. Mientras en México ésta se redujo del 18,7% al 13,3%, en Brasil disminuyó del 23,4% al 7%. También en el caso brasileño la pobreza rural ha logrado bajar de forma más acentuada, al reducirse a menos de la mitad en dos décadas. Si a principios de los noventa más del 70% de los que habitaban en comunidades rurales de Brasil vivían por debajo de la línea de pobreza, para 2009 esa cifra había disminuido a un 39,30%. En contraste, la pobreza rural que en México era del 56,7% en 1990, llegó al 42,9% en 2010.

En materia de seguridad alimentaria y de indicadores nutricionales Brasil también muestra mayores avances que México, como lo demuestra la información que arroja la Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria (ESCLSA) o los indicadores de desnutrición crónica y aguda. En Brasil, la desnutrición infantil disminuyó notablemente en los últimos 15 años, uno de los mayores porcentajes de reducción en América Latina durante ese período. Aún en aquéllos rubros en los que Brasil todavía presenta tasas más altas que México, como es en materia de mortalidad infantil, el ritmo de reducción ha sido más acelerado.

En cualquier caso, los indicadores nutricionales y de seguridad alimentaria presentan en ambos países importantes variaciones entre distintos grupos de la población, especialmente en sectores de menores ingresos. Existen todavía considerables diferencias regionales, de raza y etnia, además de una gran brecha de género, los cuales sugieren que el principio de igualdad y no discriminación, clave en un enfoque de derechos, todavía sigue siendo uno de los más vulnerados en la formulación de políticas públicas que inciden en la realización del derecho a la alimentación.

El segundo objetivo de este estudio es sugerir, a partir de los datos arriba mencionados, elementos que permitan explicar las razones del mayor avance de Brasil en materia de reducción de la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición, así como en el cumplimiento del derecho a la alimentación. Se aborda, para ello, tanto los avances en el terreno estrictamente legal como en el ámbito de las políticas públicas entre los que se abordan la política agrícola, la política salarial y la política social, particularmente relevantes en la garantía del derecho a la alimentación.

Derivado de la experiencia brasileña, uno de los principales argumentos de este estudio es que ningún programa es capaz por sí mismo de satisfacer el derecho a la alimentación ni de acabar con la pobreza y sus flagelos. Por ello, se plantea que los programas de transferencia condicionada, como Bolsa Familia u Oportunidades, no pueden constituirse en la estrategia única o principal de un gobierno. En primer lugar porque antes que superar la pobreza, lo que hacen fundamentalmente es atenuarla o contenerla, como muestran las múltiples evidencias aquí referidas.

El caso brasileño sugiere además que en países con amplias desigualdades socioeconómicas es particularmente importante incrementar el ingreso por trabajo, especialmente el valor real del salario mínimo; elevar el gasto social y la cobertura del sistema de pensiones en el ámbito urbano y rural; instrumentar una red de protección social con políticas integrales y norteados por el principio de la universalidad; establecer transferencias monetarias no contributivas de magnitud y suficiencia y fortalecer la dimensión productiva de la agricultura de subsistencia o agricultura familiar, por no mencionar otros factores como la creación de empleos formales o el propio crecimiento general de la economía. En el caso mexicano, priorizar políticas de este tipo permitirían aliviar la enorme presión que hoy existe sobre el programa Oportunidades, el cual ha fungido como la política más importante instrumentada por el Estado mexicano para combatir la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria en los últimos años.

En el ámbito de la legislación, las experiencias de Brasil y México muestran la importancia de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, donde se reconoce el derecho a la alimentación y/o a una nutrición adecuada, alcancen jerarquía constitucional y sean parte del orden legal interno. Igualmente importante resulta que el derecho a la alimentación sea incluido de forma explícita en los textos constitucionales a través de una provisión directa con efectos generales para todas y todos los seres humanos, como ha ocurrido recientemente en México y Brasil.

El presente estudio se compone de cuatro secciones: En la primera se presenta un análisis comparado de indicadores socio-económicos reportados por ambos países en las dos últimas décadas, a partir de los cuales se puede constatar un mayor grado de avance en el cumplimiento del derecho a la alimentación por parte de Brasil. En la segunda sección se examina el marco legal vinculado a este derecho, a partir de la ratificación de tratados internacionales, del ordenamiento constitucional de ambos países y de sus leyes secundarias. Se observa a partir de allí la existencia de una mayor protección legal en el caso brasileño. Se señala además que, a pesar de que la exigibilidad del derecho a la alimentación en instancias judiciales es limitada en ambas naciones, existen en el caso brasileño una serie de experiencias importantes que no se perciben todavía en México.

La tercera sección de este estudio analiza algunas de las políticas públicas más importantes para la realización del derecho a la alimentación como son las políticas agrícola, salarial y social. La cuarta sección de este estudio analiza el carácter crítico de la sociedad civil en la promoción del derecho a la alimentación, tanto en México como en Brasil. Al final se presenta una sistematización de lecciones para garantizar el derecho a la alimentación a partir de las experiencias de los dos países.

I. PANORAMA DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) considera que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. Según el CDESC, este derecho no debe interpretarse “en forma estrecha o restrictiva”, limitado al cumplimiento de requerimientos nutritivos, sino como un derecho dispuesto para atender tanto la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer necesidades alimentarias sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada; como el acceso a éstos de una forma sostenible (CDESC, 1999).

No existe un consenso sobre la forma más adecuada de medir el grado de satisfacción del derecho a la alimentación. No obstante, el recientemente creado Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (OEA, 2011) ha desarrollado un conjunto de indicadores de progreso para la medición de derechos, que buscan dar cuenta del grado de avance de los derechos económicos y sociales. En materia de derecho a la alimentación este grupo sugiere una serie de indicadores de resultados, algunos de los cuales son utilizados como referencia en este estudio para medir el grado de satisfacción del derecho a una alimentación adecuada, particularmente aquéllos vinculados a seguridad alimentaria, carencias nutricionales y pobreza.

A. SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es una condición indispensable para la realización del derecho a la alimentación adecuada. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (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”. Situaciones de inseguridad alimentaria se pueden producir debido a problemas de acceso físico o económico a los alimentos o a los recursos o ingresos necesarios para adquirirlos, a la falta de disponibilidad y/o a un uso inadecuado de los alimentos.

En materia de disponibilidad, ni México ni Brasil enfrentan problemas de insuficiencia global. Según indicadores de la FAO, el suministro interno para la población general es muy superior al necesario en ambos países. En México, desde hace 40 años se alcanzó el nivel de suministro de energía per cápita mínimo indispensable para satisfacer los requerimientos nutricionales de toda la población —2.600 kilocalorías, según reportan las Hojas de Balance de la FAO (Ávila y otros, 2011: 80–81)— y para el año 2005 había alcanzado las 3.270 kilocalorías (FAO, 2008; CONEVAL, 2012,132), el nivel más alto en América Latina. En Brasil el suministro energético per cápita, ligeramente inferior, es 3.090 kilocalorías (ABRANDH, 2010: 16), también muy por encima del mínimo recomendado por la OMS para atender la demanda energética de una persona normal.¹

Los datos señalados arriba proveen información sobre los alimentos disponibles para la población total de un país y los nutrimentos diarios que están a su disposición a partir de estimaciones de producción alimentaria, importaciones y exportaciones, así como el volumen de inventarios y mermas.

¹ En América Latina y el Caribe México y Brasil tienen los indicadores más altos de suministro de energía per cápita, aunque también es cierto que existen fuertes contrastes entre la disponibilidad nacional y la disponibilidad doméstica. Además, el suministro calórico de las personas desnutridas en Brasil presentaba en el año 2000 un déficit de hasta 250 Kcal (FAO, 2000).

Como se ha señalado, las cifras reportadas para México y Brasil muestran que en ninguno de los dos países existen problemas serios de disponibilidad de alimentos, a pesar del crecimiento exponencial que han registrado las importaciones en México.² Tampoco se reportan serios problemas en el abasto alimentario. En México, según información de la Encuesta Nacional de Abasto, Alimentación y Estado Nutricio en el Medio Rural, elaborada en 2008 en 90 localidades rurales del país, en todas las comunidades encuestadas existían al menos dos establecimientos de venta de alimentos y la totalidad de los grupos de alimentos estaba disponible a la venta en la mayoría de ellas (CONEVAL, 2010: 20, 100).

Antes que un problema de disponibilidad, por tanto, los problemas de inseguridad alimentaria en México y Brasil están asociados al acceso y capacidad económica de la población para adquirir, comprar o producir suficientes y variados alimentos que les permitan cubrir sus necesidades nutricionales básicas (IPEA, 2002, en ABRANDH, 2010; Maluf y otros, 1996; Hoffman, 1994). La FAO ha señalado reiteradamente que la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe es principalmente un problema de acceso, que afecta en mayor medida a las personas en condición de pobreza y, particularmente, de extrema pobreza. Esta institución ha manifestado con toda claridad, que el hambre “no obedece a la escasez o falta de alimentos” —como también lo plantea el CDESC en la Observación General 12—, sino a la falta de acceso a éstos por parte de amplios segmentos de la población. En América Latina —salvo en situaciones de catástrofe— se producen alimentos en cantidad suficiente. El problema tiene que ver básicamente con el hecho de que los ingresos de una parte de la población resultan insuficientes para adquirir alimentos y asegurar de este modo una dieta adecuada (FAO, 2012:11).

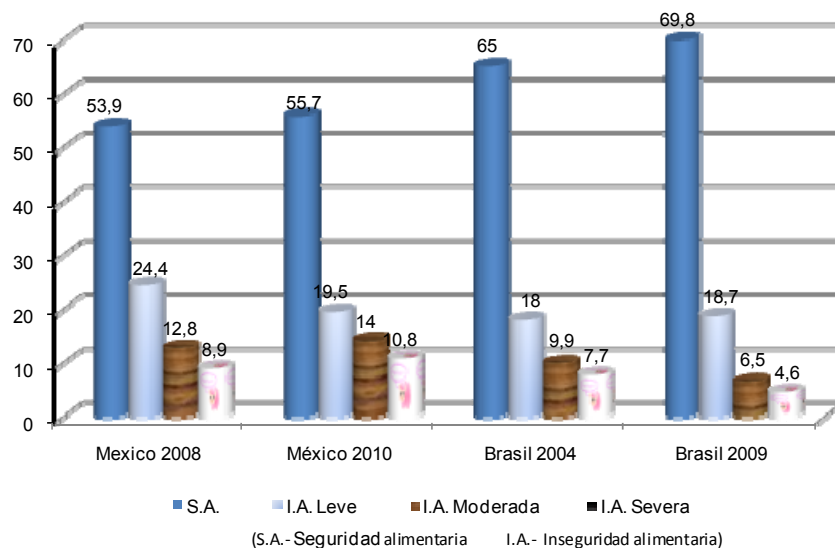
Tanto México como Brasil utilizan dentro de sus encuestas de hogares la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), elaborada por la FAO, la cual ofrece mediciones basadas en la experiencia de los hogares. Dichas mediciones se elaboran a partir de varias preguntas que captan la preocupación de los ciudadanos en torno a problemas relacionados a la cantidad y calidad de sus dietas durante un período de referencia. A partir del número de preguntas que un hogar contesta de forma afirmativa se establece una aproximación de su grado de inseguridad alimentaria, el cual puede ser “nulo”, “leve”, “moderado” o “grave”.

Para el caso mexicano el gráfico 1 reporta datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008 y 2010. En 2008 la ENIGH reportó que 53,9% de los hogares se encontraban en una situación de seguridad alimentaria, 22,4 % en inseguridad alimentaria leve, 12,8% en inseguridad alimentaria moderada y 8,9 en inseguridad alimentaria severa. Para 2010, el porcentaje de hogares con seguridad alimentaria se había incrementado ligeramente y la inseguridad alimentaria leve se había reducido en más de tres puntos porcentuales. Sin embargo, el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada y severa creció en 1,2% y dos puntos porcentuales, respectivamente.

Para el caso brasileño el gráfico 1 muestra los datos de la Encuesta Nacional de Muestreo Domiciliario (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD) realizados en 2004 y 2009 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). En el intervalo de cinco años transcurridos entre la primera y la segunda encuesta fue posible observar una evolución positiva en el acceso a los alimentos. El número de domicilios que se encontraban en algún grado de inseguridad alimentaria cayó en 4,7%. En los hogares con inseguridad alimentaria grave (considerado como el grupo de la población susceptible de sufrir hambre) experimentó una reducción en el área urbana de 1,9% en 2009 y, en el área rural, de 2,6%.

² Según información del Global Trade Atlas, mientras Brasil es el primer país agroexportador en América Latina, México es el primer importador en la región y posee el tercer déficit más alto de la región en su comercio agroalimentario (citado en Oficina Regional de la FAO para América Latina, 2012).

GRÁFICO 1
MÉXICO Y BRASIL: MEDICIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA
(En porcentajes)



Fuente: ENIGH, 2008; PNAD, 2004 y 2009, en CONSEA, 2010: 17.

A pesar de los avances registrados en Brasil, persisten importantes variaciones. Los niveles de inseguridad alimentaria grave se concentran especialmente en los hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos, así como entre aquellos en los que el nivel de escolaridad de las madres es particularmente bajo. En su misión a Brasil en 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación manifestó su preocupación por el hecho de que los niveles de seguridad alimentaria expresan patrones de discriminación étnica, en tanto la proporción de familias con inseguridad alimentaria moderada o severa era casi el doble en los hogares afrobrasileños que en el promedio total nacional (De Schutter, 2009:5). La inseguridad alimentaria en el país, además, presenta una importante brecha de género: tanto la de tipo moderada como la grave son proporcionalmente más altas en domicilios cuya persona de referencia es una mujer (14,2%), en comparación con aquellos cuya referencia es un hombre (10,2%) (CONSEA, 2010:133).

Las escalas de seguridad alimentaria ofrecen un cuadro aproximativo del grado de satisfacción del derecho a la alimentación y pueden aportar señales de alarma sobre grupos sociales que no tienen este derecho garantizado. No obstante, los datos que ofrecen no son fácilmente verificables ni lo suficientemente sólidos y confiables. Las mediciones que proporcionan estas escalas se basan en la experiencia de los hogares a partir de las propias percepciones de sus habitantes, mismas que por su alto grado de subjetividad, no son siempre confiables y suelen presentar diversos sesgos.³

³ Tal es la opinión, entre otros, de especialistas y representantes de la sociedad civil entrevistados para este estudio (Ávila, 15/03/13; Jusidman, 07/03/12, Maroto, 04/03/13).

B. INDICADORES DE DEFICIENCIA NUTRICIONAL

Otra forma de medir el grado de cumplimiento del derecho a la alimentación es a partir de la observación del comportamiento de los indicadores de deficiencia nutricional. Aunque no toda deficiencia nutricional se debe a cuestiones ligadas a la alimentación,⁴ indicadores como la desnutrición infantil, la obesidad o la prevalencia de anemia ofrecen estimaciones sobre la posible falta de alimentos o una alimentación insuficiente en energía y nutrientes. Es importante resaltar, sin embargo, que ni México ni Brasil cuentan con sistemas anuales de monitoreo y vigilancia de indicadores antropométricos, los cuales son necesarios para ofrecer información del todo precisa y creíble (Ávila, 14/03/13; Monteiro, 15/11/2003).

1. Desnutrición infantil

Los niños son particularmente vulnerables a las deficiencias nutricionales como resultado del déficit en la dieta de micronutrientes, pero también de una higiene precaria en la preparación de los alimentos y de la incidencia repetida de infecciones, especialmente de enfermedades diarreicas o parasitosis intestinal. En las últimas dos décadas tanto en México como en Brasil se ha registrado una disminución progresiva de la desnutrición infantil —un importante indicador de resultados considerado por el ya mencionado Grupo de Trabajo de San Salvador— que puede atribuirse a una tendencia mundial a la ampliación en la cobertura de servicios básicos de salud, la escolaridad de las madres y el abastecimiento de agua (Monteiro, 15/11/03) y que les ha permitido a ambos países alcanzar uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el cual tiene que ver con la reducción de la desnutrición infantil a la mitad.

En Brasil, los indicadores de desnutrición infantil muestran una notable disminución entre 1988 y 2009, uno de los mayores porcentajes de reducción en América Latina durante el período. Según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer 2006 (*Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher*, PNDS), la desnutrición crónica (también llamada déficit de altura) en niños menores de cinco años bajó del 19,6% en 1989 a 6,7% en 2006 (CONSEA, 2010:20). En México, por su parte, la desnutrición aguda en menores de cinco años (también llamada emaciación o bajo peso) se redujo del 10,8% en 1988 al 2,8% en 2012.⁵ Sin embargo, en contraste con lo avanzado en materia de desnutrición aguda, la desnutrición crónica en menores de cinco años sigue siendo alta, al ubicarse en 13,6 % en 2012, y presenta grandes diferencias regionales, al ser especialmente alta en la región Sur del país (19,2%) (CONEVAL, 2010). En cualquier caso, hay estudios que señalan que en los últimos años el ritmo de reducción de la desnutrición infantil podría haberse desacelerado como resultado de un rendimiento decreciente de las acciones que permitieron una reducción significativa en los años anteriores (Ávila, 14/03/13). Tal es la estimación de El Reloj de la Desnutrición, un modelo elaborado por el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” (INNSZ).

Tanto en México como en Brasil los indicadores de desnutrición infantil presentan considerables diferencias regionales, de raza y etnia que sugieren la persistencia de patrones de segregación, iniquidad y discriminación. En Brasil, aunque se han registrado avances notables en el Nordeste, tradicionalmente la más rezagada del país, en 2009 la desnutrición todavía afectaba más en esa región, con una prevalencia del 14%, que en otras regiones más prósperas del país como el Sudeste (5,7) o el Centro-Oeste (5,5) (ABRANDH, 2010:17). Entre las comunidades quilombolas (afrobrasileños descendientes de esclavos),

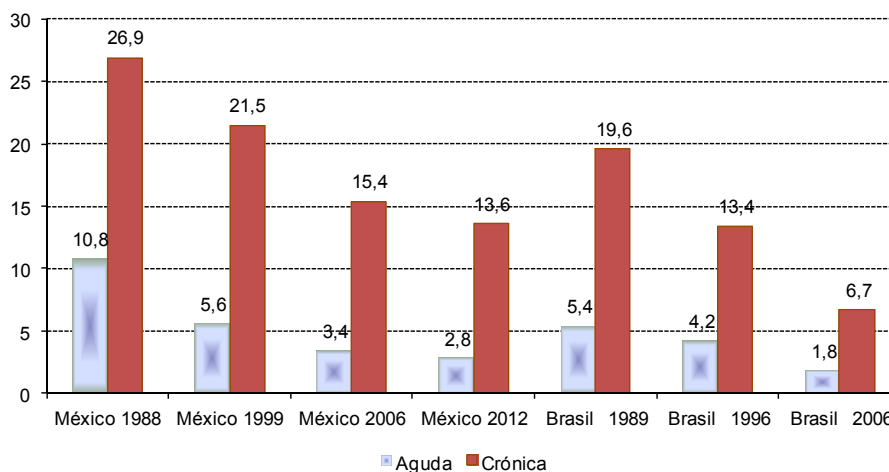
⁴ Las deficiencias nutricionales también pueden ser resultado de un inadecuado aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos, normalmente como resultado de enfermedades de tipo infeccioso.

⁵ Banco Mundial y SEDESOL, Nutrición y pobreza: política pública basada en evidencia, 2008, en CONEVAL, 2010:44.

la desnutrición infantil crónica fue del 15% en 2006, mientras que los grupos indígenas muestran una prevalencia del 26% (casi cuatro veces más que la población total) (CONSEA, 2010:19).

GRÁFICO 2
MÉXICO Y BRASIL: TASAS DE DESNUTRICIÓN EN MENORES DE 5 AÑOS

(Por mil nacidos vivos)



Fuente: Ensanut, 1989, 1999, 2006, 2012; PNSN, 1989; PNDS, 1996 y 2006.

El Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación en su informe sobre Brasil señala también que la desnutrición todavía tiene un fuerte componente étnico, ya que en ese país los indicadores de peso/altura inferiores a la media ubicados por encima del 6% se encontraron únicamente entre mujeres, particularmente en las regiones rurales del Nordeste, Centro-Oeste y Sudeste del país. En estas regiones, las tasas de prevalencia entre mujeres eran dos o más veces que la de los hombres en casi todos los grupos (De Schutter, 2009:5).

En México, la desnutrición crónica es considerablemente más alta en localidades rurales (19,9%) que en localidades urbanas (10,1%), pero la gran diferencia se origina entre la población indígena y no indígena. En 2006, por ejemplo, la desnutrición crónica, que afectaba al 10,6% de los no indígenas era casi tres veces más alta entre los indígenas (33,2 %) (ENSANUT, 2005, en CONEVAL, 2010:102). En cuatro estados que están entre los más pobres del país (Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Yucatán) la baja talla para menores de cinco años es particularmente grave. Según el “Reloj de la Desnutrición”, si bien la desnutrición a nivel nacional por bajo peso podría erradicarse para el año 2020, en las zonas indígenas del país dicha erradicación tardaría 80 años más de continuar al ritmo actual. Más grave aún, en estados como Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Yucatán (donde se encuentra el mayor porcentaje de niños con desnutrición), tomaría 50 años (Ávila, 2011:24).

La enorme brecha étnica que presentan los indicadores de desnutrición en México y Brasil sugiere que el principio de igualdad y no discriminación, fundamental en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, todavía sigue siendo uno de los más vulnerados en la formulación de políticas públicas en la materia.

Es importante señalar que, dado que diversos determinantes explican la reducción de la desnutrición infantil, ésta no siempre resulta un indicador preciso de satisfacción del derecho a la alimentación. De hecho, en la mayor parte de los casos la reducción de la desnutrición infantil no tiene sólo que ver con la disponibilidad de alimentos, sino con otros factores como el aumento de la cobertura en los servicios de salud, agua entubada y saneamiento básico (que inciden en las condiciones de higiene en que se preparan los alimentos). En México, por ejemplo, un análisis factorial basado en los resultados de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (ENAL) sobre el peso de variables en la reducción de la desnutrición mostró que la precariedad de las viviendas o la escolaridad de las madres explicaban la presencia de desnutrición infantil en 40% y 20% de los hogares, respectivamente, mientras que la disponibilidad de alimentos sólo era responsable por el 15% de los casos (Ávila, 15/03/13).

2. Sobrepeso y obesidad

Ejercer el derecho a la alimentación no sólo implica tener acceso a una cantidad suficiente de alimentos. Éstos también deben satisfacer las necesidades nutricionales de los individuos, sin sustancias nocivas, y ser aceptables para una cultura determinada. En muchos países del mundo, sin embargo, el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos está comprometido por el alto contenido de grasa, azúcar y sal de los alimentos elaborados que crecientemente predominan en la industria alimentaria, dominada además por un número reducido de grupos económicos. Ello ha generado un aumento considerable del sobrepeso y la obesidad en muchos países del mundo, incluidos los dos en que se centra este estudio. El problema es aún más grave en México que en Brasil, pues en el primero se ha registrado una de las mayores tasas de crecimiento de la obesidad a nivel mundial. Según información de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras México ocupa el quinto lugar en América Latina por su porcentaje de obesidad entre adultos, con un 32%, en Brasil la cifra es del 19% (OMS, en FAO, 2012:37).

El problema del sobrepeso y la obesidad –en gran medida resultado de un creciente incremento en el consumo de alimentos procesados y de un decremento en el consumo de alimentos tradicionales–,⁶ se ha visto agravado por la falta de información y educación nutricional por parte de los consumidores, así como por la ausencia de políticas integrales en esta materia (Romero, 2012). En los niños este problema es particularmente serio porque cuando se sobrealimenta con comida de alta densidad calórica a infantes que padecen desnutrición, la posibilidad de desarrollar obesidad es aún más alta. Según algunos cálculos, el daño metabólico que se genera es de un rango relativo de cinco a seis veces mayor que si no hubiera sido un niño desnutrido (Ávila, 2011).

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) encontró que podría haber más de 51 millones de casos de sobrepeso y obesidad en México. Cerca de dos terceras partes de la población adulta presenta exceso de peso, al afectar a 68,8% de los hombres y al 73% de las mujeres. En los niños en etapa escolar, entre 1999 y 2006 los problemas de sobrepeso y obesidad combinados han aumentado en todas las regiones del país. Para 2006, uno de cada cuatro niños los padecía: 29,5% de los niños y 30,1% de las niñas en edad escolar, así como 33,5% de los adolescentes y 35,2% de las adolescentes. De modo general, el sobrepeso y la obesidad son mayores en las poblaciones que habitan zonas urbanas, donde se presentan prevalencias más altas (ENSANUT, 2006, en CONEVAL, 2010:58).

⁶ En Brasil, por ejemplo, entre 1974–1975 y 2002–2003 se registró una severa reducción en la compra de alimentos tradicionales como el arroz (23%) y el frijol (31%), al mismo tiempo en que se produjo un aumento significativo en el consumo de alimentos procesados, tales como gallegas, refrescos y comidas preparadas (CONSEA, 2010:19).

Según el CONEVAL el aumento de la obesidad y el sobrepeso en los niños mexicanos no sólo se está agravando por la existencia de hábitos no saludables, sino también por la ineficacia de las autoridades escolares para identificar a quienes necesitan desayunos escolares. Un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública encontró que uno de cada cinco niños en México no desayuna; cerca de 9% de los niños desayunan en la escuela y el 20% duplica el desayuno. Entre los elementos que integran la merienda escolar, además, la fruta y la verdura sólo se encuentran como máximo una vez a la semana en más de la mitad de los niños y niñas (INSP, en CONEVAL, 2010:61).

En Brasil, aunque los niveles de sobrepeso y obesidad no son tan altos como en México, también han aumentado considerablemente. Entre 1974 y 1975 y 2008-2009 la prevalencia de la obesidad aumentó en más de cuatro veces para hombres (de 2,8% a 12,4%) y en más de dos para mujeres (del 8% al 16,9%). Entre los niños de 10 a 19 años, por su parte, el sobrepeso alcanzó el 34,8% y la obesidad el 16,6%. Los patrones de discriminación afectan a las mujeres indígenas de Brasil por encima de cualquier otro grupo. Entre 2008 y 2009 se encontró que el 45,7% de ellas presentaba exceso de peso y 15,7% padecían obesidad (CONSEA, 2010:19).

3. Anemia ferriaria

Otro indicador nutricional importante —también contemplado en los indicadores de resultados para la medición de derechos contemplados por el Grupo de Trabajo de San Salvador—, es el de la anemia por deficiencia de fierro, la cual existe principalmente entre niños y niñas en edad preescolar, mujeres en edad fértil y adultos mayores. En Brasil, la PNAD 2006 mostró que la anemia ferriaria afectaba al 21% de los niños y las niñas menores de 5 años y al 29,4 de las mujeres en edad fértil. Este indicador también presenta una brecha étnica importante: la prevalencia de anemia en mujeres blancas es de 26,3 % y de 32,2 % entre las mujeres negras.⁷ De igual forma se observa que en niños y niñas indígenas es mucho más alta que en la población infantil en general, siendo en 2008–2009 de 51,3% en indígenas y de 20,9% entre la población infantil en general.⁸

En México, la anemia continúa siendo una de las principales carencias de origen nutricional en el país. En niños y niñas menores de cinco años y en personas de la tercera edad, aún se presentan tasas superiores al 20% (CONEVAL, 2010:49). Aunque las prevalencias para preescolares disminuyeron en todas las regiones del país entre 1999 y 2006, la región sur del país ha permanecido sin cambios, al presentar una prevalencia superior al 25%. El CONEVAL ha elevado señales de alarma frente al caso de niños de un año de edad, tanto en la región sur del país como en la Ciudad de México, que alcanzan niveles de anemia superiores al 40 %. Ello es particularmente grave porque los mayores daños en el desarrollo mental se generan cuando la anemia aparece en menores de dos años. Entre adultos, por otra parte, la prevalencia es del 17,3% para mujeres y 5,3% para hombres. Tratándose de una enfermedad que afecta especialmente a las mujeres en edad fértil, en todas las regiones del país las tasas de las mujeres equivalen a más del doble de las de los hombres (CONEVAL, 2010:53–4).

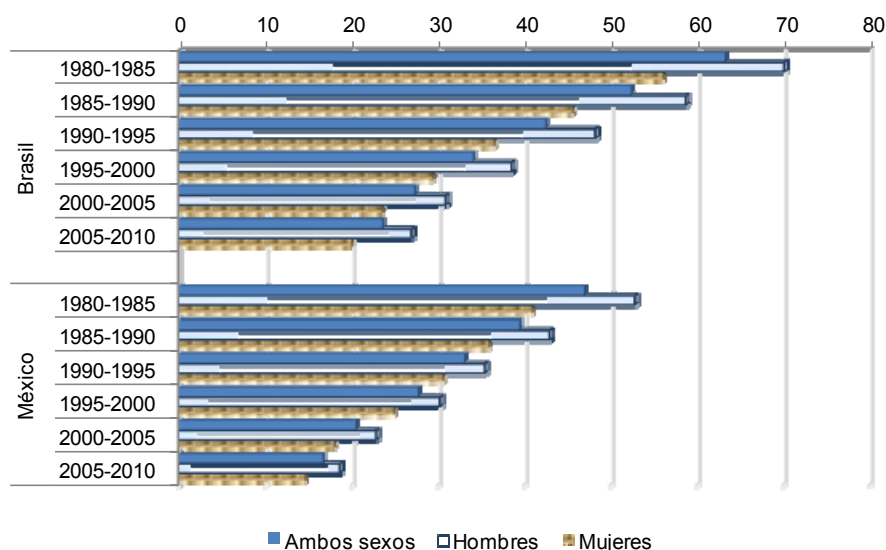
⁷ PNDS 2006, citado en CONSEA 2010: 21.

⁸ I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas (2008–2009), citado en CONSEA, 2010:21.

