

CEDHJ
Comisión Estatal
de Derechos Humanos
Jalisco



Colección de estudios
en **Derechos Humanos**

Coordinación

Francisco Javier Leyva Ortiz
Juan Carlos Paez Vieyra
Juan Pablo Carbajal Camberos

Dirección

Hernández Barrón &
Chávez Cervantes

XV.

La exigibilidad
de los DESCAs

Pobreza,
desigualdad y
alimentación

Colección de Estudios en Derechos Humanos. Tomo XV.
La exigibilidad de los DESCAs, Pobreza, desigualdad y
alimentación.

Corrección de estilo: María del Socorro Capetillo Pérez &
John Allan Grymes de Icaza

Portada y diseño editorial: Oscar Ascary Aréchiga Del Toro
Primera Edición 2021

DR.©2022 Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco,
Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamastli.

Pedro Moreno 1616, colonia americana, Código Postal 44160,
Guadalajara, Jalisco, México. Tel. 800 201 8991.
<http://cedhj.org.mx>

ISBN de Obra Completa: 978-607-99138-0-9

ISBN del Volumen 978-607-99340-7-1

La Colección de Estudios en Derechos Humanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco se distribuye bajo una licencia no comercial. Todos los derechos reservados. Esta edición y sus características son propiedad del sello editorial de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (978-607-99340) y del Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamastli. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento distinto a los autorizados expresamente por los titulares de los derechos patrimoniales de la obra. Las opiniones expresadas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de la CEDHJ.

Impreso y hecho en México / Printed and made in México

ISBN: 978-607-99138-0-9



ISBN: 978-607-99340-7-1



Colección de Estudios en Derechos Humanos de la
Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

Consejo Asesor

Francisco Javier Ansuátegui Roig
Universidad Carlos III de Madrid

María del Carmen Barranco Avilés
Universidad Carlos III de Madrid

Guillermo Escobar Roca
Universidad de Alcalá de Henares

Andrea Arabella Ramírez Montes de Oca
Universidad Nacional Autónoma de México

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras
Universidad de Guadalajara



Instituto de
Derechos Humanos
Francisco Tenamxtli
"XICXAN QUENNA, TEPHAXTL NEHQUATZ"

Colección de **estudios**
en **Derechos Humanos**

Tomo XV. La exigibilidad de los DESCAs pobreza, desigualdad y alimentación de la Colección de Estudios en Derechos Humanos

Dirección editorial de la Colección

Alfonso Hernández Barrón
José de Jesús Chávez Cervantes

Coordinadores del Tomo

Francisco Javier Leyva Ortiz
Juan Carlos Páez Vieyra
Juan Pablo Carbajal Camberos

Autores(as)

Francisco Javier Leyva Ortiz
Juan Carlos Páez Vieyra
Brenda Itzel Pablo Hernández
Ángel Vega Santos
Celia Adelina Monárrez Rico
Perla Beatriz Martínez González
María Camila Gallego Buitrago
Francisco Javier Leyva Ortiz
Sofía Gutiérrez Pérez
Katya Marisol Rico Espinoza
Judith Claudia Rodríguez Zúñiga
Diana Marcela Verdiales López
Patricia Murrieta Cummings
Diego Santiago Carrillo Garibay
Juan Carlos Páez Vieyra
Valeria Ochoa Ruíz
María Teresa Sáenz Lozoya
Juan Pablo Carbajal Camberos
Hernán Gabriel Cianciardo

La exigibilidad de los DESC
pobreza, desigualdad y alimentación
Colección de Estudios en Derechos Humanos

Índice

Prólogo <i>Alfonso Hernández Barrón</i>	1
Introducción <i>Francisco Javier Leyva Ortiz</i> <i>Juan Carlos Páez Vieyra</i>	6
Capítulo I. Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 2: ¿Erradicar el hambre es garantizar el derecho humano a la alimentación? <i>Brenda Itzel Pablo Hernández</i>	8
Capítulo II. Políticas públicas y derecho a la alimentación: el impacto de la cooperación internacional en materia alimentaria <i>Ángel Vega Santos</i>	24
Capítulo III. La cooperación internacional para el desarrollo y el derecho humano a la alimentación: Esfuerzos y desafíos para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre cero <i>Celia Adelina Monárrez Rico</i>	42
Capítulo IV. Redes de defensa y nuevas agendas internacionales en el derecho humano a la alimentación. La red de defensa del maíz en México <i>Perla Beatriz Martínez González</i>	66
Capítulo V. La protección de la producción tradicional de café de Colombia y su vinculación con los derechos culturales y ambientales <i>María Camila Gallego Buitrago</i>	86
Capítulo VI. El reto de garantizar el derecho humano a la alimentación en tiempos de pandemia: El caso de las ollas comunes y los comedores populares en Lima, Perú <i>Francisco Javier Leyva Ortiz</i>	103

Capítulo VII. Las lactancias como un proceso individual, social y de Estado <i>Sofía Gutiérrez Pérez</i>	123
Capítulo VIII. La realidad del derecho humano a la lactancia materna en las madres trabajadoras del servicio público de Jalisco <i>Katya Marisol Rico Espinoza</i>	142
Capítulo IX. Derechos humanos el camino posible hacia el desarrollo sostenible <i>Judith Claudia Rodríguez Zúñiga</i>	177
Capítulo X. Protección social y derechos universales en América Latina ¿Un asunto pendiente? <i>Diana Marcela Verdiales López</i>	203
Capítulo XI. La necesidad de re-dirigir las políticas educativas <i>Patricia Murrieta Cummings</i>	221
Capítulo XII. Derechos culturales, prerrogativas en el olvido <i>Diego Santiago Carrillo Garibay</i>	241
Capítulo XIII. Cambio climático y bienes públicos, como derecho humano <i>Juan Carlos Páez Vieyra</i>	256
Capítulo XIV. El papel de la evaluación para el cumplimiento de la Agenda 2030 en México <i>Valeria Ochoa Ruíz</i> <i>María Teresa Sáenz Lozoya</i>	274
Capítulo XV. La desigualdad como retroceso en las libertades de las personas <i>Juan Pablo Carbajal Camberos</i>	294
Capítulo XVI. La labor de las defensorías de derechos humanos en el marco de la pandemia: el caso de la provincia de Santa Fe <i>Hernán Gabriel Cianciardo</i>	315

Prólogo

Alfonso Hernández Barrón

El COVID-19 estableció la importancia que tienen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como parte de la dimensión valorativa de todo sistema jurídico, que hace posible que actualmente se abra una ventana a la sustentabilidad. Ello se debe a que esta pandemia mostró que, si la humanidad ha de sobrevivir, solo será posible en la medida en que las personas dispongan de las oportunidades y capacidades reales para desarrollar su proyecto de vida y así ser un activo frente a los retos que depara el futuro.

En la medida que el contexto actual ha mostrado que no se cuenta con la suficiente infraestructura global para hacer frente a otra crisis sanitaria, es importante que la aplicación de los DESCA se homologue desde una perspectiva integral y global, según enfoques transdisciplinarios y acorde a criterios de gobernanza. No solo está de por medio la vida humana como se conoce, sino también la democracia, como derecho humano de naturaleza colectiva, que requiere adaptarse a una creciente insatisfacción global y, sobre todo, en la región latinoamericana.

La obra que actualmente se prologa, mediante los 16 capítulos que la integran, y de las 18 personas especialistas que la hacen posible, resalta este ánimo para concretar los lineamientos, así como las políticas públicas, que hagan posible que toda persona goce de sus derechos. Sin duda, esta obra será un referente de lectura obligatoria, pues se utilizan diversas metodologías desde una visión local para trascender y abrir el debate ante un escenario global donde las excesivas desigualdades socioeconómicas demandan un cambio de 180 grados en beneficio de un régimen de libertades para alcanzar la igualdad sustantiva.

Aunque son varios y diversos los temas que se tratan en esta obra, cabe resaltar que hay ciertos tópicos que sirven a manera de *leitmotiv* para dotarla de la debida cohesión que es necesaria para impactar a un amplio margen de personas destinatarias. Tal es el caso de la lucha contra la pobreza, la alimentación, así como la importancia que tiene la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Destaca la utilización del método analítico documental como medio para analizar profundamente y efectuar reflexiones innovadoras en diversas materias. La importancia de dichos tópicos radica en que son parte del canon deliberativo que contribuye a fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas, así como la consolidación de la democracia.

La primera parte de esta obra, dedicada al derecho humano a la alimentación, comienza con la aportación titulada *Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 2: ¿Erradicar el hambre es garantizar el derecho humano a la alimentación?*, de Brenda Itzel Pablo Hernández. La importancia de esta aportación radica en que se cuestiona cómo a nivel nacional e internacionalmente se ha pretendido combatir la malnutrición desde la óptica del hambre y no desde una visión integral, que tenga por objeto el acceso a una alimentación sana y nutritiva. Se trata de una reflexión que servirá para abrir la puerta a discusiones críticas sobre políticas públicas que se adopten en esta materia.

Ángel Vega Santos es el autor del segundo capítulo, titulado *Políticas públicas y derecho a la alimentación: el impacto de la cooperación internacional en materia alimentaria*. Mediante un análisis documental establece el panorama actual del derecho humano a la alimentación tanto a nivel regional como nacional. Ello para hacer patente la necesidad de procurar mejores diagnósticos, a fin de que se unifiquen esfuerzos mundiales en las políticas de esta materia. Se trata de un llamado global a la homologación y cooperación.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Derecho Humano a la Alimentación: esfuerzos y desafíos para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre Cero es el tercer capítulo de Celia Adelina Monárrez Rico. Su aportación establece la importancia local y global de redoblar esfuerzos en materia de alimentación para encausar el camino hacia el desarrollo sostenible no solo como paliativo frente a los múltiples problemas que tiene la sociedad, sino como un cambio de paradigma del modelo de vida, de producción y consumo, pero, especialmente, de la manera de cohesión e interacción social. Su lectura es trascendental para configurar el impacto que tiene este derecho en su interdependencia con otros, como la salud y el desarrollo.

Perla Beatriz Martínez González es la autora del cuarto capítulo, llamado *Redes de defensa y nuevas agendas internacionales en el derecho humano a la alimentación. La red de defensa del maíz en México*. Su análisis establece la importancia que tiene la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y diversos actores para garantizar el derecho humano a la alimentación. La utilidad de sus aportaciones consiste en que clarifica los distintos caminos que ofrece la doctrina para hacerlo posible, ello mediante el estudio de caso empleado a nivel nacional a través de litigios estratégicos y otras herramientas para proteger la biodiversidad del maíz mexicano.

El capítulo quinto, titulado *La protección de la producción tradicional de café de Colombia y su vinculación con los derechos culturales y ambientales*, es una aportación de María Camila Gallego Buitrago, donde reivindica el valor de la coordinación entre diversos actores para proteger la práctica cultural del cultivo del café, que es indispensable para garantizar diversos DESCA de la

población colombiana. El análisis sirve para contrastar otras prácticas no tan sustentables y que no son afines al quehacer de cientos de años de un pueblo, como el cultivo de aguacate, para mostrar que se pueden lograr grandes avances e impactos positivos a favor de la población y de estas prerrogativas, a fin de integrar adecuadamente en la práctica conceptos como la seguridad y la soberanía alimentaria.

Francisco Javier Leyva Ortiz es el autor del séptimo capítulo, intitulado *El reto de garantizar el derecho humano a la alimentación en tiempos de pandemia: El caso de las ollas comunes y los comedores populares en Lima, Perú*. Este trabajo muestra que procurar y garantizar los DESCA no se debe reducir a una batalla entre el Estado y la sociedad civil, sino que puede ser una sinergia. Al analizar los esfuerzos de la comunidad y sus retos para hacer frente las crisis alimentarias en el contexto del COVID-19, se rescatan importantes aprendizajes en situaciones similares donde se hace patente la importancia de la deliberación social con el Estado, a fin de coordinar esfuerzos a favor de la población en general.

Sofía Gutiérrez Pérez y Katya Marisol Rico Espinoza son las autoras del séptimo y octavo capítulo, respectivamente, tienen por nombre *Las lactancias como un proceso individual, social y de Estado* y *La realidad del derecho humano a la lactancia materna en las madres trabajadoras del servicio público de Jalisco*. Desde ópticas nacionales y locales, sus análisis crean consciencia sobre la importancia y retos pendientes para que, según la perspectiva de paridad de género, se haga de la lactancia materna una actividad que contribuya a una sociedad más equitativa. Son trabajos académicos de mucho rigor, que incluyen aspectos estadísticos y trabajo de campo, a fin de entender un fenómeno que se olvida en una realidad heteronormativa, donde la mujer se encuentra a solas. Es importante su lectura para abrir el debate en otras latitudes y lograr un cambio urgente de paradigma.

La segunda parte de esta obra la inaugura Judith Claudia Rodríguez Zúñiga, con su aportación *Derechos Humanos el camino posible hacia el desarrollo sostenible*. Es un trabajo de investigación donde se retoma la incompatibilidad que existe entre derechos humanos y desigualdad. La diferencia con este análisis con relación a otros consiste en establecer la importancia de mostrar que el combate y prevención de la pobreza no es una cuestión de discrecionalidad de las personas servidoras públicas, sino que implica un deber jurídico que se debe acatar dentro del ámbito justificativo propio del diseño de las políticas públicas. Al realizar un estudio de caso sobre lo que ha ocurrido en México, concluye que los esfuerzos son insuficientes y se reivindica la relevancia de construir los derechos humanos desde su misma óptica, con ello se sitúa la reflexión de la autora en un plano de lectura obligada nacional e internacionalmente.

El capítulo décimo, titulado *Protección social y derechos universales en América Latina ¿Un asunto pendiente?*, de Diana Marcela Verdiales López, analiza la política de bienestar social en América Latina, así como sus avances y desafíos. Es un trabajo valioso, pues clarifica los conceptos dentro de la terminología actual para mostrar que existe un rezago significativo en la materia. Desde la perspectiva regional, se muestra que dicho derecho humano dista mucho de ser universal, por ello es urgente determinar una producción normativa, así como el establecimiento de políticas públicas que hagan frente a las demandas sociales.

Patricia Murrieta Cummings es la autora del capítulo decimo primero, titulado *La necesidad de re-dirigir las políticas educativas*. Es un importante análisis documental que refiere cómo la pandemia generó diversos impactos en los derechos sociales, pues encaminó a la pobreza y pobreza extrema a un alto porcentaje de población, propone un cambio en el modelo educativo basado en la sostenibilidad y una modificación en los conjuntos temáticos sobre cómo se percibe la Agenda 2030; asimismo, realiza un análisis del modelo educativo actual y plantea una transformación que integre los ODS 4, 5 y 10. Ello es relevante, pues su propuesta puede contribuir a fortalecer una aproximación a esta prerrogativa que aporte a garantizar otros DESC.

El decimosegundo capítulo se intitula *Derechos culturales, prerrogativas en el olvido*, de Diego Santiago Carrillo Garibay. Su aportación analiza los diversos factores que contribuyen a que las prerrogativas culturales no cuenten con tanto ímpetu en relación con otras del mismo nivel. Con ello resalta su importancia, pues son indispensables para proteger otros derechos. Asimismo, adopta una visión local y una serie de propuestas que pueden ser de utilidad en varias latitudes.

Juan Carlos Páez Vieyra es el autor del decimotercer capítulo, titulado *Cambio climático y bienes públicos, como derecho humano*. Aborda el derecho al medio ambiente sano desde una visión de política pública; asimismo, plantea cómo el clima es un bien público global que requiere la intervención del Estado no solo desde la lógica de la protección de los derechos humanos en acciones concretas, sino desde la justificación neoclásica de la intervención estatal, en este caso, en las acciones que se deben desarrollar para combatir el cambio climático, tema tan presente en la Agenda 2030, que llevó a tener un ODS específico, denominado Acción por el Clima.

En aras de fomentar la participación escolar, se incluye la participación de dos alumnas de Relaciones Internacionales de la Universidad de Guadalajara; Valeria Ochoa Ruíz y María Teresa Sáenz Lozoya, quienes apoyaron en esta obra con el decimocuarto capítulo, titulado *El papel de la evaluación para el cumplimiento de la Agenda 2030 en México*. Es un análisis crítico que recupera las diversas herramientas de evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para mostrar su importancia cuando son desarrollados por parte de los diversos actores implicados. Con ello visibilizan los retos para que las instituciones públicas realicen una medición adecuada en la materia para garantizar los DESCA.

Juan Pablo Carbajal Camberos es el autor del decimoquinto capítulo, intitulado *La desigualdad como retroceso en las libertades de las personas*. Este trabajo realiza un profundo análisis documental sobre cómo las desigualdades, incluidas las estructurales, significan un retroceso en las libertades de las personas. Con ello resalta el necesario enlace que existe entre las políticas económicas y los DESCA, por lo cual efectúa una serie de propuestas a manera de lineamientos que hacen esto posible.

La labor de las defensorías de derechos humanos en el marco de la pandemia: el caso de la provincia de Santa Fe, de Hernán Gabriel Cianciardo, es el último capítulo de esta obra colectiva. Su aportación resalta la realidad de las defensorías en Argentina, pues hace referencia a cómo la pandemia impactó en la cotidianidad de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe; asimismo, indica cuáles fueron los retos principales para la institución, así como los desafíos para el organismo desde su experiencia en esta “nueva normalidad”.

Finalmente, agradecer a las y los especialistas y demás equipo editorial que hicieron de este compendio un importante baluarte de la *Colección de Estudios en Derechos Humanos*, editada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, a través del Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamastli, con el propósito de fortalecer la difusión de la cultura en esta materia tanto a nivel nacional como internacional, en aras de incentivar la deliberación para la garantía de los derechos que tanto anhela la población.

Introducción

Juan Carlos Páez Vieyra
Francisco Javier Leyva Ortiz

Para la Comisión Estatal de Derechos Humanos es fundamental contribuir al análisis de los procesos donde se ven vulnerados los derechos humanos. Por ello, la elaboración de esta colección en derechos humanos supone una revisión crítica de lo que ocurre en la sociedad y con el papel de sus instituciones para hacer frente a la pandemia por COVID-19. El esfuerzo de este libro es plasmar que la epidemia afecta a todos los derechos humanos; no obstante, se pretende enfatizar la afectación que dicha crisis genera en los derechos económicos, sociales y culturales, así como la importancia de vincular el análisis de estos derechos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este volumen aporta elementos de cumplimiento de dicho programa.

El tema de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) tiene poco tiempo de discutirse en los círculos académicos de México, así como entre las defensorías públicas de derechos humanos. En la revisión del estado de la cuestión para este libro, se observó más documentación proveniente del activismo que de los otros dos universos, pues los DESCAs se convirtieron, desde la década de los noventa, en un mecanismo de exigibilidad para movimientos sociales y campesinos en México, dado que le daba un carácter de mayor seriedad y exigencia de cumplimiento a derechos tradicionalmente defendidos, por ejemplo, por las organizaciones campesinas; el derecho a la tierra, al trabajo o a un salario justo, se convirtió en bandera de organizaciones agrarias y sindicales, las cuales enfatizaban que los derechos sociales se encontraban amparados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, firmado en 1966 y ratificado en 1976.

Por ello, en la búsqueda de textos sobre DESCAs, se encontraron documentos que, por ejemplo, servían como apoyo a la organización social, más que los escritos académicos, donde se hace una disertación filosófica del estado del derecho en cuestión. Cabe mencionar el texto de Areli Sandoval *Conociendo los DESCAs*, o la literatura elaborada por Víctor Abramovich sobre exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs, elaborados dentro del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina, quienes tienen una amplia experiencia, posiblemente la más añeja en América Latina sobre la defensa de los DESCAs en organismos interamericanos.

Diversas instituciones, como la Red Nacional Todos los Derechos para Todos y Todas, han hecho un importante papel durante varias décadas en la

promoción y exigibilidad de dichos derechos y que ha influenciado el quehacer de distintos organismos civiles y que juegan un papel toral en la defensa de los DESCA, como el Centro de Reflexión y Acción Laboral; en Jalisco, o el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), que se han dedicado a apoyar a obreras y obreros, trabajadores de diversos sectores industriales en el amparo de sus derechos laborales o, en el caso de IMDEC, a defensores campesinos comunitarios en la búsqueda de justicia por la tierra, agua y alimento.

El tema de la protección de los DESCA se hace particularmente importante en este tiempo de pandemia, pues los derechos humanos son el resultado del desarrollo continuo de la sociedad, donde, actualmente, las condiciones socioeconómicas de las sociedades están en descomposición por la crisis financiera provocada por el confinamiento ocurrido a partir de la pandemia de COVID-19; por ello, reflexionar sobre la protección de la dignidad humana desde una lógica de derechos es fundamental para pensar en la restauración social.

Este libro se enfocará en la necesaria visión de derechos sociales en el contexto actual, para procurar que la reconstrucción de las comunidades sea con una visión de derechos y con la óptica de la Agenda 2030, especialmente porque en 2020 inició la década de acción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), poco antes de la pandemia, y con la crisis provocada, también se vieron afectados diferentes metas de los ODS. Por ello es importante hacer una referencia a lo que sucede en estos momentos y proponer la hipótesis de que el cumplimiento de los ODS es una hoja de ruta del planeta.

Este libro toma como fundamento a tres ODS: el primero, fin de la pobreza; el segundo, Hambre cero, y; el décimo, Reducción de las desigualdades, pues estuvieron englobados en la meta uno de los Objetivos del Milenio, estos son los problemas a combatir y que se espera puedan ser abordados y solucionados desde distintos enfoques: económico, cultural y ambiental, tal como lo enmarcan los DESCA.

Por tal razón vemos que el aporte específico del libro y de los autores será colocar las diferentes piezas de un rompecabezas de una historia aún poco analizada, nuestros autores provienen de diferentes sectores, algunos de ellos de la academia, otros más que realizan actividades en defensorías de derechos humanos, con lo cual tienen una visión mucho más cercana a la realidad, es decir, cuentan con el pulso específico de lo que está ocurriendo. Este libro, además, cuenta con la pluma de profesionales muy jóvenes, lo cual le da frescura a la lectura, su creatividad para plantear las problemáticas aquí expresadas y las alternativas y soluciones que desde esa óptica abonan a una mirada positiva de las crisis.

Capítulo I

Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 2: ¿Erradicar el hambre es garantizar el derecho humano a la alimentación?

Sumario: *I. Introducción. II. La evolución histórica del derecho humano a la alimentación. III. Erradicar el hambre desde los Objetivos del Milenio. IV. Hambre cero, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible. V. Conclusiones y reflexiones finales. VI. Referencias bibliográficas.*

Brenda Itzel Pablo Hernández¹

I. Introducción

Este artículo presenta un panorama general de lo que es el derecho humano a la alimentación y explica cómo el tema se ha posicionado entre los más importantes a nivel mundial. Además, por su preponderancia, y para fomentar su ejercicio, se contempla en la Agenda 2030, específicamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, Hambre cero.

El texto proporciona la definición de la alimentación adecuada, para continuar con un recuento sobre su inclusión en la agenda de la comunidad internacional, que permita a las y los lectores comprender la evolución del tema y cómo, en este proceso, se ha resaltado la integralidad de ese derecho, el cual no puede limitarse a la idea de no padecer hambre.

El fin de este documento es entender el estado actual en la consecución del ODS 2 porque, más allá de los compromisos adquiridos por los diferentes Estados, vale la pena conocer los retos que presenta lograr este objetivo. Para ello se presentan dos cuadros con observaciones; el primero es sobre lo planteado en el Objetivo del Desarrollo del Milenio número 1, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, el cual es precedente del segundo; sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, “Hambre cero”, con ello se transitará a la reflexión sobre sus metas para dar paso a la presentación del estado actual del tema alimentario, el cual se aborda mayormente desde la perspectiva del hambre.

Finalmente, con los insumos desarrollados a lo largo de este capítulo, se realiza una reflexión sobre los retos específicos en la materia y, aún más importante, sobre cómo el ODS 2 tiene un carácter responsivo ante la crisis del hambre en el mundo, es decir, responde al problema antes que enfocar sus esfuerzos en la atención a las causas estructurales que lo originan.

¹ Licenciada en relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente subdirectora de Asuntos Multilaterales y Formación en Conavi.

II. La evolución histórica del derecho humano a la alimentación

Por su naturaleza, los derechos humanos no pueden jerarquizarse, por ello, ningún derecho es más o menos importante que otro. Sin embargo, cuando se refiere al funcionamiento del cuerpo humano y la atención a necesidades tan básicas como la alimentación, se entiende con mayor claridad su relevancia e irrenunciabilidad.

El derecho humano a la alimentación está reconocido en distintos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Esta definición se puede complementar con la proporcionada por el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación:

el derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor (ACNUDH2021 párrafo 1).

Esta conceptualización implicó un proceso histórico del reconocimiento de este derecho; además, a partir de su definición y del posicionamiento del tema, se han ampliado sus alcances. La preocupación por su ejercicio fue resultado de la emergencia alimentaria provocada tras los impactos de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta al hambre que padecían millones de personas en el mundo a causa del conflicto bélico y, particularmente, por las diversas causas internas de los países.

Posterior a la guerra, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como punto de partida,² en 1945 se funda la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food Agriculture Organization*, FAO por sus siglas en inglés), que es la agencia que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre, cuyo objetivo es lograr la seguridad alimentaria para todos y, simultáneamente, garantizar el acceso

² Con esta oración no me refiero a que el derecho se haya creado en este marco, sino cómo, a partir de la organización de los diferentes Estados, se impulsó el reconocimiento y la promoción de los derechos humanos.

regular a alimentos suficientes y de buena calidad para llevar una vida activa y sana (FAO, 2021, párrafo 1).

Desde su creación, la FAO impulsó diversos espacios de encuentro para que los Estados pudieran sumar esfuerzos y atender los temas vinculados a la alimentación. Es en 1974 que, por la persistente crisis de desnutrición en África y por una preocupación por la capacidad que tendría el sector agrícola para cubrir las necesidades de alimentos a nivel mundial, la Asamblea General de la Naciones Unidas organizó la Conferencia Mundial de la Alimentación, cuyo resultado fue la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición.³

Entre los logros derivados de la conferencia está la creación dentro de la ONU del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en 1977. Ello, como respuesta a las dificultades identificadas para solucionar la crisis alimentaria que inició a principios de la década de 1970 en África. Dicha carestía sirvió para destacar que “la inseguridad alimentaria y la hambruna no eran tanto fracaso en la producción de alimentos, sino que eran problemas estructurales relacionados con la pobreza” (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], 2021, párrafo 3).

Aunado a la declaración, también se estableció el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio. Esta meta no se alcanzó por diversos motivos, entre los que se incluyen fallos en la formulación de las políticas y en la financiación (FAO, 1996, párrafo 1).

El problema en la materia continuaba y con ello la necesidad de atención al tema. En 1996, se realizó la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, donde, además de convocar a más de cien representantes de distintos países, se incluyó la participación de delegados de organizaciones intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Esta convocatoria global se realizó para refrendar el compromiso de eliminar el hambre, la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población. Posterior a la cumbre, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicó, en 1999, la Observación general núm. 12, donde se define el derecho a la alimentación. Para 2000, se hizo la Declaración del Milenio, donde los Estados participantes fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el primero es “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”.

³ Para mayor información, véase:
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>

Sin embargo, ante múltiples avances y desarrollo en diversos ámbitos, algo tan elemental como no pasar hambre y garantizar la nutrición sigue siendo un reto para muchas personas.

III. Erradicar el hambre desde los Objetivos del Milenio

Ante un panorama tan complejo, la comunidad internacional nuevamente se reunió para definir objetivos que respondieran a los retos globales a más de un decenio del planteamiento de los ODM. Si bien se lograron avances sobre los temas que ahí se abordaron, las metas aún estaban lejos de alcanzarse y, más allá de la consecución, surge, en 2015, el planteamiento de la sostenibilidad que tendrían que tener para que su impacto realmente mejorará la calidad de vida de las personas.

Para tener una mejor comprensión de los alcances que tenía el tema, a continuación, se presentan, en la tabla 1, las metas establecidas en los ODM:

Tabla 1

Análisis del Objetivo del Desarrollo del Milenio número uno

ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Implicaciones de la meta
1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a un dólar por día.	La primera meta respondía más al tema de la erradicación de la pobreza como una de las limitantes más importantes para garantizar a las personas el acceso a los alimentos. Es importante resaltar que el hambre y la desnutrición no tienen su origen en la falta de alimentos, sino en la carencia de acceso a los alimentos disponibles.
2. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes.	Esta meta no era lo suficientemente específica o, más bien, en su amplitud, se descuidó la importancia de dar impulso a los trabajos vinculados a la agricultura y producción de alimentos asequibles y nutritivos, ello permitiría no sólo impulsar a los sectores productivos, sino mejorar la calidad de las condiciones laborales.
3. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.	Abordar de manera cuantitativa un problema cualitativo es el claro ejemplo de políticas internacionales reactivas y no preventivas. Esta meta permite ver que el alcance de las acciones estaba enfocado en acabar con el hambre y no explícitamente en proporcionar una alimentación adecuada, que, más allá de ser una necesidad, es un derecho humano.

Nota: elaboración propia con información recuperada de “lista oficial de los indicadores de los ODM”.⁴

Este análisis permite identificar el enfoque con el que estaban pensados los esfuerzos del objetivo. Lo primero que resalta en los ODM es que el tema se aborda desde una carencia, es decir, padecer hambre; sin embargo, no se habla de la alimentación como tal. Dimensionar el impacto de esto es vital, pues ayuda a comprender mejor la situación y las acciones que en su momento se instrumentaron para erradicar el hambre.

Es claro que en los ODM brilla por su ausencia el tema de la sostenibilidad y la sustentabilidad. Aparecen como una serie de necesidades, donde la comunidad internacional tenía que avanzar de cara al nuevo milenio y al progreso tecnológico acelerado, que no estaba en armonía con el desarrollo social, sino todo lo contrario. La visión, claramente cortoplacista no sólo limitaba los alcances, sino que carecía de una comprensión integral del problema, sus orígenes y la complejidad que tenía por su vínculo con el ejercicio de otros derechos, las condiciones estructurales ligadas al cambio climático y desestabilidad política, así como el comportamiento de los mercados financieros, por ende, su impacto estaba en diversos ámbitos y la atención era urgente.

Se abordó la emergencia sin solucionar el problema que la había originado y sin prever que los estragos escalarían más allá de la región africana, ello aunado a una falta de previsión de otros factores que tendrían un gran impacto en la facilitación de alimentos; por ejemplo, el cambio climático, elemento que no se percibe aquí como una amenaza, pero que ha dejado miles de hectáreas degradadas y que provoca anualmente la pérdida de muchas cosechas, ya sea por las sequías o inundaciones, solo por mencionar algunos de sus estragos.

Por su parte, como un ejercicio de contraste que permita ver la evolución del reto y cómo lo afrontan los Estados, a continuación, se realiza el mismo ejercicio, pero ahora con los ODS.

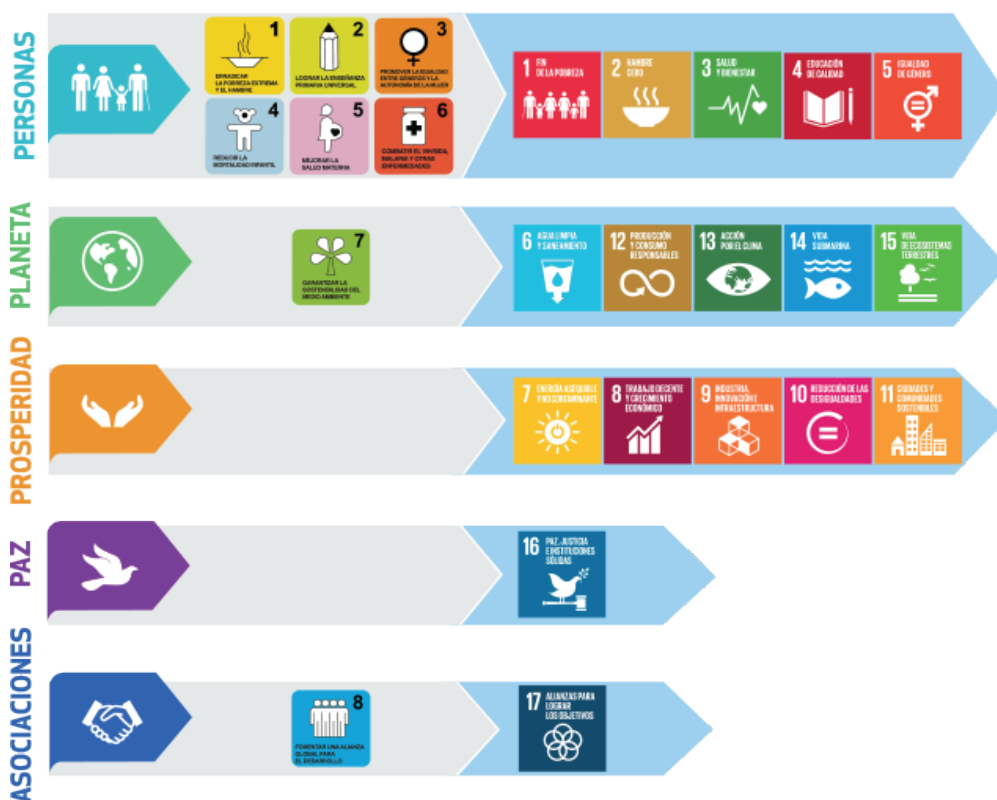
⁴ Para mayor información de las metas desagregadas de los ODM, véase: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/comparacion_listasodm_espanol_3.pdf

IV. Hambre cero, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵

Llegado 2015, con la conclusión de los ODM, la ONU da a conocer la Agenda 2030 con sus 17 ODS, en los que, desde luego, no se dejó de lado el reto de erradicar el hambre, pues se plantea con el objetivo número dos: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (ONU México 2021, página 4).

Lo presentado hasta ahora es un brevísimo resumen del tema y de cómo se ha abordado desde el ámbito internacional. A continuación, se presenta, en la figura 1, una imagen que ilustra los ODM y su inclusión dentro de los ODS, en los que se ofrece una visión más amplia sobre otros temas. ¿Por qué esto es importante?, este derecho es detonante de muchos otros y conocer el panorama de los ODS ayuda a identificar puntos de encuentro, con los que se verá que es relevante tomar acciones no solo en temas específicos, como la disponibilidad y asequibilidad de los alimentos, sino de los otros elementos que influyen en la materialización y ejercicio del derecho humano a una alimentación adecuada.

Figura 1



Nota: Imagen obtenida de la página oficial de ONU México.

⁵ United Nations, Objetivos del Desarrollo Sostenible, “Objetivo 2: Poner fin al hambre”. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

Entendiendo esta correlación, se procede a realizar un análisis similar al que se hizo con el ODM 1 con el ODS 2, en la tabla 2.

Tabla 2

Análisis del Objetivo del Desarrollo Sostenible número dos

ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible ⁶	Implicaciones de la meta
2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular, aquellas en situación de pobreza y las personas más vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. 	En la primera meta es posible ver cómo, dentro de los ODS de la Agenda 2030, se habla de la alimentación y no solo del hambre. Sin embargo, el periodo de tiempo que se establece es muy similar al anterior, es decir, 15 años, donde está comprobado que es complejo llegar a la consecución. Al referir “suficiente durante todo el año”, se aborda una característica muy importante del derecho a una alimentación adecuada, que es la disponibilidad y el acceso a los alimentos, ello incluye los medios para conseguirlos. Aquí es donde reside una de las causas estructurales, millones de personas no cuentan con los medios para conseguirlos, con “los medios”, el reto va más allá de lo económico, implica, para algunos, tiempos de traslado enormes para obtenerlos, enfrentar el desabasto en zonas donde ha ocurrido algún desastre natural o que experimenta algún conflicto bélico. Estos son solo un par de ejemplos de lo que implica la meta y donde se puede vislumbrar lo complejo que es.

⁶ “La **seguridad alimentaria** existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana. La definición plantea cuatro dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria: 1) La disponibilidad física de los alimentos, 2) El acceso económico y físico a los alimentos, 3) La utilización de los alimentos, 4) La estabilidad en el tiempo de las tres anteriores”. Información recuperada de: <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, al lograr, incluso, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación⁷ de los niños menores de cinco años y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad. 	Esta meta contempla el tema con un enfoque de salud pública y ofrece un panorama más amplio de lo que implica no tener acceso a los alimentos y, con ello, a una alimentación adecuada en los diferentes momentos del desarrollo humano, desde la concepción hasta la tercera edad. Sin embargo, las cifras sobre el cumplimiento de esta meta son poco alentadoras: 52 millones de niños menores de cinco años presentan emaciación, 17 millones padecen emaciación grave, 155 millones sufren retraso del crecimiento, mientras que 41 millones tienen sobrepeso o son obesos. Alrededor de 45% de las muertes de menores de cinco años tienen que ver con la desnutrición y, en su mayoría, se registran en los países de ingresos bajos y medianos. Simultáneamente, y de forma contrastante, en esos países están aumentando las tasas de sobrepeso y obesidad en la niñez (OMS, 2021, párrafo 4).
2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular, las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores; entre otras cosas, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.	A diferencia de lo establecido en las metas del ODM 1, esta es más específica y amplia en los alcances que van más allá de la generación de empleos vinculados a la producción de alimentos. La meta es integral, pues no basta con referir la importancia del impulso al sector agrícola a distintas escalas y locaciones, ello implica también propiciar las condiciones para el acceso a las tierras destinadas al cultivo y otras actividades vinculadas. Sin embargo, lo que es quizá el rasgo más relevante sobre este tema es que se habla de “otros recursos de producción” donde se trata del conocimiento y la generación de valor añadido. El planteamiento es bueno, pero la

⁷ **Emaciación:** bajo peso para la estatura, que por lo general es el resultado de una disminución del peso debida a un período reciente de inanición o una enfermedad grave. Para mayor información consúltese: <http://www.fao.org/FOCUS/S/SOFI/glo-s.htm>

	ejecución para su consecución no tanto. El problema es sumamente complejo y con ello las implicaciones para lograr el cumplimiento de la meta. En primer lugar, cuando se habla de pequeños productores, estos difícilmente cuentan con las condiciones de competitividad ante los grandes líderes del mercado, ello tiene como resultado que su producción no sea pagada justamente. Lo anterior al tiempo que, en muchos países, no se ha modernizado el sector agrícola y no se cuenta con los recursos ni conocimientos para mejorar las técnicas de cultivo. A ello deben sumarse los estragos del cambio climático que genera, entre otras cosas, sequías que impactan de manera directa en los cultivos. Lo descrito se complejiza aún más cuando se incorporan temas de género y la distribución desigual de la tierra.
2.4 Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra. 	Esta es quizá una de las metas donde se visibiliza con mayor claridad la importancia de aterrizar los compromisos internacionales en las políticas públicas de los Estados. Lograr la sostenibilidad requiere de un trabajo articulado en los distintos niveles de gobierno y con diversos actores, como la sociedad organizada y ONG, que brindan ayuda en la materia. Un concepto importante que se incorpora es el de resiliencia, pues no basta responder al problema de forma reactiva, sino adecuada y al dar una solución que genere capacidades ante la probabilidad de nueva ocurrencia. Casi al final de esta meta se deja el punto de partida y el insumo indispensable para la agricultura, el suelo y la tierra, los cuales se son gravemente afectados por la actividad humana, que ha sobreexplotado los recursos. Para atender este problema se debe trabajar estrechamente con los

	gobiernos nacionales, a fin de regular la tenencia de la tierra y las condiciones en que se desarrollan las actividades vinculadas a la agricultura o ganadería.
2.5 Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas, mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente. 	Esta meta es el claro ejemplo de un consenso internacional con una visión de los países desarrollados. Los recursos genéticos que refieren son, en primer lugar, costosos y, en segundo, implican la profesionalización de la industria agrícola, lo que, para muchos países, con un gran número de personas que padecen hambre, resulta difícil de impulsar por las condiciones económicas y de infraestructura escasas con las que cuentan. No menos importante es que los “conocimientos tradicionales” que aluden están lejos de ser recuperados a gran escala o difundidos para su adopción e implementación. Es bien sabido que la ingeniería genética ha avanzado a grandes pasos y poco se respetan los procesos y tiempos naturales de la siembra y cosecha de la agricultura tradicional. Lamentablemente, en muchos de los casos, estos “avances” representan un retroceso, pues la sobreexplotación impide al suelo el tiempo de regeneración que necesita para ser fértil para los cultivos.

Nota: elaboración propia con datos del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.⁸

Después de integrar las reflexiones sobre cada meta establecida para el logro del ODS 2, se aprecia que no es suficiente fijar un objetivo; los fines, en este caso, ayudan a presentar los distintos matices del reto, que es la erradicación del hambre, de manera esencial, aun cuando se vislumbra una preocupación por un tema más amplio: la alimentación.

⁸ Para mayor información sobre los ODS, datos destacables, las metas, enlaces de utilidad véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

Iniciar con la identificación del problema es un primer paso, pero, cuando aún existen millones de personas que mueren al año por hambre, está claro que los deberes asumidos en las grandes convocatorias, donde participan muchos países, no son la solución; aterrizar esos compromisos en sus legislaciones locales, generar políticas públicas, donde la sociedad pueda involucrarse como un actor activo, así como asignar presupuesto para emprender acciones para su reducción, forma parte de aquello que permitirá, no la consecución de este objetivo, pero sí la reducción del hambre y las miles de muertes que esta acarrea.

Presentar las metas que se fijaron para el cumplimiento del ODS fue importante para ubicar en dónde se prioriza la atención de los Estados comprometidos con la Agenda 2030. Inicialmente parece que fue con las personas, pero, justo hacia el final, queda claro que la promesa, en muchos casos, está con la industria agroalimentaria. Ello aunado a la carencia de una obligación con las acciones que mejoren las causas que originan y sostienen lo que es en realidad una crisis alimentaria global.

A continuación, se presenta un punteo con la información sobre el estado actual del hambre en el mundo que ofrece la página de la ONU (2021) para los ODS:

- Alrededor de ochocientos quince millones de personas en el mundo están subalimentadas,⁹ ello representa aproximadamente a 8.9 por ciento de la población global.
- Hay una relación entre el subdesarrollo y el padecer hambre, pues la mayoría de las personas subalimentadas viven en continentes en vías de desarrollo.
- Asia¹⁰ es el continente que tiene la mayor población de gente que sufre hambre – dos tercios del total. El porcentaje en Asia del Sur se ha reducido en los últimos años, pero, en Asia Occidental, el hambre se ha incrementado ligeramente.
- Asia del Sur se enfrenta a la mayor carga de población que sufre hambre con 281 millones de personas subalimentadas. En el África subsahariana, las proyecciones del período 2014-2016 indican que la ratio de personas subalimentadas es de casi 23 por ciento.
- La pobre nutrición causa cerca de la mitad (45 por ciento) de las muertes en los niños menores de cinco años, el equivalente a 3.1 mil niños cada año.

⁹ Según la fuente citada de la ONU, esto refiere a la tasa general de personas hambrientas.

¹⁰ Según la fuente citada de la ONU, esta cifra puede estar directamente vinculada a la densidad poblacional, pues Asia también es el continente más poblado del mundo.

- Uno de cada cuatro niños en el mundo sufre de retraso en el crecimiento y, en los países en desarrollo, la proporción puede elevarse a uno de cada tres.
- 66 millones de niños en edad escolar primaria asisten a clases con hambre en los países en desarrollo, 23 millones de ellos solo en África.
- El número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria grave, otra medida que calcula el hambre de manera aproximada, muestra una tendencia ascendente similar. En 2019, cerca de setecientos cincuenta millones de personas, o casi 1 de cada 10 personas en el mundo, se vieron expuestas a niveles graves de inseguridad alimentaria.
- Considerando el número total de personas afectadas por la inseguridad alimentaria moderada o grave, se estima que unos dos mil millones de personas en el mundo no disponían de acceso regular a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes en 2019.
- Una evaluación preliminar sugiere que la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) puede añadir entre ochenta y tres y ciento treinta y dos millones de personas al número total de personas subalimentadas en el mundo en 2020, en función de la hipótesis de crecimiento económico (párrafo 1 al 24).¹¹

Hay aún más cifras y criterios que considerar al respecto; sin embargo, esto permite vislumbrar la realidad: la consecución del ODS hambre cero está muy lejos de alcanzarse y la materialización del derecho humano a una alimentación adecuada es todavía más distante.

La situación aumenta su complejidad conforme avanza el tiempo y con la aparición de nuevos retos; la pandemia, por ejemplo. Sin embargo, las consecuencias de esta aún no se presentan en su totalidad, la repercusión que tendrá se vivirá de manera más cruda en los próximos años y lo que es más importante de considerar es que poco se hace para responder a las afectaciones sufridas en los sectores productivos que ponen la disponibilidad de los alimentos y menos en la recuperación económica que permitirá adquirirlos.

Los impactos más importantes en el sector agroalimentario los viven las naciones en vías de desarrollo, quienes, según la región del mundo en que se encuentran, viven panoramas más o menos complejos, pero igual de graves, por las pérdidas humanas que genera no poder acceder a los alimentos. En la última década, el gasto público en agricultura ha permanecido prácticamente igual en comparación con el porcentaje que

¹¹ La información recuperada en el punteo se parafraseó de la fuente original y complementó con la lectura de diferentes informes de otras agencias de las Naciones Unidas que comparten las mismas cifras que las de la página citada.

representa la agricultura en el producto interno bruto mundial, situado en niveles notablemente más bajos a principios de 2000. El porcentaje de países con una volatilidad de los precios de los alimentos general elevada descendió en 2017-18, pero más de un cuarto siguieron viéndose afectados por ella (FAO, 2021, párrafo 6).

V. Conclusiones y reflexiones finales

El cumplimiento del ODS 2 no puede limitarse a satisfacer el hambre, en la atención a la satisfacción del problema se debe facilitar a las sociedades las herramientas necesarias para que el ejercicio de su derecho humano a una alimentación adecuada pueda ser sostenible y generar capacidades que permitan el abastecimiento de los alimentos. La consecución de estas metas globales empieza desde el actuar local, por lo que desarrollar políticas públicas que aborden el tema e impulsen la participación ciudadana contribuirá a una respuesta que abone a la mitigación.

El ODS 2 tiene una lógica responsiva ante una crisis de hambre y una propuesta de acción con agenda de mercado detrás. Resaltarlo e insistir en esto es fundamental, porque se ha dejado de lado que el acceso a los alimentos no es un lujo, sino una necesidad humana básica, que está interrelacionada y detona el ejercicio de otros derechos.

En la evolución de la atención al tema, la ONU ha creado más agencias y más programas para dar respuesta, lo que no ha generado son más capacidades locales, que es el punto de partida del progreso de las sociedades, la lógica de atención ha sido, en la mayoría de los casos, asistencialista y ajena a las necesidades nutrimentales de las personas según la región del mundo.

Los planteamientos de las metas dejan entrever cómo las acciones más contundentes van sobre la industria agroalimentaria que se desarrolla a gran escala y donde los recursos para la investigación y los avances tecnológicos no son pagados o subsidiados por los gobiernos, sino por los mercados. Ello en cuanto a la satisfacción más básica de alimentación, pero ¿qué sucede con la calidad de esta?

En paralelo, al aumento de hambre en el mundo existe un incremento enorme en los temas de sobrepeso y obesidad, los cuales derivan, principalmente, por una mala alimentación. Esto permite comprender mejor la lógica mercantil detrás, “acabemos con el hambre”, pero no con el exceso o con la mala calidad de los alimentos. El hambre mata, pero la mala alimentación también y más lentamente, ello deteriora la calidad de vida y el pleno desarrollo de las personas.

Erradicar el hambre es prácticamente imposible; sin embargo, con esta declaración no se apuesta por la desilusión de los logros que se han alcanzado en la materia, o por la desesperanza, decirlo es una invitación para reflexionar sobre qué tendría que hacerse en lo individual y en lo colectivo para mitigarla.

Finalmente, el mundo actual no es mejor que en la época de la posguerra. Ahora existen conflictos bélicos en activo que dejan a miles de personas sin alimentos, hay una crisis de refugiados que se agrava por diversos factores, los estragos del cambio climático derivan en afectaciones que provocan la pérdida de las cosechas y de la fertilidad del suelo, la desigualdad entre hombres y mujeres es persistente y las coloca a ellas en un mayor grado de vulnerabilidad, ello agrava la salud materna y el desarrollo de muchos infantes en todo el mundo.

Si los retos son cada vez más complejos y dinámicos, así tendrían que ser las respuestas; más metas y más objetivos no solucionarán el problema. La generación de capacidades a nivel local y la colaboración a nivel internacional podrían lograr avances más sustanciales. Es necesaria la cooperación en distintos niveles Inter agencia para una coordinación con las otras agencias de la ONU que atienden cuestiones vinculadas al tema, así como asistencia regional para el desarrollo de acciones colectivas que respondan a necesidades comunes entre los países que componen esa región, y participación bilateral para una relación más directa y específica que permita hacerle frente al reto.

El panorama presentado parece desalentador, pero es una provocación a una reflexión profunda sobre un tema que está y seguirá estando presente en las agendas internacionales y sobre el cuál, en años venideros, las siguientes generaciones vivirán los peores estragos, porque el tema es intrínseco al desarrollo humano, en términos biológicos, algo elemental para la subsistencia.

Desafortunadamente, el derecho humano a la alimentación en este contexto, y con las cifras, pareciera que es el derecho a no morir de hambre. El abordaje no está dado en función del derecho humano a la alimentación, lo usa en su discurso, pero no lo aterriza de forma amplia en sus metas y menos aún en su materialización. El desafío para la comunidad internacional es más grande que las acciones emprendidas por los Estados que se comprometieron con la Agenda 2030, por ello, el papel de las sociedades organizadas será clave para reducir el hambre y ejercer el derecho a la alimentación. El verdadero progreso de la humanidad estará dado por el pleno desarrollo de las personas, no sólo de las economías o de la tecnología que permite tener más y mejores alimentos.

VI. Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). *Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones* [PDF].
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) (2011). *Derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria* [PDF].
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29521.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2010). El Derecho a la alimentación adecuada. *Derechos Humanos* (34) [PDF].
<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas México (s.f.). *Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* [PDF].
https://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/170713_ODS-metas-digital.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (s.f.). *La FAO y los ocho objetivos del Desarrollo del Milenio* [PDF].
<http://www.fao.org/3/az949s/az949s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* [PDF]. <http://www.fao.org/3/y7937s/y7937s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2011). *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. La gestión de los sistemas en situación de riesgo*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, y Mundi-Prensa, Madrid.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). *Seguimiento de los progresos relativos a los indicadores de los ODS relacionados con la alimentación y la agricultura correspondientes a 2021. Informe sobre los indicadores de los que es responsable la FAO*. FAO.
<https://www.fao.org/3/cb6872es/cb6872es.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2020). *Con el aumento del hambre y la persistencia de la malnutrición, el logro del hambre cero para 2030 es dudoso, advierte un informe de las Naciones Unidas*.

<https://www.who.int/es/news/item/13-07-2020-as-more-go-hungry-and-malnutrition-persists-achieving-zero-hunger-by-2030-in-doubt-un-report-warns>

Organización Mundial de la Salud (2021). *Malnutrición*. OMS Centro de prensa. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

Programa Mundial de Alimentos (2017). *Plan Estratégico del Programa Mundial de Alimentos para 2017-2021* [PDF]. https://docs.wfp.org/api/documents/2c872a89c7c44c9a8dfcl620eb1b3093/download/?_ga=2.151014969.168734119.1627787842-140717397.1627787842

Capítulo II

Políticas públicas y derecho a la alimentación: el impacto de la cooperación internacional en materia alimentaria

Sumario: *I. Introducción. II. El problema del hambre en el mundo. III. El derecho a la alimentación y las políticas públicas. IV. El problema del hambre y el derecho a la alimentación en México. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.*

Ángel Vega Santos¹²

I. Introducción

A pesar de los esfuerzos realizados para combatir el problema del hambre en el mundo este parece generalizarse y agudizarse debido a la inequitativa distribución de los alimentos como consecuencia de una fallida implementación de políticas públicas. Aunque este tema no es reciente, se puede asegurar que existen avances que, si bien no han terminado con el hambre en el mundo, son significativos.

Es importante hablar sobre el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental para el desarrollo de la persona y de la sociedad en su conjunto. Asegurar que se cumpla con este derecho debe ser tarea fundamental del Estado mediante su adhesión a instrumentos internacionales que contengan el derecho a la alimentación, así como reafirmar su compromiso para encaminar una política pública, planes, proyectos y acciones encauzadas a combatir el hambre y asegurar el equitativo acceso a alimentos.

En este trabajo se recuperan tres elementos básicos: 1) el problema del hambre en el mundo, en la región latinoamericana y en el caso mexicano, con la intención de vislumbrar el panorama y conocer las generalidades de dicha cuestión; 2) el marco jurídico que sentó las bases para que la preocupación por el hambre pasase a ser un interés genuino por parte de los organismos internacionales hasta que el derecho a la alimentación se convirtiera en una necesidad; 3) ¿cuál es el panorama del hambre en el país y de qué forma el Estado mexicano combate este asunto?

¹² Egresado de la licenciatura en Sociología y de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

II. El problema del hambre en el mundo

Lo primero que hay que aclarar es que el término *hambre* incluye un amplio espectro de circunstancias, “desde la inanición, que significa no disponer de alimentos suficientes de ningún tipo para ingerir, hasta la desnutrición, es decir, contar con alimentos suficientes, pero de calidad inadecuada.” (Bojic, Vidar, Knuth, & Rae, 2010, pág. 85). Por tal razón, se le puede definir como la disponibilidad insuficiente de alimentos, los déficits nutricionales y la mortalidad prematura a causa, directa o indirectamente, por la desnutrición.

El peligro que viven muchas personas por no tener acceso a una alimentación adecuada es uno de los problemas mundiales más preocupantes. Según datos del Mapa Mundial del Hambre, a inicios del milenio habían más de ochocientos cincuenta millones de personas en todo el mundo con malnutrición. “La mayoría de estas personas se encuentra en países en vías de desarrollo (799 millones). De hecho, un niño menor de 10 años muere de hambre cada siete segundos, y 25.000 personas mueren diariamente por causas relacionadas con el hambre.” (Villán Duran, 2008, pág. 45).

Asimismo, para entonces existían más de dos mil millones de personas que padecían *hambre oculta*, pues les faltaban micronutrientes, lo cual indicaba que las personas no solo no tenían acceso a alimentos, sino que consumían alimentos no adecuados o que no les ayudaban a tener una nutrición balanceada.

Pero ¿a qué se debió este incremento de personas que padecen hambre en el mundo? Según Sumpsi Viñas (2009), desde finales de 2007, el índice de precios agrarios internacionales aumentó en pocos meses 70 por ciento y algunos productos, como el arroz, un alimento básico para los hogares de los países en desarrollo, 100 por ciento (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009). Esta crisis se extendió hasta 2013:

con una volatilidad extrema de los mercados agrarios internacionales, lo que creó una gran inestabilidad en las políticas agrarias, el comercio agrario internacional, las rentas y de inversión de los agricultores y la seguridad alimentaria de los hogares de los países en desarrollo (Sumpsi, 2009, pág. 53).

Le llegada de esta crisis resulta interesante debido a que vislumbró que, en cierta medida, el sistema de Naciones Unidas estaba preparado para enfrentar desastres naturales y su impacto en la seguridad alimentaria; sin embargo, no estaba dispuesto con ningún mecanismo para hacer frente al tsunami de los precios¹³ que afectó a más de sesenta países y aumentó el

¹³ De esta forma se le denominó a la crisis de la alimentación mundial de 2007-2008 generada por la explosión de los precios agrarios en los mercados internacionales.

número de personas subnutridas a 1 023 millones, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2009, pág. 8).

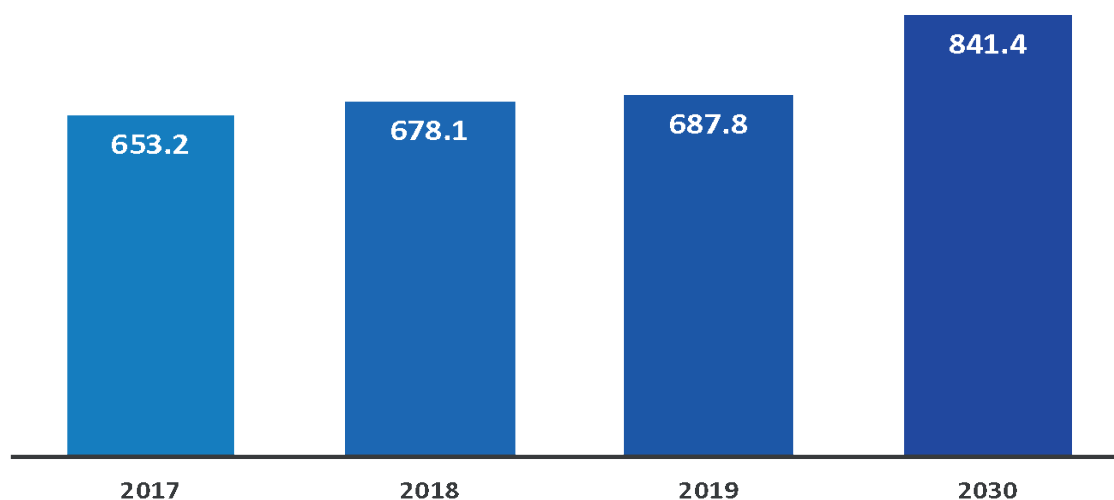
Aunado a ello, el alza de precios de los alimentos fue resultado de la sequía en los países productores de trigo, disminución de las reservas de granos, duplicación del consumo de carne por persona en algunas regiones, entre otros fenómenos.

Las sequías, el aumento en consume de carne, la reducción de las reservas y los agrocombustibles son solamente elementos vinculados con la inflación en los precios. Estos hechos no explican por qué -en un sistema global de alimentación cuya producción se encuentra en aumento- el próximo año, cerca de mil millones de personas pasará hambre (Holt-Giménez & Peabody, 2008, párr. 3)

En años recientes, se puede comprobar que, a pesar de los esfuerzos por parte de los Estados y sus organismos, el problema tiende a agudizarse, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Número de personas subalimentadas en el mundo (en millones)



Nota: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). Hambre e inseguridad Alimentaria.

En la actualidad, según el indicador de prevalencia de la subalimentación¹⁴ de la FAO, para 2017, en el mundo, había 653.2 millones de personas que padecían hambre, es decir, que no tenían acceso adecuado y oportuno a alimentos y no cubrían las necesidades calóricas suficientes. En 2018, la situación no mejoró y, en su caso, empeoró, pues existían 678.1 millones de personas con hambre y, en 2019, ya eran 687.8 millones de personas que padecían esta situación. Esta fuente señala que para 2030 se espera que 841.4 millones de personas sufran hambre (sin considerar las repercusiones de la pandemia por COVID-19) (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2021).

En el caso de América Latina y el Caribe, según datos del mismo organismo especializado, “la prevalencia de la subalimentación era de 7.4% en 2019, un porcentaje inferior a la prevalencia mundial del 8.9%, lo que todavía se traduce en casi 48 millones de personas subalimentadas.” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2020, pág. 13). Puede decirse que los países de esta región han experimentado un aumento del hambre en los últimos años debido a que el número de personas subalimentadas se ha incrementado en nueve millones entre 2015 y 2019.

En América Latina y el Caribe existen los niveles más elevados de inseguridad alimentaria, pues aumenta con mayor rapidez: pasó de 22.9 por ciento en 2014; a 31.7 en 2019. Asimismo, en cuanto al total de personas que padecen inseguridad alimentaria (moderada o grave), la región cuenta con 205 millones

La ONU declaró que El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela están en la lista de países en alto riesgo de inseguridad alimentaria y hambre, según Hunger Hotspots (2021). Ello debido a la escalada de la inseguridad alimentaria aguda. En este informe, estima que las condiciones de Honduras empeorarán entre abril y junio, cuando aproximadamente 3.1 millones de personas enfrenten inseguridad alimentaria aguda y 570 000 lleguen a una situación de emergencia.

En Venezuela, la situación es probable que se deteriore más por la hiperinflación y las sanciones internacionales. Los precios de la comida sufren una inflación de un 1700% que se espera que llegue al 6500% en 2021. “Se espera que los niveles de inseguridad alimentaria crezcan significativamente” respecto al 2019, cuando 9,3 millones de personas padecían la carestía de alimentos. (Organización de las Naciones Unidas, 2021)

¹⁴ La FAO utiliza el indicador de prevalencia de la subalimentación para estimar el alcance del hambre en el mundo, por lo que el término “hambre” también suele denominarse “subalimentación”.

III. El derecho a la alimentación y las políticas públicas

Los derechos que están presentes en los tratados internacionales se ven expresados en las leyes a nivel regional a partir de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. Esto ha ayudado para que una serie de convenios mundiales e instrumentos adoptados desde esa fecha creen una base jurídica para que se garanticen los derechos humanos de todas las personas.

Es importante destacar que el derecho internacional establece las obligaciones que los Estados parte de un tratado deben respetar y proteger para que su cumplimiento sea prioritario. Debido a que, entre los instrumentos jurídicos internacionales, “los tratados de derechos humanos constituyen una categoría especial caracterizada por el hecho de que las personas aparecen como titulares de los derechos y los Estados como titulares de las obligaciones” (Medina Rey & De Feber, 2013, pág. 2).

En cuanto al derecho a la alimentación en México, lo primero que hay que señalar es que, inicialmente, fueron dos los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en materia de derecho a la alimentación. El primero de ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas de 1948 establece:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (art. 25).

Con ello se da cuenta que, con esta declaración, se da importancia al derecho a la alimentación y un nivel de vida adecuado y, como en la mayoría de los instrumentos jurídicos, sienta las bases para crear un concepto, en este caso, el de derecho a la alimentación. A partir de este momento se considera este derecho como un derecho humano “que cumpla con el contenido normativo de disponibilidad, accesibilidad, estabilidad, sostenibilidad y adecuación, donde se busca que los Estados cumplan con los lineamientos firmados y adopten progresivamente las medidas necesarias” (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019, pág. 2) para asegurar la protección y garantía de todas las personas a vivir sin hambre.

El segundo instrumento internacional con el cual México da importancia al tema de la alimentación es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual, en su artículo 11, indica:

Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (Organización de las Naciones Unidas, 1966).

El derecho a la alimentación surgió como referente para generar diversos instrumentos jurídicos que impulsaron la preocupación universal para erradicar el hambre. Además, en el caso de este pacto, se puede dar cuenta que el derecho a la alimentación es asimilado con el derecho a un nivel de vida adecuado.

Hay que señalar que dichos instrumentos internacionales forman un marco para la incorporación de las demandas y necesidades en las agendas nacionales. Es por esa razón que los Estados han firmado y ratificado una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (incluido el derecho a la alimentación), dada la relevancia de su comprensión y aplicación, tal como se muestra en la figura 1.

Figura 1

Instrumentos que recogen el derecho a la alimentación



Nota: Elaboración propia con información de Medina Rey, J. M., & De febrero, M. T. (2013). El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones.

A partir de estos instrumentos se puede indicar que el derecho a la alimentación incluye diversas directrices que los Estados deben seguir para asegurar este derecho, así como para combatir el hambre en cada uno de sus territorios. En el caso de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, se reconoce, por un lado, la crisis alimentaria por la que atraviesan, sobre todo, los pueblos que históricamente están marcados por sus circunstancias de subdesarrollo; por el otro, reconoce que el bienestar de los pueblos no solo depende de la producción de alimentos, sino también de una distribución adecuada.

La importancia de esta declaración radica en el compromiso de impulsar la cooperación entre los países, tal como lo proclama en su punto 7, que señala:

Para impulsar la producción de alimentos en los países en desarrollo (...) los países desarrollados y otros países que estén en condiciones de hacerlo deberán adoptar medidas internacionales urgentes y efectivas para proporcionarles en forma sostenida más asistencia técnica y financiera en condiciones favorables y en volumen suficiente para sus necesidades, por conducto de acuerdos bilaterales y multilaterales (Organización de las Naciones Unidas, 1974).

La Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial realizada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, concluye que los gobiernos¹⁵ deberán garantizar un entorno político, económico y social que asegure mejores condiciones para la erradicación de la pobreza; esforzarse para adoptar políticas participativas y sostenibles que incentiven el desarrollo alimentario y agrícola en zonas de alto y bajo potencial; promover la asignación y manejo de las inversiones tanto públicas como privadas para fortalecer los recursos humanos y los sistemas alimentarios, y aplicar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1996).

Por su parte, las Directrices voluntarias de la FAO, en apoyo de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, en noviembre de 2004:

representan el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas que hayan de adoptarse para su realización. El objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

IV. El problema del hambre y el derecho a la alimentación en México

He hablado brevemente, por una parte, del problema del hambre en el mundo y en la región latinoamericana, y por otra, de los instrumentos más importantes en materia de derecho a la alimentación, con la intención de

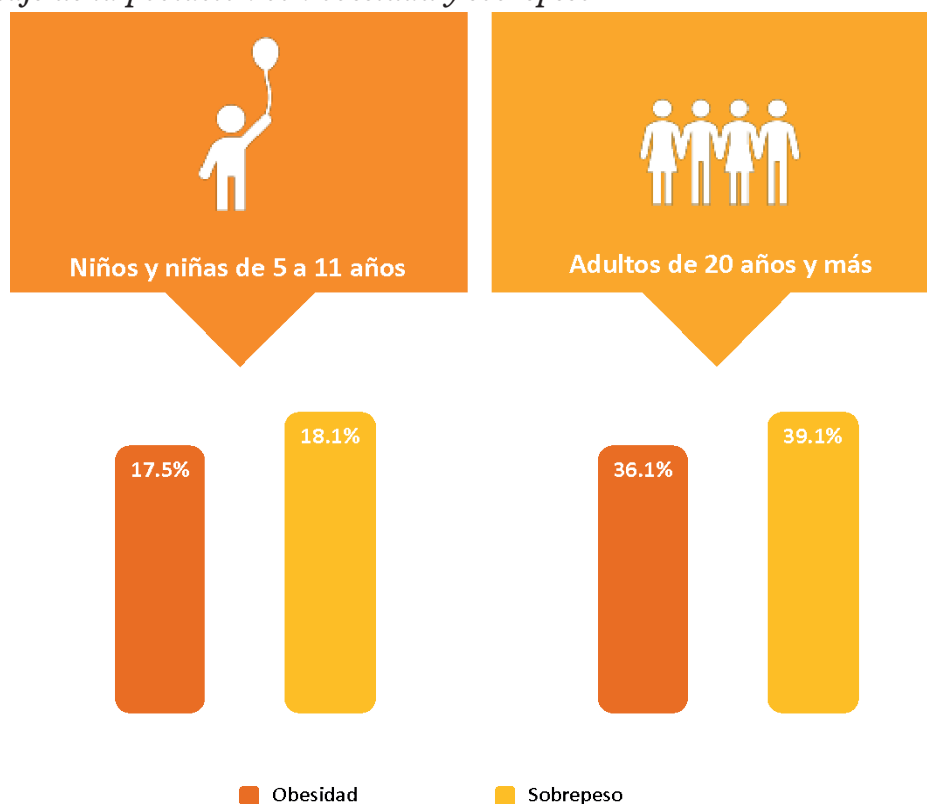
¹⁵ Haciendo referencia a la comunidad europea, según lo anotado en la propia declaración.

exponer dónde y cómo surge el interés por lo alimentación desde el punto de vista de los derechos humanos. En este apartado, se busca aterrizar estas cuestiones en el caso mexicano para trazar el problema y las acciones del Estado en materia de derecho a la alimentación.