4. Mortalidad infantil

Otro indicador importante contemplado por el Grupo de Trabajo de San Salvador como parte de los indicadores relevantes para determinar el grado de satisfacción del derecho a la alimentación es la mortalidad infantil. Tanto México como Brasil han logrado éxitos en su reducción, cumpliendo así con otro importante Objetivo de Desarrollo del Milenio. Las cifras del Consejo Nacional de Población (CONAPO) muestran que en México el número de óbitos de niños de menos de un año de edad por cada mil nacidos vivos cayó de 39,2 en 1990 a 14,7 en 2009 (CONEVAL 2010:39). En Brasil, donde esa tasa era considerablemente más alta, se produjo un descenso del 47,1 en 1990 a 19,0 en 2008 (CONSEA 2010:20). Históricamente, los indicadores de mortalidad infantil han sido más altos en Brasil que en México. No obstante, como muestra el gráfico 3, esta diferencia se ha venido reduciendo. Entre 1980 y 1985 la desnutrición en Brasil fue 16,3 puntos más alta que en México, mientras que para el período más reciente fue sólo de 6,6. El aumento de la escolaridad maternal, el saneamiento y las mejoras en la atención a la salud están entre las principales razones de la reducción en la mortalidad infantil en ambos países.

GRÁFICO 3
MÉXICO Y BRASIL: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1980-2010,
(DEFUNCIONES DE MENORES DE 1 AÑO)
(Por mil nacidos vivos)



Fuente: CEPAL 2012.

En cualquier caso, la mortalidad infantil todavía afecta de manera muy desigual a ciertos grupos. Entre niños y niñas indígenas de Brasil, por ejemplo, ésta sigue siendo sumamente alta: fue de 44,4 por cada mil nacidos vivos en 2008 (cerca de 2,3 veces mayor que la media nacional). En México, un cálculo de la OCDE del año 2000 muestra como las tasas de mortalidad infantil municipal varían de forma directa en función de la marginación municipal, muy relacionado con el grado de “ruralidad”. En municipios altamente rurales y dispersos se encontró un alto grado de marginación (67 muertos por cada 1000 nacidos vivos), en tanto que las localidades en el otro extremo mostraron una marginación significativamente más baja: 17 en 2000. El estudio concluyó que en México, la diferencia entre los

municipios con la Mortalidad Infantil Municipal (MIM) más alta y más baja es comparable a la diferencia entre el promedio de la MIM de Bangladesh y los Estados Unidos (OCDE, 2006:66).

C. POBREZA Y DESIGUALDAD

Otra forma de estimar el grado de satisfacción del derecho a la alimentación, contemplado por el Grupo de Trabajo de San Salvador, es a través de las mediciones de pobreza urbana y rural, así como a través de indicadores que dan cuenta de la desigualdad en la distribución del ingreso. Medir la pobreza es particularmente importante porque en países como México y Brasil, donde el abasto público y privado de alimentos es la fuente principal de acceso a los mismos, se requiere contar con capacidad de pago para acceder a los alimentos disponibles (Ávila y otros, 2011:100). La erradicación de la pobreza, además, es considerada como una de las principales metas de un enfoque de derechos. Al final de cuentas, y como ya se ha dicho, la pobreza y la indigencia, no son otra cosa que “la negación de derechos fundamentales” (Boltivnik y Damián, 2003:172).

La forma más común y todavía predominante para medir la pobreza es a través del método de línea de pobreza, a partir del cual se asume que aquellas personas u hogares cuyos ingresos están por debajo de un nivel determinado no tendrían cubiertas sus necesidades básicas (Boltivnik y Damián, 2003:172). Según el CONEVAL, 46,2% de los mexicanos se encontraban en situación de pobreza en 2010, 35,8 en pobreza moderada y 10,4 en pobreza extrema, aunque estos datos no necesariamente dan cuenta del grado en que estarían garantizados ciertos derechos básicos.⁹ Para dar cuenta de ello, el CONEVAL utiliza una serie de indicadores de “carencias sociales” que forman parte de la medición de pobreza multidimensional.¹⁰ Una de ellas es la carencia por acceso a la alimentación, la cual se determina a partir de la escala de seguridad alimentaria a la que se hizo referencia anteriormente. La carencia por acceso a la alimentación de una población —que el CONEVAL utiliza actualmente para dar cuenta del grado de satisfacción del derecho a la alimentación—, se calcula a partir del porcentaje de familias con niveles moderado y severo de inseguridad alimentaria, mismos que dan cuenta de la población que pudiera experimentar hambre. Según el propio CONEVAL (2012b), en 2010 el 24,9% de la población (28 millones de mexicanos) se encontraba en esta situación.

Otro tipo de estimación empleada por el CONEVAL es la de pobreza alimentaria, la cual a pesar de haber dejado de utilizarse como metodología oficial todavía se emplea para efectos comparativos, así como para analizar tendencias a lo largo del tiempo. Este indicador da cuenta del porcentaje de personas cuyos ingresos son menores al valor de la canasta básica. Por pobreza alimentaria se entiende la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta. Como sugiere Ávila (2011 y otros, 102–3), la pobreza alimentaria puede ser un buen indicador de acceso en tanto brinda un panorama de la magnitud de la población cuyo ingreso es insuficiente para acceder a los alimentos básicos. En 2010, 18,8% de las mexicanas y los mexicanos (21,2 millones) se encontraba en pobreza alimentaria. Entre 2006 y 2010, como resultado de la crisis económica, el bajo crecimiento del PIB per cápita anual y,

⁹ Boltivnik y Damián (2003:173) señalan además que “no existe una asociación perfecta entre pobreza por ingresos y necesidades básicas insatisfechas”.

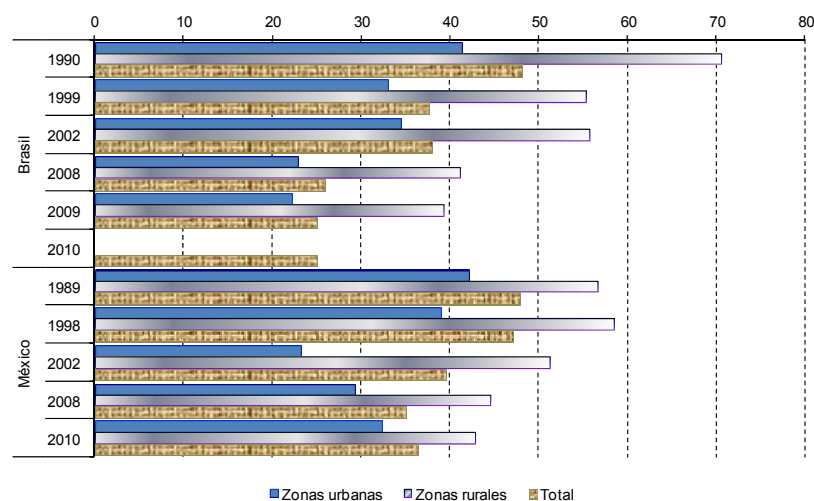
¹⁰ Según la metodología de pobreza multidimensional adoptada por el CONEVAL en 2009, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

particularmente, del incremento en el precio de los alimentos, se produjo una caída del ingreso real que llevó a un aumento de cinco puntos porcentuales, al pasar de 13,8% a 18,8% (CONEVAL, 2012b).

En Brasil el programa Hambre Cero, presentado en 2001, utilizó un enfoque tradicional de línea de pobreza para realizar sus estimaciones y definir su público objetivo. Con base en los datos de la PNAD, 1999, se calculó que 9,3 millones de familias, equivalente a 44 millones de personas, percibían un ingreso inferior a un dólar diario y se infirió que, por consiguiente, podrían tener comprometida su seguridad alimentaria. Eventualmente, el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza e indigencia descendió considerablemente, al haber crecido el ingreso per cápita de las familias más pobres. Tan sólo entre 2003 y 2008 la pobreza se redujo prácticamente a la mitad de su valor, con lo que en sólo cinco años se alcanzó el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, mucho tiempo antes de la meta establecida para el año 2015 (Barros, 2009).

En la última década, la reducción de la pobreza medida por ingreso ha sido más acentuada en Brasil que en México. El gráfico 4, basado en estimaciones de la CEPAL, muestra como a principios de los noventa el porcentaje de la población mexicana y brasileña en situación de pobreza era prácticamente similar, siendo en 1990 ligeramente superior en Brasil (48%) que en México (47,7%). Hacia finales de los noventa, sin embargo, Brasil había ya hecho un esfuerzo considerable, al reducir la pobreza a 37,5%, cuando en México ésta todavía se ubicaba en un 46,9%. Diez años después, en 2009, ya era claro que Brasil había logrado mejores resultados, al haber disminuido la pobreza a un 24,9%, mientras que en México, en 2010, ésta todavía se ubicaba en un 36,3%.¹¹ En suma, en un período de dos décadas Brasil logró disminuir la pobreza de forma constante e ininterrumpida, en tanto que en México los efectos de la crisis se hicieron particularmente visibles en la década de los noventa.

GRÁFICO 4
MÉXICO Y BRASIL: MAGNITUD DE LA POBREZA, 1990–2010
(En porcentajes)

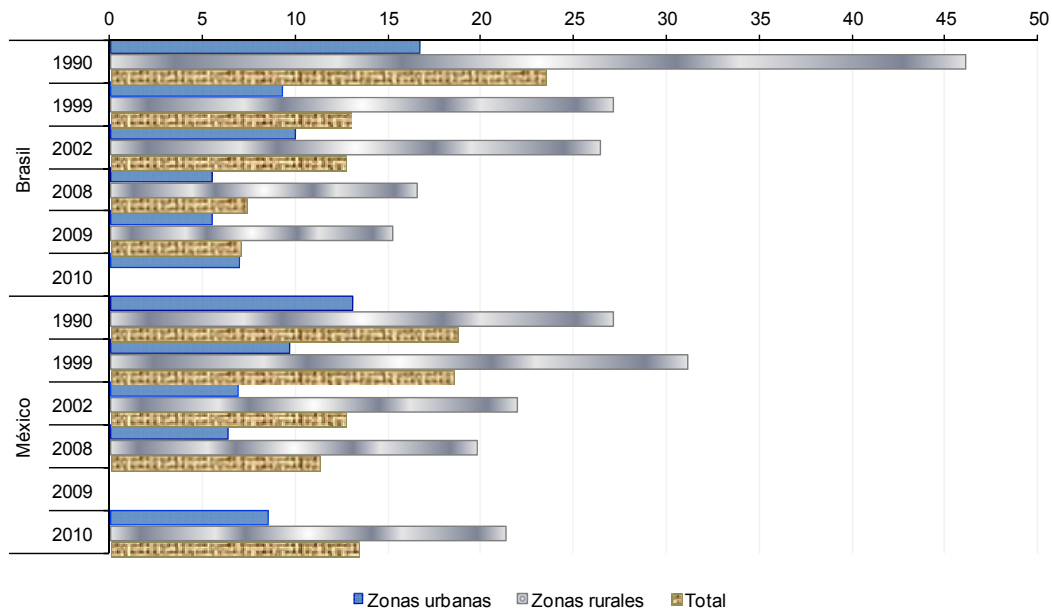


Fuente: CEPAL, 2012.

¹¹ Un estudio elaborado por técnicos de IPEA en Brasil muestra que entre 1990 y 2005 la pobreza en Brasil cayó a un ritmo significativamente más acelerado que en el resto de América Latina (a excepción de México). Entre 2002 y 2007, Brasil logró una reducción de la pobreza de 10,2 puntos porcentuales. Con ello, Brasil hizo en cinco años más de lo que al resto de América Latina (a excepción de México) le tomó 15 años (Paes de Barros, 2009:18).

Como puede observarse en el gráfico 5, la diferencia entre México y Brasil es más que evidente cuando se analiza la reducción en los niveles de indigencia de ambos países. Como lo constató el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación en su misión a Brasil, este país ha sido “particularmente exitoso en combatir formas extremas de privación” (De Schutter, 2009:5).

GRÁFICO 5
MÉXICO Y BRASIL: MAGNITUD DE LA INDIGENCIA, 1990–2010
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2012.

1. Desigualdad en la distribución del ingreso

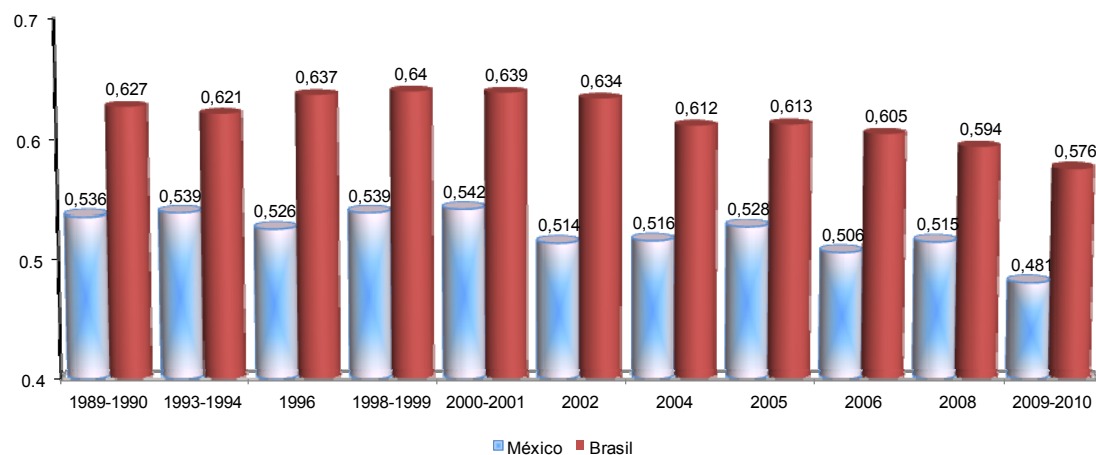
Desde una perspectiva de derechos la reducción de la desigualdad es un imperativo fundamental. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, donde la justa distribución del ingreso es elevada a la condición de derecho humano, se establece que “los estados deben garantizar la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución del ingreso”(Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986). Es bien sabido que la desigualdad tiene efectos nocivos que generan un círculo vicioso reproductor de la pobreza que limita los posibles efectos de las políticas orientadas a superarla. Además, existe un alto grado de consenso en cuanto a que la reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso debe ser asumida como un objetivo en sí mismo, pues es bien sabido que muchas de las oportunidades que se derivan del crecimiento económico tienden a tener efectos concentradores (Rocha, 2003:179).

Los indicadores de pobreza en México y Brasil tienen una fuerte relación con la desigualdad en la distribución del ingreso. En ambos casos, ésta continúa siendo considerablemente alta para estándares internacionales. Durante casi 20 años (entre 1977 y 1999) Brasil —históricamente una de las sociedades más desiguales del mundo— prácticamente no presentó ningún avance en esa materia. Su Coeficiente de Gini durante este período se mantuvo estancado en torno al 0,60. A partir de 2001, la desigualdad

comenzó a descender de forma continua a una tasa promedio del 8%, al bajar del 0,627 en 2000 al 0,576 en 2009, como se muestra en el gráfico 6. A pesar de los avances, este nivel de desigualdad continúa siendo muy elevado. En función de esa elevada desigualdad, tanto la pobreza como la extrema pobreza todavía están por encima de lo que se podría esperar de un país con un ingreso per cápita elevado como es Brasil. Según cálculos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), si tan sólo un tercio del ingreso nacional se distribuyera perfectamente sería posible garantizar todas las necesidades básicas (IPEA, 2009, en ALCSH, ABRANDH y CERESAN, 2010:15).

En México la desigualdad en la distribución del ingreso, a pesar de ser alta para estándares internacionales,¹² nunca ha sido tan alta como en Brasil y su comportamiento ha sido más fluctuante. Hasta 1984 había caído de forma considerable durante dos décadas. No obstante, entre 1984 y 1994 tuvo un deterioro significativo que se vio reflejado en un aumento del 12% en el Coeficiente de Gini (Székely, 2005:925–6). En el gráfico 6 puede observarse como, aunque entre 2000 y 2010 la desigualdad disminuyó en México, al pasar del 0,542 al 0,481, la distribución del ingreso no ha logrado recuperar los niveles anteriores a 1984. Aunque no alcanza los mismos niveles de Brasil, como puede apreciarse en el gráfico, el elevado grado de desigualdad sigue siendo una causa de preocupación.

GRÁFICO 6
MÉXICO Y BRASIL: CONCENTRACIÓN DEL INGRESO MEDIDA POR EL COEFICIENTE DE GINI, 1990–2010



Fuente: CEPAL 2012.

2. Pobreza rural

Tanto en México como en Brasil la pobreza es un fenómeno mucho más grave en las zonas rurales que en las regiones urbanas, como se aprecia en los gráficos 4 y 5. Al igual que en buena parte de los países latinoamericanos, la población rural sigue siendo la más vulnerable a la extrema pobreza y es donde está más concentrada en términos relativos. Ello ocurre a pesar de que tradicionalmente se ha considerado que la canasta alimentaria es más cara en las zonas urbanas que en las rurales. En México, un estudio de la OCDE muestra como en el año 2004 alrededor del 60% de la población extremadamente pobre, y cerca de la mitad

¹² México ocupa el trigésimo segundo país más desigual del mundo mientras que Brasil ocupa el décimo sitio (CIA World Factbook 2010).

de la que se encuentra en pobreza de ingresos, vivía en zonas rurales (OCDE, 63–64). Vista desde una perspectiva territorial, la tasa de pobreza en México se duplica de localidades urbanas (más de 15.000 habitantes) a semiurbanas (de 2.500 a 15.000), y se reduplica cuando se pasa de éstas a pequeñas localidades rurales (menos de 2.500 habitantes) (Gordillo, 2012).

En México y en Brasil, como en el conjunto de las naciones latinoamericanas, la pobreza y la indigencia también son más altas en la población económicamente activa del sector rural. En 2010 el porcentaje de ocupados en condiciones de pobreza e indigencia era por lo menos tres veces más elevado en el sector rural que en el urbano y significativamente más alto en el sector agrícola que en el no agrícola (CEPAL, 2010, en FAO, 2012:138–9). Ello muestra que el mayor porcentual de ciudadanos que no tienen garantizado su derecho a la alimentación se encuentra precisamente en este sector, especialmente entre agricultores familiares o de subsistencia.

En ambos países los niveles de pobreza son mayores entre la población rural que se ocupa en el sector agrícola en contraste con la que se ocupa en el sector no agrícola. Sin embargo, estas diferencias tienden a ser mayores en México que en Brasil. Un análisis de la FAO muestra cómo en México el porcentaje de pobreza en la población rural ocupada en el sector agrícola entre 2005 y 2008 fue del 56,4%, mientras que en Brasil fue del 38,7% durante el mismo período (FAO, 2012:139). Esta diferencia importante puede explicarse fundamentalmente por la cobertura universal (y el monto significativo) de la pensión rural en Brasil, abordado en la tercera sección de este estudio, así como en un conjunto de políticas direccionadas a apoyar a los agricultores familiares.

En Brasil es posible observar claramente cómo la inseguridad alimentaria es mayor en zonas rurales que en zonas urbanas, muy posiblemente en correlación con el mayor porcentaje de pobreza e indigencia. En el caso de la PNAD 2004, la inseguridad alimentaria leve en el ámbito rural era 2,4% más alta que en el urbano; la moderada de 4,7% y la grave de 3,1%. Para 2009, sin embargo, los esfuerzos por focalizar una serie de políticas públicas hacia los grupos más vulnerables en el ámbito rural habían logrado reducir esa brecha a 1% para el caso de hogares con inseguridad alimentaria leve; 2,4% para moderada y 2,4% para la grave (CONSEA, 2010:132).

Garantizar el derecho a la alimentación en zonas rurales implica un desafío mayúsculo, debido a la gran dispersión de la población rural y el elevado costo de brindar servicios públicos e infraestructura básica. En México, según la OCDE, el campo enfrenta una serie de problemas estructurales que van de la baja productividad de los cultivos y el sector ganadero, hasta la ineficiencia en los sistemas de comercialización, la cobertura limitada de los sistemas de riego y la existencia de un sistema financiero poco desarrollado (OCDE, 2006:67). Un grupo particularmente vulnerable está constituido por más de tres millones de ejidatarios que produce para los mercados locales o simplemente para su propia subsistencia. Aunque una parte de este grupo está cubierto por programas gubernamentales, los más pobres de ellos carecen de acceso a seguros o a financiamiento y tienen un acceso muy limitado a los mercados de productos e insumos (OCDE, 2006:67).

II. MARCO LEGAL

Los compromisos del Estado mexicano y brasileño para reconocer el derecho a la alimentación provienen de una serie de tratados internacionales firmados y ratificados por ambos países. En primer término, la obligación de garantizar este derecho surge de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, de modo más explícito, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por ambas naciones. El artículo 11 de este instrumento reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, *incluso alimentación*, vestido y vivienda adecuados” y señala que “deberán adoptarse medidas inmediatas para *garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*” (CDESC, 1966).

Otros tratados internacionales de los cuales México y Brasil forman parte incluyen disposiciones en donde se hace referencia al derecho a la alimentación y/o a una nutrición adecuada. Tal es el caso de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDM) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”.¹³

CUADRO 1
MÉXICO Y BRASIL: PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS,
DONDE SE HACE MENCIÓN AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y/O A UNA
NUTRICIÓN ADECUADA

País	PIDESC	CDN	CETFDM	San Salvador
Brasil	1992	1990	1984	1996
México	1981	1990	1981	1996

Fuente: Elaborado por el autor, con información de ACNUDH, CIDH, 1988; Gómez y Gordillo, 2005, y Carbonell y Rodríguez, 2012.

En Brasil y en México tanto el PIDESC, como otros tratados de derechos humanos, se consideran directamente aplicables dentro del orden legal interno, en virtud del sistema constitucional monista que poseen ambos países y donde una vez que un tratado internacional es ratificado pasa automáticamente a formar parte del derecho doméstico sin necesitar de un proceso legislativo adicional para ser incorporado. Como en la mayor parte de los países latinoamericanos, en Brasil y en México la ratificación de tratados no requiere un acto posterior de las autoridades del Estado a fin de que el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos humanos pueda ser exigido por los ciudadanos. Los jueces pueden, por tanto, basar su competencia directamente en pactos internacionales, a pesar de no ser ésta una práctica común.

Dentro del orden constitucional brasileño y mexicano, además, la fuerza de los tratados internacionales ha cobrado mayor impulso en los últimos años como resultado de reformas que otorgan jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos. Brasil, que asumió en este sentido una

¹³ Existen además otros instrumentos internacionales ratificados por ambos países que también reconocen el derecho a la alimentación como la Convención sobre el estatuto de Refugiados, la Convención sobre el estatuto de los apátridas, la Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad, la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

posición de vanguardia, realizó en 2004 una adición al artículo 5º de su constitución para establecer que “los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos (...) serán equivalentes a enmiendas constitucionales”. Algo similar ocurrió en México más recientemente, cuando en 2011 una reforma estableció la equivalencia entre la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. Antes de dicha reforma, la Carta Magna ya reconocía en México el rango de “ley suprema” a los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la república y ratificados por el Senado (artículo 133), pero no se establecía de forma explícita la jerarquía jurídica que corresponde a los tratados con relación a las leyes federales y la propia constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México mantuvo antes de esa reforma un criterio de orden jerárquico en el que la constitución se encontraba en la cúspide del sistema, seguido de las leyes federales y tratados internacionales. De esa forma, los tratados se ubicaban por debajo de la Constitución Federal, aunque por encima de las leyes federales (López Bárcenas, 2009:78). Esta interpretación daba a los instrumentos internacionales de derechos humanos un lugar secundario en la práctica judicial, pues bastaba con que una ley federal estableciera una disposición contraria a una norma internacional para dejar a ésta sin fuerza jurídica alguna (Programa Global Acción 2, 2008:19). La reforma de 2011, sin embargo, al modificar el artículo 1º de la constitución estableció que, en materia de derechos humanos las normas se deben interpretar no sólo de conformidad con la Constitución, sino también con los tratados internacionales de la materia y que, en todo momento, se deberá favorecer “la protección más amplia”.

A. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Una de las formas de brindar protección legal eficaz al derecho a la alimentación es incluirlo de forma explícita dentro del texto constitucional de una nación. Más allá de la garantía que otorgan los tratados internacionales, existen al menos tres vías a través de las cuales las distintas constituciones a nivel mundial han garantizado el derecho a la alimentación de manera explícita,¹⁴ como se puede visualizar en el recuadro 2: i) a través de la protección o reconocimiento de grupos específicos, ii) en vinculación con otros derechos humanos, o iii) por provisiones directas con efectos generales para todas y todos los seres humanos (FAO, 2011).

En el primer caso se otorga una protección expresa del derecho a la alimentación a un grupo determinado, generalmente en condiciones de vulnerabilidad. En Brasil y en México este tipo de protección se brinda específicamente a los niños y niñas, a quienes se reconoce de forma explícita su derecho a la alimentación. En Brasil este derecho también se reconoce para los adolescentes y, en México, para los pueblos y comunidades indígenas. En el caso del derecho a la alimentación de niñas y niños, no obstante, existe una diferencia sustantiva en la forma en que la constitución de cada uno de estos dos países reconoce el derecho a la alimentación. Mientras en Brasil se menciona que el Estado (junto con la familia y la sociedad) debe asegurar este derecho, en el caso de México no se establece una responsabilidad por parte del Estado. Según el artículo 4º constitucional, los principales responsables de asegurar el derecho a la alimentación son los ascendientes, tutores y custodios. La obligación del Estado es únicamente “otorgar facilidades” y “coadyuvar” al cumplimiento de este derecho. Como señala el investigador Francisco López Bárcenas, la redacción de este artículo no protege suficientemente el derecho a la alimentación de los niños y niñas porque un “derecho fundamental” termina siendo regulado como si se tratara de una “relación entre particulares” (López Bárcenas, 2009:72–3).

¹⁴ No se consideran aquí las provisiones constitucionales en las cuales el derecho a la alimentación se incluye de forma implícita, tales como el derecho a los medios necesarios para gozar de una vida digna, a un estándar de vida adecuado, a la seguridad social o al desarrollo.

RECUADRO I
MÉXICO Y BRASIL: RANGO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES
EN LAS CONSTITUCIONES

Constitución de la República Federativa de Brasil	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<p>5. LXXVII.1. Las normas definidoras de los derechos garantías fundamentales son de aplicación inmediata.</p> <p>2° Los derechos y garantías expresadas en esta Constitución no excluyen otros derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte.</p> <p>3° Los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos que sean aprobados, en cada una de las cámaras del Congreso Nacional, en dos turnos, por tres quintas partes de los votos de sus respectivos miembros serán equivalentes a enmiendas constitucionales” (reforma de 2004).</p>	<p>Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (reforma de 2011).</p> <p>Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión (...).</p>

Fuente: Elaborada por el autor a partir de las constituciones de México y Brasil (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013; Presidencia de la República, 2013).

Al mencionar a grupos y comunidades indígenas, el fraseado del artículo 2° de la constitución mexicana también resulta insuficiente. En dicho artículo se menciona la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de “apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación”, pero no se establece que las comunidades y pueblos indígenas sean objeto de un derecho que puedan “ejercer por ellos mismos” (López Bárcenas, 2009:77). El artículo únicamente habla de “facultades de los órganos de gobierno” para realizar “acciones de asistencia social hacia la población indígena” (López Bárcenas, 2009:77). Según un informe de la Iniciativa América Latina sin Hambre (2009:14), ni el del artículo 2° que hace referencia a los pueblos y comunidades indígenas, ni el 4°, sobre niñas y niños, garantiza el derecho a la alimentación “como derecho fundamental de un sector social”.

En el caso del segundo grupo de derechos —donde el reconocimiento o protección del derecho a la alimentación aparece de forma explícita vinculado a otros derechos—, sólo existen ejemplos para el caso brasileño. Existen dos artículos en los que la alimentación aparece relacionada con el derecho al salario mínimo y a la educación. En el primer caso, el artículo 7° establece el derecho a un salario mínimo “capaz de atender las necesidades vitales básicas de vivienda, alimentación, educación, educación, salud, descanso, vestido, higiene, transporte y seguridad social”. En el segundo caso, la necesidad de garantizar la alimentación aparece como parte de una estrategia más amplia orientada a garantizar el derecho a la

educación básica. En México, la constitución no menciona de forma explícita el derecho a la alimentación en vinculación a otros derechos, aunque al hacer referencia al salario mínimo lo hace de modo implícito. El artículo 123, fracción VI, establece que “los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos” (Cámara de Diputados, 2013).

Existe una tercera vía para garantizar el derecho a la alimentación —más efectiva y que permite superar las insuficiencias de las dos anteriores— la cual tiene lugar a través de provisiones directas y generales en las cuales el derecho a la alimentación se reconoce de forma explícita como un derecho humano de un modo que éste se vuelve aplicable al conjunto de la población. Muy recientemente Brasil y México se han sumado a un número reducido de países que explícitamente reconocen en sus constituciones el derecho a la alimentación como un derecho humano universal (FAO, 2011; Vivero, 2009:21).¹⁵ Dichas reformas fueron posibles, en gran medida, gracias a la presión de las organizaciones de la sociedad civil de ambos países.¹⁶

En Brasil la reforma se aprobó en 2010 después de siete años de trámite en el congreso, por medio de una enmienda que incorpora el derecho a la alimentación dentro de otros derechos sociales ya incluidos anteriormente en el artículo sexto constitucional como la educación, la salud, el trabajo o la seguridad social. En México, donde la reforma se aprobó un año después, se modificaron los artículos 4º y 27 constitucionales para reconocer el derecho de toda persona a la alimentación y establecer además la obligación del Estado de garantizar este derecho desde la perspectiva de la seguridad alimentaria.

El Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Oliver de Schutter, ha resaltado la importancia de estas reformas (De Schutter, 2009; 2012), especialmente en países donde los jueces han sido particularmente renuentes a aplicar el PIDESC y otros pactos internacionales de derechos humanos. Con estas reformas, Brasil y México se han sumado a “un grupo de Estados todavía pequeño, aunque en rápido crecimiento, que está incluyendo expresamente el derecho a la alimentación adecuada en la Constitución nacional, facultando de este modo a los tribunales para que velen por el ejercicio de este derecho” (De Schutter, 2012:4). En Brasil, diversas organizaciones de la sociedad civil consideran que esta reforma tiene “un gran valor jurídico y político”, ya que pone el derecho a la alimentación “por encima de cambios en el gobierno y afirma la obligación del Estado brasileño de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada” (ABRANDH, CERESAN, 2010:46).

En México la reforma podría tener una importancia aún mayor porque, a diferencia de Brasil —donde el derecho a la alimentación contaba ya con un respaldo legal más amplio—, las disposiciones para reconocer el derecho a la alimentación en la constitución mexicana eran insuficientes incluso para garantizarlo a grupos vulnerables. En cualquier caso, es claro que esta reforma es sólo un primer paso. Una de sus principales impulsoras en el Congreso, María de los Ángeles Moreno, ha señalado que es necesario ahora avanzar en la instrumentación de políticas, leyes secundarias y reglamentos que “hagan realmente operativo y real ese derecho” (CEDRSSA, 2012:51).

¹⁵ Según un conteo de la FAO (2011:14), 23 constituciones en el mundo habían incluido provisiones directas y generales donde se reconoce el derecho a la alimentación para el año 2011 (no se habían contabilizado México y Brasil).

¹⁶ Tanto en Brasil como en México, la causa fue fuertemente impulsada y apoyada por diversas organizaciones de la sociedad civil. En Brasil se recolectaron más de 50.000 firmas en todo el país (ABRANDH, 2010:46), mientras que en México fueron cerca de 20.000 (López, 14/03/13).

RECUADRO 2
MÉXICO Y BRASIL: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ORDENAMIENTO
CONSTITUCIONAL

	Grupos específicos	Inmerso en otro derecho	Directo y general
Brasil	<p>Artículo 227. Es deber de la familia, la sociedad y el Estado asegurar al niño y al adolescente, como una prioridad absoluta, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.</p>	<p>Artículo 7°. Son Derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que tiendan a la mejora de su condición social: (...) IV. el salario mínimo, fijado en ley y unificado para toda la nación, capaz de atender sus necesidades vitales básicas y las de su familia como vivienda, alimentación, educación, salud, descanso, vestido, higiene, transporte y seguridad social, con reajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo, quedando prohibida su afectación a cualquier fin.</p> <p>Artículo 208. El deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante la garantía de: (...) VII atención al educando, en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud” (reforma de 2009).</p>	<p>Artículo 6°. Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el esparcimiento, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y la infancia, la asistencia a los desamparados en la forma de esta Constitución” (reforma de 2010).</p>

	Grupos específicos	Inmerso en otro derecho	Directo y general
México	<p>Artículo 2º, B, III. Se expresa que para abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades federales, estatales y municipales tienen la obligación de “apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil” (reforma de 2001).</p> <p>Artículo 4º (...). Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral (...) Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez” (reforma de 2000).</p>		<p>Artículo 4º. (...) Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. “Artículo 27 (...) XX ... 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 establezca la ley” (reformas de 2011)</p>

Fuente: Elaborado por el autor con información de FAO, 2011; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013 y Presidência da República, 2013.

B. LEGISLACIÓN SECTORIAL SECUNDARIA

El derecho a la alimentación debe ser reconocido y garantizado en leyes sectoriales secundarias. Algunas de éstas lo reconocen de forma explícita, otras lo hacen de modo implícito y algunas más establecen facultades en materia alimentaria y/o nutricional, aunque no llegan a reconocer el derecho a la alimentación. En el recuadro 3 se analizan 10 rubros distintos de la legislación de contenido social en México y Brasil donde se

aborda la cuestión alimentaria.¹⁷ Siete de nueve leyes estudiadas en Brasil reconocen el derecho a la alimentación, en tanto que en México sólo cuatro de ocho leyes lo hacen. De un total de nueve leyes analizadas para el caso brasileño se encontró que tres reconocen este derecho de modo explícito, cuatro lo hacen de manera implícita y dos no lo reconocen. Para el caso mexicano, de un total de ocho leyes estudiadas¹⁸ se observó que tres reconocen el derecho a la alimentación de forma explícita (aunque en uno de los casos no como una obligación que debe garantizar el Estado); una ley lo hace de manera implícita y cuatro leyes no reconocen el derecho a la alimentación.

Las cuatro leyes mexicanas que reconocen el derecho a la alimentación son la Ley de Desarrollo Social, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. De estos tres ordenamientos el más importante es la Ley de Desarrollo Social, en primer lugar porque se define como una ley “de orden público e interés social” (Artículo 1), lo que implica que “prevalece sobre el contenido de otras leyes en caso de que llegaran a regular la misma materia en sentido inverso” (López, 2009:99). La Ley de Desarrollo Social posee además dos características importantes: La primera es que incorpora el derecho a la alimentación (artículo 6) con carácter universal, ya que la misma ley determina que dentro de su objeto se encuentra el garantizar el “ejercicio pleno” de los derechos sociales que consagra la constitución, “asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (artículo 1. II). La segunda es que la ley no simplemente enumera o enuncia derechos, como ocurre con el artículo 4º constitucional, sino que los garantiza a través de mecanismos de exigibilidad. De acuerdo con este ordenamiento, si el Estado no cumple sus compromisos, los ciudadanos pueden recurrir al amparo de la justicia federal para obligar a hacerlo (López 2009:99). La propia ley establece instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular en materia de desarrollo social” (artículos 67 y 68, Cámara de Diputados, 2012c).

De menor alcance es la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual (a pesar de reconocer el derecho a la alimentación), no establece la responsabilidad que el Estado tiene de garantizarlo. Los sujetos obligados a cumplir los derechos alimenticios de los niños y jóvenes son sus madres, sus padres y, en general, todas las personas que los tengan a su cuidado (artículo 11, A). El ordenamiento, en este sentido, se ciernen a lo dispuesto en el artículo 4º constitucional sobre derechos de niños y niñas, al regular la cuestión alimentaria como un conjunto de “prestaciones entre particulares que derivan de la filiación, y no como derechos sociales que deben ser garantizados por instituciones estatales” (López, 2009:103). Muy distinta es la legislación brasileña en esta materia, pues el Estatuto del Niño establece claramente el deber del Estado, junto con la familia y la comunidad, de garantizar el derecho a la alimentación de niños y adolescentes “con absoluta prioridad” (artículo 4, Presidência da República, 1990), lo que refleja además las disposiciones constitucionales en esta materia.

Otras leyes mexicanas que incluyen disposiciones relativas a la alimentación, como la General de Salud o la Ley de Asistencia Social, establecen únicamente facultades para que las instituciones públicas implementen determinados programas en materia alimenticia o nutricional, pero no otorgan un estatus jurídico formal al derecho a la alimentación. En materia de Asistencia Social los alcances son considerablemente más amplios en Brasil, donde Ley Orgánica de Asistencia Social no sólo reconoce el derecho a la alimentación de forma implícita, sino que además se plantea el objetivo de “promover la

¹⁷ No se analizan aquí otras leyes del ámbito mercantil, de la producción o relativas a la inocuidad de los alimentos como son en el caso mexicano la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas o la Ley Federal de Sanidad Animal.

¹⁸ El número de leyes analizadas para el caso de México es menor porque no se encontró un equivalente para el rubro de alimentación escolar en Brasil.

universalización de los derechos sociales” (artículo 2, párrafo único, reforma de 2011). A diferencia de la legislación mexicana, que establece el derecho a la asistencia social de “todos los individuos y familias que por ciertas condiciones requieran de servicios de ese tipo” (artículo 4, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004), la legislación brasileña establece que la asistencia social es “un derecho de todo ciudadano y un deber del Estado orientado a atender las necesidades básicas” (artículo 1, Presidência da República, 1993). Cabe mencionar, además, que la Ley Orgánica de Asistencia Social en Brasil establece la garantía de un sueldo mínimo mensual —el Beneficio de Prestación Continuada— a las personas con alguna discapacidad y a los adultos mayor que reciban menos de un salario mínimo (artículo 2), un factor que ha sido decisivo en reducir la extrema pobreza y el hambre, como se explicará en la siguiente sección de este estudio. La ley contempla también mecanismos de exigibilidad, al facultar al Ministerio Público —institución sobre la que también se hablará más adelante— a velar por el efectivo respeto a los derechos de asistencia social (artículo 31).

En suma, el derecho a la alimentación, como se desprende del análisis constitucional y de la legislación secundaria aquí presentado, goza de una protección más amplia en Brasil que en México. No sólo existe un mayor número de ordenamientos jurídicos que lo reconocen de una manera implícita y explícita. También es claro que el esfuerzo por alcanzar la protección universal de los derechos sociales —de manera notable en el ámbito de la salud y la asistencia social— ha tenido un alcance mayor en ese país desde la Constitución de 1988. Por si esto no fuera suficiente, existe también un conjunto de políticas, asentadas en instrumentos legales, como la llamada Política Nacional de Alimentación y Nutrición de 1999 (establecida a través de la Instrucción no. 710) que establece una serie de directrices programáticas que tienen como hilo conductor el derecho humano a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional (ABRANDH y CERESAN, 2010:47). Cabe mencionar también que el Decreto no 6.040, de 2007, que crea la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de Pueblos y Comunidades Tradicionales, incluye la seguridad alimentaria y nutricional como un derecho de los pueblos tradicionales (artículo 1, III).

Desde 2003 Brasil ha perfeccionado considerablemente la legislación con respecto al derecho a la alimentación, especialmente a partir de la promulgación de la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual se abordará en el próximo apartado, y la nueva ley No. 047/2003 sobre Alimentación Escolar, donde la alimentación es reconocida como un derecho de los alumnos de educación básica. Dicha legislación es importante, entre otras razones, porque establece un eslabón institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar (o agricultura de subsistencia) de la región en que éstas se ubican (ABRANDH y CERESAN, 2010:47–8). Para favorecer a este sector vulnerable, la nueva ley establece que, del total de los recursos financieros entregados por el Gobierno Federal, al menos un 30% deberá utilizarse en la adquisición de productos alimentarios directamente de la agricultura familiar (artículo 14).

Mención especial merece la aprobación de la llamada Ley de Renta Básica de Ciudadanía (2005), donde se reconoce por primera vez en la historia de Brasil y de América Latina el derecho a un ingreso mínimo con carácter universal. La renta básica de ciudadanía creada a partir de esta ley todavía no ha sido puesta en práctica y su instrumentación está contemplada por etapas. Se trata, sin embargo, de un ordenamiento relevante en tanto ya existe una ley donde se reconoce el derecho a un ingreso básico para todos los brasileños residentes en el país e incluso para los extranjeros con más de cinco años de residencia. Sin importar su condición socioeconómica, todos ellos recibirán eventualmente un beneficio monetario que tendrá el mismo valor para todos y deberá ser suficiente para atender los gastos mínimos de cada persona en alimentación, educación y salud (artículo 2, Presidência da República, 2004).

En México se han formulado algunas propuestas orientadas a crear un Ingreso Ciudadano Universal (ICU). En 2007, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó una iniciativa de ley que busca establecer un ICU como derecho exigible consistente en “una transferencia monetaria individual, no condicionada, vitalicia y no gravable que en ningún caso podrá ser inferior a la mitad del salario mínimo vigente más alto en el país” (Villanueva y otros, 2007, artículo 3). También se presentó otra iniciativa, a cargo de la diputada Elsa Conde, donde se busca elevar el ICU a rango constitucional, como parte de una garantía del derecho a la igualdad inserta en el artículo 1º de la Constitución.¹⁹ Algunos precandidatos y candidatos a la presidencia de la República también han incluido propuestas para crear un ingreso o renta básica en sus plataformas electorales, aunque ninguno de estos esfuerzos ha prosperado hasta ahora.

RECUADRO 3
MÉXICO Y BRASIL: LEGISLACIÓN DE CONTENIDO SOCIAL DONDE
SE ABORDA LA CUESTIÓN ALIMENTARIA

	Brasil	México
Seguridad alimentaria	<p>Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 11.346/2006).</p> <p>Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con vistas a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (artículo 1).</p> <p>Se define la alimentación adecuada como un derecho fundamental del ser humano, indispensable para la realización de los derechos consagrados en la Constitución Federal y se establece la obligatoriedad del poder público de adoptar las políticas y acciones necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población (artículo 2).</p>	<p>Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001).</p> <p>No se hace mención del derecho a la alimentación. Sólo se establece la facultad del Estado para impulsar políticas que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria de la nación “mediante el impulso de la producción agropecuaria del país” (artículo 5, III).</p> <p>Se otorga la prioridad a la población más necesitada en los programas de alimentación, nutrición y desayunos escolares que aplique el Ejecutivo (artículo 154, II).</p>
Salud	<p>Ley Orgánica de Salud (Ley 8.080/1990).</p> <p>No hace mención del derecho a la alimentación.</p> <p>Se establece que la alimentación es un factor determinante para la salud (artículo 3) y se determina la competencia de la dirección nacional del Sistema Único de Salud (SUS) de formular, evaluar y apoyar políticas de alimentación y nutrición (artículo 16).</p>	<p>Ley General de Salud (1984).</p> <p>No hace mención del derecho a la alimentación.</p> <p>Se establecen facultades de las instituciones gubernamentales para implementar programas relativos a la asistencia social, especialmente en material de acceso a la salud y la nutrición, con énfasis en los servicios de atención materno infantil. Entre estos servicios se contempla “el fomento a la lactancia materna y, en su caso, la ayuda alimentaria directa” (artículo 27).</p>

¹⁹ La propuesta plantea que el beneficio monetario debería ser para cubrir las “necesidades individuales de alimentación, educación, salud y vivienda” y que deberá ser un “derecho exigible, permanente, no condicionado y universal” (Conde, 2009).

Desarrollo social	No existe una legislación única en la materia. Véase Ley Orgánica de Asistencia Social.	Ley de Desarrollo Social (2004). Expresa que “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 6).
Asistencia social	Ley Orgánica de Asistencia Social (8.742/1993). El derecho a la alimentación se reconoce de forma implícita al establecer como uno de los objetivos de la asistencia social garantizar “el pleno acceso a los derechos” (artículo 2, III, Reforma de 2011) y al expresar el objetivo de “promover la universalización de los derechos sociales” (artículo 2, párrafo único, reforma de 2011). La ley establece que la asistencia social es un derecho de todo ciudadano y un deber del Estado orientado a atender las necesidades básicas (artículo 1).	Ley de Asistencia Social (2004). No se reconoce el derecho a la alimentación. Se establece que tienen derecho a la asistencia social todos los individuos y familias que por ciertas condiciones requieran de servicios de ese tipo. Se da preferencia a niños, niñas y adolescentes en situación de desnutrición (artículo 4). Especifica que en materia de asistencia social los servicios básicos de salud comprenden la orientación nutricional y la alimentación complementaria a poblaciones de escasos recursos y habitantes de zonas marginadas (artículo 12), aunque no se establece un derecho ni una obligación.
Educación	Ley de Alimentación Escolar (No. 11.947/2009). Establece el derecho a la alimentación de los alumnos de la educación básica pública y el deber del Estado de proveerlo (artículo 3). Se crea un eslabón institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar de la región en que éstas se ubican. Del total de los recursos financieros entregados por el Gobierno Federal, cuando menos un 30% deberá utilizarse en la adquisición de productos alimentarios directamente de la agricultura familiar (artículo 14).	Sin equivalente.
Niñas y niños	Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley 0.869/1990). Establece el deber del Estado, la familia y la comunidad de garantizar el derecho a la alimentación de niños y adolescentes “con absoluta prioridad” (artículo 4). Se determina la obligatoriedad estatal de	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000). Se reconoce el derecho a una vida digna y a la garantía de la alimentación por parte de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, no se establece la plena responsabilidad del Estado de garantizar este derecho: los

	<p>otorgar apoyo alimentario a las madres embarazadas que lo necesiten (artículo 3) y se establecen programas suplementarios de alimentación en educación primaria (artículo 53, VII).</p>	<p>sujetos obligados a cumplir los derechos alimenticios de los niños y jóvenes son sus madres, sus padres y, en general, todas las personas que los tengan a su cuidado (Art. 11, A).</p> <p>Como parte del derecho a la salud se obliga a los tres niveles de gobierno a “combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada” de forma coordinada (artículo 28, D).</p>
Adultos mayores	<p>Ley 8.842 que instrumenta la Política Nacional del Anciano y crea el Consejo Nacional del Anciano (1994).</p> <p>Se reconoce el derecho a la alimentación de forma implícita al establecer la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asegurar a los ancianos todos sus “derechos ciudadanos”, defendiendo su “dignidad, bienestar y derecho a la vida” (artículo 3, I; véase también Ley Orgánica de Asistencia Social).</p>	<p>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002).</p> <p>Establece “de manera enunciativa y no limitativa” el objetivo de garantizar a las personas adultas mayores, entre otros, el derecho a de la salud, la alimentación y la familia” (artículo 5).</p>
Personas con Discapacidad	<p>Ley de Apoyo a las Personas portadoras de discapacidades (7.853/1989).</p> <p>Reconoce el derecho a la alimentación de forma implícita al establecer la obligación del poder público de asegurar a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de sus derechos básicos.</p> <p>No se incluye explícitamente la alimentación (como ocurre con la educación, la salud o el trabajo), pero se incluyen “otros derechos derivados de la Constitución y las leyes” (artículo 2).</p>	<p>Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011).</p> <p>Se reconoce el derecho a la alimentación al determinarse que “la Secretaría de Desarrollo Social promoverá el derecho de las personas con discapacidad a un mayor índice de desarrollo humano así como el de sus familias, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y a la mejora continua de sus condiciones de vida, sin discriminación por motivos de discapacidad” (artículo 21).</p>
Pueblos y comunidades indígenas	<p>Estatuto del Indio (Ley 6.001/1973).</p> <p>No reconoce el derecho a la alimentación.²⁰ Sólo se garantiza a los indios y a las comunidades indígenas el derecho a la protección a la salud (artículo 54) y la posesión permanente de las tierras donde habitan (artículo 2, IX).</p>	<p>Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003).</p> <p>No reconoce el derecho a la alimentación.</p>
Ingreso mínimo	<p>Ley de Renta Básica de Ciudadanía (no. 10.835/2005).</p> <p>No se menciona explícitamente el derecho a la alimentación. Se reconoce el derecho a</p>	<p>Sin equivalente en la legislación mexicana.</p>

²⁰ El Decreto no 6.040, sin embargo, establece la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de Pueblos y Comunidades Tradicionales, incluyendo la seguridad alimentaria y nutricional como derecho de los pueblos tradicionales (Presidencia da República, 2007, artículo 1, III).

un ingreso mínimo con carácter universal.

La renta básica de ciudadanía creada a partir de esta ley se constituye como un derecho de todos los brasileños residentes en el país, y de extranjeros con más de cinco años de residencia. Sin importar su condición socioeconómica, todos ellos recibirán un beneficio monetario (artículo 1).

La ley determina que este objetivo será alcanzado en etapas, a criterio del Poder Ejecutivo y dando prioridad a los sectores más necesitados de la población (artículo 1). Se establece que el pago de este beneficio tendrá el mismo valor para todos y deberá ser suficiente para atender los gastos mínimos de cada persona en alimentación, educación y salud “considerando para ello el grado de desarrollo del país y sus posibilidades presupuestales” (artículo 2).

Fuente: Desarrollado por el autor, con base en ABRANDH y CERESAN, 2010; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000, 2001, 2003, 2004a, 2004b, 2011; Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre y otros, 2009; López Bárcenas, 2009, y Presidência da República, 1973, 1989, 1990, 1993, 1994, 2004.

C. LEGISLACIÓN MARCO SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 12, donde se precisa el significado del derecho a la alimentación, plantea la necesidad de aprobar una “ley marco” que funcione como el “instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación” (CDESC, 1999:8). Ello es importante porque los tratados internacionales de derechos humanos y las provisiones constitucionales suelen estar planteadas en términos muy generales. El Comité plantea que en una legislación marco sobre el derecho a la alimentación deben figurar objetivos, medios, metas y tiempos; formas en que la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales pueden contribuir; responsabilidades institucionales, así como mecanismos de vigilancia y eventuales procedimientos para interponer recursos.

En años recientes diversos estados han adoptado leyes marco para reglamentar el derecho a la alimentación. En muchos casos se trata de leyes de seguridad alimentaria, aunque la FAO plantea que el efecto puede ser el mismo, “siempre y cuando el derecho a la alimentación sea explicitado de manera clara” (FAO, 2011:30). Brasil, por ejemplo, aprobó en 2006 la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN, Ley 11.346), a través de la cual se creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con vistas a asegurar el derecho humano a la alimentación. Dicha ley —elaborada en 2005 como resultado de un amplio proceso participativo— reconoce que la alimentación adecuada es “un derecho fundamental del ser humano” (artículo 2) y establece como un deber del Estado “respetar, proteger, promover, proveer, informar, monitorear, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad”

(ABRANDH, 2010:89). En esta ley están contemplados principios de derechos humanos como la universalidad, la equidad, la no discriminación, la participación social y la transparencia.

En México no existe todavía una ley reglamentaria del derecho a la alimentación, salvo en el nivel sub-nacional la Ley de Seguridad Alimentaria para el Distrito Federal de 2009.²¹ Como puede observarse en el recuadro 3, la seguridad alimentaria es regulada por medio de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual no reconoce el derecho a la alimentación. Únicamente establece la facultad del Estado para impulsar políticas que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria de la nación “mediante el impulso de la producción agropecuaria del país” (artículo 5, III). En 2006, la Cámara de Diputados aprobó una Ley de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional que se planteaba, entre otras, garantizar “el derecho humano a la alimentación y la adecuada nutrición de todos los mexicanos” (artículo 2º). Sin embargo, esa iniciativa fue frenada por el Senado de la República y no volvió a ser retomada.

Como resultado de la reforma constitucional de 2011, se han presentado nuevas iniciativas específicamente orientadas a regular el derecho a la alimentación que —de aprobarse—, podrían colocar a México en una posición de vanguardia similar a la de Brasil. Una de ellas, la Iniciativa de Ley General del Derecho a la Alimentación, fue presentada en octubre de 2012 por el Senador Fidel Demédecis, del Partido de la Revolución Democrática. En ella se contempla la creación del Instituto Mexicano de la Alimentación, como la institución encargada de atender la situación alimentaria que viven los mexicanos, y se establecen los casos de urgencia donde debería intervenir. Se estipula también la obligatoriedad de diseñar un Plan Nacional Estratégico contra el Hambre que detalle mecanismos, instrumentos y acciones. La ley plantea también crear un Consejo Social, como organismo auxiliar del Instituto Mexicano de Alimentación integrado por representantes de organizaciones civiles y encargado de proponer medidas para modificar las políticas, estrategias, programas y acciones, así como evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas, programas y acciones del Instituto.²²

El Relator Especial para el Derecho a la Alimentación ha señalado que, a pesar de la importancia de la reforma constitucional de 2011, “el marco jurídico se podría mejorar aún más si se aprobara una legislación marco sobre el derecho a la alimentación” (De Schutter, 2012:4–5). A juicio del Relator, una legislación reglamentaria del derecho a la alimentación podría “dar lugar a la adopción de una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación” —una de las principales carencias del país—; contribuiría a que el acceso a programas sociales pase a ser un derecho y limitaría “el riesgo de que los recursos se desvíen a causa de la corrupción o el clientelismo” (De Schutter, 2012:5).²³

Ingrid Carreón, Investigadora del Observatorio de Política Social, considera que una ley reglamentaria del derecho a la alimentación sería una buena oportunidad para involucrar de forma articulada a las autoridades en materia agrícola, de salud y de desarrollo social, las cuales puedan a su vez

²¹ A nivel federal existen también un conjunto de normas oficiales expedidas por la Secretaría de Salud relativas a la fabricación de alimentos inocuos (NOM-251-SSA1 2009), promoción y educación para la salud (NOM-043-SSA2-2012) y asistencia social alimentaria de grupos de riesgo (NOM-169-SSA1-198).

²² También se presentó en febrero de 2013 una iniciativa de Ley General para garantizar el Derecho Humano a la Alimentación y erradicar el Hambre por parte de la diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar, del PRD. Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/feb/20130206-II.pdf> (acceso 01/05/13).

²³ El informe del Relator también considera que una eventual ley marco debería establecer sistemas de vigilancia adecuados, los cuales permitan “detectar lo antes posible las nuevas amenazas contra el derecho a una alimentación adecuada”, así como “crear un foro en el que las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de agricultores y los representantes de los pueblos indígenas, pudieran mantener un diálogo periódico con los representantes del gobierno” (De Schutter, 2012:5).

ser coordinadas por una instancia gubernamental especializada; definir los montos presupuestarios necesarios para satisfacer el derecho a la alimentación y obligar a dependencias del Poder Ejecutivo a establecer medidas que garanticen la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos sin discriminación por condiciones socioeconómicas. No menos importante, una ley de este tipo sería una gran oportunidad para determinar mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación (Carreón, 2012).

En cualquier caso, no debe perderse de vista que la legislación es sólo uno de los componentes necesarios para garantizar el derecho a la alimentación. No es suficiente con reconocer el derecho a la alimentación en instrumentos legales, cualesquiera que éstos sean. Es necesario también, como sostiene la FAO (2011), que dicha legislación pase por un proceso de apropiación, especialmente por parte de quienes tienen a cargo instrumentarla e interpretarla. Para que una legislación en materia de derecho a la alimentación sea efectiva —sostiene esta organización— debe ser incorporada activamente por todos los sectores involucrados, tanto en el gobierno como en la sociedad civil. En particular, jueces y abogados deben conocer dicha legislación y lidiar con ella de forma adecuada cuando se lleven a los tribunales casos en que se invoque directamente el derecho a la alimentación.

D. EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea en su Observación General 12 la importancia de que los estados parte del PIDESC no sólo ofrezcan medidas legislativas que reconozcan, protejan y faciliten el derecho a la alimentación, sino también que establezcan los mecanismos de exigibilidad a través de los cuales sea posible invocar este derecho ante tribunales u otro tipo de instancias. Los mecanismos de exigibilidad pueden ser de naturaleza administrativa, política, cuasi-judicial o judicial. La *exigibilidad administrativa* es la posibilidad de exigir un derecho ante los organismos públicos directamente responsables de garantizarlo, como puede ser un centro de salud, un banco de alimentos, etcétera; la *exigibilidad política* es la capacidad de reclamar ese derecho ante los organismos que gestionan programas y políticas a fin de que cumplan con sus obligaciones legales; la *exigibilidad cuasi-judicial* es la potestad para exigir el ejercicio de derechos ante órganos que son capaces, eventualmente, de recurrir a la justicia para garantizar derechos. Por último, la *exigibilidad judicial*, como su nombre lo indica, es la posibilidad de exigir el ejercicio de un derecho propiamente ante el poder judicial (ABRANDH y CERESAN, 2011:61–63).²⁴

En México el mecanismo cuasi-judicial más importante con el que cuenta el Estado para la defensa de los derechos humanos es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), facultada para recibir quejas, formular recomendaciones, y, eventualmente, promover acciones ante el Poder Judicial. Aunque esta comisión está formalmente estructurada bajo los criterios de autonomía e independencia establecidos por los Principios de París²⁵ —que podrían darle una gran fortaleza—, en la práctica es una entidad con poca independencia de los partidos políticos, como señalan representantes de la sociedad civil (Jusidman, 07/03/13), y su acción se ha centrado esencialmente en la defensa de los

²⁴ Este apartado se ocupa únicamente de las dos últimas formas de exigibilidad, la cuasi-judicial y la judicial, aunque se hará mención a otras formas de exigibilidad más adelante, al analizar algunos programas específicos.

²⁵ Los Principios de París (Resolución 19921/54 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU) son aquéllos relacionados con el estatus de las instituciones nacionales de derechos humanos. Se establece que estas instituciones deben tener como atribución presentar al gobierno y al congreso nacional, en carácter consultivo, opiniones, recomendaciones y propuestas para la promoción de los derechos humanos. Los principios también observan la composición de estas instituciones, donde debe primar una representación plural e independiente, mantenida con recursos adecuados para tener personal y ambiente de trabajo propios, sin recortes financieros, y con miembros que tengan un mandato estable.

derechos civiles. En 2012 fue creada una estructura interna, la Sexta Visitaduría General, encargada específicamente de los DESCA, lo que eventualmente podría darles un mayor impulso. Hasta ahora, sin embargo, esta comisión no ha emitido ninguna recomendación relativa al derecho a la alimentación y ha desechado las escasas quejas recibidas en esta materia.²⁶ El ámbito de acción de la CNDH en lo vinculado a los DESCA se ha limitado a la defensa del derecho a la salud, sobre el cual existen una serie de recomendaciones emitidas al gobierno mexicano.

En Brasil, el derecho a la alimentación ha recibido mayor tratamiento por parte de los órganos cuasi-judiciales que en México. Aunque no existe un organismo de derechos humanos autónomo organizado con base en los Principios de París (existe únicamente una Secretaría de Derechos Humanos, inserta en el Ministerio de Justicia), el Ministerio Público (MP) ha suplido en cierta forma este papel. Este organismo, que en Brasil tiene un carácter autónomo, ha ejercido un rol que en otros países llevan a cabo las defensorías del pueblo. Con una estructura federal y otra estatal, los ministerios públicos —muy distintos en su naturaleza y atribuciones a sus contrapartes mexicanas— constituyen actualmente una de las instituciones más importantes en Brasil a través de las cuales los ciudadanos pueden reclamar derechos y recibir protección jurídica.

La Constitución brasileña de 1988 otorgó al MP una autonomía funcional y administrativa frente a todos los poderes públicos —en particular el Ejecutivo— que le ha permitido ejercer la protección de los derechos humanos, incluidos en cierta medida los DESCA. Esta instancia tiene entre sus obligaciones la defensa de los intereses sociales y está facultada para promover investigaciones civiles (conocidas como procesos de Inquérito Civil Público, ICP) a través de las cuales realiza averiguaciones sobre posibles irregularidades o violaciones a los derechos humanos; emite recomendaciones y aporta elementos para la eventual actuación del Poder Judicial. Aunque la mayor parte de los procuradores del MP (también llamados promotores de justicia) no se ha centrado en la defensa de los DESCA, existen algunos ejemplos relevantes en los que los ministerios públicos del país han desempeñado un papel importante para hacer efectiva la exigibilidad del derecho a la alimentación (véase el recuadro 4).