El problema del hambre en México no es distinto del resto de los países subdesarrollados debido a que las personas sufren subnutrición por falta de acceso a alimentos o están mal nutridas porque los alimentos a los que tienen acceso no son suficientes o de buena calidad. El problema del hambre está relacionado con otra cuestión presente en el país: la obesidad. Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en México, 18.1 por ciento de los niños de cinco a once años tenían sobrepeso, y 17.5, obesidad (figura 2). En el caso del porcentaje de adultos de veinte años y más con sobrepeso y obesidad fue de 75.2 por ciento (39.1 por ciento con sobrepeso y 36.1 con obesidad), porcentaje que, en 2012, según esta misma encuesta, fue de 71.3 por ciento, es decir, tuvo un aumento (Inegi, 2018).

Figura 2

Porcentaje de la población con obesidad y sobrepeso



Nota: Elaboración propia con base en información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018.

Desde 2008 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), ha calculado la pobreza de manera multidimensional, esto quiere decir que piensa el fenómeno de la pobreza como un conjunto de carencias sociales, a saber: educativa, de acceso a servicios de salud, de acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios de la vivienda y acceso a la alimentación. Esta última la mide el INEGI¹⁶ a partir de la disponibilidad y variedad de los alimentos en los hogares mexicanos por medio de 12 preguntas contenidas en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2

Acceso a la alimentación en los hogares, 2012

<i>En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos...</i>	<i>Familias (miles)</i>			<i>Porcentajes</i>	
	<i>Total</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>
¿Alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?	31,360	11,162	20,197	35.6%	64.4%
¿Alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?	31,360	4,922	26,437	15.7%	84.3%
¿Alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?	31,360	7,790	23,570	24.8%	75.2%
¿Alguna vez se quedaron sin comida?	31,360	4,438	26,922	14.2%	85.8%
<i>Sólo para los hogares que contestaron afirmativamente alguna de las preguntas de arriba</i>					
¿Alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?	15,825	4,998	10,827	31.6%	68.4%
¿Alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?	15,825	3,608	12,218	22.8%	77.2%
<i>Para los hogares en donde hay personas menores de 18 años de edad y contestaron afirmativamente alguna de las preguntas de arriba</i>					
¿Alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?	10,797	5,548	5,249	51.4%	48.6%
¿Alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?	10,797	3,578	7,219	33.1%	66.9%
¿Alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?	10,797	3,369	7,428	31.2%	68.8%
¿Alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?	10,797	1,578	9,219	14.6%	85.4%
¿Alguna vez algún menor de 18 años en su hogar se acostó con hambre?	10,797	1,561	9,237	14.5%	85.5%
¿Alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió una vez al día o dejó de comer todo un día?	10,797	1,140	9,658	10.6%	89.4%

Nota: Tabla recuperada de Del Castillo Negrete, M. (2013). El hambre en México.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Castillo Negrete (2013) señala que los resultados que se obtuvieron en la encuesta son alarmantes:

En el año 2012, en los tres meses anteriores a la encuesta, por falta de dinero o recursos el 35.6% de los hogares en México tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos; en el 24.8% algún adulto comió menos de lo que debía; en 15.7% dejaron de desayunar, comer o cenar; y en el 14.2%, es decir poco más de 4.4 millones de hogares, se quedaron en algún momento sin comida (pág. 75)

En contraste con lo anterior, según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018, 44.5 por ciento de los hogares en el país se identificaron con seguridad alimentaria, mientras que 22.6 por ciento presentaba (tan solo ese año) inseguridad alimentaria moderada y severa, y 32.9 por ciento inseguridades leves. Esto quiere decir que, al comparar los datos presentados en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2012 y los de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018, existe un alto porcentaje de hogares y personas con inseguridad alimentaria, lo cual es indicador del poco avance en la lucha contra el hambre.

Un referente con el que se cuenta para hacer esta aseveración son los datos ofrecidos por Coneval (2020), en los que se señala que durante el periodo 2008-2018 se observa una mejora de la población con acceso a los bienes y servicios asociados a los derechos sociales, pero no de manera significativa, pues en el rubro de carencia por acceso a la alimentación, de 21.7 por ciento en 2008, pasó a 20.4 por ciento en 2018, lo cual indica que declinó 1.3 puntos porcentuales.

El hecho de que las personas no cuenten con los alimentos suficientes y de calidad evidencia que el derecho humano fundamental de tener acceso a una alimentación no se cumple íntegramente. Asimismo, el derecho a la alimentación se encuentra plenamente garantizado a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero, a nivel nacional, México también reconoce este derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 4° que establece que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” (Secretaría de Gobernación, 2021).

En el ámbito interamericano de protección de derechos, hay que aclarar que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido también como Protocolo de San Salvador), es un instrumento importante dentro del derecho a la alimentación, pero no se

mencionó en el apartado II de este capítulo debido a que este Protocolo detalla el contenido del actual artículo 4° que está presente en la constitución.

En su artículo 12, el Protocolo de San Salvador establece:

Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Se cita este artículo no solo debido a su importancia, sino también para evidenciar que, a pesar de que México había firmado y ratificado algunos acuerdos en materia de derecho a la alimentación, no fue hasta el 13 de octubre de 2011 que se establece como un derecho humano. Esta situación demuestra que las disposiciones jurídicas del derecho mexicano, en algunas ocasiones, no avanzan a la par de los compromisos internacionales.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable señala que hay dos particularidades básicas a tomar en cuenta sobre los derechos humanos y el paradigma constitucional, particularmente, en el derecho a la alimentación:

Por un lado, la armonización legal que se refiere al proceso de adecuación de las leyes mexicanas al marco jurídico internacional y las obligaciones que de ello derivan para el Estado mexicano, y por otro, la interpretación legal, que es la expresión jurídica adoptada por nuestra Constitución y las leyes que de ella provienen (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019, pág. 4).

Es trascendental considerar el orden jurídico en México para discernir el desfase en el cumplimiento de los compromisos vinculantes en materia de alimentación. Si bien la constitución política pone énfasis en el tema de la alimentación en el artículo 4°, también lo hace en el artículo 27, segundo párrafo, fracción XX, donde establece: “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca” (Secretaría de Gobernación, 2021).

En el artículo 2º, apartado B, la constitución establece:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos (Secretaría de Gobernación, 2021).

El mismo artículo señala que, para abatir las carencias que afectan a los pueblos y comunidades, las autoridades tienen la obligación de “... apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil” (Secretaría de Gobernación, 2021).

Es pertinente mencionar lo acotado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria (2019) en su reporte. Al tener como antecedentes jurídicos, por un lado, la carta magna y, por el otro, las declaraciones y los tratados internacionales, es un hecho que, al momento de aplicarlos, se da como referencia la jerarquía de las leyes que, en este caso, es la constitución política. Ello debido a que “la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los Tratados Internacionales se colocan jerárquicamente por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su vez por encima de las leyes federales” (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019, pág. 6).

A razón de esta disposición de la suprema corte es comprensible que, a pesar de que existan tratados en los que México ha participado respecto al derecho a la alimentación, no resultan exigibles por procedimientos del orden jurídico en el país.

Por consiguiente, el Derecho a la Alimentación, aunque es un derecho y una necesidad elemental para la población, el Estado solo tiene entre sus funciones y obligaciones el establecer y proveer los mecanismos necesarios para que todos los mexicanos tengan garantizada la alimentación, pero por sus propios medios. Es por ello por lo que en el artículo cuarto Constitucional no se define explícitamente que el Estado esté obligado a proveer el acceso generalizado de la alimentación a todos los mexicanos (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019, pág. 7).

El antecedente en el que se contempla el derecho a la alimentación es la Ley General de Desarrollo Social de 2004 que sigue vigente. En su Título Segundo: De los derechos y las obligaciones de los sujetos del Desarrollo Social, expresamente en el artículo 6, declara:

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un 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 (Secretaría de Gobernación, 2018).

En el Capítulo III de la ley general, artículo 19, fracción V, decreta que son prioritarios y de interés público “Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil” (Secretaría de Gobernación, 2018). De esta manera, la notabilidad de esta Ley radica en el hecho de dotar de estatus legal al derecho a la alimentación, con dos consecuencias principales:

Por un lado, se hace obligatorio que las políticas públicas de los diversos órdenes de gobierno consideren el acceso a tal derecho en la planeación, desarrollo y evaluación de programas y acciones y, por el otro, se incorpora como una variable a considerar para la medición de la pobreza (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019, pág. 8).

Para el rubro de las políticas públicas, lo primero que hay que señalar es que tanto los organismos de la cooperación internacional como los gobiernos nacionales y locales deben tener clara una noción de política pública, “entendida como un conjunto articulado de decisiones orientadas a la resolución de un problema o para la realización de un objetivo considerado de interés público” (Beduschi et al., 2014, pág. 37).

Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas tiene que ver con ¿qué hacen o no hacen los gobiernos?, ¿por qué lo hacen?, ¿para qué lo hacen? En otras palabras, se trata de indagar cómo, por qué y cuáles son los efectos de las acciones encaminadas por los gobiernos. Según Beduschi, Faret y Lobo (2014), esto implica:

la consideración del ciclo de políticas como un proceso en el que intervienen múltiples actores de forma interactiva y se producen reelaboraciones en las distintas fases del ciclo de políticas a partir de la acción de los actores y los resultados intermedios y finales de los paquetes de soluciones propuestos (pág. 37).

La figura 3 muestra a detalle cuál es el ciclo de las políticas públicas que muchas veces es empleado por organismos internacionales y nacionales.

Figura 3

El ciclo de las políticas públicas



Nota: Elaboración propia con base en información de *Beduschi et al.* Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

Para Kingdon (1984, citado en Stevens et al, 2012, p.7), una política pública emerge de la convergencia de múltiples flujos: I) flujo de la formulación del problema; II) flujo de las alternativas de solución al problema; y II) flujo político, en el que hay un ambiente político favorable. Cuando estos convergen se abre una ventana de posibilidades para la política pública.

En México han surgido casos de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Una de ellas fue “La Cruzada por el Hambre”, estrategia implementada por la administración de 2012 a 2018 en México, por medio de la cual se buscó la inclusión y bienestar social para mejorar las condiciones de vida de millones de personas identificadas en pobreza extrema alimentaria. Esto se pretendía lograr mediante una serie de esfuerzos donde participaron los tres órdenes de gobierno en conjunto con los sectores público, social y privado y organismos internacionales.

Los propósitos eran de gran alcance ya que consideraba desde como minimizar la pérdida postcosecha, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización. La Cruzada Contra el Hambre delimitaba y focalizaba los lineamientos de una Población Objetivo, lo que lo hacía atender a la población potencial que cumpla con los criterios de elegibilidad (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019, pág. 10).

Sin embargo, las buenas intenciones se quedaron en la teoría, porque, según la Auditoría Superior de la Federación, a cinco años de la instrumentación de la cruzada, la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría del Bienestar) no acreditó que la estrategia haya constituido una solución estructural para solucionar el problema, pues:

No sustentó que los 7.4 millones de personas que identificó a 2017 fueron pobres extremos alimentarios; no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las personas registradas, ni que su atención permitió que abandonaran dicha situación, ya que la atención no garantizó que trascendieran esa condición, debido a que dependían de los apoyos de estos para mejorar su situación, por lo que no fue posible acreditar el avance de la meta establecida en el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018. (Citado en: (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2019)

Otro ejemplo de política pública en materia de seguridad alimentaria fue Prospera. Un proyecto de inclusión social que consistía en transferir dinero para el apoyo alimentario, salud con atención y prevención médica. Fue un programa social, incluso, reconocido a nivel internacional, pues se estima que se ha replicado en 52 países. Entre los principales impactos de este plan se dice que redujo la proporción de recién nacidos reportados como enfermos, aumentó el crecimiento de los niños de uno a tres años como resultado de la ingesta de suplementos otorgados y en municipios con población beneficiada bajó la tasa de mortalidad, sobre todo en personas mayores de sesenta y cinco años.

En ambos casos de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y de inclusión social, se vislumbra que todos los actores instituciones y no institucionales deben comprometerse a dar solución al problema sin olvidar realizar un diagnóstico detallado, planes adecuados y ejecución que no esté contaminada de corrupción o alguna otra situación que altere el proceso.

V. Conclusiones

Es necesario que, antes de encaminar alguna acción gubernamental para combatir el hambre y asegurar el acceso al derecho humano a la alimentación, se debe generar un diagnóstico de la situación del hambre y las políticas públicas encaminadas a combatirla para elaborar indicadores de gestión y desempeño que den seguimiento a la política pública y valore si se continúa o se corrigen las acciones realizadas. Estas políticas no solo deben asegurar el acceso equitativo a los alimentos, sino también a que estos alimentos ayuden a reducir las diferentes manifestaciones de desnutrición y anemia, que a su vez combatirían la obesidad, problema constante en la sociedad mexicana.

La cooperación internacional debe ser esencial y continua en este proceso, porque es un problema global. Concluyo que encausar una política pública que modifique las estructuras sociales, políticas y económicas podrá mejorar la oferta, distribución y sanidad de alimentos.

VI. Referencias bibliográficas

- Beduschi, L. C., Faret, P., & Lobo, L. (2014). Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. En *Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Bojic, D., Vidar, M., Knuth, L., & Rae, I. (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <http://uprid2.up.ac.pa:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2478/ai3448s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2019). *El derecho a la alimentación en México: Políticas públicas, autosuficiencia, calidad y nutrición*. Ciudad de México. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/24Derecho_alimentación.pdf
- Del Castillo Negrete, M. (2013). El hambre en México. *Estudios: filosofía, historia, letras*, 11(107), 71. <https://doi.org/10.5347/01856383.0107.000254693>
- Holt-Giménez, E., & Peabody, L. (2008). De las revueltas del hambre a la soberanía alimentaria: Un llamado urgente para reconstruir el sistema alimentario. *Introducción a la Crisis Alimentaria Global*, (october), 6–15.

- Stevens, C., Morey, F., Lobo, L., Beduschi, L. (2012). Metodología para la sistematización de experiencias. http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0994/6_FAO_MET.pdf
- Medina Rey, J. M., & De Febrer, M. T. (2013). *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación* (Vol. 1). Roma. <http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2478/ai3448s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2009). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. <http://www.fao.org/3/il683s/il683s00.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. <https://doi.org/10.4060/ca9699es>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). Más de 20 países sufrirán hambre aguda si no se les asiste con urgencia. <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489922>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). Hambre e inseguridad alimentaria. <http://www.fao.org/hunger/es/>
- Secretaría de Gobernación (1998). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diario Oficial de la Federación <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>
- Secretaría de Gobernación (2018). Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Secretaría de Gobernación. (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Sumpsi Viñas, J. M. (2009). Una nueva gobernanza global para eliminar el hambre en el mundo. *Revista Agrosociales*.
- Villán Durán, C. (2008). Obligaciones derivadas del derecho a la alimentación en el derecho internacional. En C. de E. sobre H. y Pobreza (Ed.), *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria*. Córdoba: Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba. <http://www.oda-alc.org/documentos/1349637961.pdf#page=46>

Capítulo III

La cooperación internacional para el desarrollo y el derecho humano a la alimentación: Esfuerzos y desafíos para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre cero

Sumario: *I. Introducción. II. Generalidades. III. Debate actual. IV. Análisis de los ODS respecto al hambre cero. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.*

Celia Adelina Monárrez Rico¹⁷

I. Introducción

En 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó un llamado a la sociedad global a la acción, con la publicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que marca el inicio de la creación de proyectos, planes y actividades enfocadas a la realización de las metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la conforman.

Los ODS comprenden los temas globales que se presentan como un reto para alcanzar el desarrollo sostenible, pues, en un mundo tan interdependiente, no se pueden tratar como problemas localizados a los temas que abarca la agenda, sino como la puesta en marcha de un cúmulo de acciones encaminadas a resolver lo local, considerando el entorno global.

El punto 24 de la Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobado por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, establece:

Nos comprometemos a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema de aquí a 2030. [...] También estamos decididos a poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria como prioridad, y a eliminar todas las formas de malnutrición. [...] Dedicaremos recursos a desarrollar las zonas rurales y la agricultura y la pesca sostenibles, y a apoyar a los pequeños agricultores, [...] (ONU, 2015, p. 8).

¹⁷ Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara.

Cada acción emprendida insta a pasar de la heteronomía a la autonomía, es decir, a tener un proyecto que abogue por la vida, la libertad, la responsabilidad, el aprendizaje y los cambios; no temerle al acierto/error y, especialmente, a contar con autorregulación, la cual brinda autodeterminación y fomenta que cuidemos tanto nuestro cuerpo como nuestro espíritu, así como de nuestra familia y amigos y de la comunidad.

La transversalidad que presenta en cada uno de sus objetivos la Agenda 2030 es una de sus mayores fortalezas, pues, la mayoría de las veces, el objetivo que llamó a la acción inicial involucra a una o más metas “satélite”, que si bien, no son el eje de lo que se planea llevar a cabo, se involucran en aras de encontrar una solución integral más eficiente. Este será el caso del Objetivo número 2: hambre cero, pues, como lo menciona la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés):

La intersectorialidad e integridad de las acciones necesarias para fortalecer la lucha contra el hambre a nivel nacional y territorial exige necesariamente de verdaderos “programs” de apoyo por parte de la Cooperación Internacional, superando en primer lugar, los reduccionismos tecnicistas que ignoran las verdaderas prioridades y necesidades de los gobiernos y, en segundo lugar, trascendiendo las lógicas de proyectos sectoriales y centrados en sí mismos (FAO, 2014, p. 35).

Es debido a esto que se usarán como marco de referencia conceptual los siguientes cuatro ODS: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 8) Trabajo decente y crecimiento económico y 10) Reducción de las desigualdades; pues entre ellos se completa el círculo de acción que tiene como fin último lograr la soberanía alimentaria, así como aportar en la mitigación de la pobreza, construir estructuras que permitan el desarrollo de trabajo decente para la comunidad y la reducción de las desigualdades tanto de ingreso como de acceso al desarrollo como derecho humano.

Debido a que, en el tema del derecho humano a la alimentación, no se trata de “subsistir” solamente, sino de lograr crear un círculo virtuoso sostenible, se deben considerar los factores ambientales, al tiempo de lograr edificar una producción sustentable que garantice la soberanía alimentaria de quienes están involucrados, es decir, que no se vele simplemente por el factor económico o asistencialista, sino por las personas, su entorno y la comunidad.

El propósito es el de aportar al derecho humano a la alimentación una propuesta concreta que se base en la evolución que ha tenido la seguridad alimentaria, al pasar de ser solo un concepto teórico que definía cómo debía ser la alimentación, a la noción de soberanía alimentaria, donde se considera el contexto y los actores involucrados tanto en el consumo como en la producción de alimentos, bajo la idea de que “desde los planteamientos de la

soberanía alimentaria es estratégico promover y fortalecer la participación comunitaria organizada como motor del desarrollo local, pues es fundamental su papel en el diseño de las políticas de producción, distribución y consumo de alimentos” (Jiménez Puente, 2007, 56).

Los ODS son la hoja de ruta que lleva al amalgamamiento entre las personas, el medio ambiente y la prosperidad para la consecución del desarrollo sostenible, enfatizando en la interdependencia que guardan estos factores con la pobreza y el porqué es importante centrar el esfuerzo en su eliminación como condición sin la cual no se puede alcanzar el desarrollo. De tal manera que se pueda lograr un cambio verdadero en la realidad de las personas, pues generar bienestar a partir de ellos mismos les brindará la oportunidad de crear desarrollo sostenible para el territorio, se disminuirá la dependencia hacia los subsidios gubernamentales y se gestionarán de mejor manera los recursos productivos con los que se cuentan.

El objetivo es lograr que, en el mediano plazo, se reduzca la tasa de pobreza de la región y se incremente el empoderamiento de los pequeños productores, es decir, tener participación voluntaria, autónoma y solidaria de la comunidad, de la mano de funcionalidad económica y social; transformar los sistemas alimentarios para que se promuevan dietas asequibles y saludables.

Este documento se sustenta en las teorías del desarrollo, que son un conjunto de formas de pensamiento que giran alrededor del entendimiento y la conceptualización del desarrollo como proceso y no como fin; como la teoría clásica del desarrollo, la teoría de la dependencia, la teoría del desarrollo económico y social (Estado de bienestar), la teoría circular del desarrollo y la teoría de las capacidades.

II. Generalidades

El desarrollo, como proceso, es complejo de entender, pues agrupa múltiples y diversas variables. Hay que considerar que el desarrollo “moderno”, por dotarle de un espacio en el tiempo, es producto de una concepción económica del llamado Estado de bienestar, donde se relacionaba de manera intrínseca al desarrollo con el crecimiento económico y el bienestar.

En el Estado de bienestar, las políticas públicas buscaban que los derechos vinculados al bienestar social estuviesen garantizados, pero dependía completamente del grado de intervención estatal, de la proveeduría que el Estado pudiera garantizar y de la calidad y acceso de dichas prestaciones sociales.

Se suponía que la sociedad evolucionaba progresivamente hacia mejores condiciones de vida, es decir, el desarrollo era una suerte de proceso. El fin del desarrollo era el bienestar, lo cual parecía brindar tanto al desarrollo como al bienestar una especie de techo de cristal, una vez que dicho techo se alcanzara, sería el estado ideal de los individuos y de la sociedad.

Esta es la teoría clásica del desarrollo o de la modernización presente en la década de los cuarenta y que postulaba que la industrialización, aunada a la protección del mercado y la intervención del Estado, lograrían el desarrollo económico y, por lo tanto, el tan anhelado crecimiento económico. Después, en la década de los cincuenta, el desarrollo se desenvuelve en torno al mercado, los cambios tecnológicos y la difusión del conocimiento como garantes del crecimiento económico, aún entendido como sinónimo de desarrollo.

A finales de esta década, se encuentra el aporte teórico de centro-periferia de la teoría de la dependencia, donde se puede apreciar el interés por una nueva definición y conceptualización del desarrollo: el popular. El desarrollo que se da en el entonces llamado “primer mundo”, versus el del “tercer mundo”, y cómo las condiciones del sistema capitalista afectan y promueven las disposiciones constantes en esta ecuación.

Cabe resaltar que los movimientos sociales de los sesenta, setenta y ochenta, las lecciones aprendidas después de las guerras vividas, así como el sistema político mundial polarizado, promueven que nuevas voces encuentren eco en su concepción del desarrollo, que parte de lo más elemental y esencial para todo ser humano: sus condiciones básicas de vida y el concepto de derechos humanos.

Como resultado se tiene que, en la década de los noventa, las nuevas teorías del desarrollo apuntan hacia el análisis y el tratamiento de las personas, especialmente de las que padecen “subdesarrollo”. Se establece una clara diferenciación entre el crecimiento económico, el desarrollo económico y el desarrollo humano y se tiende hacia el enfoque de las capacidades.

Se toma como marco teórico principal la teoría de las capacidades (enfoque de la capacidad o de la libertad) de Amartya Sen (1998), con el que señala que el desarrollo armoniza naturalmente la interdependencia entre mejorar el bienestar social y el estímulo de la capacidad productiva y del desarrollo potencial de una economía.

Sen (1998) define al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, añade que el desarrollo social por sí solo no genera crecimiento económico, pero sí estimularía un incremento financiero rápido e integrador, si se acompaña de políticas favorables que fomenten la expansión económica.

En la teoría circular del desarrollo, en Fontanela Montes y Guzmán (2003), el análisis teórico y empírico del desarrollo económico demuestra que su multidimensionalidad ha sido un factor que imposibilita aislar el modelo económico de su entorno social y político y que estas tres dimensiones (la económica, la social y la política) se encuentran sistematizadas dentro del estudio del subdesarrollo y la pobreza en los trabajos de Sen.

Esta teoría establece que las tres dimensiones del desarrollo forman circuitos de retroalimentación, los cuales llevan a identificar las relaciones que vinculan a estas tres dimensiones (Fontanela Montes y Guzmán, 2003).

Finalmente, Ordóñez Tovar (2014) toma los postulados de Sen y agrega que las personas valoran ciertos aspectos que quedan fuera de las mediciones tradicionales del ingreso, como mejor nutrición y servicios médicos, acceso a la información y al conocimiento, empleos con mejores condiciones de trabajo y el acceso a actividades culturales y de esparcimiento.

Es por esto que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente donde las personas disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa, y acota que el desarrollo humano debe ser un proceso por medio del cual se incrementen las oportunidades de las personas para vivir más y de mejor manera para disfrutar de un nivel de vida decente. Ello se traduce en los elementos que miden el desarrollo humano: longevidad (esperanza de vida al nacer) y salud, alfabetismo y educación (acceso al conocimiento) y niveles decentes de vida (ingreso per cápita).

A partir de ello, en 1990, el PNUD formaliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que sostiene que el crecimiento económico es solo un medio para alcanzar el desarrollo humano. Establece que el objetivo básico del desarrollo es conformar un ambiente donde todas las personas disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa.

El desarrollo deja de ser un tema completamente económico, ahora es sensible a las múltiples realidades y factores que conforman al ser humano; por ello, el PNUD brinda al concepto de desarrollo humano con una nueva noción, la de ser un proceso donde se incrementan las oportunidades de las personas para que vivan de mejor manera (nivel de vida decente) y que, además, tengan libertad política y garantía del cumplimiento de sus derechos humanos.

Es debido a esto que, en 2000, el PNUD hace un ajuste al IDH para que contemple dichas dimensiones y que, además, aporte en el futuro la medición y desarrollo de temas fundamentales como el empoderamiento, la sostenibilidad y la desigualdad. Porque dichas nociones serán los avances en derechos humanos y sociales que prolonguen el desarrollo desde una perspectiva libre, donde se estimule la productividad.

Ese mismo año, la ONU lanza los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron el primer gran esfuerzo global por atender las necesidades humanas básicas y los derechos fundamentales de todas las personas. Su fin último era la erradicación de la pobreza y del hambre como una vía de acceso al desarrollo.

Sin embargo, no es suficiente con medir el desarrollo a partir de estos elementos, se debe tener un entendimiento amplio sobre las dimensiones que deben considerarse para impulsarlo, como la igualdad, la desigualdad de género y la pobreza multidimensional.

Los ODM cumplieron su frontera de tiempo en 2015 y dieron paso a los ODS y a la Agenda 2030, estos nuevos objetivos profundizan el trabajo inicial de los ODM y amplían el espectro de acción y de las metas de la agenda mediante la incorporación del esquema denominado 5P: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y **Partnerships** (en la versión original en inglés del esquema se usa el término *partnerships*, desde la ONU se ha estipulado la traducción de esta palabra a Alianzas para su uso en español), el cual apuntala el camino para la consecución del desarrollo sostenible.

Los ODS redefinían al proceso de desarrollo desde la visión unificadora e integradora del esquema 5P, donde la meta final seguía siendo la erradicación de la pobreza, pero ahora de la pobreza multidimensional, pues la Agenda 2030 puso de relieve la transversalidad de los objetivos, cada uno de los 17 ODS guarda relación con las dimensiones del desarrollo y se centra en la dotación de capacidades la persona.

Los ODS contienen numerosas referencias a la inclusión financiera como parte de la lucha contra el hambre y la pobreza, a la igualdad de género y en general al llamado para construir sistemas agroalimentarios sostenibles, para lo cual se requieren innovaciones políticas, institucionales, tecnológicas y de inversión. (CEPAL, FAO y IICA: 2019, 77)

Derivado de esto es que la Agenda 2030 convoca a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, por medio de la puesta en marcha de los 17 ODS, entre ellos, el de Hambre Cero, pero que, para lograrlo, se usará a la cooperación internacional para el desarrollo como un instrumento que debe contar con un enfoque innovador que fortalezca simultáneamente las capacidades institucionales, el desarrollo de instrumentos y contenidos, procesos políticos intersectoriales y las competencias de la sociedad civil para la gestión de programas en el territorio (FAO, 2014).

Es aquí donde empiezan a surgir dos conceptos, con el fin de garantizar el Hambre Cero: el de seguridad y soberanía alimentaria, pues la longevidad y la salud inciden directamente en el tema de la soberanía alimentaria, ya que hacen referencia al derecho que tienen las personas de tener acceso a alimentos suficientes y nutritivos que les permitan tener una vida saludable, es decir, el derecho a la alimentación.

Soberanía alimentaria es definida por la FAO como la capacidad que tiene cada pueblo para definir sus políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a la seguridad alimentaria; es el derecho a alimentos suficientes, nutritivos y saludables producidos de forma ecológica y culturalmente adaptados (FAO, 2020).

El término “soberanía alimentaria” da un salto e incorpora la visión de los propios productores agrícolas dentro de la procuración de la seguridad alimentaria, busca generar alimentos que no sean dañinos ni para el planeta ni para las personas, y que estén alineados con la dieta que se tiene en la localidad o en la región, pretende atender a la tradición agrícola rural para canalizarla como el medio para lograr la soberanía alimentaria, es decir, incide en el modo de producción.

Dicha soberanía descansa en seis pilares (FAO, 2013): 1) se centra en alimentos para los pueblos, 2) apoya los valores de los proveedores de alimentos, 3) localiza los sistemas alimentarios, 4) sitúa el control a nivel local, 5) promueve el conocimiento y las habilidades y 6) es compatible con la naturaleza. Da un viraje hacia la agricultura familiar, no con fines de producción y explotación masivos, sino como una manera de garantizar el derecho a la alimentación al tiempo de proveer al productor con un medio para subsistir y aminorar su condición de pobreza.

Estas ideas van de la mano con la teoría de las capacidades de Amartya Sen (1998), que centra la atención en el incremento de las capacidades de las personas como la vía para el desarrollo; son las libertades y las capacidades las que generan derechos y oportunidades para todos los individuos que conforman la sociedad. La capacidad que cada persona le dará la oportunidad de elección y, de esa elección, es que puede alcanzar el bienestar.

Es en la libertad de elegir alguno de estos ejemplos donde el individuo genera capacidad de crear para sí las condiciones de vida que desea, que le brindarán oportunidades y derechos y, como consecuencia, un estado de bienestar que nace de sí mismo, por lo cual, procurará conservarlo y llevarlo en el tiempo, no de la misma manera, pero sí en la misma intensidad, pues lo dignifica, así como a aquellos a su alrededor, al propiciar condiciones reales de calidad de vida.

III. Debate Actual

El derecho humano a la alimentación tiene su origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 25 “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (United Nations, 2021).

A partir de dicha declaración, Jiménez Puente (2007) hace referencia al informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación del 7 de febrero de 2001 para definir el derecho a la alimentación como:

El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor o consumidora y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (p. 14).

Es así como el derecho a la alimentación no es simplemente un apunte sobre las características del alimento, sino parte del cimiento básico para que las personas gocen de una vida digna, pues la alimentación incide directamente en el desarrollo integral de la persona tanto física como mentalmente:

La Agenda 2030 reconoce plenamente que transformar los sistemas alimentarios y la agricultura, pasar hacia pautas de consumo y producción diversificadas, mejorar la gobernanza y contra con la voluntad política, es vital en la construcción de un futuro viable para la humanidad (Intini et al., 2019, p. 9).

De tal manera que la malnutrición y la falta de acceso a alimentos son un obstáculo para la consecución del desarrollo sostenible, según cifras sobre las personas que padecen hambre, emitidas por la FAO.

De acuerdo con datos de la ONU (2018), en América Latina y el Caribe, 34.3 millones de personas padecen hambre; en Estados Unidos y Europa, 14.7 millones; en Oceanía, 1.4 millones; mientras que, en África, el número aumenta exponencialmente a 232.5 millones de personas que padecen hambre. “Para alimentar a los 795 millones de personas que actualmente pasan hambre y a los 2,000 millones de personas más que se calcula estarán en esa situación en 2050, es preciso hacer profundos cambios en el sistema agroalimentario del mundo” (ONU, 2018).

Estas cifras, por más alarmantes que sean, revelan la cruda realidad de que el mundo no está en vías de lograr cumplir con las metas establecidas en el ODS 2, Hambre Cero; muy al contrario, los desafíos son elevados, y van desde tener alimentos, hasta el acceso a dietas saludables recurrentes, especialmente para la población en condición de pobreza.

América Latina ha logrado avances en la seguridad alimentaria y la mejora en la nutrición; sin embargo, presenta retos como la obesidad y el sobrepeso, que agravan la situación frente al avance de dietas saludables y la malnutrición, pues ponen en riesgo el alcance de los ODS. Aunado a esto, la subalimentación¹⁸ coloca de relieve la falta de acceso a alimentos suficientes y adecuados que cubran los requerimientos mínimos de nutrientes.

También es necesario crear un hábito, una cultura alimentaria basada en una dieta balanceada. En este sentido, hay que tener en cuenta el derecho a la información sobre los alimentos que se consumen, de manera que se exija la reglamentación del etiquetado de los alimentos y el contenido de la publicidad alimentaria. (Jiménez Puente: 2007, 70)

De acuerdo con la FAO (2014), América Latina y el Caribe se encuentran en la búsqueda de soluciones más adaptadas a las realidades de la región, ello ha permitido que se generen diversas soluciones institucionales y de políticas frente a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, a la par de incorporar procesos de cooperación técnica derivada de la experiencia de los países de la región, reforzando así la cooperación Sur-Sur.

El indicador 2.1.2 del ODS 2 hace referencia a la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la población; para esto se vale de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria, este indicador permite conocer a profundidad la complejidad el fenómeno del “hambre”, pues valora la experiencia del acceso a alimentos suficientes y de calidad (ver figura 1).

¹⁸ Se define como la condición de un individuo cuyo consumo habitual de alimentos es insuficiente para proporcionarle la cantidad de energía alimentaria necesaria (FAO, OPS, WFP y UNICEF: 2019).

Figura 1

CUADRO 2
INSEGURIDAD ALIMENTARIA GRAVE Y MODERADA O GRAVE EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CON INFORMACIÓN DISPONIBLE DE LA FIES, PREVALENCIA EN PORCENTAJE Y MILLONES DE PERSONAS,
2014-2016 Y 2016-2018*

	Inseguridad alimentaria grave				Inseguridad alimentaria moderada o grave			
	Prevalencia (%)		Millones de personas		Prevalencia (%)		Millones de personas	
	2014-2016	2016-2018	2014-2016	2016-2018	2014-2016	2016-2018	2014-2016	2016-2018
Argentina	5,8	11,3	2,5	5,0	19,1	32,1	8,3	14,2
Chile ^a	n.d.	3,4	n.d.	0,6	n.d.	13,6	n.d.	2,5
Costa Rica	4,8	5,2	0,2	0,3	21,4	23,2	1,0	1,1
Ecuador ^a	7,1	7,1	1,1	1,2	23,3	23,3	3,8	3,9
El Salvador	13,5	12,7	0,9	0,8	42,3	40,0	2,7	2,5
Guatemala	15,6	16,4	2,5	2,8	43,1	43,6	7,0	7,4
Honduras	18,5	17,7	1,7	1,6	52,4	49,3	4,7	4,6
México	9,0	8,9	11,3	11,5	28,5	28,0	35,9	36,2
Santa Lucía ^a	4,5	4,5	<0,1	<0,1	22,2	22,2	<0,1	<0,1
Uruguay	6,6	7,6	0,2	0,3	20,6	25,3	0,7	0,9
MUNDO	7,9	8,7	584,6	654,1	23,5	25,4	1736,8	1915,1
AMÉRICA LATINA	7,3	8,9	43,2	53,7	26,2	31,1	154,6	187,0
MESOAMÉRICA	10,5	10,6	18,2	18,8	32,2	31,7	55,5	56,2
SUDAMÉRICA	6,0	8,2	25,0	34,9	23,8	30,8	99,1	130,8
EL CARIBE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

*Las cifras se reportan en promedios trienales para reducir el margen de error.

^a A partir de datos nacionales oficiales.

n.d. dato no disponible.

<0,1 se refiere a una población menor a 100 000 personas.

FUENTE: FAO, 2019.

Nota: Recuperado de FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019, p. 10

De acuerdo con la FAO, OPS, WFP y UNICEF (2019), y como lo muestra la imagen 2, las personas experimentan una situación de inseguridad alimentaria grave cuando uno o varios miembros del hogar se queden sin alimentos, hayan experimentado hambre o, en situaciones extremas, hayan pasado varios días sin comer; la inseguridad alimentaria moderada se vive cuando se tiene que modificar la cantidad o la calidad de los alimentos, derivado de la incertidumbre de acceso a ellos.

Figura 2



Nota: Recuperado de FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019, p. 9

Hoy en día, hay suficientes alimentos para todos en el planeta, pero alrededor de casi 800 millones de personas están subalimentadas. El hambre no se debe a una falta de alimentos, sino a que cientos de millones de personas sencillamente no pueden permitirse comprarlos” (Intini et al., 2019, 9).

La seguridad alimentaria, desde la perspectiva de derechos humanos, requiere de un enfoque eficiente que no sólo considere el acceso a alimentos, sino que procure una dotación de alimentos nutritivos y de calidad a lo largo de la vida de las personas, debido a que “el hambre y la malnutrición hacen que las personas sean menos productivas y más propensas a sufrir enfermedades, por lo que no suelen ser capaces de aumentar sus ingresos y mejorar sus medios de vida” (United Nations, 2018).

Una manera de aportar una “solución” eficiente al derecho humano a la alimentación es al transformar los sistemas alimentarios¹⁹ para que apoyen de mejor manera a los agricultores o productores locales, así como incentivar la producción agrícola sostenible y promover el no desperdicio de los alimentos. “Efectivamente, la consecución de un desarrollo rural sostenible basado en principios de la soberanía alimentaria tiene un efecto inmediato en el aumento de la seguridad alimentaria a escala planetaria” (Jiménez Puente, 2007, p. 16).

Los sistemas alimentarios están conformados por tres elementos: la cadena de suministro, el entorno y los consumidores; el marco alimentario hace referencia al contexto físico, económico, político y sociocultural del sistema, lo cual redundará en la toma de decisión sobre la adquisición, preparación y consumo de los alimentos (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019).

“La forma en que se desarrollen los sistemas alimentarios en los próximos años será un factor determinante para el cumplimiento de las metas nacionales y mundiales recogidas en los ODS” (Intini et al., 2019, 18).

El entorno alimentario es primordial, debido a que a partir de él es que se puede transformar el sistema desde la idea propuesta por Vandana Shiva²⁰: la comida es la divisa de la vida; no sólo aporta con nutrición para el desarrollo de las personas, sino que conlleva un factor cultural único, pues la manera de producir, preparar y consumir los alimentos, está íntimamente ligada a los usos y costumbres de cada región por medio de sus tradiciones culinarias.

Hay que apostar por el retorno a la práctica de sistemas agrícolas tradicionales, así como a la producción sostenible y amigable con el medio ambiente, de tal manera que las personas y sus comunidades, sean o no productoras, podrán participar de la soberanía alimentaria.

Al consumir alimentos locales (alineados a dietas originarias), se aportará en el desarrollo económico y social de la región, pues “la seguridad alimentaria subraya también la satisfacción de las preferencias en cuanto a alimentos, aludiendo claramente a la necesidad del respeto a las costumbres culturales de los pueblos” (Jiménez Puente, 2007, p. 16).

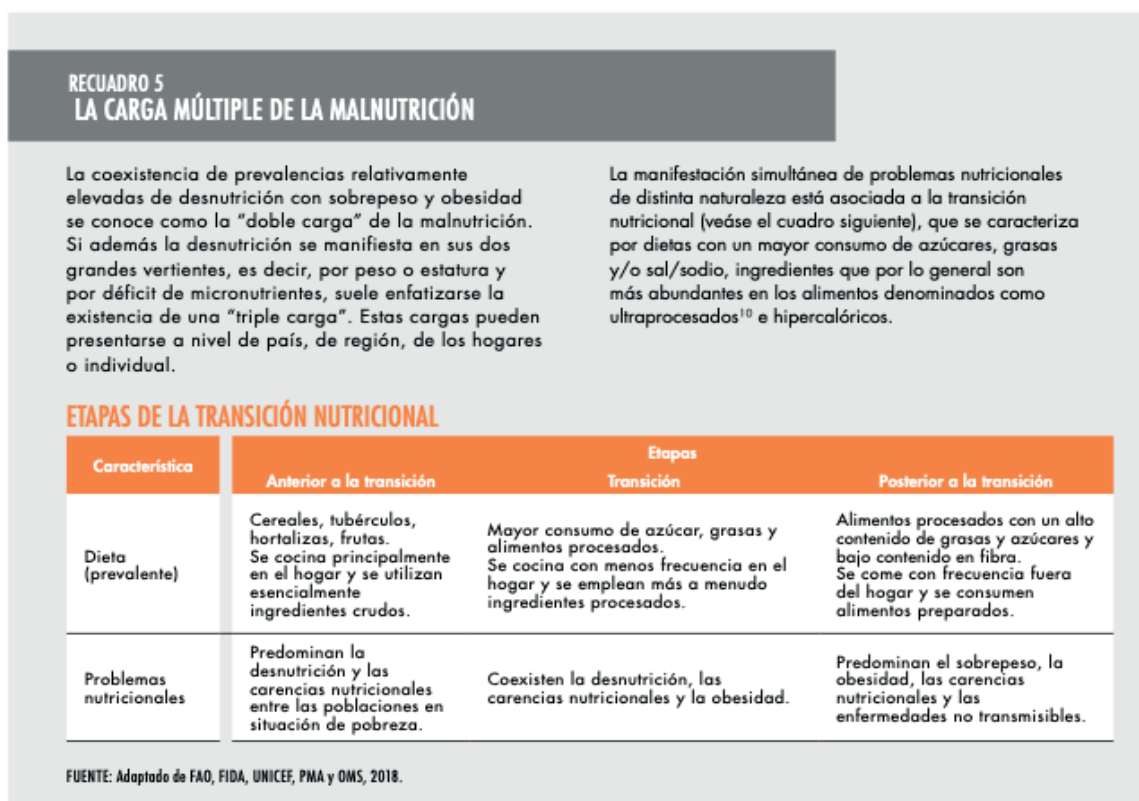
¹⁹ Está compuesto por elementos, actividades, productos y resultados relacionados con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos (FAO, OPS, WFP y UNICEF: 2019).

²⁰ http://www.bbc.com/travel/story/20210127-vandana-shiva-on-why-the-food-we-eat-matters?fbclid=IwAR2XL3g_6peg7jYdFHDclyATStClr6yCfqE5wmNwV3ZKF_I88vqugJxRcEg

América Latina y el Caribe disponen de alimentos suficientes para alimentar a toda su población, según datos de la FAO, OPS, WFP y UNICEF (2019), según un consumo de 3 000 calorías al día por persona, donde los cereales, el azúcar, las grasas y los aceites son los grupos de alimentos más consumidos en la dieta de la región; lo cual atiende primordialmente a que se tiene mayor acceso a alimentos ultra procesados.

Es un claro reflejo del cambio que ha tenido el sistema alimentario a nivel mundial, provoca que se tenga mayor disponibilidad de azúcares y carbohidratos refinados, aceites vegetales procesados y carne procesada y relega el consumo de granos integrales, legumbres y tubérculos, ello fomenta la malnutrición, como se puede observar en la figura 3.

Figura 3



Nota: Recuperado de FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019, p. 28

Desde los fundamentos de la soberanía alimentaria es necesario planear a mediano y largo plazo propuestas de producción y consumo alimentario basadas en un sistema alternativo de producción agropecuaria y forestal diversificada, que respete la biodiversidad y el medio ambiente, que maneje los recursos naturales de forma sostenible y ecológica (Jiménez Puente, 2007, p. 66).

Hay que centrar la atención en la inocuidad y la calidad de los alimentos, pues ambas características son esenciales para lograr la seguridad alimentaria tanto en la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de los alimentos, ello aseguraría que estos sean seguros de comer y nutritivos. “La calidad y la inocuidad de los alimentos favorecen a la ingesta adecuada de nutrientes, mejorando el estado nutricional y de salud de las personas. Los alimentos inocuos y de calidad son pilares fundamentales de la seguridad alimentaria” (FAO et al., 2019, p. 85)

Intini, J., Jacq, E. y Torres, D. (2019) indican la necesidad de transformar los sistemas alimentarios para que sean más eficientes, inclusivos y resilientes, dado que los cambios dentro de los mismos sistemas generan desafíos en cuanto a la nutrición, la huella ecológica de las cadenas de valor alimentarias y la participación de pequeños productores.

No es posible superar la pobreza ni combatir el hambre, la malnutrición y el cambio climático, si las sociedades y los actores políticos de ALC no reconocen lo rural como un motor de desarrollo económico, social y ambiental en los países, al menos con la misma importancia que se le asigna en los países desarrollados (CEPAL et al., 2019, p. 37)

A partir de este debate sobre cómo superar la pobreza y el hambre, se recurrirá en el siguiente apartado a analizar los ODS 1, 2, 8 y 10 para identificar esta multidimensionalidad que se tiene que abordar para garantizar el Hambre Cero.

IV. Análisis de los ODS respecto al Hambre Cero

El ODS 1, Fin de la Pobreza, hace referencia a que 783 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza internacional (1.90 dólares diarios) y que, para 2016, solo 45 por ciento de la población mundial contaba con un sistema efectivo de protección social (UN, 2020).

El ODS 2, Hambre Cero, menciona como uno de sus ejes la seguridad alimentaria, es decir, que todas las personas que habitamos el planeta tengamos acceso a alimentos y que estos estén disponibles en igualdad de condiciones. Hace hincapié en que la agricultura familiar es la mayor fuente de ingresos y empleos para familias rurales pobres.

El ODS 8, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, promueve un crecimiento económico inclusivo y sostenido para impulsar el progreso, así como la creación de empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida, pues, derivado del brote de COVID-19, se estima que cerca de la mitad de todos los trabajadores a nivel mundial se encuentra en riesgo de perder sus medios de subsistencia (UN: 2020).

El ODS 10, Reducción de las Desigualdades, busca, además de reducir las desigualdades, garantizar que nadie quede excluido de participar en el proceso del desarrollo sostenible, especialmente los pobres y las comunidades más vulnerables; sobre todo ahora que la pandemia por COVID-19 ha evidenciado la fragilidad de las redes de seguridad social y ha agudizado las desigualdades sociales, políticas y económicas.

La yuxtaposición de estas metas lleva a una gran conclusión: el sistema agroalimentario requiere de un cambio profundo para poder alimentar a los millones de personas que padecen hambre. No se trata solo de una cuestión productiva o de rezago, sino de la vulneración de un derecho humano fundamental de los que padecen hambre, especialmente de los pobres, pues el derecho a la alimentación fue reconocido formalmente como un derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

“Desde este punto de vista, los proyectos de cooperación deben promover sistemas de producción diversificada, es decir, producir alimentos tan diversos como sea posible, de manera que permitan una dieta familiar equilibrada y nutritiva” (Jiménez Puente, 2007, p. 66).

Los retos que enfrenta la cooperación internacional en la región, según la FAO (2014), se deben a que en gran medida los recursos necesarios para la implementación de medidas para la seguridad alimentaria provienen de fuentes externas, es por esto que la cooperación debe ser certera en la ejecución de diagnósticos y herramientas técnicas, al tiempo de mantener una visión flexible que le permita apoyar realmente en la creación de las capacidades nacionales.

Se propone la utilización de un enfoque mixto de investigación para ejecutar el proceso de recolección, análisis y vinculación de los datos cuantitativos y de los cualitativos, a fin de obtener una visión más completa del contexto (social, económico y geográfico), así como de los actores participantes (locales e internacionales) para responder al problema planteado. “La cooperación internacional viene trabajando desde hace tiempo en establecer marcos de acción e impulsar una agenda que promueva mecanismos de intervención asociados a la política pública” (FAO, 2014, p. 80).

La lucha contra el hambre y la malnutrición suponen un gran desafío para los gobiernos de América Latina y el Caribe y la cooperación internacional, en términos de hacer efectivos sus esfuerzos conjuntos para lograr la seguridad alimentaria y garantizar el derecho a la alimentación (FAO, 2014, p. 10).

El ODS 1, Fin de la Pobreza, hace referencia a que 783 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza internacional (1.90 dólares diarios), y que, para 2016, solo 45 por ciento de la población mundial contaba con un sistema efectivo de protección social (UN, 2020).

La primera meta de este objetivo es la erradicación de la pobreza extrema para todas las personas; la meta 1.a trata sobre garantizar la movilización de recursos procedentes de diversas fuentes mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar los medios suficientes para los países en desarrollo para poner en práctica programas y políticas encaminadas a erradicar pobreza en todas sus dimensiones.

El ODS 2, Hambre Cero, menciona como uno de sus ejes la seguridad alimentaria que todas las personas que habitamos el planeta tengamos acceso a alimentos y que estos estén disponibles en igualdad de condiciones. Hace hincapié en que la agricultura familiar es la mayor fuente de ingresos y empleos para familias rurales pobres.

Dentro de las metas de este objetivo, existen cuatro que son particularmente relevantes: meta 2.1, poner fin al hambre y asegurar el acceso, particularmente de personas en situaciones vulnerables y pobres, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente; meta 2.3, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala (mujeres, indígenas, agricultores familiares) mediante un acceso seguro y equitativo a recursos, conocimientos, servicios, mercados y oportunidades; meta 2.4, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción y aplicar prácticas agrícolas resilientes, y meta 2a, aumentar las inversiones, por medio de la cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y el desarrollo tecnológico para mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo (UN, 2020).

Estas metas están reforzadas e impulsadas por el compromiso de los Estados, pues sin políticas públicas y legislaciones encaminadas a la consecución de los ODS, estos esfuerzos y las acciones emprendidas carecen de sustento legislativo, tal como se muestra en la figura 4.

Figura 4

RECUADRO 6 PARLAMENTOS HAMBRE CERO	
Para transformar los actuales sistemas alimentarios en sistemas más justos, saludables y sostenibles son necesarias políticas de Estado y un fuerte compromiso de toda la sociedad. Para tal fin, la resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre del 2015, denominada <i>Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</i> indica que los parlamentos pueden desempeñar una función clave al promulgar legislaciones, aprobar presupuestos y encabezar procesos de fiscalización y rendición de cuentas. En la misma línea, la Unión Interparlamentaria (UIP) sostiene que los parlamentos son la voz del pueblo y que su trabajo consiste en velar por que las políticas que llevan a cabo benefician a todo el mundo, en especial a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. En América Latina y el Caribe (ALC), los poderes legislativos se han unido y han formado el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Se trata de una red regional que ha llevado a la práctica una nueva forma de diseñar políticas priorizando: 1. El establecimiento de consensos y el respeto a la pluralidad de visiones e intereses. 2. El asesoramiento técnico y científico permanente.	3. El trabajo colaborativo entre diversos actores, como los gobiernos, el sector privado, la academia y la sociedad civil, entre otros. 4. Una visión a medio y a largo plazo en el momento de crear nuevas políticas. 5. Un diálogo permanente con la ciudadanía. 6. La Agenda 2030 como ruta de acción. El Frente está apoyado por la FAO, la Cooperación Española y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En el 2019 el Frente tiene presencia en veintidós países (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas y Uruguay) y en cuatro parlamentos regionales (Parlamento Latinoamericano y Caribeño [PARLATINO], Parlamento del Mercosur [PARLASUR], Parlamento Andino [PARLANDINO] y Parlamento Centroamericano [PARALCEN]). Desde su formación en el 2009, esta plataforma ha impulsado más de veinte leyes sobre compras públicas a la agricultura familiar, etiquetado de alimentos, reducción de pérdidas y desperdicio de alimentos y alimentación escolar, entre otros temas (ver Anexo 3).
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos oficiales.	

Nota: Recuadro 6. Recuperado de FAO, OPS, WFP y UNICEF: 2019, 43

El ODS 8, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, promueve un crecimiento económico inclusivo y sostenido para impulsar el progreso, así como la creación de empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida, pues, derivado del brote de COVID-19, se estima que cerca de la mitad de todos los trabajadores a nivel mundial están en riesgo de perder sus medios de subsistencia (UN, 2020).

La meta 2 de este ODS establece que se deben lograr, para 2030, niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, centrándose en los sectores con gran valor añadido y con un uso intensivo de la mano de obra; mientras que la meta 3 promueve políticas orientadas al desarrollo que apoyen actividades productivas, creación de puestos de trabajos decentes, el emprendimiento y la formalización de micros, pequeñas y medianas empresas.

El ODS 10, Reducción de las Desigualdades, busca, además de reducir las desigualdades, garantizar que nadie quede excluido de participar en el proceso del desarrollo sostenible, especialmente los pobres y las comunidades más vulnerables; sobre todo, ahora que la pandemia por COVID-19 ha evidenciado la fragilidad de las redes de seguridad social y ha agudizado las desigualdades sociales, políticas y económicas.

La meta 1 del ODS 10, establece que, para 2030, se debe lograr y mantener el crecimiento de los ingresos de 40 por ciento más pobre de la población; la meta 2, promueve la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, raza, etnia, origen o situación económica; y la meta 3 busca garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades, incluso por medio de la eliminación de políticas, leyes y prácticas discriminatorias, al promover legislaciones y medidas adecuadas.

América Latina y el Caribe es una de las regiones que más ha progresado en la reducción del hambre en los últimos dos decenios. Gracias al compromiso demostrado por todos los países, la región ya ha alcanzado la meta 1c de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de personas desnutridas para 2015, y ha avanzado en un 92 por ciento en el logro del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre (FAO, 2016, p. 18).

El nuevo concepto de desarrollo es una amalgama entre el factor económico (el ingreso) y las capacidades y las libertades del individuo (derechos humanos); el cual vuelve a centrar a la persona como el factor principal del desarrollo y no solo como un factor de trabajo (capital humano, en la concepción capitalista).

Lo cual redundando en el establecimiento de un doble problema, el desarrollo de los países versus el desarrollo de territorios regionales y locales; pues no se puede pretender que una sola realidad sea la imperante en todos los contextos, hay que entender y participar de las dinámicas regionales y locales para identificar sus particularidades.

El factor social promueve las condiciones necesarias para que la soberanía alimentaria y la mitigación de la pobreza puedan ser vistas como áreas de oportunidad de mejorar la condición y la calidad de vida de las personas; la investigación y la innovación han llevado a la evolución del concepto de seguridad alimentaria, el cual ha dejado de ser un tema inherente a las políticas públicas del Estado y ha conformado el concepto de soberanía alimentaria para proveer de una visión integradora a los involucrados, pues coloca a las personas como los motores de la producción agrícola.

Además de las modificaciones en el contexto de la cooperación al desarrollo, también se han producido movimientos en América Latina y el Caribe. Esta región, que cuenta con una gran diversidad de procesos y situaciones, tiene también en la actualidad democracias más consolidadas, una mayor participación de la sociedad civil e instituciones con mayores capacidades, donde aspectos sociales relacionados con la lucha contra el hambre como la

pobreza, la desigualdad, el desempleo y la salud, entre otros, son fenómenos diagnosticados como de responsabilidad o injerencia pública (FAO: 2014, 15).

Las actitudes progresivas han permitido llegar a la concepción de la agricultura circular, donde el modelo apuesta por una agricultura que sea amigable con el ambiente, que no vulnere tanto las tierras como a las personas, con el uso de productos dañinos y que considere los modos de producción agrícolas propios de la localidad o de la región.

En la Cumbre Mundial sobre Alimentos de 1996, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil declararon que no se contaba ni con la voluntad política ni con los medios económicos suficientes para lograr la llamada seguridad alimentaria (FAO, 2013), por lo que se requería de un nuevo modelo basado en la descentralización, la diversidad cultural y los ecosistemas propios del planeta.

La cooperación internacional al desarrollo (CID) es la herramienta clave que brinda ese andamiaje dentro de las relaciones interdependientes que se mantienen hoy en día; Keohane (2005) define interdependencia, en el lenguaje coloquial, como “dependencia mutua”; lo cual, hace referencia a situaciones de efectos recíprocos entre los países o entre los actores en diferentes países; es justo ahí donde la CID se convierte en la clave debido a su flexibilidad y enfoque multidisciplinario, el cual atiende a las necesidades reales de la sociedad.

La CID y el desarrollo van de la mano. Uno le habla al otro, se entienden y se ponen en marcha. La CID brinda acción, los actores, las formas; mientras que el desarrollo los entiende, los vive y los construye a partir de ellos mismos para generar un desarrollo integral que no solo se rija por número e indicadores, sino que vele por las libertades y las capacidades del individuo, que respete los derechos humanos, especialmente de aquellos más vulnerables y que promueva la armonía con el medio ambiente.

Los proyectos de cooperación también pueden y deben promover esta idea de desarrollo rural participativo incorporándola en su objetivo global de desarrollo. Siempre en el respeto a las formas de organización tradicionales específicas de cada comunidad o pueblo y teniendo en cuenta las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de mujeres y hombres (Jiménez Puente, 2007, p. 57).

Debido a que ahora se está en la concepción de un nuevo paradigma respecto del desarrollo y de los derechos humanos, el modelo del cuidado de la vida debe ser ese que lleve a tener una vida digna y a cuidar al planeta simultáneamente, porque el bien más importante para todo ser humano es la salud, así que por medio del cuidado del cuerpo tenemos salud, y esta se nutre de un factor preventivo importantísimo: la alimentación.

La FAO (2014) afirma que el hambre puede combatirse activamente desde la cooperación internacional para el desarrollo, siempre que exista flexibilidad y capacidad de innovación por parte de las agencias internacionales y los donantes, de esta manera los actores de la cooperación contribuyen a la movilización y articulación de los procesos locales, nacionales y continentales.

Solo en la co-responsabilidad existirán vínculos sanos que nos permitan trabajar juntos y agregarnos valor, generar conocimiento y tener un comportamiento inclusivo que lleve a cuidar de nuestras propias organizaciones para, al final del día, vivir juntos. Debemos plantearnos, y a los miembros de nuestra comunidad, volver la experiencia en conocimiento, el conocimiento en método, y el método en formación, precisamos buscar la excelencia incluyente, es decir, igual calidad para todos.

Es en esa ecuación que encontraremos la manera de organizarnos mejor para salir de los contextos que nos impiden desarrollarnos a plenitud, como la falta de alimentos y la pobreza multidimensional, que formemos un círculo virtuoso para compartir experiencias, a fin de responder mejor como sociedad a los retos presentes y futuros, pues el cuidado del planeta es una inversión social.

V. Conclusiones

Hoy más que nunca la cooperación internacional para el desarrollo, de la mano de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, deben redoblar esfuerzos para encausar el camino hacia el desarrollo sostenible no solo como paliativo frente a los múltiples problemas que nos aquejan, sino como un cambio de paradigma respecto de nuestro modelo de vida, de producción y consumo, pero, especialmente, nuestra manera de cohesión e interacción social.

El derecho humano a la alimentación no solo implica que las personas tengan acceso a alimentos, sino que va más allá, hace referencia a alimentos nutritivos y de calidad, a sistemas productivos que sean amigables con el ambiente y que consideren las particularidades de cada localidad tanto a sus productores y consumidores.

Los alimentos son el sustento de todo ser viviente, de ellos tomamos los nutrientes que brindan la energía que impulsa nuestras acciones: constituyen lo que somos tanto física como mentalmente. Una persona bien alimentada y nutrida será más propensa a tener una vida digna, donde pueda realizar las actividades que le procuren mayor bienestar.

El ODS 2, Hambre Cero, tiene relación con el resto de los 16 ODS, especialmente con el 1, Fin de la pobreza; el 8, Trabajo decente y crecimiento económico, y el 10, Reducción de las desigualdades, debido a que estos cuatro objetivos amalgaman la estructura que atiende al cambio de paradigma.

No se puede plantear eliminar la pobreza como por arte de magia, para ello se requiere de trabajo y de crecimiento económico y, para que las personas puedan trabajar, deben estar bien alimentadas y, aún más allá, haber tenido una crianza donde el alimento nutritivo estuviera presente.

Solo así, al igualar un tanto las condiciones del terreno alimentario, es que se puede empezar a hablar sobre la reducción de las desigualdades y el fin de la pobreza, porque ya habría certeza de que, al menos, las personas cuentan con un estado físico y mental desarrollado, según los estándares de una dieta nutritiva y balanceada.

La soberanía alimentaria no solo es llevar a la práctica el derecho humano a la alimentación, es incluir a los pequeños productores rurales, a las comunidades que “de siempre” han sido productoras de su propio alimento, para conectarlos con las mejores prácticas que existen y puedan aprovechar de manera más eficiente los recursos con los que cuentan; pues producir para el autoconsumo y así garantizar la alimentación de la familia es la máxima de la soberanía alimentaria.

Y si las estadísticas indican que hay suficiente alimento para todos, ¿por qué no todos tenemos el mismo acceso a él?, ¿dónde es que la cadena se rompe y las personas quedan sin alimentarse de forma correcta? No se trata solamente de un factor de acceso, sino de un entramado de políticas y obstáculos que impiden que la verdadera nutrición forme parte de la vida de todos.

Ahora es más fácil adquirir productos altamente procesados que cumplen con la función de “quitar el hambre”, pero no nutren, sino todo lo contrario, su consumo recurrente ocasiona males en el organismo (obesidad, colesterol alto, diabetes, por mencionar algunos ejemplos), ello se debe a que los esfuerzos para colocar alimentos sanos y nutritivos se ven empañados por la vorágine del sistema de producción y consumo.

Lo producido en el campo “rural” se considera, de facto, como de menor calidad, mientras que lo empacado por empresas internacionales es percibido como “de moda” y necesario para la dieta diaria. Esta mala concepción es la que se debe modificar desde la raíz, volver a consumir lo que

se produce desde lo local, asegurarse de empoderar a los productores locales, pero, sobre todo, a entender que, de seguir consumiendo tales alimentos dañinos, tarde o temprano, acabaremos en una “dieta forzada” y con medicamentos que ayuden a contrarrestar el mal provocado.

Es aquí donde la CID puede ser catalizadora de beneficios frente a los desafíos que aún están presentes, si bien ha ayudado a mejorar las condiciones de los programas y financiamientos que se destinan a temas de soberanía alimentaria, ahora debe dar el siguiente paso y unir las voces que ha despertado, desde la sociedad civil hasta los gobiernos.

Y no solo bajo esquemas de cooperación formales o proyectos específicos para algún área productiva, sino como una dinámica de círculo virtuoso, donde las experiencias desde el campo sean escuchadas, entendidas y aprovechadas en diferentes latitudes, pero no solo por las personas del campo, sino por todos, para que se haga conciencia plena de lo crucial que es una buena alimentación.

Cuando se piensa en derechos humanos, generalmente, viene a la mente algún tema jurídico o legislativo, de desarrollo de “los pobres”, pero no se repara en el análisis de que lo más esencial, como lo es la comida, es un derecho, y no es un derecho solo de minorías o de poblaciones vulnerables, es un derecho de todos y que, sin quererlo, en ocasiones, nosotros mismos vulneramos al elegir nuestra propia dieta.

Y si somos lo suficiente afortunados como para elegir nuestra dieta, entonces todos deberían serlo también, de ahí la maravilla de la universalidad de los derechos, que son humanos, es decir, para todos, sin distinción.

VI. Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Food and Agriculture Organization e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2019). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José: IICA.
- Food and Agriculture Organization (2014). Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. FAO.
- Food and Agriculture Organization (2016). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños y la FAO. Juntos por la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y un futuro sin hambre. Santiago: FAO.
- Food and Agriculture Organization (02 de diciembre de 2020). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/home/es/>

- Food and Agriculture Organization (2017). Seminario regional sobre políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza rural y el hambre. Santiago: FAO.
- Food and Agriculture Organization, Organización Panamericana de la Salud, Programa Mundial de Alimentos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Santiago: FAO.
- Fontanela Montes, E. y Guzmán, J. (2003). La teoría circular del desarrollo. Un enfoque complejo. *Estudios de Economía Aplicada*, 21(2), 221-242.
- Gordillo, G. y Méndez Jerónimo, O. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria (Documentos base para discusión). FAO.
- Graziano da Silva, J. (Coord.) (2019). *From Fome Zero to Zero Hunger: A global perspective*. Roma: FAO.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejo-nacional-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-de-mexico>
- Intini, J., Jacq, E. y Torres, D. (2019). Transformar los sistemas alimentarios para alcanzar los ODS. 2030. Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, (12), 27.
- Jiménez Puente, M. C. (2007). Los proyectos de cooperación en la construcción de la soberanía alimentaria. *Aportes estratégicos*. Madrid: ACSUR.
- Keohane, R. (2005). *Interdependencia, cooperación y globalismo*. México: CIDE.
- London, S. y Formichella, M. M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. *Economía y Sociedad*, XI (17), 17-32.
- Naciones Unidas (2021). La Declaración Universal de Derechos Humanos.
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas (02 de diciembre de 2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Naciones Unidas (2018). *Zero Hunger: Why It Matters*.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-2.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General 70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. ONU.
- Ordoñez Tovar, J. A. (2014). Teorías del desarrollo y el papel del Estado. Desarrollo humano y bienestar, propuesta de un indicador

- complementario al Índice de Desarrollo Humano en México. Política y Gobierno, XXI (2), 409-441.
- Ponce Adame, E., Lucatello, S., Huacuja Acevedo, L. A. y Velázquez Flores, R. (Coords.) (2018). Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México. México: CGCID.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (02 de diciembre de 2020). Desarrollo Humano Informe 1990.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (02 de diciembre de 2020). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<https://www.undp.org/content/undp/es/home.html>
- Sen, A. (1979). Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values. Stanford University.
- Sen, A. (1998). Las Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI. EUA: BID.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. México: Planeta.
- Urquijo Angarita, M. J. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen. EDETANIA 46, 63-80.