Entre observadores internacionales el Ministerio Público en Brasil es considerado un modelo innovador dotado de importantes atribuciones. Sucesivos relatores especiales en derecho a la alimentación lo han catalogado como un modelo ejemplar que puede servir de inspiración a otras naciones del mundo (De Schutter, 2009; Ziegler, 2002). Desafortunadamente, la capacidad del MP es limitada porque carece de recursos y personal suficiente para cumplir con su importante función para atender la elevada demanda de casos que se le presentan en un país de población tan numerosa como es Brasil (FAO, 2011:29). Para el caso del derecho a la alimentación, a pesar de las experiencias exitosas, la defensa de este derecho no constituye todavía una práctica sistemática por parte del MP, como señala Oliver de Schutter (2009:8).

En el ámbito de la exigibilidad judicial, el Poder Judicial de ambos países cuenta con herramientas procesales para invocar el derecho a la alimentación. Sin embargo, en México no se ha registrado hasta ahora ningún fallo judicial en materia de derecho a la alimentación, salvo aquellas sentencias que se refieren a la protección del derecho a la alimentación de los menores de edad, donde éste es considerado como una obligación de los padres antes que del Estado. En Brasil, aunque existen

²⁶ La comisión incluso desechó una queja interpuesta por el Frente Parlamentario contra el Hambre en contra del Presidente de la República (entonces Felipe Calderón Fournier) y los secretarios de Agricultura, Desarrollo Social, Hacienda y Salud por “violación sistemática de derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación”. La resolución por medio de la cual esta queja fue desechada no constituye información del dominio público.

algunos casos de justiciabilidad, las experiencias todavía son limitadas (véase el recuadro 4). En este país existe la llamada Acción Civil Pública (ACP) a través del cual los jueces pueden defender derechos colectivos y difusos (donde se encuentra el derecho a la alimentación) y crear una tutela específica. Por medio de una ACP es posible instrumentar mecanismos de reparación del daño, como puede ser una compensación monetaria, e incluso obligar al poder público a actuar o dejar de actuar en determinado sentido. Puede crearse una ACP, por ejemplo, si el Estado no garantiza un hospital para una comunidad o grupo de personas determinado, pues estaría causando un daño en su derecho a la salud. De igual forma, a través de una ACP es posible obligar a un municipio a recibir los beneficios de determinado programa social para garantizar el derecho a la alimentación de un grupo de ciudadanos u ordenar al Ejecutivo la provisión de un determinado servicio, como puede apreciarse en los ejemplos del recuadro 4.²⁷

En México la protección de los derechos humanos por la vía judicial puede ser demandada a través del Juicio de Amparo. En 2007, por ejemplo, la comunidad mixteca de Mininuma (Guerrero), respaldada jurídicamente por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, interpuso una demanda de Amparo Indirecto en la que solicitó la protección de su derecho a la salud contra una resolución administrativa cuyo efecto final fue interpretado como la vulneración directa de ese derecho. Eventualmente, un Juez de Distrito, “siguiendo una tradición inexplicable de los tribunales mexicanos” (Gutiérrez y Rivera: 14), emitió un fallo favorable, en el que no sólo invocó leyes mexicanas, sino también algunos tratados internacionales. Este ejemplo, considerado como un caso emblemático en la exigibilidad de los DESCAs, muestra cómo el Poder Judicial mexicano cuenta también con las herramientas procesales para tutelar el derecho a la alimentación, aun cuando el juicio de amparo no fue diseñado para ser invocado de forma colectiva, como ocurrió en este caso.

La omisión del poder judicial en materia de derechos sociales como el derecho a la alimentación no tiene que ver esencialmente ni con la falta de una base jurídica ni con la ausencia de herramientas procesales. Se trata de una omisión de carácter político que muy posiblemente se explica por las propias actitudes y creencias de las autoridades judiciales. En general, los jueces brasileños y mexicanos, como ocurre también en muchos otros países, han dado una atención limitada a los DESCAs, al centrarse desproporcionadamente en la defensa de los derechos civiles. Para el caso de los primeros, los jueces suelen considerar que atender la situación de vulnerabilidad y pobreza de ciertos grupos sociales está exclusivamente dentro del campo de las políticas públicas, mientras que el cumplimiento de tratados internacionales o de normas de tipo programático exige “una política pública que involucre decisiones de conveniencia y oportunidad propias del Poder Ejecutivo” (Maia, 15/11/02).

Además, pareciera existir un conocimiento limitado sobre el contenido normativo de los derechos humanos (en particular de los DESCAs) y las obligaciones que como miembros del Poder Judicial o de los órganos autónomos de Estados de sus respectivos países tienen en el ámbito internacional. Esta situación genera una “falsa idea” de que el cumplimiento de los pactos internacionales es sólo obligación del Poder Ejecutivo, cuando en realidad involucra a los tres poderes del Estado (Maia 15/11/02). El Poder Judicial, además, ha sido renuente a tomar acciones que obliguen al Ejecutivo a garantizar derechos económicos y sociales, por considerar que no debe interferir en acciones de política pública que puedan tener implicaciones presupuestarias y financieras (FAO y ABRANDH, 2011).

²⁷ Un ejemplo exitoso de *Acción Civil Pública* obligó al Ejecutivo Federal a garantizar tratamientos costeados por el Estado a los portadores de VIH, lo que llevó a adoptar una exitosa política pública que hoy es ejemplo a nivel mundial.

RECUADRO 4
BRASIL: EJEMPLOS DE CASOS DE EXIGIBILIDAD DEL DERECHO
A LA ALIMENTACIÓN

Ministerio Público de Alagoas vs. Municipalidad de Maceió (2007)

En 2007 el Ministerio Público (MP) del estado de Alagoas promovió ante el Poder Judicial una Acción Civil Pública (ACP) en contra del Gobierno Municipal de Maceió, capital de ese estado, por vulnerar los “derechos difusos y colectivos” de niños y adolescentes que residían en las comunidades de Sururu de Capote, Mundaú, Torre y Muvuca, establecidas a la orilla de un lago.

Para integrar las evidencias del caso, el MP utilizó una encuesta elaborada por organizaciones de la sociedad civil a los habitantes de las comunidades afectadas y reunió un conjunto de indicadores de carencias socio-económicas y nutricionales. Con la información recabada demostró que en dichas comunidades no existían políticas públicas en materia de alimentación, salud, trabajo y recreación, entre otras (FAO y ABRANDH 2011:28). El Poder Judicial juzgó procedente interponer la acción en contra del Gobierno Municipal de Maceió, el cual se vio obligado a tomar medidas para dar cumplimiento al derecho a la alimentación, así como otros derechos de esas poblaciones.

La Acción Civil Pública y la propia Sentencia se fundamentaron en normas nacionales e internacionales de derechos humanos, desde la Constitución brasileña hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pasando por el propio PIDESC.

La experiencia ha sido considerada como una acción pionera en la exigibilidad de los derechos humanos para las comunidades en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en Brasil, como lo han señalado organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

Ministerio Público Federal vs. Programa Nacional de Alimentación Escolar (2001)

El MP realizó una investigación civil pública sobre el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), luego de que el gobierno federal suspendiera la entrega de recursos para la compra de alimentos en 700 municipios del país por incumplimiento en la presentación de cuentas.

El MP consideró que dicho incumplimiento, a pesar de constituir una falta, no debía ser razón para negar el derecho a la alimentación de casi 2 millones y medio de niños. La instancia solicitó que mientras se realizaban las investigaciones correspondientes se normalizara el funcionamiento del PNAE en los municipios afectados.

Ministerio Público vs. Ministerio de Salud (2002)

Derecho a la alimentación de pueblos indígenas, Rio Grande do Sul

El MP solicitó al Ministerio de Salud realizar un registro de todos los niños indígenas en situación de inseguridad alimentaria en el estado de Rio Grande do Sul y ampliar los beneficios del programa de transferencia condicionada de ingreso, Beca Alimentación (más tarde subsumido por Beca Familia o Bolsa Familia), a quienes así lo requerían.

Derecho a la alimentación de niños y niñas, Rio Grande do Sul (2003)

El MP solicitó también al Ministerio de Salud ampliar los beneficios del programa Beca Alimentación a por lo menos 7.386 niños en situación de riesgo nutricional identificados previamente por la alcaldía de Porto Alegre.

Fuente: ABRANDH y CERESAN, 2010:63; De Shutter, 2009:8; FAO, 2004; FAO y ABRANDH, 2011:28; Gordillo y Gómez, 2005:100.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E INSTITUCIONES

En esta sección se abordan algunas de las políticas públicas, programas e instituciones más importantes para la satisfacción del derecho a la alimentación. Como se muestra en la primera parte de este estudio, en México y en Brasil —al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos— la principal dificultad para garantizar el derecho a la alimentación está íntimamente asociada al hecho de que una porción significativa de la población carece de ingresos suficientes para acceder a los alimentos en cantidad suficiente y de calidad. Por ello, esta sección se concentra esencialmente en aquéllas políticas y programas orientadas a satisfacer el acceso económico a los alimentos. El presente análisis aborda esencialmente las políticas que se han puesto en práctica durante las dos últimas décadas, con un corte temporal que llega a 2010. No se examinan en este estudio las políticas recientemente adoptadas por los gobiernos actuales (Dilma Rousseff en Brasil y Enrique Peña Nieto en México).

Se analizan principalmente las políticas salariales, agrícolas y de asistencia social, y se pone especial énfasis en los dos programas de transferencia condicionada (PTC) más importantes de ambos países: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), en México —antes PROGRESA—, y el Programa Bolsa Família (o Beca Familia, PBF) en Brasil. Se abordan también, aunque con menor amplitud, los dos programas de fomento agropecuario de mayor presencia entre los pequeños agricultores: el Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Familiar (PRONAF), en Brasil, y el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO. Aunque se hace mención a otros programas, el énfasis está en los aquí mencionados, cuyo peso presupuestal es más significativo.

En la primera sección se examina la política salarial en México y Brasil con sus implicaciones para la realización del derecho a la alimentación. En la segunda se aborda la política agrícola en ambos países y sus efectos en los pequeños productores, uno de los grupos más vulnerables a la pobreza, el hambre y la desnutrición. La tercera sección analiza la política social y de asistencia social a partir de un enfoque que resalta la importancia de contar con políticas de protección con objetivos universales. Al final, la cuarta sección analiza los programas de transferencia condicionada de ingresos a la luz del enfoque de derechos y, en particular, del derecho a la alimentación.

A. POLÍTICA SALARIAL

La política salarial es una de las herramientas de mayor relevancia para garantizar el derecho a la alimentación, en tanto incide directamente en el ingreso de los trabajadores. En particular, es sabido que existe una sincronía entre los movimientos del salario mínimo y la proporción de personas bajo línea de pobreza,²⁸ y también que el valor del salario mínimo incide en la capacidad de adquirir una canasta básica. Las constituciones de México y Brasil reconocen la importancia del salario mínimo y establecen que éste debe ser suficiente para garantizar las necesidades básicas de los trabajadores, como se menciona en el segundo apartado de este estudio.²⁹

En Brasil, la fijación del salario mínimo es particularmente importante porque se utiliza como base para calcular un conjunto amplio de beneficios sociales de los que se habla más adelante en este estudio como el Beneficio de Prestación Continuada (BCP), el seguro de desempleo o las propias

²⁸ Según cálculos de Côrtes y de Moura (2005:49), por cada 10% de aumento real del salario mínimo la proporción de pobres calculada con base en renta del trabajo podría caer en 1,2%.

²⁹ De hecho, la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en establecer a nivel mundial un marco legal relativo a la incumbencia del Estado en esta materia (Reyes, 2011).

transferencias del programa Bolsa Familia. Por ello, los aumentos en el salario mínimo tienen un impacto en la reducción de la pobreza, no sólo a través del ingreso proveniente del trabajo formal,³⁰ sino también entre los trabajadores informales y los desempleados favorecidos por las mencionadas políticas.³¹ Aunque en México el salario mínimo no tiene el mismo nivel de incidencia que en Brasil, también es un parámetro importante para definir transferencias, tanto federales —como ocurre en el caso del programa Oportunidades— como de las distintas entidades federativas (Calderón 09/04/13). La importancia del salario mínimo tampoco puede soslayarse si se considera que al menos 13,6% de la población ocupada del país percibe hasta un salario mínimo (CAM, 2011:4–5) y 49 % de los ocupados se encuentran dentro del nivel de ingreso de 0 a 2 salarios mínimos diarios (CAM, 2011:4–5).

Tradicionalmente, el salario mínimo ha sido insuficiente en ambos países para dar cumplimiento a la obligación constitucional de satisfacer las necesidades vitales de los trabajadores y sus familias, incluida la alimentación. En Brasil, su valor real, que alcanzó el nivel más alto en la década de los sesenta, inició una fase de deterioro a partir de 1964 que se agudizó después de 1985. A partir de mediados de los noventa, sin embargo, el valor del salario comenzó a recuperarse tímidamente, aunque gracias al control inflacionario más que a sus exiguos incrementos nominales. Sólo después del segundo año de gestión de Lula da Silva se ha podido apreciar una recuperación marcada del salario mínimo, como se observa en el gráfico 7.

En México, por su parte, el valor del salario mínimo creció de forma continua durante los años del Modelo de Desarrollo Estabilizador; pero inició una fase descendente a partir de 1976, al punto que para 2011 se había reducido a una cuarta parte de su valor. Si a partir de 1976 no se hubiera presentado una pérdida del poder adquisitivo como ocurrió, en 2011 sería de \$6,984 pesos mensuales, en lugar de \$1.746 como de hecho lo fue (Reyes, 2011:18). El contraste con Brasil se ha acentuado en los últimos años. Entre 1995 y 2007, mientras el valor del salario mínimo se incrementó allí en un 77% (Domínguez y otros, 2011), en México se contrajo en un 29,81% entre 1995 y 2010.

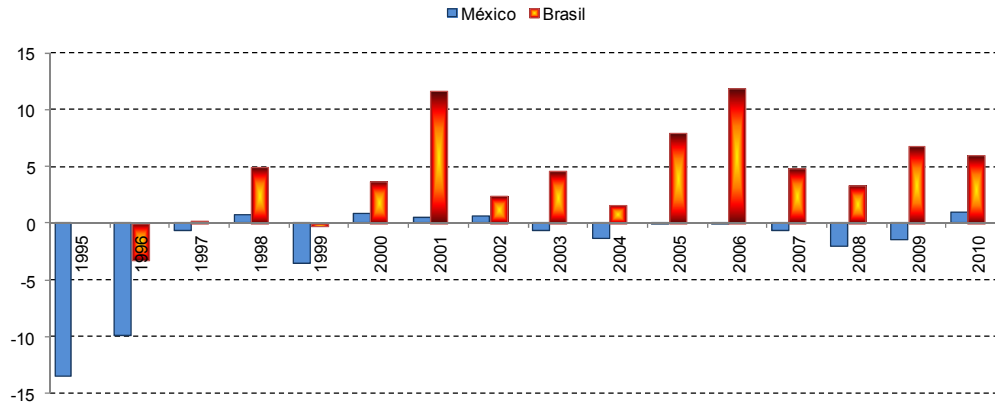
Es sabido que en México la capacidad del salario mínimo para adquirir una canasta básica se ha debilitado considerablemente durante la última década. Mientras en el entorno urbano se podían adquirir en el año 2000 1,69 canastas (en el supuesto de que se invirtiera el salario íntegro en la compra de la canasta básica), para 2009 la capacidad adquisitiva había caído a 1,61 canastas, el equivalente a una reducción del 5,9% (Reyes, 2011:9). Distinto es lo ocurrido en Brasil donde, mientras en 2001 se podían comprar 1,52 canastas con un salario mínimo, en 2009 ya podían comprarse 2,29 canastas (Domínguez y otros, 2011).³²

³⁰ En Brasil, el salario mínimo impacta en el salario de varios trabajadores, cuyo valor se establece en múltiplos de un salario mínimo legal.

³¹ Un estudio señala que el 66% del impacto del salario mínimo en la reducción de la pobreza a través del trabajo se registra en los informales y por su uso como numerario en la fijación de salarios, mientras que al menos un 73% de los efectos del salario mínimo sobre la indigencia ocurre por vías alternativas a la laboral como las previsionales (Côrtes y de Moura, 2005:50).

³² Es importante mencionar, sin embargo, que estos datos no son directamente comparables, dado que el cálculo de la canasta básica no se lleva a cabo de la misma forma en ambos países (véase Domínguez y otros, 2011).

GRÁFICO 7
MÉXICO Y BRASIL: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL SALARIO
MÍNIMO REAL, 1995–2010



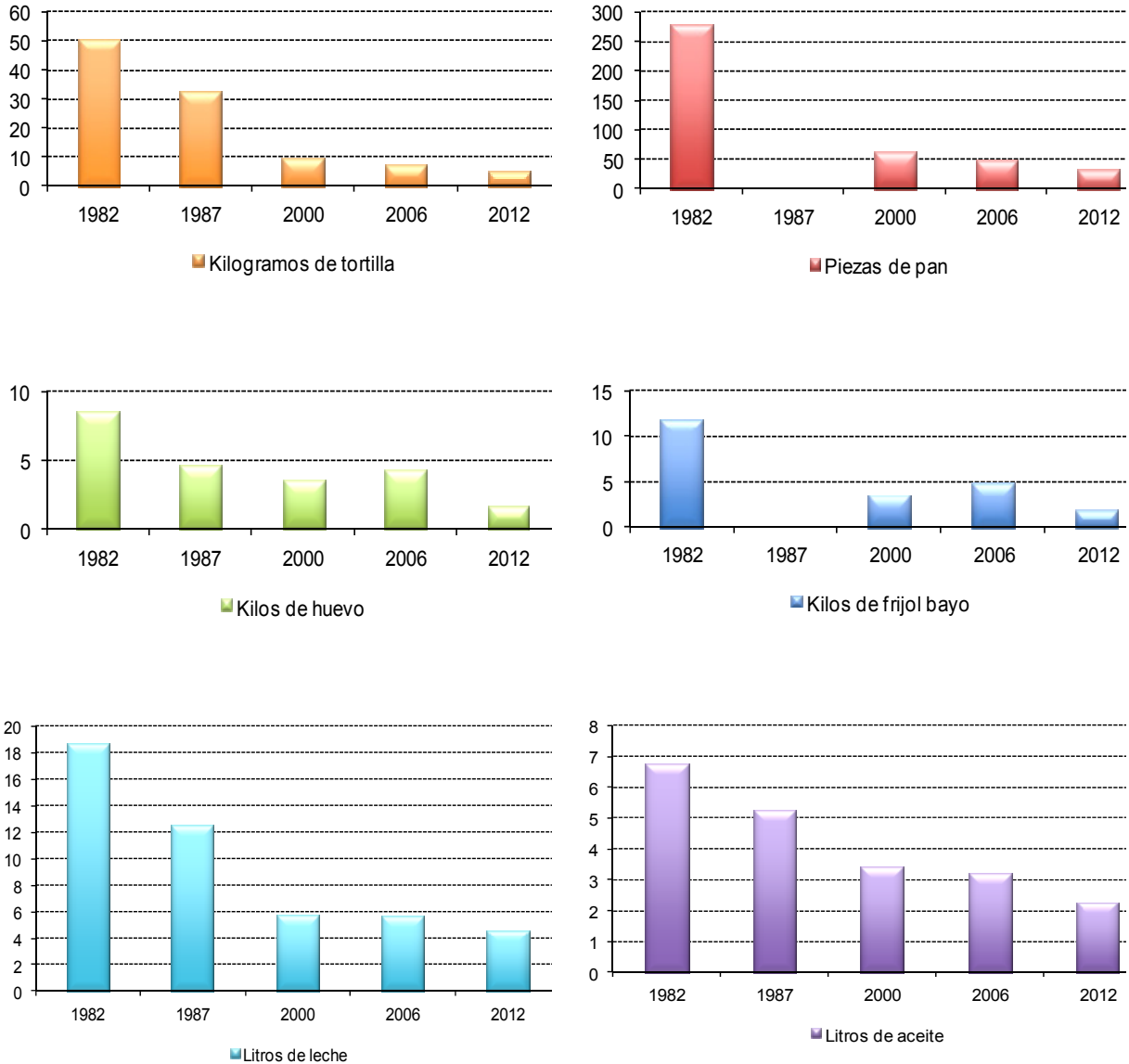
Fuente Brasil: Ministerio del Trabajo y Empleo, en Domínguez y otros, 2011.

México: Cálculos del autor realizados a partir de la serie sobre el salario mínimo real de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 1994-2013 (http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_real.pdf (01/05/13)).

Para medir el poder adquisitivo del salario mínimo, el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM ha elaborado también una estimación sobre el poder de compra del salario mínimo, a partir de lo que denomina la “Canasta Básica Recomendable” (CAR) para que una familia de cinco personas satisfaga sus necesidades nutricionales básicas. A fin de que ello sea posible, según el CAM, el salario mínimo en México debería ser de \$183,59 pesos diarios, muy por encima de los \$64,76 pesos fijados para la Zona “A”, la más alta del país. En ese contexto, sólo el 33,95% de quienes perciben hasta un salario mínimo podrían consumir esa canasta ideal. La pérdida del poder adquisitivo del salario es aún más visible cuando se observa la cantidad de alimentos básicos que se podían comprar con un salario mínimo en 1982 y las que se pudieron comprar en 2012, como muestra el gráfico 8.

En su reporte de misión a México, el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación expresa su preocupación frente al hecho de que en este país “no se cumpla el mandato constitucional de que el salario mínimo esté en conformidad con el costo de la canasta básica” ni se permita a los trabajadores “vivir y asegurar la vida de sus familias”, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del PIDESC (De Schutter, 2012:11). Buena parte de las resistencias a incrementar el salario mínimo, tanto en México como en Brasil, tienen que ver con sus efectos macroeconómicos. En México se suele afirmar que los aumentos salariales son causantes de incrementos inflacionarios. Sin embargo, el caso brasileño podría ser la demostración de que éste no es necesariamente el caso, pues entre 2004 y 2009, mientras ese país aplicaba una política salarial a la alza, la inflación se redujo considerablemente y no llegó a ser mucho más alta que en México (Domínguez y otros, 2011).

GRÁFICO 8
MÉXICO: ALIMENTOS BÁSICOS QUE SE PUEDEN COMPRAR CON UN SALARIO MÍNIMO



Fuente: Elaborado por el autor a partir de CAM, 2012.

El déficit fiscal es otra preocupación importante, y no necesariamente infundada. En Brasil, el salario mínimo suele tener efectos deficitarios no sólo porque determina el salario de los trabajadores públicos, sino también un conjunto de beneficios sociales, como ya se mencionó. El efecto principal en el déficit, sin embargo, tiene que ver con la seguridad social a la cual el salario mínimo está directamente asociado y que impactan una porción muy elevada de las cuentas nacionales (Côrtes y de Moura, 2005:14). Por ello, el Ministerio de Finanzas brasileño, preocupado con el balance fiscal, ha sido

tradicionalmente renuente a que se produzcan incrementos elevados del salario mínimo (Gómez, 2013:154).

Existen importantes diferencias en los criterios a partir de los cuales se define el salario mínimo en México y Brasil. Desde los años ochenta su valor en México no sólo se fija a partir de la inflación esperada para el año siguiente (la cual, por lo general, ha sido inferior a la inflación real), sino también a partir de una relación inversa entre productividad y salario. Esta política ha repercutido seriamente en la pérdida del poder adquisitivo tanto vía salario real como a través de aumentos en la productividad, ya que los trabajadores no sólo pueden comprar menos con su salario, sino que además pierden “posición relativa a nivel social” debido al aumento en la productividad (Reyes, 2011:16).³³

Distinta es la situación en Brasil, donde el salario mínimo no sólo se establece partir de metas de inflación: también considera la productividad alcanzada. Ello ha sido posible gracias a una política que ha priorizado el aumento salarial como parte del impulso a toda la economía (Domínguez y otros, 2011:91), así como a un acuerdo en donde los empresarios aceptaron ceder la mitad de los aumentos en productividad para financiar aumentos salariales (Reyes, 2011). Con ello, desde 2003, la relación de los salarios reales con la productividad ha sido positiva.³⁴ En 2007, además, el gobierno de Lula, en negociación con el sector empresarial y las centrales sindicales, estableció una fórmula a partir de la cual el ajuste en el valor del salario mínimo se realiza a partir de la variación real del PIB y la variación del INPC (Domínguez y otros, 2011: 91; Gómez, 2013:155).

La diferencia entre los criterios para fijar el valor del salario en México y Brasil y el comportamiento que ha tenido del salario mínimo real en la última década —con aumentos importantes en Brasil y una contracción en México— sugieren una cuestión que debe ser explorada en detalle: la incidencia de la política económica y sus paradigmas en la realización de derechos humanos económicos y sociales como el derecho a la alimentación.

B. POLÍTICA AGRÍCOLA

La Observación General 12 llama la atención sobre la necesidad de que los esfuerzos para garantizar el derecho a la alimentación den prioridad a los sectores más vulnerables de la población (CDESC, 1999, párrafos 13 y 28) y, en caso necesario, que se dediquen más recursos a grupos que han sido tradicionalmente desatendidos (CDESC, 2009, párrafo 39). En México los programas sociales y las políticas orientadas a mejorar el consumo alimentario han logrado en general llegar a la población en pobreza y con problemas de desnutrición, a pesar de sus errores de inclusión y exclusión. Sin embargo, existe un rezago importante en los programas de apoyo a la producción agrícola, los cuales no sólo concentran una proporción menor del presupuesto total destinado a programas alimentarios,³⁵ sino que en la mayor parte de los casos no se

³³ Según cálculos de Reyes (2011:16), de 1993 a 2008, por cada aumento de la productividad en 1% en México hubo una disminución en el salario real del 0,20%.

³⁴ Por cada punto porcentual en el aumento de la productividad social en Brasil, el salario real ha aumentado 1,4% (Reyes, 2011:17).

³⁵ Según cálculos de Ávila y otros (2011:220), en 2010 el 60% del presupuesto ejercido en programas alimentarios se orientó a políticas destinadas al consumo, el 30% a políticas vinculadas con la producción de alimentos y el restante a programas para garantizar la sanidad e inocuidad (Ávila y otros, 2011:220).

dirigen a los productores más pequeños, una gran parte de los cuales se encuentra en situación de pobreza alimentaria (Ávila y otros, 2011:222).³⁶

Las políticas de apoyo al campo en México han dejado de lado a los agricultores de subsistencia, al concentrar sus beneficios en los grandes productores comerciales del norte (CEPAL, 2006:155). En las últimas décadas, los responsables de formular políticas han relegado a los productores campesinos a los programas de asistencia social, antes que verlos como parte integral de una estrategia de desarrollo económico. Incluso, como señala Ávila y otros (2011:209), los instrumentos de planeación orientados a establecer acciones para llevar alimentos del sector rural a la “mesa de los mexicanos” no han priorizado la producción de alimentos en las áreas con problemas de pobreza alimentaria.

A pesar de ser uno de los más altos de América Latina, el gasto en el sector agrícola mexicano es altamente regresivo. Los municipios más pobres del país reciben una parte muy modesta de los fondos públicos para agricultura. En 2010, por ejemplo, sólo el 30% del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) se asignó a productores en municipios clasificados como de Alta Marginación y tan sólo un 6% a los Muy Alta Marginación, a pesar de que entre estos dos habita el 80% de la población rural del país (Robles, 2010). Un estudio del Banco Mundial señala que el nivel de regresividad del gasto en agricultura en México es tan pronunciado que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural (BM, 2009).

Otros estudios muestran también como la mayor parte de los programas agrícolas en México simplemente no se plantean promover la equidad. Un buen ejemplo es el Programa Ingreso Objetivo —que ofrece un subsidio equivalente a la diferencia entre un precio garantizado y el precio local de tierras cosechadas—, el cual se concentra en los agricultores comerciales más grandes y en los estados agropecuarios más ricos, sin llegar a los agricultores de subsistencia (OCDE, 2006:165). Pero incluso otros programas que han tenido entre sus objetivos formales beneficiar a los grupos de menores ingresos cumplen con estos propósitos de manera marginal. El Programa de Desarrollo Rural (PDR) instrumentado por SAGARPA, por ejemplo, sólo llegó a gastar en 2004 un tercio de su presupuesto en comunidades de Alta Marginación y tan sólo 2% en las de Muy Alta Marginación (FAO, 2005; BM, 2006, citado en OCDE, 2006:163).

Hasta el menos regresivo de los programas de apoyo al campo, PROCAMPO, ha sido incapaz de dar suficiente prioridad a los pequeños agricultores y el principio de equidad ha estado comprometido. PROCAMPO es un programa de apoyo directo al ingreso vía subsidio a los productores rurales instaurado en 1993 cuyo propósito es compensar a los productores por la liberalización comercial y asimismo promover la reconversión productiva hacia cultivos rentables de acuerdo con las condiciones del mercado. Aunque se trata del programa agrícola que llega a una mayor cantidad de productores de bajos ingresos (1,6 millones de productores de bajos ingresos de un total de 2,5 millones de beneficiarios), en su forma de asignar recursos no es un programa progresivo porque está diseñado para pagarle más a quienes poseen más tierra (Fox y Haight, 2010; Robles y Ruiz, 2012).

El origen del problema de PROCAMPO deriva del no haber establecido un techo máximo en los pagos que podía recibir cada productor, con lo que terminó por favorecer a los productores con más tierras. Según Gustavo Gordillo (01/03/13), Subsecretario de Agricultura y Reforma Agraria entre 1988 y 1994, antes de la creación de PROCAMPO se propuso limitar a 20 hectáreas el techo máximo para sus

³⁶ Mientras los programas sociales llegan a alrededor de nueve millones de hogares con carencias alimentarias o nutricionales, los productivos sólo alcanzan a 1,5 millones de productores, de los cuales 85% no son pobres (Robles, 2010).

beneficiarios. Sin embargo, por presiones políticas se terminó por elevar ese techo a 100 hectáreas, con lo que el programa acabó por beneficiar más a los grandes productores que a los pequeños. Actualmente, si bien casi la mitad de los agricultores que se benefician de este programa tiene menos de dos hectáreas, dicho grupo obtiene sólo 13% de las transferencias, cuando el 3,8% de los productores con más de 18 hectáreas captura el 33% de los beneficios.³⁷ Se calcula que entre 1994 y 2008, del total de recursos entregados por PROCAMPO, 44% se concentraron en el 5% de los agricultores más ricos, los cuales no necesariamente requerían de dichos apoyos. En contraste, el 80% de los beneficiarios del programa apenas recibió el 27% de los recursos totales entregados (Merino, 2010:64).