Capítulo IV

Redes de defensa y nuevas agendas internacionales en el derecho humano a la alimentación. La red de defensa del maíz en México

Sumario: *I. Introducción. II. Los regímenes internacionales y los derechos humanos. III. Derecho humano a la alimentación y su desarrollo en México. IV. Redes de defensa y nuevas agendas internacionales que respaldan el derecho humano a la alimentación. V. Caso de defensa del maíz criollo en México. VI. Conclusión. VII. Referencias bibliográficas.*

Perla Beatriz Martínez González²¹

I. Introducción

Los derechos humanos han fungido un papel esencial para la población mundial, al convertirse en respaldo y guía para que todas y todos, en donde quiera que nos encontremos, tengamos una vida digna. Uno de los derechos que se pueden destacar por el papel que cumple en las necesidades humanas es el derecho a la alimentación, que, a lo largo de la historia, se ha visto reconocido y respaldado por estatutos impulsados por instituciones y diferentes actores. En las últimas décadas, en todo el mundo y en diferentes contextos, las poblaciones se han organizado para que este derecho sea garantizado por los Estados, desde las reformas en las leyes para resguardar las semillas de cada localidad, hasta la accesibilidad e inocuidad de los alimentos. El objetivo de este artículo es mostrar la importancia del derecho humano a la alimentación, las herramientas con que los grupos organizados cuentan para respaldarlo y ejercerlo, y dar la perspectiva de cómo, desde las relaciones internacionales, se ha contribuido a su impulso.

Este texto está dividido en tres secciones: la primera, liga a la disciplina internacionalista al tema mediante la teoría de los regímenes internacionales, estos son el instrumento mundial que respalda los derechos humanos, se describe principalmente cómo puede explicarse de manera particular el derecho a la alimentación. En la segunda sección, se detallará el derecho a la alimentación, ya adoptado como ejercicio legal y enfocándolo a su desarrollo en México. En la última parte, se destacará la importancia de las redes de defensa creadas por organizaciones de la sociedad para que se ejerza este

²¹ Egresada de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Perla.mtz.glez@outlook.com.

derecho y cómo se integra a las nuevas agendas tanto las internacionales como locales, destacándose como herramientas para su cumplimiento.

La alimentación, al ser una necesidad básica, requiere ser visibilizada como derecho humano prioritario y observado por sus componentes transversales, pues, si se habla de alimentación, no solo se centra en el acto de alimentar, sino que se refiere a todo el proceso por el cual se obtiene la alimentación: desde la agricultura, cosecha y distribución, cuando pasa a los puntos de venta y accesibilidad y llega a los alimentos de calidad y con los nutrientes suficientes que necesita cada cuerpo para vivir de manera digna, activa y sana.

II. Los regímenes internacionales y los derechos humanos

Posterior a la Segunda Guerra mundial, fue evidenciándose en el mundo la creación de tendencias normativas para afrontar los grandes desafíos humanos de todo tipo, especialmente, los problemas nacionales que configuran escenarios comunes en la mayoría de los países y a los que se les dio un espacio en la comunidad internacional, como la ONU y sus organismos, así como otras instituciones globales. La sensibilización frente a los problemas hizo que paulatinamente fueran creándose normas e instrumentos para generar procesos jurídicos tendientes a dignificar la vida humana en cualquier espacio del globo. Es una medida internacional para proponer marcos jurídicos en afán de coadyuvar a la reorganización jurídica dentro de los estados nacionales, se entiende por regímenes internacionales, es decir, aparatos teóricos amalgamados por el derecho internacional y dirigidos a diferentes planos de la realidad social al seno de los países.

Los regímenes internacionales son una herramienta teórica de gran envergadura, porque permite dilucidar la efectividad y el grado de fortaleza que pueden adquirir las normas internacionales en los aparatos normativos de los Estados (Mesinas, 2017, p. 233).

Los regímenes internacionales se definen como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la esfera internacional. Se pueden traducir como órdenes internacionales parciales creadas *ex profeso* y de alcance regional o mundial, donde se tienen intereses en común de los diferentes actores participantes, su credibilidad y poder se efectivizan cuando los Estados se apegan a sus lineamientos y, al acatar estas normas, también se obligan a respetar y seguir las reglas para que no les repercuta en castigos o alguna represalia.

Después de la Guerra Fría, los valores que determinan las normas dentro de los regímenes internacionales establecidos se van a complejizar para dar mayor sustento a los cambios mundiales; desde hace aproximadamente treinta años se comienza a tener una visibilización principalmente en dos tipos de asuntos: los derechos humanos y la resolución de conflictos, esto como “[...] respuesta principal de la Comunidad Internacional a los conflictos internos de principios de los noventa” (Benavides, 2009, p. 115).²²

Es muy importante señalar el rol que juegan los regímenes internacionales que se convierten en el respaldo de los derechos humanos (DH) y de la organización de la sociedad para que esta exija su cumplimiento, “[...] se ha desarrollado un denso entramado de normas y órganos internacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos en el mundo. Este andamiaje institucional conforma lo que la literatura de Relaciones Internacional les llama un ‘régimen internacional’” (Anaya, 2017, p. 160). Existe, por tanto, un espacio particular, el del régimen de los derechos humanos que, de acuerdo con Anaya, sienta los valores compartidos tanto como los compromisos y normas que se adquieren:

[...] aquel que es establecido por los Estados, emana de los principios de dignidad, igual valor e igualdad en derechos de la persona humana, así como de inalienabilidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. El régimen, así mismo, se sustenta en un conjunto específico de normas positivas (establecidas en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales (Anaya, 2017, p.161).

El organismo encargado de la protección de los DH, universalmente, es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y fue el eje fundamental de su creación la llamada *Declaración Universal de los Derechos Humanos* firmada en 1948. Podría decirse que es la primera piedra de la creación del régimen de los DH. Incluido como parte fundamental de esta declaratoria mundial, se encuentra el bienestar; en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando se respalda el derecho a un nivel de vida adecuado, se menciona someramente a la alimentación donde “[...] 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]” (ONU, 1948, art. 25).

²² El régimen de Resolución de Conflictos, formado en los noventa, fue especificado para acompañar la solución del desarme en el mundo de manera más específica.

Los regímenes internacionales se apoyan en instituciones. En el caso del derecho humano a la alimentación, es importante destacar que se cuenta con una agencia especializada para hacerlo valer y que lleva el nombre de *Food and Agriculture Organization* (FAO, por sus siglas en inglés), que respalda el derecho a la alimentación y su transversalidad. También cuenta con el sostén de otro órgano, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), mencionado en los artículos 11 y 2.²³

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (DESCA, 1996, art. 11).

De esa manera, se observa que, al haber tanto normas y leyes, así como acompañarse de una institucionalidad alrededor de este derecho, es posible decir que sería factible crear un régimen internacional sobre la alimentación. Al unirse y reconocerse parte de estos ordenamientos internacionales y las instituciones referidas, los Estados asumen tres responsabilidades en cuanto

²³ Art. 2°. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

a esta: respetar, proteger y cumplir con el derecho a la alimentación. La FAO creó ciertas directrices en 2004 como instrumento para que los Estados pudieran proporcionar el derecho a la alimentación a toda su población.

Las Directrices contienen recomendaciones sobre todo los aspectos del derecho a la alimentación y pueden utilizarlas quienes propugnan el derecho a la alimentación para pedir enmiendas en la legislación, la política y las prácticas y los funcionarios del gobierno para preparar y aplicar legislación y normas internas. Muchas de las cuestiones comprendidas en las Directrices son bien conocidas por autoridades y funcionarios. Por ejemplo, se sigue una doble vía que apunta, por una parte, a aumentar la productividad y el sustento y, por la otra, a establecer redes de seguridad social para quienes, temporal o permanentemente, no pueden proveer a su propio sustento. Esas medidas de carácter técnico están combinadas en las Directrices con obligaciones del Estado, la rendición de cuentas y mecanismos de recurso (FAO, 2007, párrafo 12).

Los regímenes internacionales facilitan estrategias, planes, acciones y políticas para el mejor cumplimiento de los derechos, con el fin de crear una ejecución de estos, ello hace que los compromisos no solo sean derechos de principios, sino que se cumplan también en la práctica. Podría concluirse que los ordenamientos mundiales permiten que exista un respaldo jurídico para presionar a los Estados en el cumplimiento de los DH, esta obligación legal permite que se creen soluciones en común para un problema que toda la población enfrenta y permite que la sociedad organizada cree redes e intercambie información que les beneficie.

Esta parte es fundamental para explicar la acción de la Red en Defensa del Maíz suscitada en México. Los países que asumen los tratados internacionales forman parte como sujetos de derecho de los valores, declaraciones y reglamentos de los regímenes internacionales. México firmó la *Carta de las Naciones Unidas* en 1945, uniéndose al compromiso que esto genera, inclusive cuenta con una oficina de la ONU, cuyo sentido es:

[...] las agencias, fondos y programas que componen el Sistema de las Naciones Unidas en México (ONU México), sumen – a través de sus mandatos específicos- a una estrategia común de acción y cooperación para promover una mayor inclusión y equidad para todas las personas en un marco de Derechos Humanos, en línea con las prioridades nacionales y la Agenda para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] México, 2020, párrafo 4).

Asimismo, México forma parte de la FAO, con oficinas especiales, y en 1976 el país firma el DESCA, comprometiéndose a adoptar técnicas y medidas económicas y legislativas para la plena efectividad de los derechos reconocidos.

Cabría preguntarse ¿la creación de regímenes internacionales es suficiente para que se cumplan y ejerzan los derechos humanos? ¿Se desempeña el derecho a la alimentación de forma satisfactoria en México? ¿El Estado realmente garantiza el derecho a la alimentación como lo indica en los compromisos de los regímenes internacionales? Realmente en México “[...] el 23.3% (27 millones) de la población vive en pobreza alimentaria y el 12.5% sufre desnutrición crónica” (The Hunger Project, 2021, párrafo 6).

Esta cifra da a entender que el derecho a la alimentación no es ejercido por todas y todos los mexicanos, también, aunque los regímenes son procedimientos y normas, al no tener “consecuencias” (estas se entienden como una ley mundial que castigue con años de cárcel, destituciones, bloqueos, etcétera) por el incumplimiento, es fácil no acatarlas

Por ello nace la importancia del papel de la sociedad organizada y las redes que se crean para la defensa de los derechos humanos; no obstante, es necesario entender cómo se desarrolla el derecho a la alimentación, la transversalidad que tiene y la labor que se ha asumido para ejercerlo en México.

III. Derecho humano a la alimentación y su desarrollo en México

El derecho a la alimentación ilustra una necesidad fundamental en los Estados, que se precien de ser democráticos; por lo que ningún gobierno convertirá en realidad el derecho a la alimentación, si no lo procura con la misma determinación que lo hace con los otros derechos.

Valero, 2009, p. 17.

La necesidad del alimento para la población hace que este derecho se vuelva difícil de ignorar en las legislaciones del Estado. Se podría entender el derecho a la alimentación como la garantía que se tiene a una alimentación digna, de fácil acceso, adecuada y segura. También se describe por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (DESCA, 2019). El relator de las Naciones Unidas detalla las responsabilidades que se tienen en cuanto a su accesibilidad y la adecuación según sus tradiciones culturales.

Existen tres elementos fundamentales en el derecho a la alimentación, la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuación. La disponibilidad se refiere a los recursos que se tienen para que los alimentos alcancen para todas y todos; tierras, agua, cultivos, por ejemplo. También describe la disponibilidad en los puntos de venta, ya sea en mercados o comercios locales. La accesibilidad se entiende como la garantía económica y física de los alimentos, ello sin importar dónde esté la localidad, colonia, ciudad o barrio, por más remoto que esté, se debe tener accesibilidad a los alimentos. El último de los tres elementos es la adecuación, este componente es importante, pues no existe un solo modelo de persona en el mundo; las diferencias de edad, género, geografía y cultura nos determinan como personas y las necesidades fisiológicas de nuestros cuerpos, por lo tanto, la cantidad de alimento que tenemos que consumir para mantenernos sanos.

El derecho a la alimentación tiene una gran transversalidad por los ámbitos en los que participa, como lo económico, social, en la salud, planeación territorial, comercio, etcétera. Así como puede intervenir en todos esos ámbitos para la creación de políticas, también cuenta con vínculos con otros derechos, algunos de ellos son el derecho a la salud; derecho a la vida; derecho al agua; derecho al trabajo y a la seguridad social; derecho a la vivienda adecuada y derecho a la información. Esta transversalidad puede contribuir a la visibilización de este derecho para toda la población.

En México, el derecho a la alimentación está respaldado constitucionalmente por el artículo 4º y 27. El artículo 4º menciona que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.” Deja claro el respaldo al derecho a la alimentación y la responsabilidad que el Estado tiene sobre este. En el caso del artículo 27, se hace una mención que respalda este derecho, a saber, “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.” En este artículo, se muestra el sustento jurídico con la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos.

Garantizar los derechos por medios institucionales y legislativos, en este caso, incluirlo en la constitución, fortalece en gran medida las acciones y políticas que se pueden crear para que todas y todos gocen de este derecho en su plenitud. En el caso mexicano, fue hasta 2011 que se hicieron las reformas necesarias para incluir explícitamente en la constitución el derecho a la alimentación. Sin embargo, cuando se adhiere a los DH y a los DESCA, se asume el compromiso y la responsabilidad de asegurar todos los derechos.

Para incluir en la constitución mexicana el derecho a la alimentación, hubo una gran lucha detrás por parte de las organizaciones civiles, todas se unieron bajo el nombre del Frente por el Derecho a la Alimentación para

generar una mayor presión y lograr las metas en común, “estos esfuerzos se iniciaron en 1992 cuando 130 organizaciones de la sociedad civil [...] presentó a la Cámara de Diputados una petición para el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación” (Schutter, 2011, p. 4), con ello se comenzaban a organizar foros, congresos y acciones para que se trajera a la mesa la discusión de la importancia del derecho a la alimentación.

Aunque en 1994 se presenta la primera iniciativa para el reconocimiento del derecho, fue rechazada por los intereses del gobierno y algunos empresarios, pues, en esas fechas, se había firmado el TLCAN con Canadá y EUA y uno de los puntos que se acordaron en este tratado fue lo agrícola; entonces, brindar la protección a este derecho como lo dictaban los DH y DESCAs no era conveniente, al verse afectados o anulados algunos de los acuerdos realizados con grandes empresas alimentarias de estos países. Por ello, la iniciativa se mantuvo olvidada por algunos años y así:

fue hasta el año 2003 que prosperó una propuesta, de la cual derivó la reforma aprobada el 29 de abril de 2011 y en donde muchos de los actores del histórico Frente por el Derecho a la Alimentación, jugaron un papel importante para que ello ocurriera (OXFAM, 2013, p.20).

Se tiene que reconocer que los DESCAs cada año proporcionan un informe de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales del país; evalúa el desarrollo, avance y estatus de estos derechos. En estos documentos mencionan los problemas principales que observan en el país, desglosan a qué derecho pertenecen, también incluyen las recomendaciones para que estas cuestiones no sucedan o disminuyan. Este tipo de escritos es benéfico para los Estados, pues les orienta para crear políticas o acciones focalizadas que puedan tener un mayor impacto.

“Es bien conocido por los gobiernos, la sociedad civil y los movimientos sociales que el derecho a la alimentación constituye una herramienta para mejorar la eficacia de las políticas que buscan combatir el hambre y la malnutrición” (Schutter, 2011, p. 13). Es importante distinguir dos conceptos clave que utilizan para garantizar el derecho a la alimentación: la seguridad y la soberanía alimentaria.

La seguridad alimentaria, según la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, se entiende “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.” Este concepto tiene cuatro grandes ejes; el primero, es la disponibilidad enfocada al número de producción de alimentos que existe, es decir, la oferta; el siguiente, es el acceso que va enfocado a los ingresos de la población y a la garantía de que

llegue a los hogares; el eje de utilización va orientado a la forma en la que se alimenta al cuerpo, esto es, tener una alimentación sana, y, por último, está la estabilidad, que prevé un respaldo en los alimentos para posibles catástrofes naturales o financieras para que todas y todos cuenten con alimento.

El concepto es utilizado principalmente por la FAO, por la mayoría de las instituciones y gobiernos tanto internacionales como locales, pues “la seguridad alimentaria constituye un objetivo político privilegiado para guiar la lucha contra el hambre” (López, Beaus, 2008, p. 111). Al ser el principal objetivo combatir la inseguridad alimentaria y la disminución de hambre en el mundo, se puede entender el respaldo de los gobiernos y de las instituciones.

La soberanía alimentaria es definida por el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001) como:

Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (p. 4).

La descripción de este concepto es más extensa y mucho más profunda, pues, como menciona la organización Vía Campesina (2013):

Prioriza la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso del campesinado y de las personas sin tierra, al agua, a las semillas y al crédito [...] protege las importaciones agrícolas y alimentarias [...] Precios ligados a los costes de producción [...] Los países deben comprometerse a mantener la forma de producción campesina, sostenible y deben de controlar la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales [...] La participación de los pueblos en la definición de la política agraria [...] El reconocimiento de las campesinas [...] (p. 29).

Este concepto da un mayor involucramiento a la población, en cuanto a las decisiones sobre la forma que se quiere alimentar, cómo regularlo, la manera de consumo e incluso el reconocimiento de actores esenciales en el ámbito de la alimentación. La soberanía alimentaria es utilizada principalmente por la organización social, académicos, campesinas y campesinos e indígenas, por los alcances a los que se pretende llegar y las estructuras que se quieren cambiar en el tema alimentario.

Enfrentar los estragos de la crisis alimentaria mediante la reivindicación y el ejercicio colectivo del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, en un contexto de demandas y propuestas de cambio social más amplio, puede contribuir a la edificación de una nueva matriz civilizatoria que oriente la construcción de nuevas alternativas al desarrollo (Vázquez, 2013, p. 177).

Aunque los gobiernos e instituciones utilicen un concepto meta diferente al de las organizaciones sociales, académicos, campesinas y campesinos e indígenas, todas y todos utilizan al derecho humano como una herramienta para cumplir sus objetivos. Reconocer la importancia de los actores que hacen contrapeso a los gobiernos e instituciones para hacer valer los derechos de la población es vital. Pero ¿qué papel es el que juegan las organizaciones y los movimientos sociales para ejecutar de manera plena el derecho a la alimentación?, ¿su manera de operar puede lograr más que el de las instituciones? Estos actores son determinantes para el derecho a la alimentación, por ello es necesario analizar qué papel juegan, cómo se construyen y de qué manera operan para cumplir con sus metas.

IV. Redes de defensa y nuevas agendas internacionales que respaldan el derecho humano a la alimentación

[...] con el apoyo de las organizaciones humanitarias, las poblaciones civiles pueden ayudar a promover cohesión social, organizarse en redes, reivindicar formas democráticas de gobierno y políticas económicas adaptadas y equitativas... Estas visiones representan un cambio fundamental en la forma en que se articula la acción humanitaria (Benavides, 2009, p. 117).

Entender la importancia de la población civil organizada para el cabildeo de la creación de políticas y la exigencia del cumplimiento de los derechos es necesaria y respaldarse por una sociedad civil transnacional es primordial. La sociedad civil transnacional se entenderá como “[...] el escenario donde se produce la emergencia de fuerzas sociales y actores no estatales, pero al mismo tiempo no puede desmarcarse de un análisis relacional de la proyección de la estatalidad y sus configuraciones en el orden” (Medici y Rial, 2010, p. 184), cabe aclarar que la sociedad civil transnacional no es lo mismo que las redes de defensa o el activismo internacional.

Como mencionan Medici y Rial (2010) “La emergencia de un activismo transnacional desde sectores relativamente autónomos y críticos de la sociedad civil que involucran las llamadas ‘redes de defensa’” (p. 181), los activismos transnacionales pueden ser parte de las redes de defensa, así como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) locales e internacionales, colectivos, académicos, etcétera. Se puede resumir en que la sociedad civil

transnacional es el escenario; las activistas, colectivos y demás los actores y las redes de defensa, la vinculación, articulación y forma de organización.

Se definen a las redes como “formas de organización caracterizadas por modelos de comunicación e intercambio voluntario y recíproco y horizontal” (Keck y Sikkink, 2000, p. 26). Los actores que las integran buscan hacer cambios principalmente políticos y sociales, pero no les es posible vincularse tan fácilmente individualmente, entonces, buscan actores que estén comprometidos al igual que ellos en estas causas y que concuerden en ideas y valores para lograr un mismo fin.

Como explican Kathryn Sikkink y Margaret Keck, las redes de defensa transnacional, al establecer vínculos entre los actores de las sociedades civiles, los Estados y las organizaciones internacionales, multiplican los canales de acceso al sistema internacional. Con estos vínculos crean los recursos necesarios para su defensa, en este caso, de los derechos humanos. Estas redes de defensa tienen aspectos similares entre ellas, por ejemplo:

La posición central que ocupan sus valores o ideas, que se basan en sus principios; la creencia de que los individuos pueden lograr el cambio; el empleo creativo de la información y el hecho de que los actores no gubernamentales emplean estrategias políticas al lanzar campañas (Keck y Sikkink, 2000, p. 27).

Los discursos de sociedad civil y derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente: la ventaja del discurso de los derechos es su carácter universalista y su énfasis en la dignidad de todos los seres humanos, de cada individuo. [...] el discurso de la sociedad civil aporta su contenido político de ciudadanía y participación: la noción de responsabilidad ciudadana para obtener el respeto de los derechos humanos a través de la acción pública (Medici y Rial, 2010, p 186).

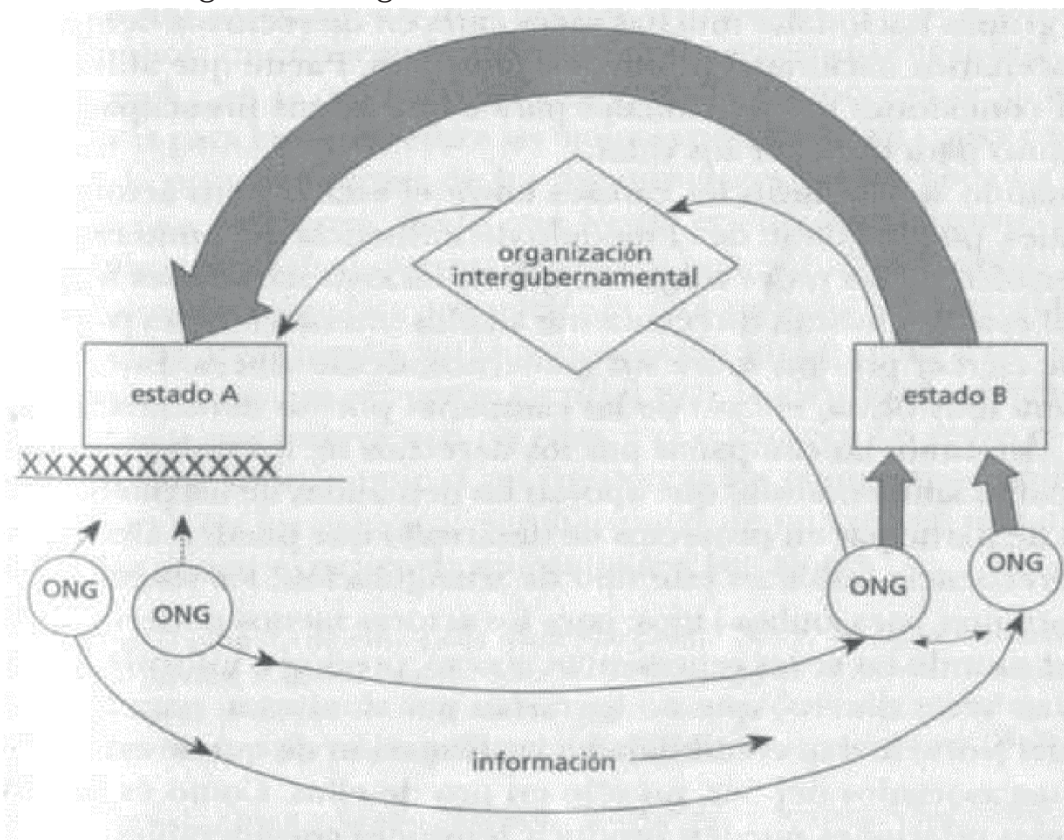
Los principales actores que conforman las redes de defensa son las OSC tanto las locales como las internacionales; activistas; los movimientos sociales; los medios de comunicación; académicos; las iglesias; fundaciones; organizaciones no gubernamentales (ONG); sindicatos; partes de gobiernos locales y legislativos. Estos se organizan y se brindan apoyo principalmente con información e intercambio de servicios; además, existen actores que fungen roles estratégicos dentro de la red para encontrar un diálogo y llegar acuerdos. Es preciso destacar la labor que tienen las OSC locales, pues regularmente tienen información de testigos o experiencias, al enfrentar el problema en primera fila por su cercanía con la población.

Hay tres formas de estrategias en las redes de defensa que ejercen presión y cabildean sus objetivos para que se cumplan; el modelo bumerang, los empresarios políticos y las conferencias. Un claro ejemplo son los

regímenes, sobre todo los de los años noventa, época de conferencias donde los activistas expresaban sus preocupaciones y los cambios que se tendrían que plantear, lo que visibilizaba y daba pie a su creación, además de servir para intercambio de información y acciones que les benefician. Los empresarios políticos creen en la causa de la red y contribuyen cubriendo los gastos generados, las relaciones que tienen también pueden beneficiar para lograr los objetivos. La última estrategia es el efecto bumerang, en ella, evaden al Estado y buscan alianzas internacionales para ejercer presión y lograr los objetivos planeados.

Figura 1

Modelo de estrategia Bumerang



Nota: Adaptado de Keck y Sikkink (2000) *Modelo de Bumerang*, p. 31.

Keck y Sikkink plasman, en la figura 1, cómo funciona el modelo de estrategia bumerang. El Estado A es el que tiene el conflicto y que sus ONG locales accionan la red y mandan la información de lo que ocurre a las ONG pertenecientes a otro; lo llamo, en este ejemplo, Estado B, con ello las ONG pertenecientes al Estado B comienzan a presionar a su Estado B para que este se interese por el tema, posicionándolo mediáticamente para llegar a las organizaciones intergubernamentales (a los regímenes), que a inducen al

Estado A para que dé atención al conflicto. En este modelo, se agregaría que no solo son las ONG las que activan la red, sino que pueden ser todos los actores que la conforman. Este modelo también es utilizado por las ONG para cabildear asuntos de su interés.

Con esto se puede señalar que el poder principal de las redes de defensa es la información, ya sea para transformar las opiniones de la población o incluso para innovar con las ideas en las que se puede tomar acción. Pero, para que la información tenga el impacto que se busca, es necesario que se tengan varias tácticas políticas, Keck y Sikkink las desglosan de la siguiente manera.

La política de información, o la capacidad de generar de manera rápida y fidedigna información que pueda emplearse políticamente y de llevarla a donde produzca el mayor impacto; la política simbólica, o la capacidad de apelar a los símbolos, acciones o acontecimientos que hacen comprensible una situación para el público que muchas veces se encuentra lejos; la política de apoyo y presión, o la capacidad para apelar a actores poderosos para influir en una situación en la que no es probable que puedan ejercer presión los miembros de una red, por ser más débiles y la política de responsabilización, o el esfuerzo por que los actores de peso se mantengan en las políticas o principios que afirmaron antes (Keck y Sikkink, 2000, p. 36).

Estas tácticas son fundamentales para que las redes de defensa puedan influir y avanzar en las metas y objetivos que se tienen. Las redes pretenden intervenir lo suficiente para que los asuntos que son de su interés puedan conformar la agenda de los Estados y sean atendidos, para ello necesitan desarrollar métodos políticos efectivamente. Las agendas sirven para identificar prioridades, definir metas y establecer mecanismos para lograr los resultados esperados, es decir, son planeaciones de los asuntos más importantes del estado, región, municipio o ciudad, en estas se plasman soluciones a los problemas que se tienen como prioridad, al poner metas. Por ello, integrar los asuntos que defienden las redes es primordial e incidir en cómo se tiene que atender es necesario.

Ahora que ya se explicó el funcionamiento de las redes de defensa y la necesidad de incluir a sus asuntos en las agendas, ¿cómo han influido en ejercer el derecho a la alimentación? Las redes de defensa involucradas en los diferentes ejes que abarcan el derecho a la alimentación se han unido para visibilizar la necesidad de integrarlos a la agenda internacional, así como a las locales, para tener un mayor alcance y avance en las metas que se han propuesto.

Un claro ejemplo de esto son los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS). En 2015, más de ciento cincuenta líderes asistieron a la cumbre de la

ONU, donde se propuso la aprobación de una agenda a la cual llamarían “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En ella, se cuenta con 17 objetivos diferentes, el Hambre cero es el número dos, con ello se pretende que todas y todos ejerzan plenamente el derecho a la alimentación.

Para realizar esta agenda se consultó a aproximadamente ocho millones de personas y organizaciones para incluir sus mayores preocupaciones, que compartieran cuáles serían las metas a alcanzar, qué futuro era el que querían. Esta consulta es determinante para todos los actores que pertenecen a las redes de defensa y que, con ello, es como introducen sus objetivos a la agenda. El ODS Hambre cero queda redactado de la siguiente manera:

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año. Esta tarea implica promover prácticas agrícolas sostenibles a través del apoyo a los pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados. Además, se requiere el fomento de la cooperación internacional para asegurar la inversión en la infraestructura y la tecnología necesaria para mejorar la productividad agrícola (PNUD, 2021, párrafo 3).

Como se mencionó, se trató de incluir los principales ejes que tienen el derecho a la alimentación, como la accesibilidad, suficiente y nutritiva, las productividades e infraestructuras que beneficie los campos. Como metas, se propusieron accesibilidad a todas las personas; fin a la mal nutrición; tener mejor productividad agrícola, con énfasis en los campesinos, agricultores familiares e indígenas, también darles recursos, conocimiento y oportunidad en los mercados; sostenibilidad en la producción, que abarque los temas ambientales; mantener la diversidad genética, así como los conocimientos tradicionales y distribución justa; generar mayor cooperación internacional; tener un mercado más justo y facilitar el acceso a su información. Estos compromisos públicos de los Estados son vitales cuando se ejercen las distintas estrategias de presión para lograr sus objetivos.

V. Caso de defensa del maíz criollo en México

Muchas de las metas que se hacen en esta agenda son exigencias de algunas redes de defensa que se habían visibilizado con anterioridad. En este apartado, se tomará el ejemplo de una red que inició hace unas décadas en México y que tiene vigencia hasta ahora: la defensa del maíz criollo. Esta se dio porque se comenzaron a encontrar varios plantíos de maíz criollo tanto

en el norte como en el sur, contaminados con transgénicos, en Chihuahua y Oaxaca. Por las investigaciones que se realizaron, se encontró que “la fuente de contaminación del maíz nativo fueron las importaciones de maíz de Estados Unidos, que a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) aumentaron exponencialmente hasta convertir a México en el segundo mercado de exportación” (Ita, 2012, p. 63).

Además de la contaminación, hubo presión por parte de varias empresas, respaldadas por las autoridades mexicanas, para utilizar sus productos en las cosechas, ello afectaba directamente a la genética del maíz, además de generar muchos gastos a los agricultores porque tenían que comprar sus productos cada temporada, pues no se podían guardar las semillas de la cosecha pasada y utilizarlas en la nueva, pues infringirían el contrato que les hacían firmar. Ello provocó el despojo de tierras, ya que no tenían los recursos suficientes para cumplir con esas exigencias.

Aunque existía una moratoria que protegía al maíz criollo de todos estos productos y contaminaciones transgénicas, con estos sucesos se veía claramente que no se cumplía. En 2009, durante el mandato de Felipe Calderón, se quita la moratoria de protección al maíz y se comienzan a dar permisos para siembra experimental de maíz transgénico, la empresa que obtuvo más permisos para este tipo de siembra fue Monsanto. Si bien las organizaciones civiles, campesinos, indígenas y académicos se habían organizado y articulado desde el primer descubrimiento de contaminación de maíz, fue hasta este hecho que se comenzaron a movilizar aún más y conformaron la Red de Defensa del Maíz, obtuvieron más apoyo de otras organizaciones civiles nacionales e internacionales y promovieron una consciencia en la población mexicana sobre la importancia de las semillas criollas para la alimentación y la cultura, pues son “[...] uno de los tesoros invaluables que el hombre ha creado y que tiene la obligación moral de mantenerlo y transmitirlo a las generaciones futuras” (Kato *et al.*, 2010, p. 3).

A esta red de defensa no solo se unieron los campesinos e indígenas que cultivaban el maíz o los académicos sociales que los apoyaban desde el comienzo, sino también las OSC que están involucradas con temas ambientales y otras tantas que les intervienen temas culturales, nacionales e internacionales, incluso las y los cocineros tradicionales, así como grandes chefs, periodistas e investigadores de varias ramas, que tienen que ver con procesos de la agricultura. Dicha red está compuesta por más de trescientas organizaciones y comunidades indígenas y campesinas, ambientales, de educación popular, organizaciones de base, comunidades eclesiales, grupos de productores, integrantes de movimientos urbanos, académicos y científicos en México (Ita *et al.*, 2009).

Que se unieran a la red especialistas y OSC de diferentes ramas, que también se veían afectados por estos sucesos, significó que no se trata de un tema que solo le pertenece al ámbito económico y político, sino que representa un problema multifactorial con el que también se tocan temas culturales, sociales y ambientales.

En 2012, cuando se presentaron solicitudes para que las empresas comenzaran con la siembra comercial del maíz transgénico (la última fase para admitir plantíos con organismos genéticamente modificados), fue cuando la red decide buscar otras alternativas jurídicas respaldadas por los pactos internacionales, es así como llegan, en 2013, al Tribunal Permanente de los Pueblos²⁴ (TPP), el caso constó de seis grandes audiencias “[...] cada una contó con dictaminadores internacionales y cientos de participantes, llegando a más de mil en Puebla. En Oaxaca, la pre-audiencia se centró en la contaminación transgénica del maíz, con más de 600 participantes nacionales e internacionales” (Ribeiro, 2014, párrafo 11).