En su Observación General 3 el CDESC plantea que, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos que enfrenta una nación también impone varias obligaciones con efecto inmediato. Una de ellas, consiste en que los Estados se comprometen a garantizar que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación (CDESC, 1990). Este precepto no parece haberse cumplido en el caso del PROCAMPO, ni de la mayor parte de los programas rurales en México. El PROCAMPO no se ajusta a los principios de equidad y no discrimina porque excluye a importantes segmentos de la población, especialmente a los más pobres de los pobres. Por ejemplo, este programa sólo llega al 7% de los que tienen menos de 1 hectárea, al 19% de los que tienen entre una y dos hectáreas y al 39% de los que tienen de 2 a 5 ha (Fox y Haight, 2010:20–1), a pesar de que todos ellos están entre sus supuestos beneficiarios. Además, el programa por definición excluye a los jornaleros agropecuarios sin tierra (OCDE, 2006:160).

No cabe duda que la omisión más evidente de la política agrícola en México tiene que ver con los agricultores de subsistencia, uno de los sectores más vulnerables a la extrema pobreza el hambre y la desnutrición. Como señalan Robles y Ruiz (2012), en las definiciones de población objetivo de SAGARPA, los productores de pequeña escala ni siquiera se definen de forma específica o se mencionan de forma muy vaga. Aunque existen algunos programas que se orientan a la agricultura de pequeña escala en México, tanto su cobertura como su alcance son muy limitados (Ávila y otros, 2011:207–8, 222).³⁸ De hecho, el presupuesto asignado a los programas que se orientan a la agricultura de subsistencia en México no representa más que el 4,5% del presupuesto asignado a la SAGARPA (Robles y Ruiz, 2012:59).³⁹

México tampoco ha contado hasta ahora con un programa de crédito rural de envergadura orientado a atender a los pequeños agricultores. Como señala un estudio de la OCDE (2006:85), las políticas crediticias en el país difícilmente llegan a los pequeños agricultores, ya que, tradicionalmente, los agentes financieros sólo los conceden cuando pueden asegurarse fondos a través de una hipoteca,

³⁷ Los grandes productores en el decil superior de ingresos del ámbito rural obtienen una participación desproporcionada (35%), cuando la distribución es pareja para el otro 90% (OCDE, 2006).

³⁸ El más importante de los programas dirigidos a la agricultura de subsistencia es el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Este programa ha sido importante para “integrar el apoyo al consumo y la producción de alimentos de las familias rurales en zonas de Alta y Muy Alta Marginación”, así como para colocar la seguridad alimentaria en la agenda nacional. El programa tiene la virtud de ser el único que trata de vincular el consumo y producción de alimentos por parte de la población rural que padece inseguridad alimentaria. Los alcances del PESA son limitados si se considera que en 2008 el programa llegó aproximadamente a 50.000 familias en localidades rurales clasificadas de Alta o Muy Alta Marginación y los recursos asignados a él significaban menos del 2% del presupuesto destinado a programas alimentarios (Ávila y otros, 2011:196, 207).

³⁹ Los otros programas orientados a la pequeña agricultura son el Programa de Agricultura de Autoconsumo, Apoyo a Pequeños Productores hasta tres hectáreas, Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación y el Fondo para Acciones de Alimentación en Concurrencia en Zonas de Alta y Muy Alta Marginación.

endoso u otra garantía financiera. Ni siquiera el desaparecido Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), supuestamente encargado de canalizar créditos a los productores pequeños y medianos, llegó a cumplir con ese objetivo,⁴⁰ como tampoco ha sido el caso de su sucesor, Financiera Rural, a pesar de contemplar a los pequeños productores rurales.⁴¹ En general las políticas agrícolas instrumentadas en México han dado muy poca importancia a los llamados a brindar apoyo a la agricultura familiar formulados por parte de organismos multilaterales como el Banco Mundial o la FAO, la cual en su Conferencia Regional de 2010 realizó un exhorto a fortalecer la capacidad productiva de los pequeños productores y garantizar su seguridad alimentaria (Ávila y otros, 2011:211).

Distinto es lo que ha ocurrido en Brasil, donde se ha venido creando una conciencia cada vez más amplia sobre la importancia de la agricultura familiar y su relevancia para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional en el país. El gasto agrícola en esa nación también ha sido históricamente regresivo, con un sesgo marcado a favor de los grandes productores. Sin embargo, en los últimos años la promoción a la agricultura empresarial de exportación ha venido coexistiendo con una política de desarrollo rural que cada vez brinda más atención a los pequeños agricultores (Bateman, 2013).

En el organigrama institucional brasileño existe hoy un ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), volcado esencialmente a promover las grandes explotaciones agrícolas, y un Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), creado en 2000 para promover la pequeña agricultura y viabilizar a los asentados de la reforma agraria. Aunque el presupuesto del MDA todavía representa la mitad que el del MAPA,⁴² los recursos del primero crecieron más del 300% entre 2004 y 2013. El grueso de este incremento presupuestal tiene que ver con los recursos destinados al PRONAF, enfocado en su mayor parte a la concesión de crédito, y otras políticas orientadas a promover a los pequeños agricultores en unidades productivas familiares como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA, véase el recuadro 5).

Con la creación del PRONAF en 1996 Brasil comenzó a instrumentar una política específica direccionada a los agricultores familiares del país que permitió a una porción importante de ellos a acceder al crédito bancario por primera vez (Abramovay y Piketty, 2005:53). Para 2009/2010 este programa llegó a beneficiar a 2,2 millones de agricultores familiares en todo el país (Sanchez y Alceu, 2010:196). A diferencia de PROCAMPO en México, este programa destinado a la agricultura familiar estableció desde el principio un techo máximo de tierras, e incluso un límite de ingresos. A partir de 2006, además, la categoría de agricultor familiar se definió claramente en la legislación, con lo que quedó firmemente establecido el tipo de productores que se buscaba atender a través de políticas específicas.⁴³

Aunque en un principio el programa benefició especialmente a los agricultores mejor posicionados para acceder al crédito, en los años siguientes las autoridades han venido desplegando

⁴⁰ En la práctica, como señala Gordillo (01/03/13), BANRURAL funcionó como “un banco de las clases medias”, cuyas políticas crediticias no llegaban a los ejidatarios y cuyos recursos eran sistemáticamente desviados para objetivos político-electorales y prácticas de corrupción (Santoyo y otros, 1996).

⁴¹ Las actuales reglas de operación de Financiera Rural contemplan apoyos para los pequeños agricultores de forma explícita (Véase SHCP 2013).

⁴² En 2013 el presupuesto del MAPA ascendió a 4,42 mil millones de dólares, mientras que el MDA recibió alrededor de 2,28 mil millones en 2013 (Bateman y Brochardt, 2013:5).

⁴³ La ley de Agricultura Familiar (11.326) define agricultor familiar como aquel que no detenta un área mayor a cuatro “módulos fiscales”, utiliza fundamentalmente la mano de obra familiar para impulsar su negocio (permitiendo emplear, como máximo, dos asalariados permanentes), y cuyo ingreso familiar se deriva predominantemente (al menos un 80%) de actividades económicas que tienen origen en el propio establecimiento agropecuario (Abramovay y Piketty, 2005:60; Sanchez Peraci y Alceu Bittencourt, 2010:194).

esfuerzos para llegar a los agricultores de más bajos ingresos y a ciertos grupos especialmente vulnerables. En 1998, por ejemplo, se creó una nueva línea de crédito orientada a los agricultores familiares más cercanos a la línea de pobreza con mayores facilidades crediticias y a menores tasas de interés (Abramovay y Piketty, 2005:63). Durante el gobierno de Lula da Silva se crearon también líneas para asentados de la reforma agraria, para quienes habitan en la región semiárida del Nordeste —la más afectada por las sequías—, así como para los agricultores perjudicados por la construcción de embalses. Se creó también el PRONAF Mujer, para promover las iniciativas de las mujeres que residen y trabajan en el área rural.

Distintas evaluaciones al PRONAF muestran que este programa ha logrado llegar a los agricultores familiares con un número de desvíos de su universo objetivo poco significativo (Abramovay, 1999; Belik, 1999, Silva, 1999, en Abramovay y Piketty, 2005:61). Aun así, el programa todavía enfrenta retos importantes para llegar a algunos de los estados más pobres del país, especialmente en el Nordeste, que tienen un número importante de agricultores familiares como Bahía, Ceará, Pernambuco, Maranhao, Piauí y Alagoas (Zaar, 2011).

En la última década ha quedado de manifiesto el liderazgo y la voluntad política para ampliar los recursos destinados a este programa, cuyos recursos se incrementaron de forma escalonada entre 2003 y 2010, al pasar de 2,4 mil millones de Reales en la cosecha 2002/2003 a 17 mil millones en 2009–2010 (un aumento de 362%). Sin embargo, el PRONAF todavía enfrenta retos importantes. Uno de ellos es alcanzar el universo total de los agricultores familiares. Según el Censo Agropecuario de 2006, había en el país 4.367.902 de ellos (Sanches y Alceu, 2010:306). Los cálculos más modestos indican que menos del 20% consiguieron créditos, aunque cifras oficiales reportaban una cobertura del 40% (Zaar, 2011).

Además, los recursos que se destinan a la agricultura familiar vía crédito siguen estando muy por debajo de los que captura la agricultura empresarial, pues el PRONAF sólo representa un 13% del crédito agrícola en el país (Banco Central, 2009). Los datos del Censo Agrícola de 2006 mostraban que los grandes terratenientes brasileños, dueños únicamente del 1% de los establecimientos rurales, obtenían el 43% de todo el crédito agrícola, mientras los campesinos que poseen menos de 100 hectáreas (una medida de tierra menos significativa que en México), equivalentes al 88% de los establecimientos, reciben únicamente el 30% (en De Schutter, 2009:15).

En cualquier caso, las políticas para promover la agricultura familiar se siguen multiplicando. Como parte de una estrategia integral para asegurar la seguridad alimentaria y fortalecer la agricultura familiar en el contexto de la crisis alimentaria, se creó en 2008 una línea de crédito denominada *PRONAF Más Alimentos* para financiar proyectos de inversión para aumentar la producción de alimentos con bajas tasas de interés y cómodos plazos para su devolución. Se creó también un programa de garantía de precios específicamente direccionado a los agricultores familiares, el Programa de Garantía de Precios para la Agricultura Familiar, que por su naturaleza también contrasta con programas que se concentran en los agricultores más fuertes como es Ingreso Objetivo en México.

Mención especial merece el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), una acción del gobierno brasileño orientada a viabilizar la comercialización de productos provenientes de la agricultura familiar a través de compras gubernamentales (véase el recuadro 5).

RECUADRO 5
EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS EN BRASIL

Para fortalecer la agricultura familiar el gobierno de Lula da Silva creó en 2003 el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), una acción orientada a viabilizar la comercialización de productos provenientes de ese sector que tiene una importante incidencia en la realización del derecho humano a la alimentación de los agricultores más pobres. A través de este programa se proveen fondos a cooperativas y asociaciones para que acumulen reservas de alimentos que les permitan almacenarlos para venderlos después de las cosechas, cuando la oferta escasee y el precio de mercado sea más favorable.

El PAA adquiere productos directamente de los agricultores familiares o de sus asociaciones y cooperativas a fin de formar stocks públicos que son utilizados para realizar donaciones a personas en situación de inseguridad alimentaria o que son atendidas por programas sociales locales, ligados a instituciones como guarderías, escuelas, cocinas comunitarias, restaurantes populares o entidades asistenciales y de beneficencia. Los alimentos se compran a los agricultores familiares de todo el país, sin licitación, con precios que no pueden ser superiores ni inferiores a los practicados en mercados regionales. Existe además un límite de compras que se pueden hacer a cada agricultor, mismas que en el año agrícola 2009/2010 no podían ser superiores a R\$8.000 por año.

Una parte muy importante de los fondos que el PAA provee a los gobiernos locales se destina a la compra de alimentos para las escuelas, ya que en virtud de la nueva Ley Nacional de Alimentación Escolar (véase el recuadro 3) al menos 30% de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación que el gobierno federal transfiere a los municipios para alimentación en las escuelas deben ser utilizados para comprar alimentos de la agricultura familiar.⁴⁴ Si se considera que al año se transfieren R\$3, mil millones a estados y municipios para el Programa Nacional de Administración Escolar, el monto de compras a la agricultura familiar no resulta despreciable.

La importancia del PAA radica en vincular la dimensión productiva, donde funciona como una política de estímulo a la agricultura familiar, y la dimensión de la distribución de dicha producción, donde opera como una política social destinada a garantizar que la población cuya seguridad alimentaria está en riesgo, pueda acceder a alimentos en mayor cantidad y de mejor cantidad.

Al igual que otros programas destinados a la agricultura familiar en Brasil, el PAA ha ampliado progresivamente su cobertura y recursos. Desde 2003, el número de familias que venden alimentos a través de este programa se ha duplicado, al pasar de 48.000 familias, con las que contó inicialmente, a 106.000. Por su parte, el presupuesto del programa ha crecido en más del 400%, al pasar de 41,5 millones de dólares en 2003 a unos 227 millones en 2011.

Aunque las cifras de cobertura no son significativas para un país de las dimensiones de Brasil —y probablemente están muy lejos de lo que fueron las políticas de compra a los pequeños productores en México entre 1970 y 1982—, según información oficial las adquisiciones provenientes de la agricultura familiar que se realizan actualmente a 25.000 entidades en todo el país se utilizan para proveer alimentos a 15 millones de personas.

A diferencia de otros programas analizados en este estudio, el PAA ha logrado centrarse en algunos de los sectores más vulnerables, al concentrar a su mayor número de beneficiarios en la región Nordeste, la más pobre del país. En esta región, se calcula que el ingreso de los agricultores familiares que participan en el PAA es hoy casi tres veces mayor que el de quienes no participan. Mientras una gran parte de los agricultores familiares todavía se ven forzados a buscar ingresos en actividades no relacionadas con la agricultura, las evaluaciones del PAA muestran que este programa ha permitido a sus titulares vivir

⁴⁴ Una política similar existe para el caso del Programa de Abasto Rural en México, Diconsa, el cual brinda apoyo a los pequeños productores, de quienes adquirió en 2011 el 31,5% de sus adquisiciones (De Schutter, 2009:10). Sin embargo, no se trata de una política establecida en la ley, por lo que su continuidad está sujeta a la voluntad de los gobiernos.

exclusivamente de los ingresos que obtienen del trabajo agrícola.

Diversas evaluaciones señalan que el programa ha sido eficaz como política para garantizar la disponibilidad de alimentos.⁴⁵ Un estudio muestra, por ejemplo, como entre los participantes del programa en el Nordeste, 43% asegura haber logrado incrementar la producción y 37,2% haber producido una mayor variedad de productos. El PAA también ha posibilitado la creación de canales de comercialización que potencian la agricultura familiar y favorecen su inserción en los mercados locales.

Según un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), aunque varios países han impulsado programas que buscan promover la compra de productos locales por parte del gobierno, “la escala y el perfil del PAA superan a cualquier otro programa de adquisición de alimentos en México y Centroamérica”.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Bateman y Brochart 2013; CONSEA 2010; MDS 2007, y Sanches y Alceu, 2011.

C. POLÍTICA SOCIAL

A partir de la década de ochenta, Brasil y México tomaron caminos divergentes en materia de política social y asistencia. Mientras México dismanteló una política social que se sustentaba en gran medida en la existencia de subsidios generalizados al consumo y comenzó a instrumentar políticas focalizadas, Brasil inició un proceso de democratización (después de 20 años de dictadura militar) que enfatizó la ampliación y universalización de derechos básicos, especialmente en materia de salud, educación y asistencia social, muchos de los cuales se limitaban anteriormente a los trabajadores registrados en la seguridad social. A diferencia de México, que a partir de la crisis de 1982 hizo a un lado el objetivo de dar cobertura universal a las políticas sociales (con excepción de rubros específicos como la educación) y adoptó la focalización como paradigma hegemónico (Hevia 2011:334; Jusidman 07/03/13), la trayectoria en Brasil ha estado marcada por la creación de “una nueva generación de políticas públicas fundamentadas en la protección universal de derechos” (Hevia, 2011:334).

En los años siguientes, cuando Brasil comenzó a traducir en programas y políticas una buena parte de los derechos reconocidos en la Constitución de 1988 y articuló un amplio sistema de protección social, México —más imbuido a las ideas del libre mercado y con un modelo de desarrollo volcado mayoritariamente al sector externo— se enfocó en instrumentar programas específicos de combate a la pobreza o políticas de tipo compensatorio como PROGRESA o PROCAMPO para favorecer a los grupos excluidos del proceso de liberalización comercial analizado en el apartado anterior. Con el paso del tiempo, Brasil fue instrumentando una política social integral, mientras la de México se regía por una visión “más parcial y limitada” (Jusidman, 07/03/13).

Una muestra de la prioridad asignada a la política social en Brasil puede ser el nivel del gasto público social como porcentaje del PIB, el cual representa más del doble que en México. El gasto social per cápita también es significativamente más alto. Si bien es cierto que la recaudación fiscal es tres veces más elevada en Brasil que en México,⁴⁶ el gasto social brasileño también es mayor que el mexicano cuando se calcula como porcentaje del gasto público total. Aunque es cierto que una porción muy importante del gasto en política social en Brasil se dirige al pago de pensiones (que por su naturaleza

⁴⁵ Las distintas evaluaciones sobre el PAA y otros programas a favor de la agricultura familiar pueden consultarse en la página <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/seguranca-alimentar-e-nutricional>.

⁴⁶ En 2010 la recaudación fiscal en Brasil representó el 34,4% del PIB, mientras que en México fue de 10,4% (CEPAL, 2012).

tienen un carácter regresivo), en todos los rubros de política social, Brasil gasta más que México, como puede verse en el cuadro 2. El caso más notable es el de la seguridad y asistencia social, donde el gasto brasileño es casi cinco veces más alto que el mexicano.

CUADRO 2
MÉXICO Y BRASIL: GASTO PÚBLICO SOCIAL, 2012

	México	Brasil
Gasto público social como porcentaje del PIB	11,3	26,2
Gasto público social per cápita	US\$906	US\$1 437
Gasto social como porcentaje del gasto público total	54,9	72,7
Gasto en educación como porcentaje del PIB	3,7	5,6
Gasto en salud como porcentaje del PIB	2,6	5,0
Gasto en vivienda como porcentaje del PIB	1,4	1,9
Gasto en seguridad y asistencia social como porcentaje del PIB	2,8	13,4

Fuente: CEPAL, 2012.

Como resultado del proceso de ampliación y universalización de derechos, Brasil creó el llamado Beneficio de Prestación Continuada (BPC), establecido en la propia Constitución. El BCP asegura un salario mínimo mensual a grupos en imposibilidad de trabajar como son los adultos mayores (más de 65 años de edad) y las personas con alguna discapacidad de cualquier edad que perciban en ambos casos un ingreso mensual inferior a un cuarto del valor del salario mínimo vigente y comprueben no poseer los medios para garantizar su propio sustento ni de forma individual ni por medio del apoyo familiar. Aunque por muchos años el BPC se mantuvo rezagado y sólo fue instrumentado como política pública a partir de 1995, entre 2004 y 2011 casi duplicó su cobertura hasta alcanzar 3,4 millones de titulares (Paes-Sousa y Quiroga, 2011:257).

El Beneficio de Prestación Continuada ha tenido una importancia fundamental como mecanismo para asegurar un ingreso mínimo a grupos en situación de vulnerabilidad. También ha sido un factor importante en la reducción de la extrema pobreza. Según un estudio elaborado por técnicos de IPEA, el BCP fue responsable por el 7% de la reducción en la de la caída de la desigualdad de ingreso entre las familias entre 1995 y 2004 (Soares y otros, 2006) y del 9% sólo entre 2001 y 2004, además de responder por el 14% en la disminución de la proporción entre los ingresos del 20% de los hogares más rico y el 20% de los más pobres (Barros, 2006). Este instrumento ha tenido una importancia fundamental para ampliar el acceso económico a los alimentos, en tanto representa una porción significativa del ingreso de muchas familias.⁴⁷ Existen estudios que muestran, por ejemplo, como la percepción de seguridad alimentaria se incrementa en más de 15 puntos entre las familias que perciben este beneficio con respecto a las que no lo reciben (Datamétrica, 2010, en Paes-Sousa y Quiroga, 2011:262).

Otra política social que ha fortalecido el ingreso de los más pobres en Brasil es el de la pensión a la vejez. En general, las pensiones tienen gran importancia para la seguridad alimentaria, pues benefician a un sector de la población reconocidamente vulnerable para el que muchas veces éstas constituyen su única fuente de ingresos (FAO, 2012:57). En Brasil, el porcentaje de adultos mayores (más de 65 años)

⁴⁷ Se calcula que 95% de los adultos mayores titulares de este derecho contribuyen financieramente con el gasto de los hogares que habitan. Entre las familias donde uno de sus miembros recibe el BPC, este instrumento contribuye, en promedio, con un 77% del presupuesto familiar y, en 45% de los casos, con el 100% (Datamétrica, 2010, en Paes-Sousa y Quiroga, 2011:261).

cubiertos por algún tipo de beneficio de retiro o pensión es casi el doble que México (CEPAL, 2010). Esta diferencia es aún más pronunciada en las zonas rurales.⁴⁸

La expansión del sistema de pensiones no contributivas en el ámbito rural brasileño ha tenido un impacto importante en la reducción de la desigualdad y la pobreza en las zonas más pobres del país (Beltrão y otros, 1999 en WB, 2003; David y otros, 1999 en WB, 2003; Delgado, 1999 en WB, 2003). Tan sólo en el Nordeste, por ejemplo, datos disponibles de 1997 muestran que la pobreza rural era del 57,3% para las familias sin seguridad social y del 43,95 para aquellas con seguridad social (David y otros, 1999 en WB, 2003:219). Vista la diferencia entre el grado de cobertura de pensiones a la vejez —contributivas y no contributivas— entre los dos países, no es de extrañar que en México el 55,1% de los adultos mayores se encuentre en situación de vulnerabilidad, muy por encima de Brasil (17%) y que el 28% de los adultos mayores esté en situación de pobreza, cuando en Brasil sólo es del 4,9% en este sector (CEPAL, 2011:173). En México, donde no existe una ley nacional de seguro de desempleo, los beneficios a los adultos mayores no están amparados constitucionalmente como ocurre en Brasil.

Como forma de atender este problema el gobierno mexicano creó en 2007 el Programa de Atención a Adultos Mayores de Setenta Años, “70 y Más”, para ofrecer pensiones no contributivas y sin condicionalidades a todas las personas que vivan en comunidades de 2.500 habitantes o menos (Levy, 2010).⁴⁹ A través de este programa, que opera por medio de un método de focalización territorial, se suministra a cada persona que reúne los requisitos necesarios una pensión mensual de 500 pesos por medio de una tarjeta bancaria que les permite comprar alimentos y medicinas, así como aportar al gasto familiar. “70 y Más”, como se conoce este programa, no se planteó inicialmente la universalidad, aunque sí una expansión gradual de su cobertura territorial (Yanes, 2012).⁵⁰ En 2010 se reportó que había alcanzado una cobertura de dos millones, con lo que presumiblemente se había atendido al 50% de su población potencial (CONEVAL, 2012:34). Con ello, el porcentaje de adultos mayores sin ningún tipo de cobertura de programas sociales ni de seguridad social bajó de 50,1% en 2006 al 39,5% en 2010 (CONEVAL, 2012:35). Para 2012 finalmente se anunció la intención de alcanzar la cobertura universal a los adultos mayores de 70 años o más, aunque —a diferencia de lo planteado originalmente— sólo se beneficiará a los adultos mayores que no cuentan con una pensión contributiva.⁵¹

1. Programas de transferencia condicionada

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) se han convertido en una de las principales formas de acceso a la alimentación por parte de las familias de más bajos ingresos. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), en México (que inició operaciones en áreas rurales en 1997 bajo el nombre de PROGRESA), y el Programa Bolsa Familia (PBF), en Brasil, lanzado en 2003, constituyen los dos programas sociales con el mayor número de beneficiarios en sus respectivos países; tienen la mayor cobertura territorial (al estar oficialmente presentes en casi en el 100% de los municipios) y

⁴⁸ Según Rofman (2005 en OCDE, 2006:157), mientras en 2005 el 92% de los adultos mayores en zonas rurales de Brasil estaba cubierto por alguna de las instituciones públicas de seguridad social, en México dicha cobertura era inferior al 5%.

⁴⁹ Un programa destinado a los adultos mayores fue instrumentado antes en la Ciudad de México en 2001 y prácticamente alcanzó la cobertura universal en 2003 (Lajous, 2009).

⁵⁰ En sus objetivos originales, como lo delinea el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, se proyectó “[f]ocalizar el apoyo a la población de 70 años y Más, dando prioridad a quienes habitan en comunidades de alta marginación o que viven en condiciones de pobreza” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007:215).

⁵¹ En 2013, el gobierno de Enrique Peña Nieto anunció la pretensión de modificar y ampliar el programa a fin de otorgar una pensión a todos los mexicanos mayores de 65 años de edad que no reciban una pensión contributiva.

concentran más asignaciones presupuestarios que cualquier otro programa de su tipo.⁵² Existen más semejanzas que diferencias entre estos dos PTC. En ambos casos se trata de programas que focalizan sus beneficios en poblaciones en extrema pobreza previamente seleccionadas; que se orientan al desarrollo de capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación y que proporcionan entrega de recursos en efectivo sujetos a una serie de condicionalidades como enviar los niños a la escuela y visitar de forma regular los centros de salud (Cohen y Franco, 2006; Hevia, 2009).⁵³ Incluso si se observa de forma proporcional a la población de ambos países, el número de familias oficialmente atendidas es prácticamente el mismo en términos porcentuales (véase el cuadro 3). Para el caso de Oportunidades, sin embargo, sería aventurado afirmar que el 100% de la población que vive por debajo de la línea de indigencia en México está cubierta por dos motivos: en primer lugar porque el programa no está presente entre las comunidades rurales extremadamente pequeñas y dispersas (las más pobres del país) y tiene una baja cobertura en las ciudades. En segundo lugar, porque —como se explica más adelante— el diseño del programa tiene una concepción altamente punitiva frente al no cumplimiento de las condicionalidades si se compara con Bolsa Familia en Brasil.

Más que programas alimentarios, Progres/Oportunidades y Bolsa Familia fueron creados con el objetivo principal de ayudar a romper con el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Así, ambos programas establecieron una transferencia monetaria a las familias para estimular, a partir de las dos principales condicionalidades, el aumento en la escolaridad y la visita a los centros de salud. Aunque no se trata de programas orientados principalmente a garantizar la seguridad alimentaria —ni existe fuerte evidencia de que lleguen a la mayor parte de la población en situación de inseguridad alimentaria—, los estudios muestran que, por lo general, el consumo de los hogares aumenta como resultado de su participación en estos PTC, lo que hace suponer que han servido para facilitar el acceso a los alimentos por la vía del incremento en el ingreso familiar. Tanto en el caso de Progres/Oportunidades como el de Bolsa Familia, las evaluaciones han encontrado que las familias beneficiadas gastan entre 70% y 80% de las transferencias monetarias en la compra de alimentos,⁵⁴ aunque algunos estudios reportan casi un 90%.⁵⁵ Las evaluaciones muestran también que la diversidad de alimentos consumidos se ha incrementado entre los usuarios de ambos programas (Cecchini y Madariaga, 2011:142; Gutiérrez y Rivera, 2012).⁵⁶

⁵² Oportunidades, en particular, no sólo es el programa que más se focaliza en la población con mayores índices de pobreza, sino también el que presenta la mayor cobertura en las zonas rurales del país, donde casi 75% de los hogares reciben sus beneficios. El PDHO es también el que concentra la mayor asignación presupuestal de todos los programas alimentarios en el país (al punto que en 2010 absorbió el 53% del presupuesto total de estos programas) y es también el que más ha incrementado su cobertura en la última década (Ávila y otros, 2011:162, 165, 219, 220, 221).

⁵³ A pesar de sus similitudes, es posible afirmar que el peso de Oportunidades en el grueso de la política social es mayor que el de Bolsa Familia en Brasil dadas las carencias del sistema de protección social en México. El peso excesivo que ha tenido este programa se pone de manifiesto al observar que, entre 1999 y 2006 fue el único programa social que incrementó su población atendida, cuando el resto disminuyó en términos relativos (Ávila y otros, 2011:167). Quizá, por ello, la presión sobre Oportunidades es mucho mayor y ha terminado por ser percibido como “la respuesta a todos los problemas” de extrema pobreza, hambre y desnutrición en México, para utilizar las palabras del coordinador de este programa entre 2000 y 2006, Rogelio Gómez Hermosillo (12/03/13; véase también Veras, 2010).

⁵⁴ MDS, en Cohen y otros, 2006:170; Sedesol, 1999, en Sant’ Anna 2012; de Oliveira y otros, 2009:344.

⁵⁵ Benini, Sampaio y Sampaio, 2009, en Cecchini y Madariaga, 2011:142.

⁵⁶ Una encuesta aplicada a usuarios del PBF encontró, por ejemplo, que 79% de las familias asegura haber incrementado la variedad de los alimentos que consume (MDS, 2007:79).

CUADRO 3
BRASIL Y MÉXICO: COMPARACIONES ENTRE OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA, 2012

	Brasil	México
Familias beneficiarias o titulares	13 171 810	5 800 000
Personas beneficiarias o titulares o	54 004 921	31 200 000
Porcentaje de la población total cubierta ^a	26,25	26,68
Porcentaje de cobertura en población por debajo de la línea de indigencia	100	100
Porcentaje de cobertura de la población por debajo de la línea de pobreza	84	62
Beneficios por familia ^b	Hasta US\$112,4	Hasta US\$ 194,9
Gasto total en dólares	8 805 679 997	4 345 735 994
Gasto total como porcentaje del PIB	0,47	0,51

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Cecchini y Madariaga, 2011; CEPAL, 2013, Paes-Sousa y Quiroga, 2011; Sant'Anna 2012b.

^a Cálculo basado en la población de ambos países en 2012.

^b A valores de 2009.

Cabe señalar, sin embargo, que el incremento en la cantidad y variedad de los alimentos consumidos no siempre ha resultado en una ingesta más saludable entre los titulares de los PTC ni en México ni en Brasil. En el caso de PROGRESA, por ejemplo, aunque los estudios encontraron una dieta más diversificada entre los usuarios del programa (especialmente un mayor consumo de frutas, vegetales y productos de origen animal) (Hoddinot y Skoufias, 2003 en Cohen y otros, 2006), también se observó un mayor consumo de energía calórica (Le Roy y otros, 2010, Cecchini y Madariaga, 2011:144).⁵⁷ No es sencillo medir el impacto de los PTC en el mejoramiento de indicadores sobre los cuales tienen una incidencia indirecta como la salud y la nutrición, como lo han señalado ya Cecchini y Madariaga (2011). Con todo, las evaluaciones muestran mejorías en indicadores de nutrición para niñas y niños en edad escolar como puede verse en el recuadro 6.

Los estudios, sin embargo, todavía sugieren índices elevados de inseguridad alimentaria cuando se pregunta a los entrevistados si en los tres meses anteriores alguna persona de su familia ha dejado de comer o ha comido menos en función de la insuficiencia de alimentos. En el caso del PBF, como puede verse en el gráfico 9, 58,3% de los entrevistados aseguran que ello ocurría antes de instrumentarse el programa. La cifra sólo se redujo a 48,6% como resultado de las transferencias.

En el caso de Oportunidades, al comparar el grado de seguridad alimentaria entre beneficiarios y no beneficiarios del programa se observa una diferencia en torno a cuatro puntos porcentuales, sin presentar variaciones significativas al desagregarse en distintos grados de inseguridad alimentaria, como puede verse en el gráfico 10.

⁵⁷ Algo similar se observa en el caso de Bolsa Familia, donde a pesar de que el consumo de leche aumentó en un 63% entre los usuarios, el tipo de consumo que más se incrementó fue el del azúcar, seguidos por el arroz y los cereales (IBASE 2008, en Cecchini y Madariaga, 2011:144).

RECUADRO 6
MÉXICO Y BRASIL: EFECTOS DE LOS PTC EN LA DESNUTRICIÓN INFANTIL

Las evaluaciones sobre Progres/Oportunidades del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) muestran que la prevalencia de bajo peso entre los niños menores de cinco años de edad beneficiarios de Oportunidades es de 4,3%, frente al 3% en los no beneficiarios. Por su parte, la prevalencia de niños menores de 5 años de edad con bajo peso es de 1,9% entre beneficiarios de Oportunidades clasificados y de 1,5% entre los no beneficiarios. Al comparar resultados de la ENSANUT 2006 con respecto a la de 2012 se observa que la prevalencia de baja talla tuvo una disminución generalizada entre los usuarios del PDHO, aunque las reducciones fueron heterogéneas por región y para zonas urbanas y rurales.

Otros estudios muestran también una menor prevalencia de anemia en la población de niños rurales que ingresó al programa en 1997, al reportar un aumento de 0,67 centímetros en niñas y niños de entre 24 y 71 meses de edad. Se ha encontrado también que el programa logró reducir enfermedades y disminuir las prevalencias de obesidad, hipertensión y diabetes entre las poblaciones rurales en 6,4; 7,2 y 4,2 puntos porcentuales, respectivamente.

Una evaluación del INSP encontró una prevalencia combinada de riesgo de sobrepeso y obesidad ligeramente mayor en los menores de cinco años no beneficiarios del programa (32,8%) en comparación con los beneficiarios (30,3%). Las prevalencias de riesgo de sobrepeso fueron de 21,5% en beneficiarios y de 23,2% en no beneficiarios del programa, mientras que la prevalencia de sobrepeso fue de 8,8% en beneficiarios y 9,6 en los no beneficiarios.

En el caso de Bolsa Familia una evaluación sobre los efectos del programa en niñas y niños menores de cinco años encontró que aquellos que viven en familias beneficiarias del programa tienen 26% más de posibilidades de presentar una altura adecuada. Sin embargo, no se observaron resultados significativos en niños menores de 12 meses.

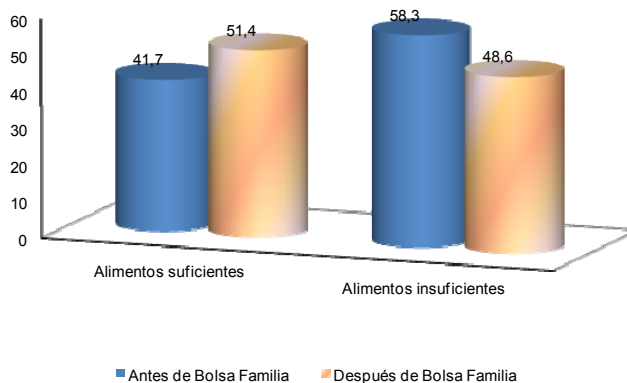
Fuente: Elaborado por el autor a partir de De la Torre, 2005, en Cohen y otros, 2006:125; Gutiérrez y Rivera, 2012; Gutiérrez y otros, 2005, en Cohen, 2006:125.

Los estudios muestran además que programas de transferencias condicionadas como PBF y el PDHO únicamente logran acercar a sus beneficiarios a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla (Cecchini y Madariaga, 2011:126). En el caso de Oportunidades, Banegas (2010:151) señala que sus efectos relativos tienden a ser mayores en la reducción de la intensidad y la desigualdad de la pobreza que en la atenuación de su incidencia. A su modo de ver, ello estaría sugiriendo que “Oportunidades contribuye a ‘hacer los pobres menos pobres’ y no a sacarlos de la pobreza” (Banegas). No es de extrañar, por tanto, que entre representantes de la sociedad civil, programas como éste sean visto como “paliativos que no logran realmente reducir la pobreza” (Maroto, 04/03/13) o mecanismos para “contenerla” y que “no explote” (Jusidman, 07/03/13).

Se calcula que el impacto atribuible a programas como Oportunidades y Bolsa Familia en la reducción de la extrema pobreza está entre dos y tres puntos porcentuales. En el caso del PDHO, Bracamontes y Camberos (2011) observan (a partir de un trabajo de microsimulación de la pobreza alimentaria en el país sin el programa) que entre 2002 y 2006 su impacto en la reducción de los hogares en pobreza alimentaria fue tan sólo de 2,09%, con un efecto aún más bajo en la región sureste (0,68), la de mayor índice de pobreza extrema y pobreza alimentaria en el país. Según cálculos de Banegas (2010:153), entre 2002 y 2008 Oportunidades tuvo un impacto nacional del orden de un punto porcentual en la reducción de la pobreza alimentaria; entre 7 y 15 décimas de punto porcentual para la pobreza de capacidades y entre 4 y 6 décimas de punto porcentual para la reducción de patrimonio, con efectos algo

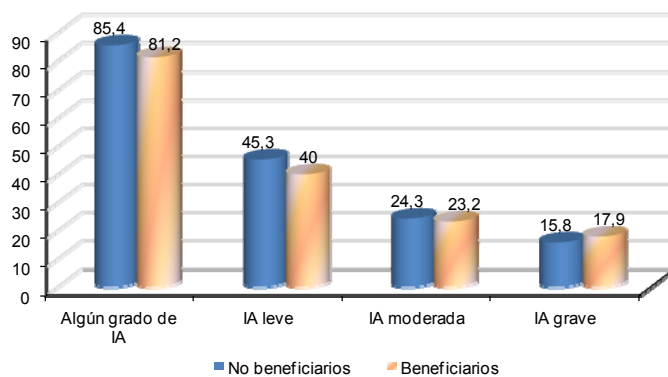
más marcados en el ámbito rural.⁵⁸ En Brasil, por su parte, aunque el programa Bolsa Familia ha tenido efectos importantes en elevar el ingreso de los más pobres,⁵⁹ la reducción de la extrema pobreza directamente atribuible al programa habría sido de 2,7% entre 2003 y 2005, 1,4% entre 2005 y 2007 y 1% entre 2007 y 2009 (Soares y otros, 2010:47).

GRÁFICO 9
EFFECTOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA EN LA SUFICIENCIA DE ALIMENTOS



Fuente: Randão y Gouyêa, 2007:108 (con datos de 2006).

GRÁFICO 10
EFFECTOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA (IA)



Fuente: INSP, 2012, en Gutiérrez y Rivera, 2012.

IA = inseguridad alimentaria.

⁵⁸ En el caso de la pobreza rural, las cifras alcanzan entre 2,1 y 3,8 puntos porcentuales para la pobreza alimentaria; de 1,6 a 3,8 puntos para la pobreza de capacidades y entre 1 y 2 puntos porcentuales para la pobreza de patrimonio (Banegas, 2010:153).

⁵⁹ Una encuesta domiciliar realizada entre los beneficiarios de Bolsa Familia en 2005 encontró que el programa permitió elevar el ingreso familiar en 21% a nivel nacional (Instituto Pólis 2007, en Paes-Sousa y Quiroga, 2011:261). Según Ricardo Paes de Barros (2006), Bolsa Familia ha contribuido un 14% en la reducción de la desigualdad en el ingreso entre las familias durante ese período y en un 27% en la reducción de la razón entre el ingreso de las 20% más ricas y las 20% más pobres.

Lo que no puede soslayarse es que programas como Bolsa Família y Oportunidades han tenido un papel de contención para evitar aumentos de la pobreza, especialmente en períodos recesivos en los cuales ha caído el ingreso por trabajo de las familias más pobres, como ocurrió en Brasil entre 1999 y 2001 y, en menor medida, entre 2007 y 2009 (Soares y otros, : 46–9). En el caso mexicano, el PDHO ha impedido que “la incidencia e intensidad de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio alcance niveles superiores” (Banegas, 2010:150).

Desde una óptica de derechos, empero, se han planteado muy diversas dudas con respecto a estos programas. En el caso mexicano algunos estudiosos consideran que el PDHO ni siquiera permite satisfacer el derecho a la alimentación porque el valor de las transferencias es sumamente bajo, especialmente si se considera que las familias no gastan todos sus ingresos en alimentación, ya que tienen otro tipo de necesidades como ropa, calzado o compra de medicamentos (Damián, 2007:338).⁶⁰ Aunque el PDHO y el PBF pretenden cubrir la totalidad de las familias en extrema pobreza en ambos países, las transferencias que se proveen en ningún caso constituyen un derecho al cual los ciudadanos tengan acceso.⁶¹ De hecho, las políticas sociales de transferencias condicionadas no crean derechos y dependen en muy buena medida “de la categoría social que se pretende ‘asistir’” (Banegas, 2010). Tal es el caso de Oportunidades y Bolsa Familia, programas que no reconocen el derecho de todos los ciudadanos elegibles a la alimentación o a un ingreso mínimo. Para el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, “un programa de asistencia social basado en los derechos humanos” debería proveer “la cobertura universal” o cuando menos definir para todo el país, en la legislación, “las condiciones de privación socioeconómica que deben cumplir las familias o los particulares para tener derecho a la asistencia” (De Schutter, 2012:10).

En general, los PTC tienen dificultades para compatibilizar con un enfoque de derechos porque su diseño excluye a ciertos grupos. En el caso del PDHO, se ha criticado que, por distintas razones, su método de selección deja fuera a muchos hogares que si requieren de las transferencias. En un principio ello ocurrió en virtud de un sistema en el que se elegían a los beneficiarios sólo en áreas de Alta y Muy Alta Marginación, con lo que eran excluidos los hogares en condición de Marginación que no habitan en localidades con esas características (Damián, 2007:328). Sin embargo, este sistema (conocido como focalización territorial) fue posteriormente modificado por uno que focaliza a nivel de las familias (Nájera, 07/03/13). En su informe de misión a México, el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación señaló de forma contundente que la forma de seleccionar a los destinatarios del programa Oportunidades a partir de la selección de zonas desfavorecidas no es “compatible con un enfoque basado en derechos” (De Schutter, 2009:10).

Otra crítica que se ha hecho al PDHO es que su diseño condiciona un derecho al cumplimiento de condicionalidades. En sus primeros años de existencia, también eran excluidas del programa algunas de las familias más pobres del país, ya que no contaban en sus comunidades con servicios de salud y educación, por lo que no eran capaces de cumplir con las corresponsabilidades establecidas. Finalmente en 2008, para subsanar parcialmente esta situación, se creó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), a través el cual se realizan transferencias a quienes no están en condiciones de cumplir con las condicionalidades de Oportunidades, generalmente por vivir en zonas donde no se cuentan con servicios educativos o de salud o donde dichos servicios son de difícil acceso.

⁶⁰ El planteamiento podría ser válido para el caso del PBF si se atiende al hecho de que el monto de las transferencias es incluso inferior al de Oportunidades (véase el cuadro 3).

⁶¹ Por ejemplo, el decreto que reglamenta Bolsa Familia establece que la transferencia que se provee tiene un carácter temporal y no genera un derecho adquirido, además de explicitar que la elegibilidad de las familias debe ser obligatoriamente revisada cada dos años (Presidência da República, 2008).

En el caso de Bolsa Familia, el diseño del programa permitió darle desde un inicio un carácter más inclusivo. A diferencia del PDHO, el PBF también atiende a comunidades que no cuentan con servicios básicos de salud y educación en sus respectivos municipios, en el entendido de que constituye una responsabilidad del Estado acercar dichos servicios a las comunidades y que, en ningún caso puede penalizarse al beneficiario (Cunha, 2007, en Hevia, 2011:343). Una diferencia importante es que la inclusión de familias beneficiarias en Brasil se basa en un ingreso declarado (que pocas veces se llega a comprobar), mientras en México dicha inclusión tiene lugar a partir de un ingreso imputado (Gómez Hermosillo, 12/03/13), resultado de un Cuestionario Único de Información Socioeconómica, cuyas respuestas llegan a ser comprobadas en visitas domiciliarias. La investigadora Claudia Maldonado, señala que la gran diferencia entre estos dos programas radica en “el discurso y la filosofía” de sus operadores. Mientras los responsables por Oportunidades han puesto un mayor énfasis en los llamados “errores de inclusión” dentro del padrón único de beneficiarios del programa y han enfatizado el estricto cumplimiento de las condicionalidades, las autoridades del programa Bolsa Familia han mostrado una preocupación mayor por los “errores de exclusión” y suelen tener una actitud más flexible y comprensiva frente al no cumplimiento de condicionalidades.

El diseño del PDHO, como señala Pablo Yanes (2012:70), es particularmente excluyente en el caso de las comunidades indígenas que viven en poblaciones muy dispersas y donde la falta de acceso a servicios públicos vuelve particularmente difícil el cumplimiento de condicionalidades. En diciembre de 2011, por ejemplo, en un contexto de emergencia alimentaria hasta un 20% de la población rarámuri de México, distribuida en 11.000 localidades del país, llegó a ser dejada fuera del programa por no poder acudir a centros de salud, los cuales en algunos casos se encuentran a 12 horas de camino. Incluso varias familias fueron suspendidas del programa por no acudir a recibir sus beneficios durante tres bimestres consecutivos, como se establece en las reglas de operación. Aunque eventualmente estas poblaciones fueron atendidas por medio de otros componentes de Oportunidades como los apoyos nutricionales o de complemento energético, continúan siendo excluidas de algunos beneficios como las becas para estudios que ofrece el programa.

A diferencia de lo que ocurre en México, Brasil difícilmente retira beneficios del PBF por incumplimiento de condicionalidades. Para que ello ocurra deben pasar al menos 19 meses de incumplimiento y, en cualquier caso, la carga de la prueba es para el Estado y no para la familia (Maldonado, 10/03/13). El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (órgano participativo de formulación de políticas) incluso ha sugerido, a través de su Comisión Permanente de Derecho Humano a la Alimentación, “estudiar formas de no castigar, en hipótesis alguna, a los titulares de derecho del programa cuando no den cumplimiento a las condicionalidades”. A juicio de este órgano, la responsabilidad sobre el cumplimiento de esas condicionalidades debe caer en las instituciones públicas, pues son éstas las que “no cumplen con la obligación de garantizar el acceso a los derechos actualmente impuestos como condicionalidades” (CONSEA, 2010b). Este tipo de recomendaciones están siendo estudiadas por parte de las autoridades de Bolsa Familia y en los próximos años tal vez lleven a un replanteamiento de sus reglas de funcionamiento.

Otra diferencia importante entre ambos programas tiene que ver con los objetivos de universalidad. Para comenzar, si bien ambos programas declaran una cobertura del 100% en la población indigente (sin tomar en cuenta errores de inclusión y exclusión), su cobertura entre la población por debajo de la línea de pobreza es del 84,6% para el PBF y del 62% para el PDHO (Cecchini y Madariaga, 2011:110). A pesar de no existir un cálculo oficial sobre el número de posibles excluidos de Oportunidades, autoridades de SEDESOL reconocen que por lo menos 500.000 familias podrían estar siendo dejadas fuera de Oportunidades y su complemento, el PAL. Según César Nájera (07/03/13), Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo

Social, este déficit de cobertura se debe a las limitaciones presupuestarios, a la “rigidez” de estos programas (PDHO y PAL) y a las dificultades de llegar a ciertas regiones del país con una red bancaria limitada. Sin embargo, también parece predominar una lógica a través de la cual la inclusión de nuevos beneficiarios sólo puede hacerse a partir de la sustitución de los existentes. Así lo dejó ver Nájera al afirmar que “el límite presupuestal de Oportunidades es de 5,8 millones de beneficiarios” y que “para dar de alta a nuevas familias es necesario dar de baja a otras”.

En contraste con este tipo de planteamientos, la “pretensión de universalizar los beneficios a su público objetivo” (Hevia, 2011:341) parece más arraigada en el caso de Bolsa Familia. Aunque se trata de un programa focalizado, ya que sólo atiende a beneficiarios que perciben un ingreso per cápita igual o menor de R\$132,00, el programa funciona en una lógica que el investigador Felipe Hevia (2011:343) identifica como un “sistema de universalización dentro de la focalización”. De hecho, varios analistas consideran que Bolsa Familia constituye la primera etapa de una política con vistas al eventual establecimiento de una renta básica de ciudadanía (Fonseca; Hevia, 2011; Lavinás, 2004; Yazbek y Di Giovanni, 2004), como ya lo prevé la ley 10.835 (véase el recuadro 3). Aunque dicha ley todavía no es implementada, Hevia considera que, con la ley de renta básica, Bolsa Familia tiene “una puerta de salida natural, que no desvincula a sus beneficiados del programa, sino que integra a todos los brasileños a un sistema universal de acceso a la renta” (Hevia, 2011:348). Para este autor, “la renta básica universal abre la posibilidad de integrar los programas de transferencia condicionadas en efectivo con una perspectiva de derechos humanos, universales y no discriminatorios” (Hevia, 2011:350).

Uno de los elementos centrales del enfoque de derechos es que los titulares de programas públicos se vean a sí mismos, propiamente, como sujetos de derechos. Entre las mujeres, principales beneficiarias de PBF y el PDHO, se reportan algunos avances en este terreno. Al ser ellas las que reciben las transferencias, muchas de ellas hoy se ven como ciudadanas que han alcanzado un mayor nivel de empoderamiento (véase el recuadro 7). Sin embargo, en general existe un “desconocimiento general del enfoque de derechos”, especialmente en México, como señala Ximena Maroto (04/03/13), coordinadora del Observatorio Ciudadano de Política Social y Derechos Humanos. Este desconocimiento comienza por los responsables de instrumentar políticas y programas (Jusidman 07/03/13). Al elaborar este estudio se pudo observar como varios funcionarios de rango medio no comprendían cuando se les cuestionaba con relación al grado de avance en el enfoque de derechos dentro de políticas y los programas sociales específicos. En cualquier caso, tampoco entre los titulares de los programas se suele ver el acceso a los mismos como un derecho. Tal es el caso del PBF que, de acuerdo con una encuesta, no es percibido como un derecho por más del 70% de sus beneficiarios (MDS, 2007:89).

Un documento del capítulo mexicano de la Iniciativa América Latina sin Hambre señala que si bien programas como Oportunidades han demostrado ser “una buena herramienta de acción integral” para el ejercicio de los derechos sociales, es necesario insertar en este y otros programas una “perspectiva de derechos humanos” (IALCSH, 2009:34). Algunos esfuerzos en esta dirección se han hecho. En 2004, por ejemplo, Oportunidades instauró la llamada Carta Compromiso al Ciudadano (CCC), cuyo objetivo era explicar de forma clara y sencilla a las familias que son parte del Programa los servicios, corresponsabilidades y derechos que tienen como titulares del mismo. Se creó también el proyecto Corresponsales de Oportunidades que busca contribuir a mejorar la calidad de la atención recibida por las familias beneficiarias a través de la entrega de información sobre derechos y corresponsabilidades (Cohen y otros, 2010).

RECUADRO 7
EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA

Las medidas en favor de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres son parte constitutiva del enfoque de derechos. La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CETFDM) señala que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, mientras que la Observación General 12 especifica que constituye una violación al PIDESC toda discriminación en el acceso a los alimentos por motivos de sexo.

Diversos estudios señalan los PTC han tenido efectos positivos en el empoderamiento de las mujeres, las cuales en más del 90% de los casos son quienes reciben las transferencias, lo que se considera que favorece su posición en las familias y les otorga mayor independencia al saber que cuentan con un ingreso estable.

Un estudio sobre la toma de decisiones intrafamiliares realizado entre beneficiarias y no beneficiarias de Progresá descubrió que estar en el programa disminuía la probabilidad de que los hombres tomen decisiones por sí solos en cinco de ocho asuntos. Las mujeres también señalaron que su participación en el programa les permitió participar en actividades fuera del hogar y con otras mujeres.

Por su parte, un estudio cualitativo elaborado en diez municipios brasileños muestra que, si bien el programa no ha modificado las relaciones tradicionales de género, ha dado una mayor visibilidad a las beneficiarias como consumidoras, confiriéndoles un mayor poder de compra. Dicho poder de compra, a su vez, ha permitido darles más autoridad en el espacio doméstico. El estudio señala también que el PBF ha permitido modificar la percepción que las titulares tienen sobre sí mismas para comenzar a verse más como ciudadanas. La investigación encontró que el 74,5% de las mujeres declaró haber incrementado su ingreso; el 57,9% haber elevado su acceso a los servicios de salud, e incluso el 42,8% reportó una disminución de la violencia doméstica.

Otros estudios han señalado, sin embargo, que los PTC pueden contribuir a una mayor desigualdad de género, ya que las presiones por cumplir las corresponsabilidades recaen casi siempre en las mujeres y “son poco compatibles con las rutinas cotidianas de las mujeres urbanas”.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Adato y otros, 2000; Damián, 2007:335; CDESC, 1999, párrafo 18; Escobar y González de la Rocha, 2004:266, en Damián 2007:335; Suárez y Libardoni, 2007:199.

En Brasil, los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación han realizado una serie de acciones destinadas a la educación alimentaria y nutricional que incluyen información sobre el derecho a la alimentación adecuada a través de cartillas y publicaciones en las que se menciona el derecho a la alimentación. Más importante quizá es el trabajo de la Red de Educación Ciudadana, ligada a la Presidencia de la República, que ha logrado llegar a más de 1.500 municipios e involucrar a cerca de 300.000 personas en procesos de formación y capacitación que incluyen el derecho a una alimentación suficiente y de calidad. También se creó una Coordinación General de Educación Alimentaria y Nutricional dentro del Ministerio de Desarrollo Social que instrumenta campañas de información y capacita a gestores locales en la perspectiva del derecho a la alimentación (IALSH, ABRANDH y CERESAN, 2010:59).

Otro aspecto importante para que estos programas tengan un enfoque de derechos es que cuenten con “mecanismos específicos de exigibilidad” accesibles a todas y todos que de preferencia vayan acompañados de acciones de divulgación y capacitación que permitan que dichos mecanismos sean utilizados adecuadamente. Así lo han señalado, entre otros, la antes mencionada Comisión Permanente de Derecho a la Alimentación (CONSEA, 2010b). Este órgano ha recomendado crear instrumentos específicos de exigibilidad que sean accesibles a los titulares del PBF. Dichos instrumentos, señala la Comisión, debe permitir la reclamación “en todos los niveles”, siempre que los derechos relativos al

programa estén siendo violados (CONSEA, 2010b:6). La Comisión Permanente apunta también que para que este tipo de mecanismos de exigibilidad sean exitosos deben explicarse a la población en un lenguaje simple, claro y de fácil acceso.

La exigibilidad es otro reto importante. La Ley de Desarrollo Social establece que uno de los derechos de los beneficiarios de los programas sociales “[p]resentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes” (artículo 10, IV, Cámara de Diputados, 2004b). También las reglas de operación del PDHO establecen como un derecho de los beneficiarios “recibir atención oportuna a sus solicitudes, quejas y sugerencias” (SEDESOL, 2010) y contemplan mecanismos de exigibilidad administrativa a partir de los cuales los beneficiarios pueden asistir a las delegaciones del programa en el nivel municipal e interponer quejas (Nájera 07/03/13). Sin embargo, como señala Gómez Hermosillo (12/03/13), más allá de las instancias con que cuenta el propio programa, no existen órganos autónomos ante los cuales los usuarios del programa o quienes se consideran injustamente excluidos de éste puedan interponer una queja. Como lo observó claramente el Relator Especial Oliver de Schutter (2012:10) en su visita a México, “no existe un recurso efectivo ante los tribunales u órganos cuasi-judiciales con la potestad de ordenar la concesión de prestaciones”.

2. Transparencia y mecanismos de contraloría social

La Observación General 12 plantea que la formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige, entre otras, el pleno cumplimiento de principios como la responsabilidad, la transparencia y el buen gobierno (CDESC, 1999, párrafo 13). En general, los PTC no han sido inmunes al clientelismo político, entendido como el intercambio de favores por votos, y la corrupción que históricamente han caracterizado a los programas sociales en América Latina y el Caribe (Cecchini y Madariaga, 2011; Hevia, 2007). Al no estar establecidos como derechos universales para todos los ciudadanos cuyos ingresos están por debajo de cierto nivel, la elección de los beneficiarios de este tipo de programas obedece, en muchos casos, a criterios que todavía no son del todo claros y transparentes (Sant’Anna, 2012). En particular, Oportunidades y Bolsa Familia comparten el riesgo del clientelismo y la corrupción a través del cobro de cuotas por parte de autoridades para ingresar a dichos programas, validar corresponsabilidades o bien para la entrega de recursos económicos (Hevia, 2009).⁶²

A fin de evitar prácticas indebidas, los arquitectos de la creación de estos programas adoptaron una serie de criterios técnicos para reducir márgenes de discrecionalidad como la instrumentación de mecanismos objetivos para el ingreso como la aplicación de encuestas y la asignación de puntajes; la apertura de los padrones de beneficiarios a consulta pública y la entrega de recursos a través de agencias financieras (Hevia, 2009). En Brasil, uno de los elementos que ha facilitado mayor transparencia de programas sociales como Bolsa Família es la capilaridad de la red financiera pública, cuya cobertura alcanza prácticamente al 100% de los municipios del país (Hevia, 2009, 2011; Sant’Anna 2012b). En México, sin embargo, la bancarización en poblaciones menores a los 2.500 habitantes es sumamente baja, con lo que las transferencias de Oportunidades tienen más dificultades para llegar a sus destinatarios. Muy frecuentemente, los pagos del PDHO se realizan en especie a través de operativos bimensuales de entrega de apoyos en los que se habilita una sede itinerante para entregar las transferencias en especie.

⁶² Según Hevia (2009), autor de un estudio sobre mecanismos de control y participación de PTC en México y Brasil, el riesgo de incurrir en prácticas clientelares o patrimonialistas en el programa Oportunidades se da especialmente en eventuales casos de exclusión del padrón de beneficiarios, cuando las autoridades pueden ejercer un mayor poder discrecional. Casos de este tipo pueden darse cuando las familias dejan de cumplir con las corresponsabilidades, cuando no retiran sus transferencias en un período determinado o cuando alteran la información del padrón (Hevia, 2009).

Generalmente, se trata de actos masivos organizados conjuntamente por gobiernos municipales, las autoridades del programa y agencias o entidades liquidadoras a los que se convoca a los beneficiarios del programa a recibir sus transferencias en especie (Hevia, 2009). No existe una estimación oficial sobre el número de familias que reciben las transferencias en actos de este tipo, aunque según Rogelio Gómez Hermosillo (12/03/13) ocurre aproximadamente en un 80% de los casos. Este tipo de actos traen consigo un mayor riesgo de uso político (Gómez Hermosillo, 12/03/13; Gordillo, 01/03/13; Hevia, 2009; Sant'Anna, 2012b:216), ya que se generan “espacios de interacción con los operadores del programa ... [que] eventualmente pueden ser utilizados para otros fines desde ‘altruistas’, como participar en campañas solidarias hasta clientelares”, pudiendo ocurrir, por ejemplo, que un presidente municipal aparezca en los actos para simular que de su persona depende que los apoyos lleguen o no a sus destinatarios (Hevia, 2009:sin número).

Existen diversos órganos de control administrativo encargados de fiscalizar el funcionamiento de Oportunidades y Bolsa Familia. En el primer caso, el control horizontal del programa lo ejerce el órgano interno de control de la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de la Secretaría de la Función Pública. Dicho órgano se encarga de recibir e investigar denuncias y quejas, y en su caso sancionarlas por las vías civil y administrativa. El control externo, por su parte, lo ejerce la Auditoría Superior de la Federación, dependiente del poder legislativo, la cual tiene a su cargo la realización de auditorías de desempeño. Eventualmente, también es posible presentar denuncias por delitos electorales ante la Fiscalía Especializada en Atención a los Delitos Electorales (FEPADE), dependiente del poder ejecutivo, la cual tiene competencias para asegurarse que no se lleven a cabo acciones de tipo político-partidarias en los operativos de entrega de apoyos, y que se suspenda su entrega antes de celebrar elecciones (Guermberg y Pereyra, 2006, en Hevia, 2009).

En el caso de Bolsa Familia, los controles horizontales están a cargo de una red pública de fiscalización creada en 2005 y compuesta por el Ministerio Público, la Contraloría General de la Unión (CGU) y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), los cuales llevan a cabo auditorías contables y de desempeño al programa, además de revisar la calidad de las bases de datos y del padrón de beneficiarios. El Ministerio de Desarrollo Social también tiene una instancia de control interno y cuenta con una “Ouvidoria” encargada de recibir quejas y sugerencias, así como referirlas a las instancias adecuadas de investigación (Hevia, 2009).