El gobierno mexicano bloqueó, siempre que pudo, las denuncias internacionales y apoyó los intereses de Estados Unidos y las corporaciones en las reuniones internacionales, como las del Protocolo de Cartagena. Por estas razones, la sociedad civil promueve actualmente una audiencia de Maíz, soberanía alimentaria y autonomía frente al Tribunal Permanente de los Pueblos, capítulo México (Ita, 2012, p. 64).

Gracias a estas audiencias que se realizaron en el TPP, se logró que el Juzgado Federal XII ordenara la suspensión al gobierno mexicano de otorgar permisos de liberación experimental, piloto y comercial de maíz genéticamente modificado, de esta manera se detuvieron los plantíos de maíz transgénicos. La red de defensa utiliza el derecho a la alimentación para llegar a la corte, argumenta en qué formas este derecho no es respetado ni asegurado tanto por las empresas como por el Estado. Utilizan el respaldo que les dan los regímenes como los DH, DESCAs, derechos de los indígenas, los derechos de las mujeres y derechos ambientales para hacer presión sobre sus demandas y comenzar a visibilizar lo que ocurre, con ello buscan que la población se informe y se solidarice con la causa.

Las redes de defensa que se crean para la semilla criolla del maíz en México se vuelven transnacionales, al compartir e intercambiar información de las estrategias realizadas por distintos actores alrededor del mundo, que

²⁴ El TPP es un tribunal ético internacional de carácter no gubernamental, que, como tal, examina las causas de la violación de los derechos fundamentales de los pueblos, determina si, en efecto, han sido violados tales derechos y, finalmente, denuncia ante la opinión pública internacional a los autores de dichas violaciones; está conformado por múltiples personalidades de reconocida autoridad moral provenientes de diversos países, disciplinas y horizontes ideológicos (Tribunal Permanente de los Pueblos, 2011).

tenían los mismos valores y objetivos en sus distintas geografías o que habían pasado por una experiencia similar. El trabajo de defensa de esta red está activo actualmente y se sigue articulando con diferentes actores en todo el orbe mediante conferencias, diálogos e investigaciones. También se les puede reconocer el logro de varios avances legislativos, como la protección del maíz y otorgarle un día de conmemoración por su importancia identitaria para las y los mexicanos.

Otro de los reconocimientos que se les puede dar es la inclusión de causa a las agendas con los ODS, con la meta:

Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente (FAO, 2021, párrafo 2).

Aunque en las otras metas se pueden abarcar algunas de las peticiones que tiene la red, esta plasma la principal demanda que tienen, la protección de la semilla criolla de maíz, al tenerlo escrito explícitamente dentro de la agenda y al comprometer al Estado públicamente de cumplir con esta agenda, la red de defensa puede presionar mediante todos estos recursos y herramientas que ha generado, a fin de que se cambien las realidades para que en un futuro todas y todos podamos ejercer de manera plena nuestro derecho a la alimentación.

VI. Conclusión

Actualmente existen grandes modificaciones dentro del sistema internacional, en estas se destacan los actores que están más cerca de la gente (actores locales), pues son los que contribuyen a realizar los cambios necesarios para comenzar a tener una vida digna; las articulaciones que se crean para lograrlo son vitales. Se reconoce el gran papel que juegan los regímenes internacionales como respaldo de las transformaciones y se distingue la gran labor de los actores de las redes de defensa para presionar e influir a que los Estados y las legislaciones cumplan con los DH.

La base de las redes son los valores, sentimientos que van más allá de la individualidad y de los beneficios personales, son los que brindarán una identificación para que se comiencen a estructurar y que esta organización se exprese con acciones para cambiar lo que principalmente se cree injusto. Con este capítulo se respalda la idea de que las redes de defensa son necesarias

para impulsar la agenda y utilizarla como herramienta para lograr la ejecución de los DH.

El derecho a la alimentación hace que diferentes frentes se articulen para crear las condiciones adecuadas en las que se pueda ejercer de manera plena. Ello hace que fluya la información por más personas y que estas comiencen a exigir sus derechos y colocar puntos de resistencia desde sus posibilidades y geografías. Se necesita de esta red de defensa para comenzar con la vinculación y la organización no solo local, sino también internacional.

Aunque todavía queda un largo camino para que el derecho a la alimentación se ejerza de manera plena, las redes de defensa presionan para que se comience a trabajar en ello, buscan estrategias y herramientas que los apresuren aún más, como las agendas.

VII. Referencias bibliográficas

- Anaya, Alejandro (2017) *Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, n° 40, p. 159-181.
- Benavides, Lourdes (2009, oct) *El régimen internacional del “nuevo humanitarismo”*. Relaciones Internacionales, núm. 12, p. 107-124
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011 13 nov.), *art. 27*. Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011 13 nov.), *art. 4º*. Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios
- Derechos económicos, sociales y culturales (2019, abr. 5) *Documento entregado a la señora Michelle Bachelet, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en México*. DESCA México.
- Derechos económicos, sociales y culturales (1966), *artículo 2*. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Derechos económicos, sociales y culturales (1966), *artículo 11*. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Food and Agriculture Organization (2007) *El derecho humano a la alimentación*. Directrices Voluntarias, FAO.
<https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/es>
- Food and Agriculture Organization (2021) Objetivo de Desarrollo Sostenible.
<https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/251a/es/>

- Foro Mundial Sobre las Soberanía Alimentaria (2001) *Declaración final del Foro mundial sobre soberanía alimentaria*. La Habana, Cuba.
- Ita, Ana (2012) *La defensa internacional del maíz contra la contaminación transgénica en su centro de origen*. El Cotidiano 173, p. 57-65
- Ita, Ana; Gómez, Alberto; Villa, Verónica; Salgado, Álvaro; Por la Red En Defensa del Maíz (2009, mayo 19) *Carta de la Red en Defensa del Maíz contra la liberación transgénica*. Firmada en México, dirigida al ministro Sigmar Gabriel, presidente de la Mesa del Convenio de Diversidad Biológica
- Kato, Ángel; Castillo, Fernando; Serratos, Antonio (2010, mayo 12) *El maíz mexicano, patrimonio de la humanidad*, p. 1-6.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México: DF.
- La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Publicado en jun 1999. Recuperado de <https://www.fao.org/3/x2051s/x2051s00.htm>
- López, Elena; Beaus, Almasa (2008) *Enfoque en la práctica internacional y su incidencia en la ayuda alimentaria*. Contra el hambre: derecho a la alimentación de “ayuda alimentaria al desarrollo”. Capítulo III.
- Medici, Alejandro; Rial Juan (2010) *Sociedad Civil Transnacional y Relaciones Internacionales. Una introducción a su análisis*. Relaciones Internacionales n° 39, Estudios, p. 177-191
- Mesinas, Miguel (2017) *Regímenes Internacionales, una herramienta teórica para comprender la implementación de los derechos culturales en México, ante la creación de la Ley General de Cultura*. Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas, n° 68, p. 231-256.
- Organización de las Naciones Unidas (1948, dic. 10) *Declaración de los derechos Humanos*, artículo 25.
- Organización de las Naciones Unidas (recuperado en 2020) *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/>
- Organización de las Naciones Unidas: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, ACNUDH (1996, mayo), *Folleto informativo N°16 (Rev.1): Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, No. 16 (Rev.1), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/4799b5862.html>
- Organización de las Naciones Unidas: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, ACNUDH (2001, abr.) *Folleto informativo N° 27: Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas*, No. 27. <https://www.refworld.org.es/docid/4799e40d2.html>

- OXFAM (2013) *El Derecho a la Alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*. OXFAM México, Crece, alimentos justicia y planeta.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021) *El sistema de las Naciones Unidas en México*. Acerca del PNUD.
<https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/about-us/undp-and-the-un.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021) *Objetivo 2: Hambre Cero*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-2-zero-hunger.html>
- Ribeiro, Silvia (2014, ene. 11) *Otro año contra el maíz transgénico*. La Jornada, s.p.
- Schutter, Oliver. (2011) *Una revolución de derechos*. Nota informativa 06
- The Hunger Project (2021, mar.) Datos de hambre y pobreza. The Hunger Project México. <https://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/>
- TPP (2011) *Qué es el Tribunal Permanente de los Pueblos*. Tribunal Permanente de los Pueblos. Recuperado de <https://www.tppmexico.org/que-es-el-tpp/>
- Valero, C. Norberto. (2009, abril) El derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. CEDIP, Cámara de Diputados, Serie Verde, Temas Económicos
- Vázquez, R. (2013). *Construcción de opciones alternativas al desarrollo: aportaciones de la agricultura urbana y las formas de producción campesinas e indígenas*. En L. Aceves, & H. Sotomayor, Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina, p. 161-182. México: A. Zajid Che Moreno
- Vía Campesina (2013, jun. 6) Las mujeres Gestoras de la Soberanía Alimentaria. Asamblea Internacional de mujeres de la Vía Campesina, p. 17-46

Capítulo V

La protección de la producción tradicional de café de Colombia y su vinculación con los derechos culturales y ambientales

Sumario: *I. introducción. II. La importancia del café para la sociedad colombiana. III. Contexto del paisaje cultural cafetero del Quindío y del Valle de Cocora. IV. Hechos jurídicos relevantes. V. El cultivo tradicional cafetero frente al extractivismo. VI. Patrimonio biocultural. VII. Conclusiones. VIII. Referencias bibliográficas.*

María Camila Gallego Buitrago

I. Introducción

Colombia está ubicada en la zona noroccidental de América Latina. Es el único país que tiene costas tanto en el océano Atlántico como en el Pacífico. Está compuesta por 32 departamentos y cuenta con “una región plana al oriente, conformada por una extensa llanura y parte de selva amazónica y una región montañosa al occidente, donde la Cordillera de los Andes se ramifica en tres Cordilleras denominadas Central, Occidental y Oriental” (Universidad Tecnológica de Pereira, 2021). Todas estas condiciones territoriales hacen posible que a lo largo del territorio haya una gran variedad de climas denominados pisos térmicos, en lugar de estaciones, como en otras partes del mundo, que permiten que se puedan cultivar diferentes tipos de alimentos. El país genera una gran cantidad de productos agrícolas como el café, la caña de azúcar, las frutas y los cereales, entre otros, pero ha sido el café el que le ha dado a Colombia reconocimiento internacional por su alta calidad.

El café se cultiva en diferentes lugares del país, pero algunos departamentos fueron elegidos como “Paisaje Cultural Cafetero” por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) debido a la fuerte tradición que se desarrolló en torno a sus cultivos y consumo. Uno de esos departamentos es el de Quindío, que cuenta con óptimas condiciones climáticas (de 19° a 21° grados centígrados durante todo el año). Se ha destacado por producir café con altos índices de calidad y por las tradicionales fincas y construcciones que están presentes en cada uno de sus municipios, como recordatorio de los primeros pobladores de esas tierras y que tienen un alto valor no solo económico, sino cultural y hasta sentimental para sus habitantes.

En este ensayo, se analizarán todas las situaciones que convergieron para hacer del café un producto indispensable en la vida de las y los colombianos, las amenazas que actualmente tiene la zona del Quindío y los diferentes esfuerzos que ha hecho su población por frenar la destrucción de su patrimonio tanto cultural como ambiental.

II. La importancia del café para la sociedad colombiana

El café llegó a Colombia (según la asociación de exportadores de café) en 1730 de la mano de misioneros venezolanos y fue masificado de diferentes maneras, algunas de ellas fueron el traslado del grano para siembra a Antioquia y la imposición de su cultivo como penitencia por un sacerdote católico (Asociación nacional de exportadores de café de Colombia, 2021).

El café rápidamente se convirtió en uno de los productos insignia de Colombia, pues es reconocido en el mundo por su alta calidad gracias a la masificación de sus cultivos a lo largo de los años, a las óptimas condiciones del suelo, al empeño y la dedicación que le imprimen los caficultores a su producción por la importancia que tiene para la población no solo como producto de exportación, sino también de consumo diario y, para muchos, indispensable, pero ¿Qué lo hace imprescindible para los colombianos?

La pregunta anterior es importante porque, para quienes no viven en Colombia, puede llegar a sonar absurdo, pues para ellos es un producto que podría reemplazarse con cualquier otro líquido; vale la pena decir que, en el país, el café se institucionalizó de tal manera que es consumido por gran parte de la población a cualquier hora del día, en cualquier situación y en todo lugar, razón por la cual puede considerarse un producto de la canasta básica familiar no solo por su importancia histórica y social, sino también por la realidad económica del país, ello al referirse específicamente a las familias con menores ingresos, que, con base en ello, consumen café en reemplazo de muchos otros productos. Es de vital importancia mencionar también que, según la Federación Nacional de Cafeteros (2020) “en Colombia, 545 mil hogares viven de la producción de café, su actividad representa el 18% de la actividad económica del sector agrícola y genera cerca de 730 mil empleos directos en el área rural del país” (pág. 39)

La medición mencionada corresponde al trabajo formal que se ha podido medir a través de encuestas; sin embargo, debido al alto índice de desempleo que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en junio de 2021, fue de 14,4 por ciento. En el país es muy común el trabajo informal y se ha extendido en diferentes lugares la venta de vasos de café en las calles, por ello es posible apreciar que hay un índice más alto de dependencia entorno al café del que se declara formalmente.

III. Contexto del paisaje cultural cafetero del Quindío y del Valle de Cocora

La globalización que se ha expandido con el paso de los años por una gran cantidad de países, ha generado que la producción de bienes y servicios aumente exponencialmente para cubrir la alta demanda que existe actualmente y el sector quindiano del eje cafetero en Colombia no está exento de este problema.

Hoy dos peligros acechan la zona. El primero, es la minería a gran escala que ha sido catalogada como una de los procesos más lucrativos y destructivos del mundo, es una actividad industrial que consiste en la remoción de grandes cantidades de suelo y subsuelo, que es posteriormente procesado para extraer el mineral, se utilizan medios nocivos, como el cianuro, que sirve para la separación de los materiales sin utilidad del mineral o material que se desea extraer, ello tiene una consecuencia demoledora en el medio ambiente y en las poblaciones aledañas a la zona de explotación, y, el segundo, son los crecientes cultivos de aguacate Hass que se expanden sin clemencia por la zona y desplazan poco a poco al café, que es tan representativo para sus habitantes, además, reemplaza la gran diversidad de especies naturales nativas que habitan ahí, como la palma de cera, que fue elegida como árbol nacional por la ley 61 de 1985 durante la presidencia de Belisario Betancur, la cual fue descrita como:

un verdadero patrimonio estético de la nación y como una de las notabilidades florísticas más típicas de la vegetación colombiana, no sólo por ser un elemento destacado y característico del paisaje andino, sino por la cera que produce, por lo extraordinario de su hábitat, que se sale ampliamente de los límites geográfico-altitudinales comunes en la familia de las palmas, además de ser la más hermosa y más desarrollada dentro del género, puesto que puede superar los 50 metros de altura (Piedrahita, 2021, párr. 10).

Pero la palma, lastimosamente, está en peligro de extinción hace varios años por diversos factores como el turismo desmedido y, lo ya mencionado, que hoy se le suman.

Para entender correctamente el problema, es importante conocer qué es el Paisaje Cultural Cafetero y por qué es tan representativo en el país.

El Paisaje Cultural Cafetero, hace referencia a un conjunto de territorios comprendidos por Caldas, Quindío, Risaralda y Valle Del Cauca, quienes han desarrollado una cultura en torno al café, este incluye el esfuerzo humano y familiar que demuestra un valor universal que lo llevaron a ser declarado patrimonio mundial de la Unesco. Por sus condiciones de localización, relieve, clima y suelos, esta región presenta un elevado número de hábitats de interés estratégico para la conservación de la diversidad biológica, cuenta con una

gran presencia de bosques nativos y corredores biológicos considerados indispensables para la conservación de la biodiversidad mundial (Paisaje cultural cafetero, 2017).

En Colombia hay una gran cantidad de explotaciones mineras distribuidas por todo el país, y en la región del Quindío hay un peligro inminente, ya que, a lo largo de los años, se otorgó una gran cantidad de títulos mineros que darían lugar a una explotación masiva del territorio, viéndose directamente afectado el Paisaje Cultural Cafetero y la palma de cera, que está ubicada en Salento.

Actualmente no hay explotación a gran escala en el territorio; sin embargo, se han entregado títulos mineros en los diferentes municipios del Quindío, dentro de los cuales están Pijao, Salento, Génova y Calarcá, a diferentes empresas que buscan iniciar la explotación, por ejemplo, la multinacional Africana AngloGold Ashanti, que planeaba realizar un mega proyecto que uniría las regiones del Quindío y del Tolima, pero, ante la resistencia ciudadana, que por diferentes medios se esforzó por evitar que esta se diera, la empresa terminó por anunciar que renunciaría a todos los títulos que poseía en el Quindío, sobre todo en Salento; no obstante, a pesar de que efectivamente cesó algunos de ellos, actualmente conservan dos en el municipio, por lo cual la zona sigue teniendo un peligro constante, sobre todo al considerar que todos los métodos con los que el pueblo contaba para evitar que sucediera han sido eliminados por el poder Judicial del país, dejándolos sin opciones.

Por otro lado, la producción de aguacate Hass inició hace varios años en distintos municipios, y aunque la Corporación Regional Autónoma del Quindío (CRQ) aseguró que se realizaría un estudio ambiental para conocer las posibles afectaciones que estos cultivos tendrían sobre el ecosistema, las denuncias ciudadanas no paran, pues multinacionales como Green Super Food Colombia, han ingresado maquinaria pesada para derribar los árboles nativos y construir carreteras y han captado agua sin ningún tipo de permiso pese a que la autoridad ordenó cesar las actividades no solo de dicha empresa, sino que ha intervenido en algunas otras mientras estas no cumplan con los requisitos ambientales, no hay hasta el momento ninguna sanción definitiva, pues los procesos tienen tantos pasos a seguir que la decisión puede tomar años.

IV. Hechos jurídicos relevantes

Es indispensable mencionar a la Constitución Política de Colombia (1991) y los principales artículos en los que se hace alusión al medio ambiente y su cuidado, pues de ellos, configurados como norma suprema, provienen todas las demás normativas relativas al tema. Los artículos más significativos son los siguientes; el 8º enuncia que “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; el 63 dice que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” y; el 80 menciona que “el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

De ellos se desprenden otras normas que desarrollan las obligaciones que están a cargo del Estado y los particulares, como la ley 685 de 2001 que regula la minería en el país (el primer tema a desarrollar en el trabajo), al establecer las zonas prohibidas en su artículo 35; sin embargo, en su artículo 5º, esta ley determinó que el subsuelo pertenece al Estado colombiano y no a los particulares de la siguiente manera:

Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.

Por esa razón, es este el único encargado de la explotación minera, que puede hacerse bajo la modalidad de concesión con entidades privadas, ello ha hecho que empresas transnacionales lleguen al territorio para iniciar grandes proyectos sin que la población pueda intervenir en la decisión, tal como lo confirmó la corte constitucional al declarar que no podían realizarse consultas populares sobre el tema en la sentencia SU095 de 2018, a pesar de que varios municipios ya habían iniciado estos procesos no solo en el Quindío, sino también en los otros departamentos que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero.

Otro antecedente que es importante considerar es el fallo de tutela en primera instancia que profirió el Tribunal Superior de Armenia, donde, por petición del accionante, se reconoció al valle de Cocora, en Salento, como

sujeto de derechos en pos de velar por su protección, pues en él se encuentran no solo fuentes hídricas importantes para todo el departamento y el Paisaje Cultural Cafetero, sino también la palma de cera, que es el árbol nacional; sin embargo, este fallo no duró mucho en pie, ya que la corte suprema de justicia, en sala de casación civil, revocó la sentencia por considerar que no se aportaban pruebas suficientes de que el valle se viera afectado y requiriera ese reconocimiento sin tener en cuenta, primero, que la UNESCO declaró al Paisaje Cultural Cafetero como patrimonio de la humanidad y todos los territorios que hacen parte de este deberían contar con especial protección del Estado y, segundo, el principio de precaución que se reconoció en el ordenamiento nacional por medio de la ley 99 de 1993 y en la que se enuncia así:

La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (art. 1 numeral 6).

Además, la corte también decidió sobre el caso basándose en los errores de forma que tenía la tutela cuando fue presentada, en lugar de acogerse al artículo 228 de la constitución política, donde se deja en claro que en la administración de justicia siempre debe prevalecer el derecho sustancial sobre el de forma.

Respecto al problema con los cultivos de aguacate Hass, es importante mencionar que el plan de ordenamiento territorial en el país se rige por la ley 1454 de 2011 y en ella se consagran varios puntos que es importante considerar. Lo primero, es que son las entidades territoriales (departamentos y municipios) y las áreas metropolitanas las encargadas de planificar la utilización del suelo en busca de fortalecer la descentralización del país, por lo que la masificación de cultivos está estrechamente ligada a la administración pública del Quindío; lo segundo, es que la ley sirve como marco de referencia para todos los planes de ordenamiento territorial del país, pues en ella se consagran algunos principios rectores que deben ser tenidos en cuenta al momento de redactarlo y se designan funciones a los diferentes actores que intervienen en el proceso. Para este caso se pueden citar los siguientes.

En el artículo 3º, se mencionan ciertos numerales de relevancia sobre el tema, entre los que destacan:

Numeral 2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Numeral 6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

Numeral 7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

Artículo 8. Comisiones regionales de ordenamiento territorial. Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT (Comisión de ordenamiento territorial)

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores que integran dicho ente, de la siguiente manera:

1. Comisiones Departamentales
 - El Gobernador, o su delegado, quien la presidirá.
 - El secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
 - El director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
 - El director de la CAR respectiva, o su delegado.
 - Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental.
 - Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.
 - Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Departamento.
2. Comisiones Municipales
 - El alcalde Municipal, o su delegado, quien la presidirá.
 - El secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.

- Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- Un delegado del director de la CAR respectiva.
- Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.
- Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.
- Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Municipio.

Con base en el artículo 8° de la ley en la que se nombra a los encargados de formular los planes de desarrollo en los departamentos y municipios, se puede introducir el concepto de gobernanza que, según Calame y Talmant (1997 en Narbondo y Ramos), se refiere a:

La capacidad de las sociedades humanas de proporcionarse sistemas de representación, instituciones, procesos, y cuerpos sociales, para autogestionarse en un movimiento voluntario. Esta capacidad de conciencia (el movimiento voluntario), de organización (las instituciones, los cuerpos sociales) de conceptualización (los sistemas de representación) de adaptación a las nuevas situaciones es una de las características de las sociedades humanas (p. 19).

De lo anterior surge la pregunta de si esta designación es suficiente para considerar que se cumple no solo la gobernanza, sino también los principios de participación y de sostenibilidad que la ley enuncia, pues, a pesar de que el propósito de esta sea que las decisiones referentes a la organización territorial de la regiones no estén en manos solo del alcalde o del gobernador, sino que en ella intervengan diferentes actores que conozcan del tema, no se vislumbra una verdadera intervención ciudadana, ya que, finalmente, quienes están llamados a participar de ella son, en su mayoría, funcionarios estatales, esto puede comprobarse por el descontento que actualmente manifiesta la población quindiana por los cultivos de aguacate repartidos por todo el territorio, que causan graves afectaciones ambientales y que no han sido lo suficientemente sancionadas por la autoridad ambiental CRQ, así como que el plan de ordenamiento territorial del departamento y de cada municipio por separado debería delimitar las zonas en las que no es recomendable iniciar proyectos de monocultivo por su cercanía con la flora y fauna representativa del Quindío, además de las fuentes hídricas que abastecen a toda la población y que, con la desviación y utilización ilegal de sus causas, dejan sin agua a muchas personas.

Después de haber mencionado los antecedentes jurídicos nacionales es importante nombrar algunos internacionales que complementan todo el panorama, iniciando por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que hace mención expresa de algunos derechos que están vinculados con la investigación, como el de la alimentación y los culturales, consagrados en los artículos 25 y 27, respectivamente. El primero, señala:

Artículo 25. Punto 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (ONU, 1948).

Este artículo funge como antecedente del derecho humano a la alimentación porque, a pesar de que no se nombra a la alimentación de manera individual, fue un primer paso que con el tiempo y las circunstancias mundiales llevó a una declaratoria más específica de esta como un derecho humano fundamental, esto sucede con los derechos culturales de los habla el artículo 27.

Artículo 27. Punto 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten (ONU, 1948).

Otro antecedente sumamente importante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que también enuncia ambos derechos, con la ventaja de que en este se explayan más al momento de explicarlos.

Derecho humano a la alimentación. Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

De este artículo se destaca que el derecho a la alimentación se desarrolla de una manera mucho más completa y se le da la relevancia que merece. Por otro lado, en cuanto a los derechos culturales, resalta el artículo 15:

Derechos culturales. Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

El punto 2 del artículo 15 es especialmente importante porque, a diferencia del que está plasmado en la DUDH, no se habla solo del derecho *per se*, sino que se aclara que el Estado tiene la responsabilidad de proteger los espacios culturales de la nación.

Se cuenta también con la Declaración de Estocolmo, que fue ratificada por Colombia y que, en el artículo 2, principio 4, consagra que, cuando se planifique el desarrollo económico en los Estados se debe considerar la conservación de la naturaleza, la fauna y la flora silvestre. Por último, está la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero como patrimonio de la humanidad hecha por la UNESCO (s.f.) y en la que es momento de profundizar, esta se realizó en 2011, con base en los criterios 5 y 6 de la UNESCO, que, según la página oficial de la organización son:

(v) to be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment especially when it has become vulnerable under the impact of irreversible change;

Traducción de la autora:

(V) Ser un ejemplo sobresaliente de un asentamiento humano tradicional, utilización del mar o de la tierra, que es representativo de una cultura (o culturas), o de la interacción humana con el medio ambiente especialmente cuando este se vuelva vulnerable frente al impacto de cambios irreversibles.

(vi) to be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance. (The Committee considers that this criterion should preferably be used in conjunction with other criterion.

Traducción de la autora:

(VI) Estar directa o tangiblemente asociado con eventos o tradiciones vivas, con ideas o con creencias, con trabajos artísticos y literarios de importancia universal excepcional. (El comité considera que este criterio debe estar preferentemente acompañado de otros criterios).

V. El cultivo tradicional cafetero frente al extractivismo

Lo primero que hay que mencionar para dar inicio a este apartado de la investigación es que hay algunos conceptos indispensables para su correcto entendimiento, como el de extractivismo, según Gudynas (2019):

Corresponden a un tipo de apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y/o la alta intensidad, donde la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados. Esta es una delimitación acotada, que recoge buena parte de los antecedentes históricos en el manejo del concepto, pero a la vez permite distinguir entre la agricultura campesina, orientada al autoconsumo o el mercado nacional, de actividades como un campo de petróleo o una mina a cielo abierto que comercia con los mercados internacionales (párr. 7).

Este se hace indispensable porque permite diferenciar entre la producción tradicional de café y los proyectos mineros y aguacateros que tanto preocupan a la población quindiana.

Por otro lado, el café representa mucho más que solo cifras en materia de exportaciones, pues este se convirtió en indispensable para una gran cantidad de hogares colombianos, es por ello que, cuando se habla del Paisaje Cultural Cafetero, no se puede dejar de lado el derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011) significa:

Todas las personas deben tener disponibilidad y acceso a alimentos suficientes, adecuados a su cultura, que cubran sus necesidades vitales y esos alimentos no deben tener sustancias o situaciones adversas para la salud (tal es el caso de pesticidas u otras sustancias que deterioran los alimentos), y estos alimentos deben estar disponibles y accesibles todo el tiempo para las y los consumidores (pág. 5).

Del término se puede deducir que la seguridad alimentaria podría llegar a ser sustancialmente distinta entre dos o más territorios, pues depende, en parte, de la cultura que se haya desarrollado en cada uno de ellos, por ello

es que, a consideración no solo de la autora, sino de una gran parte de la población del país que manifestó su inconformidad con la reforma tributaria que impulsaba el gobierno nacional en los primeros meses de este año, en la que se esperaba gravar con IVA de 19 por ciento a productos como el café, este debe ser considerado como parte de la alimentación básica de los colombianos por lo que representa culturalmente, por lo extendido que está su consumo y porque los cultivos de café son parte de la agricultura colombiana desde hace muchos años.

Otro término a tener en cuenta es el de soberanía alimentaria, que, a pesar de tener cosas en común con el de seguridad alimentaria, es sustancialmente diferente a este por varias razones, como su contexto histórico, quienes lo redactaron y su propósito, pero, antes de explicar tales diferencias, es necesario definirlo. Una de los primeros significados fue dado por la asociación Vía campesina (2003), que reúne campesinos de Asia, América, África y Europa, de la siguiente manera:

Derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el “dumping” de productos alimenticios a sus mercados nacionales (Niemeyer et al, 2008, citado en Medina et al, 2017, pág. 56).

Con los años el concepto ha evolucionado y una de las últimas acepciones es la que se dio en la Declaración de Nyéléni en 2007, que ha sido reconocida internacionalmente a pesar de no ser un tratado y por tal razón no ser vinculante para los países.

Para retomar el concepto de soberanía alimentaria, hay que explicar que una de las principales diferencias es que, al haber sido definido por campesinos, busca priorizar la pequeña y mediana producción, en lugar de la que es a gran escala, para asegurar que haya una oportunidad real de obtener no solo alimentos necesarios para vivir, sino también la posibilidad de cultivarlos en la forma en que a cada pueblo le beneficie más, pues para ellos no es suficiente con entregar comida a los necesitados, sino que debe existir un verdadero respeto por las tradiciones alimenticias de las poblaciones y también asegurar las probabilidades de trabajar la tierra para los campesinos.

VI. Patrimonio biocultural

La concepción de patrimonio biocultural reviste gran importancia debido a que es la mejor manera de definir lo que significa el Paisaje Cultural Cafetero y sirve para entender su vinculación con los derechos ambientales y culturales de las poblaciones que hacen parte de él, de tal manera que el paso a seguir es conocer la definición que hacen Toledo y Barrera (2019) del término.

De todas las expresiones que emanan de una cultura, los conocimientos sobre la naturaleza conforman una dimensión especialmente notable, porque reflejan la acuciosidad y riqueza de observaciones sobre el entorno realizadas, mantenidas, transmitidas y perfeccionadas a través de largos períodos de tiempo, sin las cuales la supervivencia de los grupos humanos no hubiera sido posible. Se trata de los saberes, transmitidos por vía oral de generación en generación y, en especial aquellos conocimientos imprescindibles y cruciales, por medio de los cuales la especie humana fue moldeando sus relaciones con la naturaleza (p. 14).

El Paisaje Cultural Cafetero fue declarado como patrimonio de la humanidad con base en la estrecha vinculación que tiene el medio ambiente con la cultura de la región. Este hecho, en conjunto a que el café se cultiva desde 1700, ha hecho que gran cantidad de caficultores se reúnan mediante entidades, como la Federación Nacional de Cafeteros, para apoyarse entre ellos y generar conocimiento no solo respecto a los métodos de siembra, sino también a la sostenibilidad ambiental.

En este punto es importante mencionar a la federación porque en 2021 cumple 94 años de existencia. Es la más grande asociación de caficultores que existe en el país y, además, por medio de estudios científicos, es quién ha contribuido al mejoramiento de la producción y a la sostenibilidad ambiental. La entidad reporta que, por medio de Cenicafé (Su autodenominado brazo científico), ha contribuido al desarrollo de una caficultura más limpia y respetuosa con el entorno mediante el desarrollo de variedades resistentes a enfermedades y la promoción de prácticas de manejo integral que evitan el uso de fungicidas, plaguicidas y herbicidas, esto se ha traducido en el ahorro de diez mil millones de litros de agua al año y la reducción o incluso eliminación de los vertimientos (Federación Nacional de Cafeteros, s.f.).

La federación está representada por el Comité de Cafeteros del Quindío, fundado el 5 de agosto de 1966. Actualmente, se posiciona como uno de los mejores productores de café a nivel nacional, integrado por más de cinco mil familias caficultoras, con 92 por ciento de caficultura tecnificada y un 72 por ciento sembrada en variedades resistentes (Federación Nacional de Cafeteros, 2021).

Pero la sostenibilidad ambiental de los cultivos de café colombianos no proviene solamente de la asociación y la tecnificación, pues, según un agricultor de la zona, lo más relevante es que la mayoría de cultivos provienen de cafeteros que producen de manera separada, en pequeñas parcelas de tierra, por lo que, debido a su alto costo, la utilización de químicos y pesticidas es reducida, esto se comprobó gracias a un estudio publicado por la federación en 2017, donde se menciona que “el 96% de los productores son pequeños y tienen en promedio 1,3 hectáreas de tierra cultivadas” (Federación Nacional de Cafeteros, 2017, pág. 1).

La UNESCO (s.f.) también, hace mención a la sostenibilidad del paisaje y a su forma de cultivo en su página oficial de la siguiente manera:

Es un ejemplo excepcional de paisaje cultural sustentable y productivo único que representa una tradición que representa un símbolo poderoso tanto a nivel nacional como para otras zonas cafetaleras del mundo. Incluye seis paisajes cafetaleros y dieciocho centros urbanos de las cadenas occidental y central de la Cordillera de los Andes, al oeste de Colombia. Estos paisajes son reflejo de una tradición centenaria consistente en cultivar en pequeñas parcelas de bosque alto y del modo en que los cafetaleros adaptaron el cultivo a las condiciones difíciles de la alta montaña (párr. 1).

Toda la información aportada por la federación es muy importante porque demuestra el interés real que tienen los caficultores quindianos en la preservación de su tradición y del medio ambiente por medio del trabajo y apoyo conjunto y coordinado; sin embargo, hay que señalar que la protección de este patrimonio biocultural no debe estar en manos solo de los campesinos, tanto las instancias gubernamentales como las alcaldías y la gobernación deben intervenir en su preservación, pues el café representa no solo crecimiento económico para la región, sino también la identidad de sus pobladores, esto al considerar conceptos como el de gobernanza para que se tengan en cuenta las opiniones y deseos de quienes se ven verdaderamente afectados por su destrucción, así como por ser una producción sostenible que protege al medio ambiente donde se localizan los valles cafeteros.

Dicha información sirve para hacer un paralelo con el aguacate, pues este es un producto relativamente nuevo en la región que en general es cultivado por multinacionales que han llegado al territorio a comprar grandes cantidades de tierra para instaurar sus monocultivos y maquinarias que requieren mucha más utilización de agua y químicos que los de café.

Es así como se puede apreciar que la conservación de este medio tradicional de producción responde ante una serie de temas tanto culturales como ambientales y, sobre todo, que contribuye a un verdadero desarrollo sostenible que difícilmente puede ser conseguido por medios de producción de otros cultivos y hortalizas, aparentemente más modernos, pero que buscan de manera voraz la satisfacción de la demanda internacional dentro de una lógica extractivista.

VII. Conclusiones

El café es indispensable e irremplazable en Colombia, por lo que representa en materia económica, como producto de exportación y trabajo, pero también por la manera en que el pueblo colombiano percibe al producto, la asiduidad con la que lo consumen y cómo muchos de ellos han desarrollado su forma de vida en torno a su cultivo y consumo, es esta la razón por la que el Estado tiene la responsabilidad no solo de proteger sus zonas de producción, sino que debe darle al café el reconocimiento que merece como producto básico de alimentación para la población, al desprender de estas medidas que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos que se dedican a su cultivo y garantizar que toda la población tenga acceso al consumo de café de alta calidad.

La protección del cultivo tradicional de café está estrechamente correlacionada con los derechos ambientales de la población debido a que se ha logrado un equilibrio entre su producción gracias a la preocupación de los campesinos por cuidar el medioambiente de la región; adicionalmente, la protección de la producción y consumo de café también se puede considerar una defensa de los derechos culturales, porque se ha desarrollado un estilo de vida de muchos pobladores que gira en torno al café, además de que estos métodos de producción y consumo tradicionales, aparte de ser más amigables con el medio ambiente, se han pasado de generación en generación, incluso se ve expresado en la arquitectura de la zona de las productoras de café y en el paisaje mismo, sin mencionar la industria turística que se ha desarrollado en el departamento que tiene como principal atractivo al café.

Todo lo anterior termina por mostrar que, desde la definición de paisaje biocultural, se puede comprender que a su alrededor se entreteje el cuidado del medio ambiente tradicional del Quindío; que, por demás, cuenta con especies de flora y fauna muy representativas no solo para la zona, sino para todo el país (como la palma de cera), y la identidad de un pueblo que se siente tan orgulloso de su tradición cafetera que la preserva, la transmite y la mejora cada día, a pesar de todas las dificultades que se puedan presentar en el sector agrícola, con la firme intención de mantener su reconocimiento internacional como uno de los mejores cafés del mundo.

Hay que recalcar que los esfuerzos campesinos no son suficientes sin la intervención de entidades gubernamentales que se encarguen de frenar toda la destrucción que se pretende llevar a cabo con los grandes proyectos mineros y de la que actualmente se ve gracias a las multinacionales aguacateras, este se verá irremediablemente afectado y, con ello, la forma de vida de todos, quienes, de alguna manera, viven y dependen del café, pues hasta el momento, no tienen una verdadera incidencia en las decisiones que se toman respecto a la organización territorial y que es un derecho de la población, que hasta el momento no se ha puesto en práctica por la falta de normas e instituciones que prioricen realmente la gobernanza en todos los ámbitos que pueden afectarlos directa o indirectamente. Es hora de que el Estado colombiano honre su carta magna y los tratados internacionales que ha suscrito para la conservación del medio ambiente y la protección de los derechos que, en el Quindío, están estrechamente ligados a la producción del café, donde se fortalezcan las redes de apoyo campesino, se abran las puertas a una verdadera participación comunal, dándole al café y a toda la zona declarada por la UNESCO como Paisaje Cultural Cafetero el reconocimiento jurídico que merecen, porque sin este producto de exportación y consumo básico, Colombia inevitablemente va a perder gran parte de su identidad cultural, de su riqueza natural sostenible, de sus derechos alimenticios y de su reconocimiento internacional.

VIII. Referencias bibliográficas

- Asociación nacional de exportadores de café de Colombia (2021). *Historia del café*. ASOEXPORT. <https://asoexport.org/cafe-de-colombia/>
- Corte interamericana de Derechos Humanos (2011). *Derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29521.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2021). *Mercado laboral*. DANE Información para todos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#geih-mercado-laboral>
- Federación Nacional de Cafeteros (2017). *FNC en cifras* [PDF]. <https://federaciondecafeteros.org/static/files/FNCCIFRAS2017.pdf>
- Federación Nacional de Cafeteros (2021). *Quiénes somos*. Comité de cafeteros del Quindío. <https://quindio.federaciondecafeteros.org/>
- Federación Nacional de Cafeteros (s.f.). *Eje ambiental*. <https://federaciondecafeteros.org/wp/sostenibilidad/eje-ambiental/>
- Federación Nacional de Cafeteros (2020). *Ensayos sobre economía cafetera*. 33(1).
- Gudynas, E. (29 de octubre de 2019). *Extractivismos*. FUHEM, educación + ecosocial. <https://www.fuhem.es/2019/10/29/extractivismos/>

- Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. D.O. N. 41146, 22, diciembre de 1993, art. 1, numeral 6.
- La Ley 685 de 2001 Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Sentencia C-273 de 2016 Corte Constitucional, art. 5°.
- Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. D.O. No. 48.115, 28 de junio de 2011., art. 3 numerales 2, 6, 7 y 8
- Medina, E., Martín, M. (2017). La dependencia alimentaria en Chinicuila, Michoacán, p.56.
https://www.realidadeconomica.umich.mx/index_files/la_dependencia_alimentaria_en_chinicuila_5.pdf
- Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 diciembre 1948, 217 A (III).
- Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f.). *El Paisaje cultural del café de Colombia*. UNESCO.
<http://whc.unesco.org/es/list/1121>
- Paisaje cultural cafetero (2017). *Esencia, descripción*. Paisaje cultural cafetero.
<http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/descripcion>
- Piedrahita, S. D. (2021). *La palma de cera, árbol nacional*. Red cultural del Banco de la República (Banrep cultural).
<https://www.banrep cultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia-numero-139/la-palma-de-cera-arbol-nacional>
- Talmant, P. C. (1997). *Con el Estado en el corazón* en P. N. Ramos, p.19.
- Toledo, V., Barrera, N., Boege, E. (2019). ¿Qué es la diversidad biocultural?, p.14.
https://patrimoniobiocultural.com/archivos/publicaciones/libros/Que_es_la_diversidad_biocultural.pdf
- Universidad Tecnológica de Pereira (2021). *Colombia*. UTP, Relaciones Internacionales.
<https://www2.utp.edu.co/internacional/colombia.html>
- Vía Campesina (2003). *Que Es La Soberanía Alimentaria*. La Vía Campesina, Movimiento Campesino Internacional.
<https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>

Capítulo VI

El reto de garantizar el derecho humano a la alimentación en tiempos de pandemia: El caso de las ollas comunes y los comedores populares en Lima, Perú

Sumario: *I. Introducción. II. Conceptualización de los comedores populares y las ollas comunes en Perú. III. Situación de la pandemia de COVID-19 y sus repercusiones en los comedores y en las ollas. IV. La intervención Hambre Cero en Perú y el proyecto ollas contra el hambre. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.*

Francisco Javier Leyva Ortiz²⁵

I. Introducción

Comedores populares, municipales, comunitarios, son algunos de los muchos nombres que recibe la medida implementada por los gobiernos de distintos países para proporcionar alimentación gratuita a personas de escasos recursos. Desde la óptica de “no hay que regalar pescado, sino enseñar a pescar”, esta medida puede ser debatida por su efectividad, puede prestarse a diversas críticas como algo que no soluciona ningún problema y tal vez, a largo plazo, así sea, pero, a corto plazo, existe una realidad en la que dar de comer a alguien es otorgar un servicio de primera necesidad, pues, en ocasiones, la realidad vuelve difícil que algunos sectores de la población cuenten con suficientes recursos económicos para satisfacer sus necesidades y acceder a todos los servicios.

Más allá del gobierno, antes de que se consolidara la figura del Estado, la sociedad ha tenido la costumbre, derivada de su moral o de su religión, de darle de comer a la persona hambrienta. Incluso, actualmente, a pesar de la institucionalización de ciertos comedores, existen organizaciones de la sociedad civil que por cuenta propia atienden esta necesidad y ven por el bienestar de su vecindario a escala micro.

¿Hasta qué punto es bueno o es malo que existan estos proyectos y hasta cuándo ese asistencialismo no lleva a ningún objetivo claro a largo plazo? Eso es lo que se pretende analizar en este artículo, se toma como punto de partida a Lima, Perú, y como telón de fondo dos escenarios: las crisis políticas que desde 2017 ocurren en ese país y la pandemia de COVID-19 para explicar

²⁵ Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación por la Universidad de Guadalajara. Investigador en la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

cómo fue la reacción de la ciudadanía ante estos acontecimientos y cómo se vio la necesidad de apoyar a sectores de la población al proveerles alimento como algo de extrema importancia.

II. Conceptualización de los comedores populares y las ollas comunes en Perú

Hay que aclarar que en Perú existen dos conceptos que parecieran ser sinónimos, pero tienen orígenes y, en ocasiones, objetivos diferentes. En el caso de los comedores populares, según la página oficial de la Municipalidad Distrital de San Jacinto (2020), Lima, Perú, se definen como:

Organizaciones de base que se crean en una comunidad con la finalidad de recibir el apoyo alimentario que brinda el estado a través del Programa de complementación alimentaria y su sub programa Comedores populares, con partidas económicas para la compra de alimentos, los cuales serán distribuidos por la Municipalidad Distrital. Los comedores populares brindan asistencia alimentaria a madres organizadas en condiciones de pobreza y pobreza extrema (párr. 1).

La figura del comedor forma parte de un programa gubernamental con respaldo municipal, con un esquema de costos bien definido y cuyo destino final únicamente son las madres organizadas, incluso se remarca su carácter de base, y es que estas características son la principal diferencia con las ollas.

Las ollas no tienen un carácter gubernamental propiamente, sino que surgen de la iniciativa local, aunque pueden aspirar en su momento a financiamiento público; sin embargo, no hay una partida económica bien definida y cada olla puede tener distintas fuentes de financiamiento o de patrocinio. Asimismo, no son de base, ya que pueden aparecer ollas en algunos barrios por solo unos días y después desaparecer. Se caracterizan por surgir en momentos de crisis o emergencias barriales, aunque, en algunos casos, hay algunas que llevan varios años y son lideradas por mujeres de la comunidad, que destinan los alimentos a quien lo necesite de momento y no solo a algunas personas específicas.

Otra de las principales diferencias es que, tal como su nombre lo dice, uno es un comedor y la otra una olla. El comedor es un espacio físico completo, mientras que las ollas suelen ser solamente la cocina de una casa en un barrio sin lugar para sentarse ni comer, solamente unas cuantas personas sirven la comida a aquellas que hacen fila y lleven sus recipientes.



Nota: Foto tomada por Joseph Erribarren de una olla común, puede observarse que la olla únicamente comprende una pequeña cocina localizada bajo el techo de lámina.

En el caso de los comedores, específicamente en Lima, Lora (1996) identifica que sus orígenes se remontan a la década de 1970, pero antes de convertirse en un programa del Estado empezaron como las ollas, como una red de participación de diversos actores no gubernamentales:

Es desde diciembre de 1978 que se registra la aparición de los primeros comedores populares en los distritos limeños de Comas y El Agustino, dirigidos inicialmente a la preparación y reparto de desayunos infantiles, servicio que se extendió posteriormente a la preparación y distribución de almuerzos. En el origen de estos emprendimientos confluyeron la voluntad de las mujeres implicadas y la asesoría de agentes pastorales y de promotoras de organizaciones no gubernamentales que operaban en esas localidades (p. 15).

Los esfuerzos de distintos agentes como las parroquias de distintas religiones, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o grupos de mujeres, que en sus vecindarios tomaban estas iniciativas, fueron quienes iniciaron y en ese momento no había mucha diferencia con una olla:

Durante los años ochenta, los comedores populares se multiplicaron en el país a partir de la implementación de programas sociales estatales y la intervención de las iglesias católica, adventista y evangélica, partidos políticos,

organizaciones no gubernamentales y agencias filantrópicas, debido a la disponibilidad de recursos alimenticios y monetarios de ayuda social procedentes de la cooperación internacional, lo que posibilitó la donación de víveres, dinero o asesoría (Blondet, 1995, pp. 31-50).

Parecía incluso que ya no era necesaria la figura de una olla común, se llegó a un nivel de institucionalización del comedor comunitario sin precedentes, no era solamente un fondo municipal destinado al apoyo de los agentes sociales y su causa de erradicar el hambre, sino que se convirtió en todo un gremio nacional:

En julio de 1986, por iniciativa de dichas entidades se organizó un Encuentro Nacional de Comedores Autogestionarios, que culminó con la formación de la Comisión Nacional de Comedores, instancia que tuvo un papel clave en la negociación con el Estado para el reconocimiento y apoyo a los comedores populares hasta octubre de 1991, fecha en que tuvo lugar la Primera Convención Metropolitana de Comedores Populares Autogestionarios, la cual dio origen a la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima y Callao (FEMOCCPAALC), espacio organizativo que posteriormente propició la creación de la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI) en enero de 2005. Por su parte, los clubes de madres generaron espacios organizativos de representación propios, expresados en la Asociación Coordinadora de Clubes de Madres de Lima Metropolitana y la Coordinadora Nacional de Clubes de Madres y Comedores Populares (Angulo, 2011, pp. 2-3).

La dinámica política que tomaron los comedores marcaría la principal diferencia respecto a las ollas. Portilla (2013) define este proceso por el que atravesaron los comedores de la siguiente manera:

Podían pasar de ser un movimiento que atendía los intereses de sus miembros sin hacer demandas al sistema político como tal, para convertirse en un movimiento más amplio con sus implicancias políticas que potencialmente pudiera influenciar el equilibrio del poder político. Protagonismo que se vio reforzado en 1988, cuando en medio de la crisis económica y las medidas del primer ajuste antiinflacionario implementado por el gobierno de Alán García, los comedores llevaron una propuesta para defender las necesidades nutricionales de los sectores más pobres de Lima, mediante una propuesta de subsidios directos basados en el derecho a la alimentación y nutrición (p. 40).

Los comedores tienen una organización homogénea e institucionalizada por parte del Estado; mientras que las ollas comunes son creadas por colectivos de la sociedad civil que buscan atender barrios o

perímetros más pequeños y específicos donde no llegan los comedores, porque, aunque se había logrado mucho, no es suficiente para la erradicación del hambre y, sobre todo, de garantizar una alimentación sana al alcance de cada persona, para ello aún existe la olla como un intento de llenar los espacios donde el Estado no ha entrado.

Debido a los recursos económicos, los comedores populares tienen una capacidad para atender a un mayor número de personas y cuentan con mayor cantidad de comida e infraestructura para disponer, por lo tanto, también las ollas buscarán el apoyo financiero del Estado de una o de otra forma.

Entonces ¿por qué habrían de seguir existiendo las ollas si al final aspiran a lo mismo y son multiactorales al igual que los comedores? ¿No sería más fácil que todos se llamaran comedores y funcionaran bajo la misma lógica?

Ahí es donde se identifica otra característica de las ollas que será muy determinante en los sucesos venideros: su organización seguirá siendo autónoma, a diferencia de los comedores, que responden directamente al gobierno y, por ende, a sus reglas y recursos económicos.

Esta autonomía es un arma de doble filo. Por un lado, pueden quedar más desamparadas económicamente, pero, por otro, no tienen el compromiso político, sino que surgen ante una respuesta social del momento, conforme la voluntad popular, en lugar de la gubernamental. Por ello, aceptan donativos y hacen campañas para atender casos particulares de ciertas personas o familias, por ejemplo. En entrevista con un coordinador de la plataforma ciudadana de Marca Lima, comentaba que se creó una campaña de bandera blanca, que consistía en colocar dicho distintivo en el techo de la casa como señal de que no tenían alimentos o de que atravesaban tiempos difíciles y requerían ayuda de la donación de alimentos, es ahí donde enlistaban a dicha casa dentro de las que había que apoyar con la olla común (Joseph Erribarren, comunicación personal, 18 de enero 2021).

Un elemento a rescatar de la olla común, porque se desarrolla en polígonos muy pequeños y las personas del vecindario se conocen entre sí, es que se recurre a estos actos de buena fe y confianza en los que, si alguien levanta una bandera blanca, todo el vecindario conoce a esa familia o a esa persona y saben si es una situación real, no cuestionan que atraviesa una época difícil por cuestiones económicas o de salud, a diferencia de un comedor común, donde la burocracia funciona para definir quién merece y quién no el beneficio de una donación de comida. A pesar de que su área de influencia es menor a la de los comedores, tanto ollas como comedores cuentan con un nombre propio para diferenciarse de otras ollas y comedores, donde se alude a las zonas en las que ofrecen alimentos.

Figura 2



Nota: Foto tomada por Joseph Erribarren, se puede apreciar la bandera blanca, usada cuando una persona de la localidad necesita apoyo alimenticio; en este caso, se colocó arriba de una olla común para avisar a la gente que, en esa casa, se da el servicio.

Se debe considerar que estas ollas surgen generalmente en zonas críticas, alejadas del centro de las ciudades; en la periferia. Es por ello que son bien conocidas las carencias entre el propio vecindario, una olla común puede surgir solo un día para atender a ocho personas o, algunas veces, a decenas. El tiempo de vida es corto, así como nace, puede desaparecer al día siguiente, depende de la situación por la que atravesase la comunidad en ese momento. Por ello habrá momentos donde los únicos donativos que reciban serán por la cooperación por parte de la propia gente del lugar, bajo la idea de hoy por ti, mañana por mí.

Esta dinámica de labor comunitaria habla sobre cómo la gente desde un inicio es la que ha buscado solucionar los problemas a corto plazo que el Estado no ha hecho; sin embargo, también es una excelente oportunidad para la consolidación de redes de gobernanza entre el Estado y estos actores, siempre y cuando se respete la autonomía que caracteriza a las ollas. No obstante, para hacerlo, el colaborador de Marca Lima, comenta que las personas deben formalizar algún tipo de relación con dirigentes municipales, con alguna ONG o con alguna empresa o central de abastos (Joseph Erribarren, comunicación personal por entrevista, 18 de enero 2021).

Esa delgada línea entre autonomía, las áreas donde dan sus servicios y los periodos de tiempo en el que los dan, son las principales diferencias entre comedores y ollas, aunque ambas pueden recurrir a la participación de distintos actores, justamente esta estrategia siempre será necesaria, especialmente tras diversos acontecimientos a los que se enfrenta la sociedad cotidianamente; por ejemplo, la pandemia de COVID-19.

III. Situación de la pandemia de COVID-19 y sus repercusiones en los comedores y en las ollas

Desde que inició el periodo presidencial de Pedro Pablo Kuczynski, en 2016, hubo bastante inestabilidad política en los cinco años que debían ser de su mandato, pero que se complicó con diversos procesos de vacancia en su contra y de quienes ocupaban su puesto de manera interina. La llegada de la pandemia de COVID-19 al Perú a inicios de 2020 volvió más complicada la situación política del país, pero también la de diversos sectores de la población.

La pandemia no solo trajo problemas de salud, sino también de índole económica; por ejemplo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020):

La pandemia del COVID-19 y las medidas de su contención tuvieron un impacto masivo en el empleo en los países latinoamericanos para los cuales se dispone de información. Si bien con diferencias marcadas entre estos países, en todos ellos la tasa de ocupación cayó fuertemente. Adicionalmente, aumentó la proporción de personas con suspensión temporal (personas que no trabajaron en la semana de referencia, pero manteniendo su vínculo laboral), y se registraron bajas en las horas medias trabajadas por semana (p. 49).

Los protocolos de contingencia hicieron que se suspendieran varias actividades para que la gente conviviera lo menos posible entre sí y disminuyeran las probabilidades de contagio; sin embargo, esa cesación conllevaba a que las actividades productivas y muchas personas detuvieran sus actividades o cerraran sus negocios. Este plan que, al inicio, solo se preveía para unos cuantos días, causó estragos cuando pasaron meses y la propagación del virus no parecía disminuir, ello mermó la economía de varios sectores de la población.

Probablemente, cuando se habla de una pandemia, el tema alimenticio no es el primero en el que se piensa, pues, en ese momento, la salud es lo prioritario o incluso el económico *grosso modo*, sobre todo relacionado con derechos laborales; no obstante, las propias organizaciones internacionales

encargadas del tema, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) han realizado declaraciones como las siguientes:

Parar la expansión del virus es prioritario, pero es necesario también garantizar que la crisis sanitaria no desemboque en una crisis alimentaria. Para evitarlo es imprescindible garantizar la capacidad productiva de los pequeños agricultores que juegan un papel clave a la hora de poner alimentos saludables en la mesa de la gente. (FIDA, 2020, párr. 2)

Desde abril de 2020, Gilbert F. Houngbo, presidente del FIDA, comentaba que:

La crisis sanitaria que venimos atravesando se ha convertido ya en una crisis alimentaria que requiere urgente atención por parte de las autoridades [...] Las consecuencias de la COVID-19 pueden sumir todavía más en la pobreza, el hambre y la desesperación a las familias rurales, lo que constituye una verdadera amenaza para la prosperidad y la estabilidad mundiales. Con la adopción de medidas inmediatas podemos proporcionar a la población rural los instrumentos necesarios para adaptarse y lograr una recuperación más rápida, y evitar así una crisis humanitaria todavía mayor (FIDA, 2020, párr. 3).

Es así como, bajo estas advertencias, se vislumbra que tratar sobre la garantía del derecho humano a la alimentación implica también hablar de apoyo para el desarrollo agrícola, ganadero, pesquero y de cualquier actividad cuyo producto final sea un alimento. Las medidas de contingencia han conllevado distintas restricciones sobre el *modus operandi* de las actividades agropecuarias y pesqueras:

Debido a la restricción a la libre circulación para contener la propagación del virus, muchos pequeños productores no pueden acceder a los mercados para vender sus productos o adquirir insumos, como semillas o fertilizantes. También es probable que el cierre de las principales rutas de transporte y las prohibiciones a la exportación repercutan negativamente en los sistemas alimentarios. Las personas más vulnerables a la interrupción de las cadenas de producción completas y el aumento del desempleo son los jornaleros, las pequeñas empresas y los trabajadores informales, que en muchos casos son mujeres y jóvenes. El regreso de los trabajadores de las ciudades que se han visto afectados por el confinamiento supondrá una presión todavía mayor para los hogares rurales, que también dejarán de recibir las tan necesarias remesas (FIDA, 2020, párr. 4).

Este tipo de situaciones han llevado a que la propia oferta de alimentos se disminuya, sumado al hecho de que los bolsillos de varias personas se han visto afectadas y hacen todavía más difícil acceder a su canasta básica. Eduardo Zegarra (2020), comenta que en Perú se realizó una encuesta sobre esta situación:

En una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a familias de Lima Metropolitana y Callao, entre el 5 y 7 de mayo de este año, un 14% de hogares declaró no haber podido comprar alimentos con contenido proteico como carnes, pescado y huevos; y un 9%, de alimentos con contenido de carbohidratos. En el 73% de los hogares con dificultades para adquirir alimentos con proteínas la causa fue la carencia de medios económicos (Zegarra, 2020, párr. 2).

El Estado buscó solucionar esta cuestión mediante programas para distribuir la canasta básica entre su población y se encontró con ciertos problemas:

Presentan problemas en el desarrollo de planes articulados para hacer frente a la crisis, intereses de por medio, algunas regiones ya muestran algunos problemas en el desarrollo de sus competencias, una de las disposiciones es la distribución de canastas de productos básicos para ayudar a familias en situación de vulnerabilidad, competencia de los municipios provinciales y distritales, la Contraloría General de la República ha informado sobre deficiencias en esta distribución, detectando demoras en la adquisición de los productos, padrones de beneficiarios incompletos y escasa focalización de las familias vulnerables, las observaciones de este organismo en un municipio nos da un claro ejemplo de las deficiencias en la gestión de estas acciones:

1-No se ha culminado de sincerar el padrón de los hogares vulnerables a ser beneficiados.

2-La cantidad de productos incluidos en las canastas básicas familiares es inferior a lo señalado por la Entidad.

3-No se viene cumpliendo con registrar proceso de contratación de canastas básicas familiares (Llerena y Narváez, 2020, p. 3).

En encuestas hechas directamente a las familias peruanas, la opinión pública no es más alentadora; por ejemplo:

la propia encuesta del INEI consulta a los hogares de Lima y Callao sobre qué tan seguros se sienten de poder pagar los alimentos que necesitan durante las próximas cuatro semanas. Un 30% declaró que se sentía nada seguro y un 47% poco seguro (Zegarra, 2020, párr. 11).

Vale la pena preguntarse ¿qué ocurrió con los comedores y con las ollas en este contexto de pandemia? Lo primero que se puede pensar es que, ante esta situación, estos servicios son más necesarios que nunca para subsanar el hambre; no obstante, la respuesta por parte de las autoridades pareciera opuesta.

En entrevista con personal de Marca Lima, se comentó que cada vez que hubo un cambio de gobierno interno durante el quinquenio 2016-2021, tenían que hablar con las nuevas autoridades a cargo para ver qué decisiones tomarían respecto a los comedores y las ollas, pues cada una tenía su propia agenda y decisiones. Se mencionó, por ejemplo, que el presidente interino Vizcarra había asignado un fondo, pero, cuando dejó el poder en noviembre de 2020, todo quedó en el limbo nuevamente (Joseph Erribarren, comunicación personal por entrevista, 18 de enero 2021). Si a ello se le suma la pandemia, se hizo más complicado llegar a un consenso entre los distintos actores.

Consolidar un comedor o una olla es tarea difícil. No basta con simple autorización del gobierno, se debe hacer una negociación con empresas del sector agropecuario, expresiones de la sociedad civil y con las mujeres que lideran las cocinas. Estos actores tienen que negociar con quienes son dirigentes de esas localidades, en caso de quienes sean autoridades, no llevan buena relación con las mujeres o con las expresiones de la sociedad civil, difícilmente se consolidan los proyectos, sumados a los problemas de corrupción, pues, si se recibe algún tipo de ayuda humanitaria, no se divide equitativamente entre comedores y entre ollas, además de que parte de ese dinero o productos alimenticios se distribuyen entre familiares de quienes son dirigentes, ya que es su responsabilidad canalizar la ayuda humanitaria, al menos, la oficial, es decir, la proveniente de un Estado a otro.

Es por ello que, a pesar de que los comedores populares, en apariencia, contaban con mayores recursos que las ollas, su nivel de institucionalidad los hacía muy dependientes del Estado y, por lo tanto, más fáciles de cerrar, especialmente en tiempos de pandemia. Por su parte, las ollas, si bien están en una mayor situación de vulnerabilidad por su incertidumbre tanto presupuestal como institucional, también es gracias a esa especie de clandestinidad lo que les permite buscar nuevas formas de reinventarse y continuar en funcionamiento sin importar las calamidades, porque gracias ello es que surgen, para dar respuesta al hambre por la que atraviesa la población.

Iniciada la cuarentena se presentan problemas de alimentación, por lo que es obvio que existe una necesidad a satisfacer, por ello se recurrió a lo más básico y elemental: la iniciativa propia de las mujeres y familias de los

vecindarios para crear ollas comunes, como la olla común encabezada por madres solteras, llamada Mujeres Poderosas.

Existen dos grandes retos: el primero, es la búsqueda por la sostenibilidad. Algunos de los métodos para buscar la autosuficiencia son mediante campañas y recaudación de fondos de otras formas no tradicionales o, mejor dicho, no las oficiales, sino a través de apoyo con otras instituciones no gubernamentales o al procurar ayuda de la propia sociedad civil y las comunidades. Tras la vacancia, solicitan financiamiento por otros medios, como las regidurías municipales, organizaciones de la sociedad civil, pequeñas y medianas productoras de alimentos, parroquias, entre otros. La propia directora del FIDA para América Latina y el Caribe, Rossana Polastri, ve esta alianza de apoyo a producciones locales y erradicar el hambre como una alternativa:

Las crisis son oportunidades para el cambio. Deberíamos aprovechar el desafío que plantea la COVID-19 a las sociedades de América Latina y el Caribe como una oportunidad para reconocer el papel esencial que los agricultores familiares juegan en la sociedad, y proporcionales los medios que necesitan para prosperar. Su bienestar es la única garantía de la seguridad alimentaria de todos (FIDA, 2020, párr. 10)

El segundo reto es cómo manejar ollas comunes que se adapten a los protocolos de contingencia para la prevención de contagio del COVID-19. Si bien se pudiera pensar que serán más antihigiénicas, en realidad, las ollas comunes pueden ser una alternativa más segura, en términos de evitar contagios, gracias a su propia naturaleza: son ollas, no comedores. Esto quiere decir que nunca han contado con lugares para sentarse. Desde antes de la pandemia la mecánica ha sido que cada persona lleve su propio recipiente y no se quede a comer, sino que se llevan el alimento a sus respectivos hogares. Esta medida, ahora pensada en los tiempos de pandemia, puede ayudar a evitar el contacto con la gente; sin embargo, existen otros retos a enfrentar, por ejemplo, que todas las personas involucradas en la cocina y quienes vayan por comida nunca se quiten el cubrebocas, no tocar cubiertos o platos ajenos o convivir mucho tiempo con otras personas en la cocina o en la fila.

Figura 3



Nota: Foto tomada por Joseph Erribarren, destaca una cocinera de una olla común que porta cubrebocas como parte del protocolo de contingencia.

A pesar de tener varios elementos para evitar el contagio, ha habido casos de COVID-19 en algunas ollas en Perú. Por ejemplo, “el acceso a insumos de limpieza y desinfección, la capacitación y el despistaje periódico de COVID-19 son imprescindibles. En julio, en Huáscar (SJL), el 60 por ciento de las cocineras de 8 ollas comunes dio positivo a COVID-19” (Huaman, 2020, p.7).

Frente a estos dos grandes retos se crean varias iniciativas locales para buscar la sostenibilidad de las ollas comunes, frenar contagios y, sobre todo, atender el hambre de la población.

IV. La intervención Hambre Cero en Perú y el proyecto Ollas Contra el Hambre

Al haberse puesto en evidencia el problema alimentario y de productividad del campo durante esta situación atípica, en enero de 2021, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (Midis) informó que se pondría en marcha la Intervención Temporal Hambre Cero, “con la finalidad de contribuir en la reducción de brechas de inseguridad alimentaria de manera focalizada, diferenciada y gradual, en beneficio de la población del ámbito urbano y rural en situación de vulnerabilidad como resultado de la propagación de COVID-19” (Agencia Peruana de Noticias, 2021, párr. 1).

Esta intervención fue denominada así porque, como la propia ministra del Midis aclaró, “Hambre Cero no es una política pública, un programa o una estrategia, y más bien es una plataforma de acciones territorialmente articuladas del Estado peruano, en respuesta a los retos de la inseguridad alimentaria” (Agencia Peruana de Noticias, 2021, párr. 6), sino que es justamente una intervención extraordinaria del Estado para intentar dar solución al problema.

Esta iniciativa consta de tres objetivos:

1. El desarrollo productivo, relacionado al fortalecimiento de capacidades y oportunidades productivas con énfasis en la agricultura familiar.
2. El apoyo alimentario mediante la mejora del acceso a cantidades suficientes de alimentos de las poblaciones en los hogares más vulnerables.
3. La articulación territorial, clave para la obtención de resultados más efectivos en el territorio, a través del fortalecimiento de capacidades y acompañamiento con asistencia técnica a los gobiernos regionales y gobiernos locales para optimizar la gestión de los comedores populares (párr. 9-11).

Estos tres puntos abordan tres dimensiones que, además de ser complementarias, están encadenadas, pues, para conseguir el fin último, que es llevar hasta las cocinas de los hogares peruanos la comida, tienen que atender el tema productivo, la distribución y comercialización de esos productos y, finalmente, dar el apoyo a las familias para acceder a los alimentos, tales como los comedores populares.

Según el gobierno peruano, los resultados de este proceso fueron positivos, se consiguió:

la construcción de un modelo de gobernanza territorial, consolidada con las autoridades a nivel intergubernamental e intersectorial, para asegurar la continuidad de dicha intervención que busca la seguridad alimentaria en la población vulnerable a consecuencia de la propagación del COVID-19” (Gobierno del Perú, 2021, párr. 1).

Aunque el concepto de Intervención Hambre Cero pudiera sonar al intervencionismo del Estado, casi en una lógica paternalista, al final fue todo lo contrario, el eje central fue la multiplicidad de instituciones que fueron, en primer lugar, reconocidas y, en segundo lugar, invitadas a colaborar entre sí, donde la intervención del Estado fue más bien bajo la figura de un facilitador o conductor.