Una forma de brindar mayor transparencia a las políticas sociales es promover la participación directa de la ciudadanía a través de mecanismos de contraloría social. Aunque este tipo de mecanismos tienen mayor relevancia en el caso del programa Bolsa Familia que en el de Oportunidades, en ninguno de los dos casos son suficientemente sólidos, como se explica en el recuadro 8.

RECUADRO 8
MECANISMOS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN OPORTUNIDADES Y BOLSA FAMILIA

Desde un enfoque de derechos, la participación de los beneficiarios en los programas sociales constituye un principio fundamental, incluso un objetivo en sí mismo que requiere mecanismos específicos y arreglos institucionales en los distintos niveles de toma de decisiones.

En el caso mexicano, la participación en el programa PROGRESA/Oportunidades estuvo prácticamente ausente en los primeros años. Sólo a partir de 2002 se crearon instancias de participación social para evitar el uso político-electoral de las transferencias llamadas Comités de Promoción Comunitaria (CPC). Su objetivo es mejorar la vinculación entre las titulares del programa, los prestadores de servicios y la propia Coordinación Nacional del programa.

Los CPC reciben solicitudes, quejas y sugerencias y buscan fortalecer las acciones de transparencia y contraloría social del programa. Dichos comités, se integran a partir de vocales que representan a las titulares en una localidad determinada. Las vocales son elegidas por las titulares en asambleas comunitarias, participan de forma voluntaria, sin percibir remuneración alguna y son renovadas cada tres años (Cohen y otros, 2006:118). Según el ex coordinador de Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, existen en el país 86.000 comités formalmente creados, la mitad de los cuales llegaron a funcionar normalmente durante su gestión entre 2000 y 2006.

En teoría los CPC son los encargados de llevar a cabo acciones de contraloría social, pero sus alcances se limitan a entregar quejas o solicitudes de forma escrita o vía telefónica a la Coordinación del programa, tratándose por tanto de instancias débiles de participación. En Oportunidades se apostó por la creación obligatoria de Comités de las propias beneficiarias. Éstos, sin embargo, tienen más funciones administrativas que de control social y poseen serias limitaciones para poder controlar al programa más allá de activar los buzones de quejas.

En Brasil la participación social en Bolsa Familia ha sido algo más significativa, ya que se nutrió de experiencias democráticas y participativas desarrolladas con anterioridad en diversos ámbitos de la política social brasileña. A partir de la promulgación de la Constitución de 1988 se crearon en Brasil diversas instancias participativas de gestión y deliberación, muchas de ellas con poder de decisión, con una composición paritaria entre representantes de la sociedad civil y el poder público, las cuales se instalaron en consejos sectoriales y conferencias con una estructura municipal, estatal y federal.

El programa Bolsa Familia intentó adaptar la infraestructura participativa existente en otras políticas sociales, creando instancias especiales o añadiendo funciones relacionadas con el monitoreo del programa a los consejos municipales de asistencia social existentes. Finalmente se crearon “Instancias de Control Social” (ICS) para monitorear a Bolsa Familia en cada uno de los municipios. Estas instancias tienen como objetivo que la sociedad pueda monitorear y acompañar la operación del programa. Desde 2005, fueron creadas más de 5.500 instancias. En prácticamente la mitad de los municipios se crearon instancias exclusivas de control para Bolsa Familia, mientras que en la otra mitad se optó por sumar las funciones de monitoreo y acompañamiento del programa a los Consejos Municipales de Asistencia Social.

A diferencia de los CPC del programa Oportunidades, las instancias de control social del PBF tienen facultades para apoyar en la construcción y el mantenimiento del padrón de beneficiarios. También monitorean la gestión de los beneficios, fiscalizan la transparencia del programa, identifican a familias que eventualmente no reúnan el perfil del programa y verifican la oferta de servicios de salud, educación y asistencia social.

Los alcances de estas instancias, aunque mayores que en el caso de Oportunidades, no han sido tan amplios si se considera la nutrida tradición de los consejos gestores en Brasil, con capacidad para monitorear y participar en decisiones de política pública como ocurre en el ámbito de la salud o la asistencia social. En general, como sostiene Felipe Hevia, ni en el caso de Oportunidades ni en el de Bolsa Familia los beneficiarios logran tener acceso a instrumentos participativos capaces de “potenciar o empoderar a los beneficiarios” ni ejercer un fuerte control social.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Hevia, 2007a, 2009c; 2011:353; MDS, 2007b; Gómez Hermosillo (02/03/13).

IV. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Dada la desventaja que enfrentan los grupos más vulnerables de la sociedad, la acción directa de las organizaciones de la sociedad civil es clave para generar un nuevo balance de poder que permita hacer avanzar la defensa de los derechos económicos y sociales. En Brasil la conjunción histórica entre movimientos sociales y el Movimiento Nacional por los Derechos Humanos durante la transición a la democracia permitió generar un caldo de cultivo propicio para el debate en torno a los DHESCA desde finales de la década de los ochenta (Valente, 05/10/02), cuando esa agenda todavía no había llegado a ocupar un lugar relevante en México. Es en buena medida gracias a la fuerte movilización social que el Estado brasileño a partir de los años noventa, pero con mayor énfasis en el último decenio, intensificó sus esfuerzos para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en esta materia.

En particular, las instituciones de la sociedad civil brasileña (véase el recuadro 9) han tenido un papel fundamental en la promoción del derecho humano a la alimentación. Incluso es posible afirmar que la lucha contemporánea contra el hambre en Brasil surgió con gran fuerza a principios de los noventa, como resultado de un movimiento social conocido como la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, bajo el liderazgo de Herbert de Souza (Gordillo y Gómez, 2005). Dicho proceso impulsó al gobierno del presidente Itamar Franco a crear en 1993 una instancia de participación social y formulación de políticas públicas conocida como Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) que en 1994 dio lugar a la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria, la cual asumió internamente el concepto del derecho a la alimentación como objetivo fundamental. Aunque los trabajos del CONSEA fueron suspendidos durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995–2003), las organizaciones de la sociedad continuaron sus esfuerzos para incluir la perspectiva del derecho a la alimentación dentro de la agenda pública.

En 1999, después de un amplio proceso de consultas a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, el Ministerio de Salud aprobó la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), la cual constituye “la primera política brasileña en colocar explícitamente el derecho humano a la alimentación como principio guía de sus programas y acciones” (ABRANDH y CERESAN, 2010:58). En 2003, la sociedad civil brasileña tuvo también una importante participación en la formulación del proyecto Hambre Cero, elaborado por la ONG Instituto Ciudadanía, y presidida por el entonces candidato presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva. El proyecto, que proponía una conjunción de políticas estructurales e intervenciones de emergencia, retomó la experiencia del CONSEA, como una vía para formular una estrategia nacional de seguridad alimentaria con amplia participación de la sociedad civil.

El nuevo CONSEA, instalado en 2003, dio gran relevancia al papel de la sociedad civil. Fue presidido por uno de sus miembros y representado en dos terceras partes por integrantes de organizaciones sociales, ONG y movimientos. El CONSEA posee una estructura federada, donde la formulación de políticas pasa por un proceso de deliberación a nivel municipal, estatal y federal. En los últimos años, este organismo ha tenido un papel clave en la elaboración de la ya mencionada Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como en la formulación e implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ABRANH y CERESAN, 2010:45).

Entre las contribuciones del nuevo consejo están la de haber formulado una serie de recomendaciones concretas a la Presidencia de la República que habrían de tener implicaciones presupuestarios, como la expansión del Programa Nacional de Alimentación Escolar, el establecimiento de un mínimo de compras a la agricultura familiar o la financiación de proyectos de la sociedad civil para la construcción de cisternas de captación de agua de lluvia en el semiárido nordestino (FAO, 2007). Por

conducto de su Comisión Permanente de Derecho Humano a la Alimentación, se han emitido también una serie de recomendaciones para instrumentar enfoques de derechos en programas como Bolsa Familia, y se han elaborado guías para analizar las políticas públicas y programas desde una perspectiva de derechos humanos (FAO y ABRANDH, 2011).

En México, la lucha contra el hambre y por la garantía del derecho a la alimentación no ha visto el mismo tipo de protagonismo social que en Brasil. La movilización en este ámbito cobró cierto impulso a mediados de los ochenta, en un contexto de crisis económica y retiro masivo de los subsidios al consumo. En este proceso confluyeron una serie de grupos, principalmente organizaciones campesinas, indígenas y del Movimiento Urbano Popular, incorporándose más tarde algunos grupos de derechos humanos y otros vinculados a la Iglesia Católica. A partir de dicha confluencia, en 1991 se creó el Frente por el Derecho a Alimentarse, el cual llegó a sumar hasta 600 organizaciones en todo el país (López, 14/03/13). Más que un objetivo en sí mismo, el derecho a la alimentación apareció como un “resquicio jurídico” para defender el mantenimiento de la política de subsidios, con especial resonancia en el mundo rural (Jusidman 07/03/13; López 14/03/13). El Frente generó la primera movilización social para elevar a rango constitucional el derecho humano a la alimentación y presentó una propuesta en esta materia al Congreso, la cual no prosperó en aquel momento.

Con el avance del proceso de democratización en México una parte importante de los movimientos sociales que habían participado de la fundación del Frente por el Derecho a la Alimentación comenzaron a priorizar la lucha electoral y se alejaron de la movilización, al tiempo que el ingreso del país a la OCDE, y el financiamiento internacional a un buen número de organizaciones de la sociedad civil sufrió un retiro paulatino que restó posibilidades de actuación a muchas organizaciones. Con todo ello, la lucha contra el hambre y por la garantía del derecho a la alimentación fue perdiendo fuerza y, para 1997, el Frente por el Derecho a la Alimentación prácticamente se había disuelto (López, 14/03/13).

En los últimos años, sin embargo, la bandera del derecho a la alimentación ha vuelto a cobrar impulso en México. En 2009, la Campaña “Sin Maíz no hay país” (véase el recuadro 9) promovió una visita informal del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación. Tres años después, una conjunción de organizaciones de la sociedad civil cabildeó ante el gobierno mexicano la primera visita oficial del mencionado Relator Especial (López, 14/03/13). La movilización de las organizaciones sociales en México, como se menciona en el segundo apartado de este estudio, desempeñó también un papel importante en promover la reforma que incorporó el derecho humano a la alimentación en el artículo 6º de la Constitución.

Aunque existe un número creciente de organizaciones de la sociedad civil que ha comenzado a incorporar el tema del derecho a la alimentación, lamentablemente, pocos grupos cuentan con equipos jurídicos y recursos suficientes para promover casos ante las instancias judiciales, lo que es clave para avanzar en la exigibilidad del derecho a la alimentación. Quizá, a diferencia de Brasil, donde el enfoque de derechos está presente en un buen número de organizaciones, en México todavía predomina un enfoque de tipo asistencial (y de “ayuda”) en una gran parte de ellas.

RECUADRO 9
BRASIL Y MÉXICO: ORGANIZACIONES Y REDES DE LA SOCIEDAD CIVIL
INVOLUCRADAS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

BRASIL

Proyecto Relatores Nacionales en Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
 Inspirado en los relatores especiales de las Naciones Unidas, este proyecto creado en 2002 busca monitorear y promover la exigibilidad de los derechos humanos, así como establecer un método que permita impulsar su realización. Existen Relatorías Nacionales responsables de distintos derechos, incluida una Relatoría para el Derecho Humano a la Tierra, Territorio y Alimentación.

El mandato de los Relatores y Relatoras Nacionales incluye la recolección y averiguación de denuncias de violaciones a los derechos humanos a través de misiones de investigación; la identificación de mecanismos administrativos, legales y políticos para reparar esas violaciones, así como la emisión de recomendaciones a las autoridades públicas.

Las misiones de investigación concluyen con la realización de audiencias públicas, en su gran mayoría convocadas y desarrolladas junto con el Ministerio Público. Las recomendaciones de los Relatores Nacionales se encaminan a las autoridades gubernamentales y a los organismos internacionales de derechos humanos. Sus informes se presentan también a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al CDESC.

Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional

Creado en 1998, el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN) es una articulación de entidades, movimientos sociales, individuos e instituciones que se encargan del tema de la seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación. Tuvo un papel importante en la articulación del movimiento de seguridad alimentaria y nutricional, que mantuvo el tema en la agenda política durante los años noventa e influyó en la reinstalación del CONSEA en 2003.

Durante el gobierno de Lula da Silva, el FBSSAN tuvo una importante colaboración en la construcción de un concepto nacional de seguridad alimentaria y nutricional que incorpora la dimensión del derecho a la alimentación, expresado en Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Existen foros a nivel estatal en la mayoría de los estados del país. El FBSSAN, además, está inserto en varias redes mundiales de seguridad alimentaria.

Articulación del Semiárido

La Articulación del Semiárido (ASA) es una red de más de 700 organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales que trabajan en el Nordeste. Uno de sus proyectos más importantes ha sido la construcción de cisternas de placa para la captación de agua de lluvia, ejemplo concreto de una política originada desde la sociedad para garantizar el derecho al agua (y a la alimentación) de las familias que habitan la región semiárida del país. Se planea la construcción de 1 millón de cisternas de placa como una forma de romper con la dependencia de las comunidades frente a los poderes públicos locales.

Organización Internacional por el Derecho Humano a Alimentarse (FIAN)-Brasil

Organización fundada en 1986 con secciones en más de 15 países de América Latina, Asia, África y Europa. Es una de las primeras organizaciones que incorporó la perspectiva del derecho a la alimentación en Brasil y en México. Defiende los derechos de las personas que padecen hambre y desnutrición ante los gobiernos y entidades internacionales.

FIAN pone énfasis en medidas de educación, capacitación y sensibilización, así como en campañas para empoderar y movilizar a los ciudadanos para defenderse contra violaciones concretas de sus derechos. En Brasil, se ha involucrado activamente en la denuncia de casos de violación al derecho a la alimentación, vinculados mayoritariamente a la falta de acceso a la tierra.

Vía Campesina-Brasil

Movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas de pequeños y medianos agricultores, trabajadores agrícolas, mujeres rurales y comunidades indígenas. En Brasil, Vía Campesina está compuesta por movimientos como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin

Tierra; el Movimiento de los Pequeños Agricultores; el Movimiento de los Afectados por Represas; el Movimiento de las Mujeres Campesinas y la Comisión Pastoral de la Tierra.

Red Brasileña por la Integración de los Pueblos

Articulación de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, entidades sindicales y asociaciones profesionales autónomas y pluralistas que actúan sobre los procesos de integración regional y comercial. Estas entidades buscan alternativas de integración hemisférica opuestas a la lógica de la liberalización comercial y financiera predominante. El Grupo de Trabajo en Agricultura de la REBRIP hace contribuciones al tema del derecho a la alimentación.

Foro Nacional por la Reforma Agraria y Justicia en el Campo

Busca contribuir a la articulación de las acciones desarrolladas por varias organizaciones que apoyan la reforma agraria en Brasil. El Foro es responsable por la Campaña por la Enmienda Constitucional que establece un límite máximo a la propiedad de la tierra en Brasil. En 2003, lanzó la Carta de la Tierra y realizó la Marcha por la Reforma Agraria. Como resultado de esta iniciativa, el Gobierno Federal lanzó el Programa Nacional de Reforma Agraria.

MÉXICO

Observatorio de Política Social y Derechos Humanos

Realiza actividades de monitoreo y control ciudadano de la política social, en los temas de salud, alimentación, educación, trabajo, vivienda y programas de combate a la pobreza en el marco de los DESCs. El Observatorio busca construir un mecanismo desde la sociedad civil que recabe, sistematice, analice y difunda información e indicadores de política social, así como cambios legislativos y judiciales en esta materia.

Dentro de sus principales objetivos está el crear un mecanismo ciudadano de monitoreo de las políticas, programas y legislación en materia social; incidir en la agenda, el diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas y programas sociales; promover la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales y calcular los indicadores de un sistema que permita dar seguimiento a los avances y retrocesos en materia de DESC.

Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A. C. (ProDESC)

Organización no gubernamental fundada en 2005 que tiene como objetivo fundamental defender y promover los DESCs para contribuir a su vigencia, justiciabilidad, y exigibilidad a fin de asegurar el goce de un nivel de vida adecuado de las personas. Su misión es defender desde una perspectiva integral los derechos de colectivos que se encuentren en desventaja.

Campaña “Sin maíz no hay país”

Movimiento que aglutina a organizaciones campesinas e indígenas, de mujeres, ambientalistas, de derechos humanos, de consumidores, investigadores científicos, artistas e intelectuales que convocan a la sociedad a defender el derecho a la alimentación, el maíz mexicano y de la agricultura campesina. La campaña propone también adoptar el principio de soberanía alimentaria como base de la política hacia el campo, impulsar políticas públicas alternativas y promover un Estado responsable frente al modelo de dependencia. La campaña entiende la alimentación como un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por la Constitución y tutelado por el Estado Mexicano.

Organización Internacional por el Derecho a Alimentarse (FIAN-México).

La sección FIAN- México tuvo un papel importante en la propuesta para elevar a rango constitucional el derecho humano a la alimentación, al realizar trabajo de cabildeo en la Cámara de diputados y Senadores. Ha levantado denuncias sobre violaciones del derecho humano a alimentarse en Chiapas, Chihuahua, Tabasco, Guerrero, Jalisco y Oaxaca. FIAN-México se articula con redes locales y regionales, entre las cuales destacan: el Espacio dESC, la Red de Promotoras y Asesoras Rurales, el Colectivo de Mujeres Indígenas de la Región Tlapaneca y el Foro del Agua.

Gente Nueva (Kilo de Ayuda)

Gente Nueva es una organización sin fines de lucro que promueve el bienestar de diversas comunidades en el campo cultural, de la comunicación y la acción social. Trabaja a favor de la nutrición para asegurar la plenitud de capacidades físicas y mentales para que cada niño pueda

desarrollarse por sí mismo. “Kilo de Ayuda”, una de sus iniciativas, está orientada a erradicar la desnutrición infantil en un período de 15 años a través de la suma de esfuerzos con empresas, gobierno y sociedad civil. Promueve la autosuficiencia de quienes viven en condiciones de pobreza, a través de acciones que fomenten la nutrición, salud y educación. La organización, sin embargo, no ha dado adoptado el tema de la alimentación como un derecho.

Programa de Intercambio, diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria.

Espacio de reflexión, diálogo, aprendizaje e intercambio participativo de experiencias sobre agricultura sostenible y soberanía alimentaria de organizaciones afines y comprometidas en valores de solidaridad, justicia, equidad de género y con respecto al medio ambiente. Promueve la profundización y disseminación de un concepto compartido de la agricultura sostenible y soberanía alimentaria con un enfoque de equidad de género.

El Poder del Consumidor A. C.

Asociación civil sin fines de lucro que trabaja en la defensa de los derechos del consumidor. Sus actividades incluyen el estudio de productos, de servicios y de políticas públicas, la vigilancia del desempeño de las empresas, la identificación de opciones favorables para los consumidores y la denuncia de las prácticas que afectan sus derechos. La asociación realiza campañas públicas sustentadas en información avalada por especialistas e investigadores, así como labores de cabildeo ante los poderes Ejecutivo y Legislativo para promover políticas y programas públicos basados, entre otros aspectos, en la salud nutricional y el desarrollo sustentable.

Fuentes: FAO, 2004; Gordillo y Gómez, 2005; IALCSH, ABRANDH y CERESAN (2010); IALCSH, 2009, información de las páginas web del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos 2013 y el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Mientras a nivel mundial ha sido posible disminuir la extrema pobreza de forma considerable, particularmente en países como China y la India, los datos de la FAO sugieren que en la reducción del hambre no se han alcanzado resultados significativos en las dos últimas décadas. Entre 1990 y 2010, el número de personas que padecen hambre en el mundo se redujo de 1.000 millones a 868 millones (FAO, 2012), un ritmo que de continuar no permitiría cumplir con la primera meta planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de hambrientos y desnutridos. Un escenario semejante obliga especialmente a los países que no han logrado cumplir con las metas asumidas (particularmente aquéllos en los cuales el número de personas con hambre aumentó en los últimos años) a colocar esta lucha en el centro de la agenda pública y a dar la máxima prioridad a la satisfacción del derecho humano a la alimentación.

En países como México, donde no ha existido una percepción generalizada de hambre en la opinión pública (Jusidman, 07/03/13), hasta hace muy poco tiempo el problema no era cabalmente reconocido por las autoridades. Por ello es de gran importancia, como lo plantea un documento de la Iniciativa América Latina sin Hambre (2009:33), generar una “concertación política y social amplia”, donde se reconozca que el problema efectivamente existe y dejar de esconderlo detrás de eufemismos. Para tales efectos es necesario instrumentar campañas de sensibilización que movilicen tanto a la sociedad como a los poderes públicos. Esfuerzos como Hambre Cero en Brasil, lanzado en 2003, o la más reciente Cruzada Nacional contra el Hambre en México —cuyas políticas, por ser muy recientes, no son analizadas en este estudio— constituyen pasos importantes en esta dirección.

El examen realizado aquí a partir de las experiencias de México y Brasil sugiere un conjunto de lecciones que pueden ser incorporadas por otros países de la región, especialmente aquellos en los que la extrema pobreza, el hambre y la desnutrición todavía son muy elevados, como ocurre en varios países centroamericanos. En el ámbito de la legislación, las experiencias de Brasil y México muestran la importancia de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, donde se reconoce el derecho a la alimentación y/o a una nutrición adecuada, alcancen jerarquía constitucional y sean parte del orden legal interno. Igualmente importante es que el derecho a la alimentación sea incluido de forma explícita en los textos constitucionales a través de una provisión directa con efectos generales para todas y todos los seres humanos, como ha ocurrido recientemente en México y Brasil.

Aunque estas reformas son importantes, en tanto facultan a los tribunales a velar por el ejercicio del derecho a la alimentación, no garantizan que ello efectivamente ocurra en la práctica. Es necesario también que los jueces interioricen el contenido de estas reformas, se familiaricen con los tratados internacionales de derechos humanos en la materia y estén dispuestos a aplicarlos. Más allá de las recientes reformas constitucionales —que pueden y deben servir de inspiración a otros países—, es necesario adoptar las medidas necesarias para que las enmiendas constitucionales que hoy permiten garantizar la alimentación como un derecho humano fundamental se traduzcan en leyes secundarias, reglamentos, políticas públicas e instituciones que permitan volver operativo el derecho a la alimentación (ABRANDH y CERESAN, 2010:77; CEDRSSA, 2012:51).

El avance en la realización de este derecho fundamental es inseparable de su exigibilidad. Para avanzar en este terreno, es deseable formar alianzas entre las instituciones de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, como ha ocurrido en Brasil, a fin de invocar el derecho a la alimentación ante los tribunales y promover recursos jurídicos. La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (2008) sugiere promover acciones de litigación estratégica orientadas a sentar jurisprudencia

e interpretar en el ordenamiento interno las disposiciones vinculantes emanadas de los tratados internacionales. Para tales efectos, las acciones públicas coordinadas entre los distintos sectores que intervienen en el derecho a la alimentación desempeñan un papel clave.

La promoción del derecho a la alimentación requiere también de instituciones de derechos humanos que funcionen de acuerdo con los criterios de autonomía e independencia establecidos por los Principios de París. El Ministerio Público en Brasil es considerado como un modelo ejemplar en la protección de intereses colectivos que puede servir de inspiración a otras naciones del mundo, como ya lo han señalado sucesivas Relatorías Especiales en Derecho a la Alimentación en sus informes sobre ese país (De Schutter, 2009; Ziegler, 2002). Sin embargo, es necesario fortalecer la capacidad del Ministerio Público y otras instituciones que velan por los derechos humanos a fin de promover “un uso más proactivo de las garantías constitucionales para asegurar el derecho a la alimentación” (De Schutter, 2009:21). También es importante que este tipo de instituciones sean más sensibles a la promoción y protección de los DHESCA y logren superar el enfoque tradicional que predomina en muchas de ellas, donde la defensa de los derechos humanos tiende a limitarse a su dimensión civil y a relegar los DHESCA.

En materia legislativa es de particular importancia adoptar leyes marco sobre el derecho a la alimentación que permitan dar mayor concreción a las provisiones constitucionales y tratados internacionales. Como ha ocurrido en Brasil con la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, una legislación de este tipo puede ser un instrumento eficaz para articular una estrategia nacional que permita avanzar en la plena realización del derecho a la alimentación, como lo sugieren el CDESC, la FAO o el propio Relator Especial para el derecho a la alimentación, Oliver de Schutter (2012:19). Como se ha mencionado en este estudio, existen iniciativas en esta materia presentadas en las cámaras legislativas en México que es necesario considerar a partir de un diálogo con todos los sectores de la sociedad.

Adoptar planes y programas alimentarios puede ser una forma de articular una política de Estado como ha ocurrido en Brasil con la llamada Política Nacional de Alimentación y Nutrición, donde se establecen una serie de directrices programáticas de mediano y largo plazo en materia de seguridad alimentaria y nutricional que tienen como hilo conductor el derecho humano a la alimentación adecuada. México podría sacar lecciones de este tipo de políticas. Al respecto, el Observatorio Ciudadano de Política Social y Derechos Humanos ha sugerido elaborar un “Plan Nacional de Alimentación”, como ya existe en otros rubros como el de la vivienda (Maroto, 04/03/13), que debería ser estudiada con detenimiento.

Es deseable que, tanto las leyes reglamentarias del derecho a la alimentación como las políticas o planes nacionales en materia alimentaria cumplan con los objetivos de:

- a) Establecer responsabilidades claras y mecanismos de coordinación interinstitucional entre órganos y entidades de los tres niveles de gobierno.
- b) Instrumentar un enfoque de derechos en las políticas públicas de combate al hambre a fin de definir con claridad sujetos de derechos y obligaciones para cada tipo de programa.
- c) Fijar criterios a partir de los cuales se asegure que los programas y políticas que inciden en el combate al hambre y la desnutrición funcionen bajo los principios de equidad y no discriminación por motivos de pertenencia etnia, clase o cualquier otra condición.
- d) Incluir medidas en favor de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, los cuales son parte constitutiva del enfoque de derechos. Garantizar que las mujeres en situaciones de pobreza cuenten con un acceso mínimo a la alimentación, como señala la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.

- e) Definir el papel de los distintos actores sociales y políticos para garantizar el derecho a la alimentación desde el sector privado hasta las organizaciones sociales y garantizar canales de participación adecuados para la sociedad civil y los titulares de programas.
- f) Instrumentar mecanismos de contraloría social en todos los niveles a fin de transparentar el funcionamiento de los programas, políticas e instituciones; vigilar el uso adecuado de los recursos y asegurar que éstos lleguen a quien más los necesita.
- g) Definir políticas que permitan que los beneficiarios de programas sociales sean claramente informados de sus derechos como titulares de los mismos.
- h) Adoptar mecanismos de exigibilidad donde se establezcan recursos de revisión accesibles a los ciudadanos, acompañados por acciones de divulgación y capacitación que permitan su adecuada utilización.
- i) Articular de forma virtuosa la dimensión asistencial de los programas de asistencia con el fomento a las actividades productivas, particularmente de los pequeños agricultores o agricultores familiares como parte de una estrategia para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional.

Cuando los problemas de seguridad alimentaria están principalmente asociados al acceso económico a los alimentos —como ocurre en los dos países que aquí se han analizado— las medidas para garantizar el derecho a la alimentación deben priorizar políticas y programas orientadas a mejorar el ingreso de aquellos sectores de la población que por su condición de pobreza y marginación no tienen sus derechos básicos garantizados. Un elemento central y punto de partida de cualquier política de este tipo es el salario mínimo, el cual —como se ha señalado— no sólo afecta a los trabajadores de menores ingresos, sino que también puede tener efectos importantes entre los trabajadores informales, especialmente cuando es utilizado como referencia para determinar transferencias, pensiones y otros beneficios sociales.

Desde un enfoque de derechos, los criterios a partir de los cuales se fijan los valores del salario mínimo no pueden depender exclusivamente de metas macroeconómicas como la inflación y el déficit fiscal o estrategias de competitividad en el mercado internacional. Las instancias que tienen a su cargo determinar el valor del salario mínimo deben utilizar como referencia la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de todas y todos los trabajadores, comenzando por el derecho a la alimentación, y no pueden ignorar preceptos constitucionales donde se determina que los salarios deben fijarse en conformidad con el costo de la canasta básica. La necesidad de un sueldo vital, que permita a las y los trabajadores “vivir y asegurar la vida de sus familias”, como lo establecen los artículos 6 y 7 del PIDESC, debe ser tomada en serio.

Una política orientada a la satisfacción del derecho humano a la alimentación debería también considerar cuestiones como el grado de cobertura de la seguridad social y del sistema de pensiones, el cual constituye el único ingreso de un número importante de adultos mayores y sus familias. La experiencia brasileña muestra como el establecimiento de un sistema de protección social norteado por el principio de universalidad tiene un papel importante en la garantía del derecho humano a la alimentación. En efecto, medidas como la expansión del sistema de pensiones hacia el ámbito rural, la ampliación en la cobertura de la seguridad social para llegar a los trabajadores informales o el establecimiento de un beneficio mensual a grupos en imposibilidad de trabajar —como son los adultos mayores y las personas con alguna discapacidad—, desempeñan un papel importante para asegurar un ingreso mínimo a grupos en situación de vulnerabilidad y son factores importantes para garantizar la seguridad alimentaria.

Por su magnitud y suficiencia, transferencias monetarias no contributivas como el Beneficio de Prestación Continuada (BCP) en Brasil ejercen un papel importante en el combate a la pobreza. El mayor porcentaje de adultos mayores en situación de vulnerabilidad y pobreza en México en comparación con el más bajo porcentaje de Brasil, así como el elevado porcentaje de adultos mayores cubiertos por alguna de

las instituciones públicas de seguridad social en Brasil, en contraste con el bajísimo nivel de México, sugieren la importancia que puede tener en la reducción de la pobreza y el hambre el contar con beneficios amparados constitucional y legalmente.

Los programas de transferencia condicionada de ingreso como Oportunidades y Bolsa Familia pueden ser útiles para satisfacer el derecho a la alimentación de poblaciones en extrema pobreza, en tanto transfieren una renta monetaria a las familias más carentes. Así lo sugiere el aumento registrado en el consumo de alimentos y en su diversificación o la disminución en la desnutrición infantil como resultado de las transferencias. Sin embargo, la efectividad de estos programas no parece ser producto de la focalización ni mucho menos de las condicionalidades. Para que este tipo de programas logre satisfacer el derecho a la alimentación es necesario:

- a) Avanzar hacia una profunda transformación de los PTC a partir de una lógica más consistente con el enfoque de derechos. Estos programas deben constituirse como un derecho de todas las familias en situación de pobreza y marginación o, cuando menos, definir en la legislación, “las condiciones de privación socioeconómica que deben cumplir las familias o los particulares para tener derecho a la asistencia” (De Schutter, 2012:10).
- b) Adoptar un enfoque más flexible que en ningún caso excluya u obstaculice la garantía de derechos a quienes no estén en condiciones de cumplir con las condicionalidades, especialmente por razones de pobreza, marginación o aislamiento.
- c) Establecer métodos de selección que no discriminen a grupos que requieren de transferencias como puede ser la selección de beneficiarios en zonas desfavorecidas (en lugar de focalizar a nivel de las familias).
- d) Avanzar hacia una cobertura universal de su público objetivo considerando estrategias como la “universalización dentro de la focalización” (Hevia, 2011:343, 348), como ocurre en Brasil con el Programa Bolsa Familia, y considerar propuestas de renta mínima o ingreso ciudadano universal que eventualmente puedan constituirse como “puertas de salida”.
- e) Elevar el valor de las transferencias a fin de que éstas sean de un monto significativo capaz de cubrir efectivamente las necesidades básicas de una familia —las cuales en ningún caso se limitan exclusivamente a la alimentación— y que permitan reducir la incidencia de la pobreza y no sólo atenuar su intensidad.
- f) Instrumentar acciones de educación ciudadana para que los titulares de programas públicos se vean a sí mismos como sujetos de derechos.
- g) Sensibilizar al poder público a través de campañas de información y capacitación en la perspectiva del derecho a la alimentación, como lo ha hecho en Brasil la Coordinación General de Educación Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Desarrollo Social.
- h) Establecer “mecanismos específicos de exigibilidad” accesibles a los ciudadanos, que permitan interponer recursos efectivos en todos los niveles, siempre que los derechos relativos a estos programas estén siendo violados, como lo establecen las recomendaciones de la Comisión Permanente de Derecho a la Alimentación del CONSEA (2010b).
- i) Mejorar la transparencia en la selección de beneficiarios y, en general, en el funcionamiento de los programas. En el caso de México, los márgenes de discrecionalidad podrían reducirse si se ampliara la red financiera pública y se evitaran “operativos bimensuales de entrega de apoyos” que se prestan fácilmente a la manipulación política.
- j) Fortalecer la participación directa de la ciudadanía —considerada como un valor en sí mismo dentro del enfoque de derechos—, a través de mecanismos de contraloría social como pueden ser comités o consejos donde estén representados las y los titulares de programas públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

En cualquier caso, es importante tomar en cuenta que ningún programa es capaz por sí mismo de satisfacer el derecho a la alimentación ni de acabar con la pobreza, el hambre y la desnutrición. Los PTC no pueden constituirse en la estrategia única o principal de un gobierno. En primer lugar porque, antes que superar la pobreza, lo que hacen fundamentalmente es atenuarla o contenerla, como muestran las evidencias reportadas en este estudio. El caso brasileño sugiere que en países con amplias desigualdades es particularmente importante incrementar el ingreso por trabajo, especialmente el valor real del salario mínimo; instrumentar una red de protección social con políticas integrales y norteados por el principio de la universalidad y fortalecer la dimensión productiva de la agricultura de subsistencia o agricultura familiar (por no mencionar otros factores como la creación de empleos formales o el crecimiento general de la economía). En el caso mexicano, priorizar políticas de este tipo permitirían aliviar la enorme presión que hoy existe sobre el programa Oportunidades, el cual ha fungido como la única política de envergadura instrumentada por el Estado mexicano para combatir la pobreza en los últimos años.

Los PTC, además, están aproximándose “al límite de su capacidad de contribución para la reducción de la desigualdad y la pobreza”, como señalan Soares y otros (2010:50). Por ello, como ya se ha mencionado, es particularmente importante comenzar a contemplar políticas de renta básica o ingreso ciudadano que reconozca el derecho universal a un ingreso mínimo, sin condicionalidades. Ello permitiría transformar los programas de transferencia de ingresos a partir de una lógica más consistente con el enfoque de derechos. Como sostienen los defensores de un ingreso ciudadano, una política de este tipo permitiría superar algunos de los problemas de los PTC como la selección arbitraria de beneficiarios, la “interferencia en la vida privada de las personas”, la estigmatización de los receptores y la incapacidad de alcanzar una cobertura universal; además de reducir los márgenes de discriminación y clientelismo político (Lo Vuolo, 2012:7). En el caso brasileño, donde ya se prevé, sería deseable que la legislación que así lo contempla pudiera concretarse en los próximos años. En México, por su parte, sería oportuno retomar las iniciativas legales que en esta materia han sido presentadas en la Cámara de Diputados e impulsar un amplio debate sobre los potenciales beneficios de un Ingreso Ciudadano Universal.

A fin de asegurar la realización progresiva del derecho a la alimentación es necesario asegurarse que sean utilizados el máximo de recursos disponibles, como se señala el CDESC en su Observación General 12. Para ello, resulta deseable revisar la estructura impositiva y la estructura del gasto público, tema que no ha sido abordado ampliamente en este estudio. En su informe de misión a Brasil, el Relator Especial señaló que sólo una reforma fiscal capaz de revertir la actual naturaleza regresiva del sistema tributario permitiría un mayor progreso en la lucha contra el hambre (De Schutter, 2009). En particular, la existencia de sistemas impositivos regresivos limitan considerablemente el impacto redistributivo de los programas. Por ello sólo si se logran reformas fiscales capaces de revertir la situación actual de profunda iniquidad, países como Brasil y México podrán asegurar que han tomado los pasos necesarios para orientar la mayor cantidad de recursos disponibles a la realización del derecho a la alimentación (De Schutter, 2009:14).

Los esfuerzos por garantizar el derecho a la alimentación deben dar prioridad a los sectores más vulnerables de la población y, eventualmente, dedicar más recursos a grupos que han sido tradicionalmente desatendidos (CDESC, 1999, párrafos 13 y 28; 2009, párrafo 39). Para ello es especialmente necesario dar un carácter más redistributivo a los programas dirigidos al sector agropecuario. En el caso de México, debe considerarse la modificación de las reglas de operación de PROCAMPO, a fin de que los pagos tengan un límite menor de hectáreas y que los productores con menos de cinco reciban un pago substancialmente mayor al actual. Para reorientar una porción significativa del gasto público en agricultura hacia los pobres, el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación, sugiere también aprobar una norma a través de la cual al menos el 50% de los recursos

asignados a la ayuda a la agricultura se destine al 25% de los agricultores o las localidades más pobres, de conformidad con el índice de marginación de CONAPO (De Schutter, 2012).

Este estudio ha llamado la atención sobre la necesidad de valorizar la agricultura familiar o agricultura de subsistencia, ya sea a partir de la formulación de políticas específicas dirigidas a este sector y/o de la ampliación de las políticas existentes, a la cual debe orientarse una proporción mayor del gasto público agrícola. En particular, México debería considerar la instrumentación de un programa de crédito rural orientado a los pequeños agricultores como hoy se hace en Brasil a través del PRONAF. También es deseable buscar formas de articular la demanda alimentaria y la oferta de alimentos. Para ello, programas mexicanos como el de Abasto Rural, Abasto Social de Leche o los Desayunos Escolares del DIF deberían adoptar un enfoque que contribuya a mejorar el ingreso de los agricultores más pobres al comprar una porción de sus alimentos a los pequeños agricultores locales, como sugiere el Relator Especial y como lo han planteado otros estudiosos de la política alimentaria en México (Ávila y otros, 2011:215; De Schutter, 2012). Sería recomendable que este tipo de programas incluyeran en sus reglas de operación la obligación de adquirir los alimentos agropecuarios que distribuyen a pequeños productores campesinos de las regiones donde operan, como ya lo hace DICONSA en México o como se hace en Brasil —con fuerza de ley— a través de programas como el de Adquisición de Alimentos (PAA) y de Alimentación Escolar (PNAE).

Las políticas orientadas a garantizar el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades rurales marginadas deben poner mayor énfasis en la calidad nutricional de los alimentos que se distribuyen, particularmente en México, donde se ha observado un aumento dramático de la obesidad y la diabetes, como se menciona en la primera sección de este estudio. Por ello, la Cruzada Nacional contra el Hambre debe ser también una “cruzada contra la desnutrición y la obesidad”, como lo ha señalado la asociación civil mexicana El Poder del Consumidor (La Jornada 15/04/13). Al respecto, es deseable incorporar acciones educativas en materia de seguridad alimentaria a programas de transferencia condicionada como Bolsa Familia y Oportunidades a fin de promover el consumo de alimentos más saludables y evitar la ingesta excesiva de alimentos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional (Cecchini y Madariaga, 2011:144), como ya se ha comenzado a hacer en Brasil, a través de campañas informativas sobre el derecho a la alimentación.

Por último, es importante reafirmar que la acción directa de las organizaciones de la sociedad civil es clave para generar un nuevo balance de poder que permita hacer avanzar la defensa de derechos económicos y sociales, como se ha señalado en páginas anteriores. En la ampliación y reconocimiento del derecho a la alimentación, la sociedad civil ha ejercido un papel fundamental. Posiblemente, las reformas que recientemente permitieron la inclusión de este derecho en las constituciones de México y Brasil (de forma explícita y con efectos generales) no se hubieran alcanzado sin la presión de las organizaciones sociales de ambos países. La continuidad de este tipo de esfuerzos depende, en gran medida, de la capacidad de aglutinar un espectro diverso de movimientos sociales del ámbito urbano y rural, organizaciones sociales comprometidas con la defensa de los derechos humanos y organismos no gubernamentales capaces de promover iniciativas junto al poder público.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R. y M. Piketty (2005), “Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF): Resultados e limites da experiência nos anos 90”, *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, Vol. 22, N° 1, págs. 53-66.
- ABRANDH y CERESAN, Asociación Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos y Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (2010), *Avances y desafíos en la implementación del derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil*, Informe técnico, Santiago de Chile.
- Avance-Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo y Fundación IDEA (2009), *El Gasto Social como Herramienta Redistributiva*, Vol. 3. Ciudad de México: Ethos.
- Ávila, A. (2011), “El estado nutricional de los mexicanos”, en *Memoria del seminario La transformación del sistema alimentario mexicano para garantizar el derecho a la alimentación*, 24 de agosto, págs. 23-26, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Ávila, A.; Jesús Flores y G. Rangel (2011), *La política alimentaria en México*, Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.
- Baddini, C. y S. Álce (2007), “Programa de Aquisição de Alimentos nas Regiões Sul e Nordeste”, en *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados, Segurança Alimentar e Nutricional*, Vol. 1, Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- Banco Central do Brasil (2009), *Anuário Estadístico do Crédito Rural 2008*, Brasília.
- Banegas, I. (2010), *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresos-Oportunidades*, tesis de doctorado en Ciencia Social, Ciudad de México: El Colegio de México.
- Barros, R. Paes de (2009), “Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade”, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA.
- _____ (2006), “Income inequality in Brazil”, Documento de trabajo de circulación restringida.
- Bateman, J. y S. Porto (2013), “Las lecciones de Brasil sobre Desarrollo Rural: La agricultura familiar, el Acceso al Agua y el Compromiso Cívico”, WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Washington D.C.: WOLA.
- BM (Banco Mundial) (2009), “México: Análisis del gasto público en desarrollo rural, informe N° 5190- Mx”, Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe, Washington, D. C.
- _____ (2003), *Rural Poverty Alleviation in Brazil: Towards and Integrated Strategy*, Washington, D. C.
- _____ (2001), *Attacking Brazil's poverty*, Vol. 1, Washington D. C.
- Boltivnik, J. y A. Damián (2003), “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, en Michelle Adato, Julio Boltivnik y Araceli Damián, coords., *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- Bracamontes-Nevarez Joaquín y Mario Camberos-Castro (2011), “La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el período 2002-2006”, en *Papeles de Población*, Vol. 17, N° 67, págs. 135-175, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Brandão, A. y V. Gouvêa (2007), “Segurança Alimentar e Nutricional entre los Beneficiários do Programa Bolsa Família”, en *Avaliação de políticas e programas do MDS: Resultados Bolsa Família e Assistência Social*, Vol. 2, págs. 99-118, Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- Caballero, J. (2011), “La cláusula de interpretación conforme el principio propersona (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), “La reforma constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma”, *Serie Doctrina Jurídica*, N° 609, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 103-134, Ciudad de México: UNAM.
- CAM (Centro de Análisis Multidisciplinario) (2012), “Poder adquisitivo del salario y la precarización del nivel de vida de los trabajadores en México”, Facultad de Economía de la UNAM, Ciudad de México: UNAM.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (con la última reforma publicada en el DOF, el 26/02/13), Ciudad de México: DOF.
- _____ (2011), “Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo, Ciudad de México: DOF.
- _____ (2004a), “Ley de Asistencia Social”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004 (última reforma publicada DOF 08-06-2012), Ciudad de México: DOF.

- _____ (2004b), “Ley General de Desarrollo Social”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero (última reforma publicada DOF 01-06-2012), Ciudad de México: DOF.
- _____ (2003), “Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de mayo (última reforma publicada DOF 09-04-2012), Ciudad de México: DOF.
- _____ (2001), “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de diciembre (última reforma publicada DOF 12-01-2012), Ciudad de México: DOF.
- _____ (2000), “Ley para la Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de mayo (última reforma publicada DOF 19-08-2010), Ciudad de México: DOF.
- Carbonell, M. y P. Rodríguez (2012), “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 135, págs. 1063-1078.
- Carreón, I. (2012), “Los retos de México en materia de derecho a la alimentación”, en *Revista de Derechos Humanos –dfensor*, N° 9, págs. 6-10.
- CDESC (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Nueva York: Naciones Unidas.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), “Programas de Transferencia Condicionada, Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CDESC (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (2009), “Observación General N° 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ginebra: Naciones Unidas.
- _____ (2001), “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ginebra: Naciones Unidas.
- _____ (1999), “El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): Observación General 12”, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ginebra: Naciones Unidas.
- _____ (1990), “Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ginebra: Naciones Unidas.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria)/Cámara de Diputados (2011), “Memoria del seminario La transformación del sistema alimentario mexicano para garantizar el derecho a la alimentación”, 24 de agosto, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2012), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Anexo Estadístico. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2010), *Time for Equality: Closing gaps, opening trails*, 33 Período de sesiones, 30 de mayo-1 de junio, Brasilia: Naciones Unidas.
- _____ (2011), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (1988), “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (‘Protocolo de San Salvador’)”, 17 de noviembre de 1988, decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. San Salvador: CIDH.
- Cohen, E., R. Franco y P. Villatoro (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, Ciudad de México: FLACSO.
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (2010), “Índice del Salario Mínimo Real” (diciembre de 2010 = 100), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/sal_min_real.pdf).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2012a), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, Ciudad de México: CONEVAL.
- _____ (2012b), “El Hambre: Distintas acciones para diferentes definiciones, Elementos para la Cruzada Nacional contra el Hambre”, documento interno, Ciudad de México: CONEVAL.
- Conde, E. (2009), “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo de la Diputada Elsa Conde Rodríguez del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata”, 27 de abril, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (2010a), *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais*, Brasilia.
- _____ (2010b). “Documento de subsidio para a plenária de 6 de outubro de 2010 sobre o Programa Bolsa Família”, Comissão Permanente de Direito Humano ó. Alimentação Adequada, Brasilia.

- Côrtes Neri, M. y L. de Moura (2005), “La institucionalidad del salario mínimo en Brasil”, en *Ensaio Econômicos*, Working Paper 604, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Costanzi, R. y F. Fagundes (2010). “Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família”, en Jorge Abrahão de Castro y Lúcia Modesto (Coords.), *Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios*, Vol. 2, págs. 249-270, Brasília: Ipea.
- Damián, A. (2007), “Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI”, en José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, págs. 315-145, Ciudad de México: Porrúa.
- De Oliveira, H., M. Machado, C. Bender y M. Stephanou (2009), “Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade de brasileira”, en *Opinião Pública*, Vol.15, N°2, págs. 333–355.
- De Schutter, O. (2009), “Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mission to Brazil”, Human Rights Council, 12 de febrero, Ginebra: Naciones Unidas.
- De Schutter, O. (2012). “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Misión a México”, Consejo de Derechos Humanos, 17 de enero. Ginebra: Naciones Unidas.
- Del Grossi, M. (2010), A redução da pobreza: de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas”, en José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi y Caio Galvão de França (coords.), *Fome Zero A experiência brasileira*, págs. 301-316, Brasília: MDA.
- Demédis, F. (2012), “Iniciativa de Ley General del Derecho a la Alimentación”, Senado de la República, 16 de octubre, Ciudad de México: Gaceta del Senado.
- Domínguez J., E. Bermejo y M. López (2011), “Estudio sobre la política de los salarios en Brasil, período 2003-2010”, Observatorio del Salario Justo, Puebla: Universidad Iberoamericana.
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2012), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2011), *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, elaborado por Lidija Knuth and Margret Vidar, Roma.
- _____ (2007), “Right to Food: Lessons Learned in Brazil”, Roma.
- _____ (2004) (2000), “Right to Food Case Study: Brazil”, UN Doc. IGWG RTFG /INF 4/APP.1, preparado por Hernán Gómez Bruera, Roma.
- _____ (2000), “The state of food insecurity in the world”, Roma.
- FAO y ABRANDH (Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos) (2011), *Exigibilidade: Mechanisms to claim the human right to adequate food in Brazil*, elaborado por Valeria Burity, Luisa Cruz y Thais Franceschini, Roma.
- Fernandes, M. (2009), “Políticas Públicas para a Agropecuária”, ponencia presentada en el 47° Congresso de la SOBER, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 27 de julio.
- Fox, J. y L. Haight (2010), “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, en Jonathan Fox y Libby Haight, *Subsidios para la desigualdad*, págs. 9-45, México: CIDE.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Poder Ejecutivo Federal.
- Gómez, H. (2013), *Lula, the Workers’ Party and the Governability Dilemma in Brazil*, Nueva York: Routledge.
- Gordillo, G. (2012), “Una política alimentaria para tiempos de crisis”, *El Trimestre Económico*, Vol. LXXIX, N° 315, págs. 483-528.
- Gordillo, G. y H. Gómez (2005), *Conversaciones sobre el Hambre, Brasil y el Derecho a la Alimentación*, México DF.: CEDRSSA.
- Gutiérrez, R. y A. Rivera (2009), “El Caso Mininuma: Un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 251, págs. 89-122.
- Gutiérrez, J. y J. Rivera (2012), *Informe de Resultados del componente de nutrición*, Instituto Nacional de Salud Pública, Ciudad de México: INSP.
- Hernández, H. (2000), “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, en *Comercio Exterior*, Vol. 50, N° 10, págs. 863-873.
- Hernández, L. (2012), “Iniciativa de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, Reglamentaria de los artículos 4, párrafo cuarto y 27, fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, 18 de diciembre, inédito.
- Hevia, F. (2011), “La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XX, N° 2, págs. 331-379.
- _____ (2009), “Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil. Un análisis comparado”, en *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N° 22, Publicación Electrónica de la Universidad Complutense.

- IALCSH (Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre) (2008), “Hambre, un problema de todos. Protección del derecho a la alimentación a nivel nacional. Propuestas concretas para tomadores de decisiones”, folleto informativo (<http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/pdf/daprop.pdf>) (acceso el 2 de mayo de 2013).
- IALCSH (Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre) (2009), “Informe sobre Avances del Derecho a la Alimentación en México”, elaborado por Héctor Robles Berlanga (coord.), Madrid.
- IC (Instituto Ciudadanía) (2001), *Proyecto Fome Zero, Una Propuesta de Política de Seguridad Alimentaria para Brasil*. São Paulo.
- Lavinas, L. (2004), “Universalizando direitos”, Observatório da Cidadania, págs. 67-74.
- Levy, S. (2010), *Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Distrito Federal: Océano.
- López Bárcenas, F. (2009), *El derecho a la alimentación en la legislación Mexicana*, Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.
- Lo Vuolo, R., coord. (2012), *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Maldonado, M. (2010), “¿A quién le dan pan que llore? Percepciones de beneficiarios del programa Procampo”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad*, págs. 129-136. México: CIDE
- MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome) (2007a), *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados, Segurança Alimentar e Nutricional*, Vol. 1. Brasília: Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- _____ (2007b), *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social*, Vol. 2, Brasília.
- Merino, M. (2010), “Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada, en Jonathan Fox y Libby Haight, *Subsidios para la desigualdad*, págs. 55-72, México: CIDE.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2011), “Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador: Segundo Agrupamiento de Derechos”, Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en cumplimiento del mandato previsto en la Resolución AG/RES 2582 (XL-0-10) y AG/ RES 2666 (XLI-O/11).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2006), *Política agropecuaria y pesquera en México: Logros recientes, continuación de las reformas*. París.
- OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2011), *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos, Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, Ciudad de México.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1986), “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, Resolución 41/128, 4 de diciembre.
- OHCHR (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) (2002), “Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, Ginebra: Naciones Unidas.
- Paes de Barros, R., M. De Carvalho, S. Franco y R. Mendonça (2009), *A dinâmica da desigualdade no Brasil e seus principais determinantes*, inédito.
- Paes-Sousa, R. y J. Quiroga (2011), “Programas de transferência de renda e redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, no período de 2004 a 2011”. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Presidência da República (2013), “Constituição da República Federativa do Brasil”, con enmiendas. Brasília: PR.
- _____ (2008), “Decreto N° 6.392: Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família”. Publicado el 12 de marzo, Brasília: PR.
- _____ (2007), “Decreto N° 6.040, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”, publicada el 7 de febrero, Brasília: PR.
- _____ (2004), “Lei N° 10.835, Institui a Renda Básica de Cidadania e outras providências”, publicada el 8 de enero, Brasília: PR.
- _____ (1994), “Lei 8.842 que Dispõe sobre a política nacional do idoso (cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências)”, publicada el 4 de enero. Brasília: PR.
- _____ (1993), “Lei 8.742 que Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”, publicada el 7 de diciembre, Brasília: PR.
- _____ (1990), “Lei 0.869, Estatuto da Criança e do Adolescente”, publicada el 13 de julio, Brasília: PR.
- _____ (1989), “Lei 7.853 de apoio às pessoas portadoras de Deficiência”, publicada el 24 de octubre. Brasília: PR.
- _____ (1973), “Lei 6.001, Estatuto do Índio”, publicada el 19 de diciembre, Brasília: PR.

- Propuesta elevada a período de consulta para los Estados y la sociedad civil por el Grupo de Trabajo Guanziroli, Carlos (2007), “PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural”, en *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Vol. 45, N° 02, págs. 301-328.
- Reyes, M. (2011), “Los salarios en México”, documento de la serie *Análisis Político* de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Ciudad de México: FES.
- Robles, H. (2010), “Una visión de largo plazo: Comparativo de resultados del VII y VIII Censo Agrícola y Ganadero 1991-2007”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad*, págs. 185–193, México: CIDE.
- Robles, H. y A. Ruiz (2012), *Presupuestos para la agricultura familiar y campesina en México*, Ciudad de México: Oxfam.
- Romero, J. (2012), *Obesidad ¿qué hacer?, políticas al vapor, problema de peso II*, Ciudad de México: La Hydra.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2007), “Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012”, Ciudad de México.
- Sant’Anna, J. (2012a), “Irmãos que não se falam: programas de transferência de renda, sistemas de proteção social e a desigualdade na América Latina”, inédito.
- _____ (2012b), *A política de dar dinheiro e a política: Causas e efeitos das experiências de transferência condicionada no Brasil e no México*, Tesis de doctorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro.
- Sanches, A. y G. Alceu (2010), “Agricultura Familiar e os programas de Garantia de Preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”, en José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi y Caio Galvão de França (coords.), *Fome Zero A experiência brasileira*, págs. 191–222, Brasília: Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- Santoyo, H., M. Muñoz y J. Altamirano (1996), “Apertura comercial y reforma del sistema financiero rural mexicano: consecuencias y tendencias”, Ponencia preparada para el Simposium Trinacional *El TLC y la agricultura: ¿funciona el experimento?* patrocinado por Texas A&M University, CIESTAAM–Universidad Autónoma de Chapingo y Purdue University, 1 y 2 de noviembre, San Antonio, Texas.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2010), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, 31 de diciembre, Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2013), “Reglas de Operación de los Programas de Apoyo de la Financiera Rural para Acceder al Crédito y Fomentar la Integración Económica y Financiera para el Desarrollo Rural”, 26 de febrero, Gobierno Federal.
- Silva, M. Ozanira da, Maria Carmelita Yazbek y Gerardo di Giovanni (2004), *A política social brasileira no século xxi. A prevalência dos programas de transferência de renda*, 3ra ed. São Paulo: Cortez Editora.
- Soares, S. y otros (2006), “Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdades” (Texto para Discussão, No. 1228). Brasília: IPEA.
- Soares, S.; P. Herculano, F. de Souza, R. Guerreiro y F. Gaiger (2010), “Os impactos do benefício do programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza”, en Jorge Abrahão de Castro y Lúcia Modesto (coords.), *Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios*, págs.25-52. Brasília: Ipea.
- Sparovek, G. (2007), “Comparative Study on the Effectiveness of the Different Modes of the Food Acquisition Program in the south and northeast Regions”, en Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (coords.), *Evaluation of the MDS Policies and Programs- Results*, Vol. 1, Brasília: Ministerio de Desenvolvimento Agrário.
- Suárez, M. y M. Libardoni (2007), “O Impacto do Programa Bolsa Família: Mudanças e Continuidades na Condição Social das Mulheres”, en *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social*, Vol. 2, págs. 119-162, Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.
- Székely, M. (2005), “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004”, *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, N° 288, págs. 913-931.
- Veras, F. (2010), *Para onde caminham os programas de transferência condicionada? Asexperiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai*, en Jorge Abrahão de Castro y Lúcia Modesto, *Bolsa família 2003-2010: Avanços e desafios*, págs. 137–168, Brasília: Ipea.
- Villanueva, G., R. Pacheco, M. Navarro y V. Batres V. (2009), “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley que Establece el Derecho al Ingreso Ciudadano Universal”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, N° 2699–II, 17 de febrero de 2009.
- Vivero, J., Vera Sholz y J. García (2009), “La justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina”, *Working Paper 10*, Santiago de Chile: FAO e Iniciativa América Latina sin Hambre.
- Yanes, P. (2012), “Targeting and Conditionalties in Mexico: The End of a Cash Transfer Model?”, en *Citizen’s*

- Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, Edited by Rubén Lo Vuolo, págs. 67-87. New York: Palgrave Macmillan.
- Zaar, M. (2011), “Las políticas públicas brasileñas y la agricultura familiar: Quince años del Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XV, N° 351.
- Ziegler J. (2002), “Mission to Brazil, Report submitted by Jean Ziegler, Special Rapporteur on the Right to Food”, Ginebra: Naciones Unidas.
- Zockun, M. (2007), “Simplificando o Brasil: Propostas de Reforma na Relação Econômica do Governo com o Setor Privado”, Documento de discusión N° 03, FIPE. São Paulo: Universidade de São Paulo.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Ávila, Avelardo (14/03/13), Ciudad de México. Nutriólogo, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” (INNSZ).

Bonilla, Fernando (15/02/13), Ciudad de México. Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Social.

Calderón, Miguel (09/04/13), Ciudad de México (entrevista elaborada por escrito). Coordinador de Registro y Medición. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Especialista en mediciones de pobreza.

Gil, Gerardo (04/03/13), Ciudad de México, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2009 a 2010.

Gómez Hermosillo, Rogelio (12/03/13), Ciudad de México, Coordinador Nacional del Programa Oportunidades de 2001 a 2006, directivo en diversas organizaciones de la sociedad civil.

Gordillo, Gustavo (01/03/13), Ciudad de México, Subsecretario de Agricultura y Reforma Agraria de 1988 a 1994. Especialista en políticas rurales y problemas del campo mexicano.

Gutiérrez, Rodrigo (27/02/13), Ciudad de México (entrevista telefónica). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Haas, Alejandra (21/03/13), Ciudad de México, Investigadora de Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Jusidman, Clara (07/03/13), Ciudad de México. Directora de la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE), A. C.

López, Dinorah (14/03/13), Ciudad de México. Coordinadora de la Red por el Derecho Humano a Alimentarse (FIAN) en México.

Maia, Luciano (15/11/02), Recife. Procurador del Ministerio Público para la Quinta Región (entrevistado para estudio de la FAO, 2004).

Maldonado, Claudia (10/03/13), Ciudad de México. Investigadora del CIDE, experta en políticas sociales y PTC en México y Brasil.

Maroto, Ximena (04/03/13), Ciudad de México. Coordinadora del Observatorio Ciudadano de Política Social y Derechos Humanos.

Monfort, Gerardo (11/03/13), Ciudad de México (entrevista telefónica). Director de la VI Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Monteiro, Carlos (15/11/2003), Sao Paulo. Médico nutricionista, profesor del Departamento de Nutrición de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Sao Paulo (USP).

Nájera, César (07/03/13), Ciudad de México. Director General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social.

Valente, Flávio (05/10/02), Brasilia. Presidente de la Organización Internacional por el Derecho a Alimentarse (FIAN), ex Relator Nacional para el Derecho a la Alimentación Adecuada, Agua y Tierra Rural (Plataforma dESC) (entrevistado para el estudio de la FAO, 2004).

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

La Jornada (2013), “Botanas, frituras y refrescos embotellados, en canasta alimentaria de tiendas Diconsa”, 15 de abril.

PÁGINAS WEB

<http://www.observatoriopoliticasocial.org>.

<http://www.prodasc.org.mx/>.