No obstante, hubo algunos actores que no fueron tomados en cuenta; por ejemplo, los comedores fueron incluidos en este proceso, pero ¿qué ocurre con las ollas comunes? ¿dónde quedan? Por lo mismo que no tienen el mismo nivel de institucionalidad que los comedores es difícil incluirlas debido a su informalidad, pues es complicado localizarlas a todas:

[...] debido a la dificultad del rastreo de ollas, las donaciones no llegan a todos los distritos. Al no existir un registro único formal, algunos municipios, ONG y colectivos preparan estimados para observar el panorama de las comunidades con necesidades de formalización, alimentación y cuidados sanitarios (Galván, 2020, párr. 8).

Por un lado, existen las ollas que no buscan registrarse y, por otro, las que quieren hacerlo, pero la propia municipalidad se los niega. Fortunata Palominos, presidente de la Red de Ollas Comunes, dijo en entrevista al periódico peruano *El Comercio*:

[...] en varios distritos, las organizadoras de las ollas han llevado el padrón a la municipalidad, pero les han dicho que ya se cerró el empadronamiento. Es injusto que pongan un tope. Algunas municipalidades nos dicen que no hay presupuesto y que no les va a alcanzar, o que no tienen personal para poder recibir esos padrones. Las municipalidades no quieren comprometerse (Galván, 2020, párr. 14).

En el caso de Lima y Callao, se presentaron, en 2020, las siguientes cifras señaladas en la tabla 1, respecto a la situación de las ollas comunes, estas pueden distar de la realidad por aquellas que no han sido registradas ni identificadas.

Tabla 1

Cierre de conteo	Ollas comunes registradas	Raciones registradas	Nº de distritos
Julio	377	48.045 personas	26 distritos
Agosto	512	57.833 personas	26 distritos
Septiembre	Sin registro	Sin registro	Sin registro
Octubre	762	83.265 personas	27 distritos
Noviembre	901	100.293 personas	27 distritos

Nota: Galván, 2020, párr. 4.

Debido a esta incertidumbre de números y de apoyos gubernamentales, esas ollas han tenido que buscar el reconocimiento del Estado, sobre todo, para acceder a la ayuda económica, pero, paralelamente, también procuraron medidas no tradicionales como se había hecho anteriormente, ello desde la participación ciudadana.

Figura 4



Nota: Foto tomada por Joseph Erribarren, aparece parte del colectivo de una olla común con carteles en los que exigen mayor apoyo gubernamental, en el marco de la emergencia sanitaria.

Surge así, en Lima y Callao, el proyecto Ollas Contra el Hambre, con la campaña de adoptar una olla, es decir, buscar nuevas fuentes de financiamiento que sean más directas, sin intermediarios y, sobre todo, que ayuden a buscar la sostenibilidad, según los siguientes puntos:

- Reconocer a las ollas comunes como Organizaciones Sociales de Base de carácter temporal mientras dura la emergencia alimentaria y hasta que se supere la emergencia económica.
- Empadronar a las ollas comunes en un registro similar al que utilizan los comedores populares.
- Implementar comités de vigilancia formados por las municipalidades distritales, ollas comunes y las organizaciones que las apoyan en los distritos para que garanticen un uso adecuado de los alimentos.
- Atender a las ollas comunes que existen en todo el país como parte del programa #HambreCero, garantizando una alimentación saludable (Ollas contra el hambre, 2020, párr. 4-7).

Este proyecto intentará unificar a todas las ollas que pudieran existir en esta zona, a fin de dar una sola y potente voz para visibilizar las necesidades que tienen, así como servir de plataforma negociadora con diversas instituciones, sobre todo, estatales. Uno de los principales puntos es el de respetar su autonomía, darles apoyo más personalizado e intentar dar una mayor certeza de hacia dónde va dirigida esa ayuda.

Prueba de ello es que Ollas Contra el Hambre tiene identificadas a “979 ollas comunes en 31 distritos de Lima y Callao que alimentan a 108,626 personas” (Ollas contra el hambre, 2020, párr. 8), mientras que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene un conteo de 622.

Otro factor importante son las instituciones que participan en esta causa, pues, además de la gente que voluntariamente puede adoptar una olla a través de su donativo, también existe este otro tipo de apoyo enfocado en las medidas de seguridad alimentaria para la producción, logística y montaje de las ollas. Según la página oficial de Ollas Contra el Hambre (2020):

Para abordar la ayuda alimentaria a las ollas comunes, la Municipalidad Metropolitana de Lima creó la mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria en febrero de 2020 y desde abril comenzó a trabajar con 62 organizaciones que incluyen: 14 ONG y movimientos sociales, 3 agencias de la Cooperación Internacional, 5 Áreas de la MML, 6 Instituciones del Estado, 32 ollas comunes y 6 Redes de Ollas Comunes (párr. 19).

Estas contribuciones no solo están dirigidas a alimentos para las ollas comunes, sino que, para garantizar el derecho a una alimentación sana, existen otros elementos que se deben facilitar. Por ejemplo, para cocinar, se necesitan ollas y demás instrumentos, además se requiere fuego. El simple hecho de crear fuego representa un gasto, ya que, para tener acceso al calor suficiente y cocinar, se usa gas y este es un gasto muy fuerte para algunas de esas mujeres que coordinan las ollas, lo cual ha hecho que muchas tengan que recurrir a la leña cortada de mala calidad y que afecta sus pulmones.

Se necesita agua para cocinar y por cuestiones de higiene, especialmente, por el contexto de pandemia. La energía eléctrica puede volverse importante, no solo por un tema de iluminación, sino para que funcionen los aparatos con los que se cocina. Todos estos factores deben contemplarse, si se quiere consolidar una olla común y, sobre todo, deben ser contemplados por las autoridades, alejándose de la lógica tradicional de ver la erradicación del hambre únicamente como donar ingredientes.

Figura 5



Nota: Huaman, 2020, p. 4.

Estas redes de gobernanza que se gestionan para proveer todos los elementos necesarios pueden llegar a hacer de una olla comunal algo funcional, valdría la pena preguntarse, ¿compiten los comedores populares y las ollas comunes o se complementan? Se podría argumentar que, en algún momento, los comedores pueden rivalizar y ser, aparentemente, mejores que las ollas, al contar con mayor apoyo por parte del Estado; sin embargo, en estos tiempos de pandemia, las ollas comunes surgen justamente como un intento de complementar los esfuerzos de los comedores y del Estado, pues, si bien el gobierno puede negar el financiamiento, esto no detendrá la voluntad de la gente por salir adelante y buscar la forma de proveer de alimento a sus familias y al vecindario, ello hace que este menester se transforme en una movilización masiva de diferentes actores.

V. Conclusiones

Los comedores populares y las ollas comunes surgen de la iniciativa popular para intentar satisfacer las demandas de la sociedad, en específico, el hambre, pero también la nutrición de la gente. Hubo una larga evolución histórica de cómo se consolidaron las alianzas entre los comedores populares y el gobierno hasta afianzar su vinculación, institucionalización y, hasta cierto punto, dependencia. Esta situación de la pandemia hace recordar los orígenes de por qué se crean los comedores y las ollas: atender una necesidad urgente.

Ante esta emergencia sanitaria, donde se cerraron comedores populares, despertó la necesidad, una vez más, de que la gente tuviera que buscar nuevas formas de acabar con el hambre en sus familias y en sus localidades, donde la escasez de empleo y de ingresos, derivada de la pandemia, volvía más urgente aportar entre toda la población un poco de presupuesto, de ingredientes o de insumos para hacer una olla común.

Las ollas comunes se convirtieron en un ejemplo de redes de gobernanza, donde se evidencia la multiplicidad de actores que intervienen para buscar el desarrollo de una localidad o para atender las necesidades primarias, como la alimentación. Parroquias, ONG, pequeñas productoras locales, así como la sociedad civil mediante donativos, como la campaña “Adopta una olla” del programa Ollas Contra el Hambre, colaboraron directamente con estas ollas, representadas, en su mayoría, por madres de los vecindarios, se convirtieron en una forma de organización funcional, donde cada uno tiene un rol asignado y la figura del Estado ha intentado tener un papel de conductor o facilitador, a pesar de que todavía hay algunos temas, como tener un mayor y mejor registro de todas las ollas, financiamiento y la distribución de agua y energía, que son importantes para garantizar el derecho a la alimentación.

Finalmente, esta cooperación se ha podido dar porque el Estado lo ha respaldado mediante su Intervención Hambre Cero, surgida para hacer frente a la situación del COVID-19, pero donde cabe preguntarse si esta intervención podrá continuar después de la pandemia, pues la pobreza y el hambre seguirá, lo único que sí se queda serán los intentos de la población por apoyarse entre sí, solo que esta vez tendrá que negociar con el Estado las formas en las que este pueda legitimar y apoyar estos esfuerzos colectivos.

VI. Referencias bibliográficas

- Agencia Peruana de Noticias (14 de abril de 2021). *Hambre Cero: conoce en qué consiste este plan multisectorial y sus objetivos*. Andina: Agencia peruana de noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-hambre-cero-conoce-que-consiste-este-plan-multisectorial-y-sus-objetivos-841288.aspx>
- Angulo, N. (2011). *Comedores Populares: Seguridad alimentaria y ejercicio de ciudadanía en el Perú*. Sitio de recursos de la economía social y solidaria [PDF]. https://base.socioeco.org/docs/comedores_populares_seguridad_alimentaria_y_ejercicio_de_ciudadania_en_el_peru.pdf
- Ávila, K. (2017). *Análisis, evaluación y propuesta para mejorar el abastecimiento de productos en los comedores populares de Lima Metropolitana: problemática sobre la programación y ejecución de las contrataciones destinadas a las compras de alimentos para la atención de los comedores populares del*

- Programa de Complementación Alimentaria. período 2017-2019* [Tesis de maestría en Gerencia Pública], Universidad Continental, Lima, Perú.
https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/4604/2/INV_PG_MGP_TE_Avila_Camacho_2017.pdf
- Blondet, C. & Montero, C. (1995) *Hoy: Menú Popular*, Comedores en Lima. UNICEF – IEP Ediciones. Lima, Perú.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos*. Documentos de trabajo. Santiago de Chile.
- Favreau, L., & Fréchette, L. (1998). Développement communautaire et économie sociale: l'expérience péruvienne de Villa el Salvador. Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités. *Série Pratiques économiques et sociales*. Canadá.
- Fréchette, L. (1997). *Les cuisines collectives du Pérou: un itinéraire de 20 ans*. Groupe d'étude et de recherche en intervention sociale, Université du Québec à Hull.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA] (20 de abril de 2020). *El FIDA presenta un nuevo fondo para ayudar a prevenir que la pandemia de la COVID-19 ocasione una crisis alimentaria*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]. FIDA Invertir en la población rural.
<https://www.ifad.org/es/web/latest/news-detail/asset/41877895>
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA] (14 de mayo de 2020). *El FIDA invertirá USD 554 millones para apoyar la recuperación de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe tras el impacto de la COVID-19*. FIDA Invertir en la población rural.
<https://www.ifad.org/fr/web/latest/-/news/el-fida-invertir%C3%A1-usd-554-millones-para-apoyar-la-recuperaci%C3%B3n-de-la-agricultura-familiar-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-tras-el-impacto-de-la-covid-19>
- Galván, L. (28 de noviembre de 2020). Sobrevivir en medio de la pandemia: las ollas comunes se multiplican en Lima. *El Comercio*. Lima, Perú.
<https://elcomercio.pe/lima/coronavirus-en-peru-sobrevivir-en-medio-de-la-pandemia-las-ollas-comunes-se-multiplican-en-lima-nczg-noticia/?ref=ecr>
- Gobierno de Perú (26 de julio de 2021). *Midis consolidó el modelo de gobernanza territorial para asegurar la continuidad de la Intervención Temporal Hambre Cero*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
<https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/508482-midis-consolido-el-modelo-de-gobernanza-territorial-para-asegurar-la-continuidad-de>

- la-intervencion-temporal-hambre-cero
- Huaman, J. (2020). Ayuda humanitaria para enfrentar la emergencia alimentaria. Comisión de medio Ambiente, Salud y Bienestar Social de Lima Metropolitana.
http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/mesa_de_trabajo_de_seguridad_alimentaria.pdf
- Llerena, R., & Narváez, C. S. (2020). Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú. *Applied Social Sciences*.
- Lora, C. (1996). *Creciendo en dignidad, Movimiento de Comedores Autogestionarios*. Instituto Bartolomé de las Casas – Rimac y Centro de Estudios y Publicaciones (CEP). Lima, Perú.
- Municipalidad distrital de San Jacinto (2021). *Comedores populares*.
https://www.peru.gob.pe/Nuevo_Portal_Municipal/portales/municipalidades/1845/entidad/PM_MUNICIPALIDAD_DETALLE.asp?pk_id_entidad=1845&pk_id_tema=108353&pk_id_sub_tema=14124#:~:text=Los%20comedores%20populares%20Brindan%20asistencia,por%20%20d%C3%ADas%20al%20mes.&text=La%20entrega%20o%20distribuci%C3%B3n%20de,cronograma%20de%20distribuci%C3%B3n%20del%20PCA.
- Ollas contra el hambre (2020). *Contexto*.
<https://www.ollascontraelhambre.pe/>
- Portilla Salazar, E.L. (2013). *Los comedores populares en Lima como espacios de negociación*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Zegarra, E. (25 de mayo de 2020). De la pandemia a la crisis de alimentos en Perú. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/1830/de-la-pandemia-la-crisis-de-alimentos-en-peru>

Capítulo VII

Las lactancias como un proceso individual, social y de Estado

Sumario: I. Introducción. II. Contexto. III. Marco jurídico. IV. Debate. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.

Sofía Gutiérrez Pérez²⁶

*La maternidad constituye
una cuestión central desde una perspectiva de género.*
Pérez, 2015 p. XIV

I. Introducción

Conforme pasan los días, se reconoce más la importancia de la lactancia materna como la principal y única fuente de alimentación que debemos de tener los humanos durante los primeros meses de nuestra vida extra uterina. La leche materna es una fuente rica de nutrientes y anticuerpos que resultan clave para el desarrollo sano de la persona. La lactancia llega a ser tan intrínseca a nuestra especie que justamente nos clasifica como mamíferos. En todo el reino animal, hay un solo grupo que produce leche para sus crías: los mamíferos. Compartimos categoría con aquellas otras especies que también tienen glándulas mamarias productoras de leche para alimentar a las crías. En resumen, la capacidad de lactar nos define e identifica como especie.

Dentro de los mamíferos, la lactancia se da de manera casi exclusiva por parte de las madres, hasta el momento, los murciélagos son los únicos mamíferos donde los machos pueden generar espontáneamente leche para alimentar a sus crías, de ahí que, firmando la alianza con las mujeres, se le llama leche materna. Los atributos de la leche materna son sencillamente incuestionables, ya quedó clausurada aquella época del siglo pasado donde se consideraba que la leche en fórmula era mucho más favorecedora y además portadora de alto estatus social. Por ello es que es tan importante generar todas las estrategias necesarias para poder blindar su realización aumentar la cantidad de mujeres que brindan lactancia materna y más bebés que la reciban. Quizá por esta razón es que una de las estrategias para fomentarla es el bombardeo constante hacia las mujeres, probablemente esto ayude a

²⁶ Licenciada en psicología y maestría en estudios filosóficos por parte de la Universidad de Guadalajara, doctorado en desarrollo social por la Universidad de Loyola Chicago y en desarrollo humano por la Universidad Antropológica de Guadalajara.

aumentar la concienciación de su importancia. El problema detectado en estas campañas es que dicha insistencia hacia las madres por lactar se hace al asumir que la satisfacción de dicho logro depende únicamente de la voluntad materna de llevarla a cabo o no, con ello se pierde de vista el contexto tan complejo que requiere una madre para garantizar efectivamente dicho proceso. Partiendo de lo anterior, la lactancia materna pareciera ser considerada una atribución meramente de las mujeres y que, por lo mismo, debe de ser resuelta en lo individual por ellas mismas.

Bajo la contundente afirmación de que la mujer es la única con capacidad biológica para amamantar y la leche materna es el alimento clave para los humanos recién nacidos, la lógica social lleva a concebir a las mujeres como aquellas responsables de cubrir y satisfacer adecuadamente dicha necesidad. Es entendible que las campañas se centren en el impulso de que la madre decida alimentar ella misma a su descendencia. No obstante, este capítulo afirma la necesidad de abordar la lactancia también como un tema social y de Estado. Para lograr la lactancia exitosa, no basta con quererlo, pues se tiene que contextualizar la situación particular que vive cada mujer para generar la variedad de estrategias, a fin de que la lactancia no quede como un hecho de mera buena voluntad, sino que sea entendido, respetado y promovido por las sociedades, y velado y protegido por el Estado.

Ante dicho escenario, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se han mantenido en una constante ocupación para juntas crear y aplicar la estrategia mundial para la alimentación del lactante y de infantes pequeños para que las personas reactiven su atención hacia la lactancia y que con ello se vean solventadas de manera exitosa las necesidades de alimentación, crecimiento, nutrición, salud y desarrollo de las y los niños a nivel mundial. La estrategia mundial naciente de estas dos organizaciones parte de las investigaciones científicas que señalan de manera clara la importancia de la nutrición en los primeros meses y años de vida, incluso de lo vital que resulta el suministro de calostro en los primeros días de vida extrauterina de los infantes. El no hacerlo así, representa un factor de riesgo en cuanto a salud que comprometerá la morbilidad y mortalidad del lactante y de las niñas y niños pequeños, que se agrava aún más por la alimentación complementaria inadecuada. Las repercusiones duran toda la vida y son, entre otras, los malos resultados escolares, una productividad reducida y las dificultades de desarrollo intelectual y social.

Este capítulo apoya de manera contundente la lactancia, lo que se debatirá en las próximas hojas es la soledad con la que se vive un proceso que debe ser de carácter social y que, a su vez, debe ser protegido por el Estado. Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), da la falsa idea

de que la lactancia es siempre –hago énfasis– siempre beneficiosa para la mujer, independientemente del contexto en el que ella vive, su situación de pareja, su trabajo, su sexualidad, etcétera, dejando con ello en un sentimiento mayor de extrañamiento a las mujeres que la practican y que llegan a sentir dolor, abandono emocional y falta de apoyo social y laboral. Todos estados emocionales discordantes hacia lo que promociona que es plenitud con la que se debe de vivir la lactancia.

Por último, y antes de iniciar, el capítulo no pretender dejar ver que la lactancia materna exclusiva debe de ser evitada por la madre. Por el contrario, lo que busca es proteger esta acción tan importante, tan amorosa y humana, haciéndola ver, a la vez, como un proceso que no siempre resulta sencillo y que, por lo mismo, el Estado debe de intervenir para solventar y prevenir las dificultades.

II. Contexto

En México, de 2006 a 2012 la lactancia materna exclusiva se redujo de 22.3 a 14.5 por ciento (Instituto Nacional de Salud Pública, 2015, p. 7).

Basta con hacer una pequeña mirada en artículos científicos (incluso artículos populares de divulgación) para detectar la inminente ola que azota con datos contundentes sobre lo positivo que resulta la lactancia. No se presenta la incidencia de algún documento que tenga la osadía de decir lo contrario. Cada vez se suman más y más investigaciones que abonan sobre las bondades de la leche materna.

Solo por recordar algunos datos sobre la importancia de la leche materna, se presentará la siguiente información que irá de lo general a lo particular. En lo concerniente a América Latina, el alimentar a los infantes exclusivamente con leche materna durante los primeros meses de vida impactaría directamente en la prevención de dos terceras partes de las muertes por diarrea e infecciones respiratorias en bebés menores a cuatro meses. Al prolongar el suministro de leche materna por más de seis meses previene aproximadamente 11.6 por ciento de muertes en infantes y como Estado, reduce en su población 21.9 millones de años de vida potencialmente perdidos (González & Hernández, 2016, p. 25).

Centrando la atención en datos de México, el tema de la alimentación con leche materna exclusiva durante los primeros seis meses es preocupante, pues esta se redujo entre 2006 y 2012 de 22.3 a tan solo 14.5 por ciento, lo cual se ha verificado principalmente en las zonas agrarias del país, donde este porcentaje bajó a la mitad durante el mismo período (de 36.9 a 18.5 por ciento) (González & Hernández, 2016, p. 25). Adicionalmente, y en estudios más recientes, es importante mencionar que, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, y de la Encuesta Nacional de

Niños, Niñas y Mujeres 2015, la prevalencia de lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad es baja y puede ser mejorada sustancialmente en el país (INSP, 2015).

México ha desarrollado y arrancado varios procesos que, entre otros lineamientos, incluyen reformas que se encaminan a la conformación de una estrategia nacional de lactancia materna. El interés por crear, desarrollar y aplicar una estrategia de carácter nacional es el resultado de años de cabildeo por parte de personal de investigación, donde se mostró la contundente evidencia sobre los beneficios de la lactancia materna en la salud de la población y el desarrollo del capital humano en los países que tienen prácticas óptimas de alimentación infantil. En otras palabras, la lactancia materna no es algo que cubra únicamente intereses personales o familiares, sino que es una herramienta más en la que se puede apoyar el Estado para disminuir problemas de salud pública, que necesariamente impactarían la economía del país. El dato alarmante de que en México la lactancia materna exclusiva en personas de menos de seis años es la más baja del continente americano, fungió como una sacudida para establecer metas claras, calendarizarlas y monitorearles (González & Hernández, 2015).

No obstante, depende de varias aristas el hecho de que se pueda concretar la lactancia materna de forma exclusiva. Numerosos estudios nacionales hacen hincapié en que las barreras que se presentan para su adecuada implementación van desde lo individual, lo sociocultural y terminan de cerrar con las políticas y programas de Estado. Por ejemplo, se sabe que una duración precaria de lactancia materna exclusiva corresponde fuertemente a la inexperiencia de las madres para amamantar (elemento que desmienta el mito social de que la lactancia sea instintiva), a su poca confianza en producir suficiente leche y a su necesidad de combinar trabajo fuera de casa con la lactancia. También las creencias mal informadas entre las pares, las familiares y la insuficiente asesoría por parte de los servicios de salud - tanto público como privado- obstaculizan el acogimiento de las prácticas recomendadas de lactancia materna exclusiva y complementada. Por último, En México aún existe veladamente una norma social referente a la aceptación del uso de fórmula láctea antes de los seis meses como expresión de solvencia económica (Gonzales & Hernández, 2016, p. 6).

Es de señalar positivamente que las acciones realizadas por la Secretaría de Salud, concretamente, mediante la Estrategia Nacional de Lactancia Materna 2014-2018, están logrando el objetivo de aumentar el número de infantes que reciban leche materna desde su nacimiento hasta los dos años. Las estrategias incluyen colocar el tema de la lactancia en la agenda; fomentar acciones que estaban en marcha, pero cuya evaluación y monitoreo eran nulos, y fomentar la capacidad de los profesionales de la salud (Kershenobich, 2017).

Normalmente los datos sobre lactancia se centran sobre los beneficios que adquiere el lactante, la literatura abarca desde lo positivo que resulta para la salud física como para la salud emocional del bebé. Sin embargo, también existe una relación de beneficios biológicos y psicológicos para la madre, aunque esta es infinitamente menos señalada. Basta con hacer una búsqueda de investigaciones, artículos, tesis o informes sobre los beneficios de la lactancia en las mujeres, para darse cuenta que es un terreno infinitamente menos explorado en comparación con los estudios en los lactantes. Macfarlad impone la diferencia, presentando, mediante su artículo sobre *Los derechos de la lactancia materna en México* (2016, p. 10), algunos de los beneficios que experimenta la madre con la lactancia. En su investigación señala que:

- Genera pérdida de peso y reducción de cadera.
- Reduce la hemorragia postparto y acelera la recuperación del útero.
- Reduce el riesgo de cáncer de mama y de ovario.
- Protege contra la osteoporosis.
- Disminuye el riesgo de artritis.

Además, se señala que los beneficios emocionales también se encuentran presentes mediante:

- Fortalecimiento del vínculo materno-filial.
- Es una forma de expresión de amor y cuidado.
- Genera momentos de intimidad con el bebé.

Lo positivo es que la OMS, en su página oficial, marca que prácticamente todas las mujeres pueden amamantar, pero esto está condicionado a que las mujeres dispongan de buena información y del apoyo de su familia y del sistema de atención de salud. La lactancia, además, involucra y compromete la salud emocional de la madre, el contexto social en que se desarrolla, la información con la que se cuente y el apoyo del Estado mediante sus instituciones, programas o leyes a favor de la lactancia.

En la campaña realizada en 2017 durante la semana de la lactancia, se asevera que las prácticas óptimas de lactancia materna benefician a todas las

madres y las y los niños, independientemente de dónde viven o de su nivel de bienestar económico. No obstante, el resultado de investigación documental deja ver un lado de la moneda que las más de las veces permanece oculto y que hacen ver que, aunque la lactancia materna es un elemento clave para los bebés y para las madres (mucho más para los primeros que para las segundas), la lactancia puede ser un proceso doloroso y hasta tortuoso.

Posiblemente, y justamente por la complejidad de apoyo que se requiere para lactar, es que existen informes mundiales donde se evidencia que un número importante de mujeres no amamanta a sus bebés o que este amamantamiento es por periodos cortos (Banco Mundial 1991). Informes más actuales de la OPS y de la OMS, marcan que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe menos de 50 por ciento de los recién nacidos tienen su primera toma de leche materna en los primeros 60 minutos después del parto, y más de 60 por ciento no son alimentados exclusivamente con leche materna hasta el sexto mes, como lo recomienda la OMS (OMS, 2021).

III. Marco jurídico

*Las mujeres eran separadas de su propio cuerpo,
dejaban de ser personas para convertirse en
objetos*

*–cuerpos preñados proveedores de leche–
Le Breton, 1994*

1981 fue el año que vio nacer al documento internacional más ampliamente conocido para la defensa de la lactancia materna. Este documento surge bajo el nombre del *Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna* (en adelante *código*), su surgimiento deriva de la OMS, quien aprobó, después de largas negociaciones entre representantes de Organizaciones de defensa del consumidor, OMS, UNICEF, profesionales de la salud e industrias de la alimentación, la creación de un documento guía para proteger la leche materna. Este *código* tiene como objetivo contribuir a proporcionar a los lactantes una nutrición segura y suficiente, protegiendo y promoviendo la lactancia natural y asegurando una apropiada comercialización de los sustitutos de la leche materna y biberones, cuando estos sean necesarios, sobre la base de una información adecuada y mediante métodos apropiados de comercialización y distribución (OMS, 1981). Asimismo, “es una herramienta útil e indispensable para evitar que la comercialización aliente a las madres capaces de dar el pecho, a utilizar estos productos en vez de amamantar” (Sánchez, 2013, p. 3).

Un informe reciente de la OMS, UNICEF y la Red Internacional de Grupos de Acción pro Alimentación Infantil revela que sólo 39 de los 194 Estados miembros de la OMS tienen leyes que ponen en vigor todas las disposiciones del *código*, mientras que 135 países tienen medidas legales que solo contemplan algunos de sus aspectos. La mayoría de las naciones han promulgado legislación para poner en práctica al menos algunas de sus disposiciones, pero solo 25 de ellas han aplicado medidas claramente armonizadas con él. Entre los que se han apegado de manera más fiel al *código* se encuentra Brasil, el cual reportó, con su implementación, avances importantes en el aumento de la tasa de lactancia materna exclusiva (Asociación Española de Pediatría, 2016).

En el marco jurídico internacional, existe, con un segundo lugar de relevancia, la Declaración de Innocenti, que fue producida y adoptada por todos las y los participantes en la reunión de la OMS/UNICEF sobre “Lactancia Materna en la década de los noventa”. Esto fue un aliento mundial, copatrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y la Autoridad Suiza para el Desarrollo Internacional.

Focalizando la atención en el marco jurídico nacional mexicano, se obtiene que, hasta hace poco, no se tenía una regulación y obligatoriedad que forzara a los medios masivos de comunicación, a la industria productora de fórmulas lácteas o a los centros hospitalarios y de salud, el cumplimiento de ética y normatividad relacionadas con la lactancia materna.

Las circunstancias que anteceden a la legislación bajo el tópico de lactancia materna en México constan de un largo cabildeo en el cual se tuvo que brindar documentos científicos por parte de la academia y las asociaciones a favor de la lactancia para evidenciar la trascendencia de tema a las personas encargadas de tomar decisiones vinculantes. Actualmente, México se encuentra en un periodo donde se ve voluntad política en temas afines a la lactancia materna. La reciente reforma a la Ley General de Salud dio paso al surgimiento de la Estrategia Nacional de Lactancia Materna, en la cual se formalizan mediante un documento acciones y metas a alcanzar en términos de incrementar la duración y el apego a la práctica de la lactancia materna por parte de las mujeres. A su vez, la estrategia:

retoma e impulsa las estrategias con probada efectividad, como la Iniciativa Hospital Amigo del Niño y la Niña (IHAN); capacitación del personal de salud perteneciente al Sistema nacional de salud y a los Centros de Desarrollo Infantil; crear y expandir la red nacional de bancos de leche humana; e incrementar las salas de lactancia en centros de trabajo (González & Hernández, 2016, p. 8).

La regulación jurídica de la lactancia materna en México abarca un gran número de instrumentos normativos, que van desde leyes generales y federales hasta normas oficiales mexicanas. Las más importantes son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Código Civil Federal y la NOM-007-SSA2-1993 sobre la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido.

No obstante, existen evidentes vacíos legales para que la lactancia sea una práctica ampliamente difundida en el país, se debe considerar tomar más acciones para que esto realmente tenga éxito:

Los incentivos para el cumplimiento de la normatividad para lactancia materna en el ámbito laboral, de publicidad, etiquetado de alimentos (de manera específica sucedáneos de la leche materna o alimentos para lactantes) y hospitalario suelen ser menores o desconocidos para los empleadores y los actores involucrados que aquellos para el no cumplimiento de la normatividad. Dichos incentivos giran en torno a rendimientos económicos positivos a largo plazo, imagen positiva, responsabilidad social o el bienestar de la población a mediano y largo plazos. En contraparte, las sanciones regulatorias de no cumplir con la normatividad pueden ir desde pérdidas económicas por licencias de maternidad, bajas ventas del producto (sucedáneos de leche) o pérdidas de los beneficios ofrecidos por la industria de fórmulas infantiles (regalos, vacaciones, remuneración económica a profesionales de salud), por ejemplo, hasta una posible multa económica a las empresas. Sin embargo, muchas veces los sujetos regulados no perciben en el costo de cumplir con las normas que sea mayor el beneficio de su cumplimiento que la disminución del costo por el no cumplimiento de las normas (González & Hernández, 2016, p. 10).

Grosso modo, se puede afirmar que existe legislación nacional que establece de manera indirecta, directa o clara los derechos de las madres y de la lactancia. Sin embargo, aun cuando ahora se cuenta con leyes y normas de protección de la lactancia en México, la punición a sus violaciones es inexistente, así solo quedan como deseos a la buena voluntad.

IV. Debate

... la representación médica del cuerpo deja de ser solidaria con la imagen integrada del humano.

Le Breton, 1994, p. 198

Este apartado tiene la intención de generar una reflexión que vaya fuera del paradigma médico de la lactancia, que se aleje de los documentos trillados y la documentación científica referente a la lactancia, que siempre resulta contundente: La leche materna es fundamental para la nutrición, la salud y el bienestar del lactante y sus efectos perduran durante toda la vida.

Esta realidad es innegable, pero esconde a la otra protagonista de la lactancia, es decir, la madre. Las mujeres en el proceso de lactancia pasan de ocupar un segundo lugar a un lugar frecuentemente inexistente. Se promueve la lactancia como si esta fuera meramente una acción a voluntad de las madres, pareciera que bastaba con el simple convencimiento materno de lactar para que esto suceda así.

En México, la evidencia indica que ha habido un deterioro alarmante en las prácticas de lactancia materna, con las tasas de lactancia materna exclusiva en menores de seis meses más bajas en América continental. Estudios nacionales señalan que las barreras para la lactancia materna incluyen desde aquellas de índole individual hasta las relacionadas con el ambiente sociocultural y políticas en el país (Gonzales y Hernández, 2016).

La presencia patriarcal y machista en la ciencia, concretamente en la epistemología, ha hecho abordar la lactancia desde una perspectiva misógina, donde limita el cuerpo de la mujer a un objeto, cuya función tiene la de brindar asistencia, apoyo y alimentación a otro ser humano. Justo por su carácter de cosificación materna, no se le da la importancia requerida. Incluso esta misoginia se evidencia en la propia Estrategia Nacional de Lactancia 2014-2018, en la cual, de las 21 autoridades involucradas, únicamente tres resultan mujeres. Esta información se quiso actualizar, pero la información sobre la estrategia actual no es pública (Gobierno de la República, 2014).

La lactancia no es un proceso individual ni solitario, requiere sororidad, apoyo social y políticas gubernamentales para que entre ellas tejan una red común que abrigue a la madre y que con esa protección y confianza pueda darle una lactancia plena a su descendencia. Las mujeres madres encuentran un vital apoyo en el conocimiento sororo de experiencias de otras mujeres, en el sentir que la falta de sueño, el cansancio y el miedo a no alimentar en suficiente cantidad al bebé es un miedo común entre las madres y que ellas, en caso de sentirlo, no las convierte en madres frías o malas. Es un acto cruel el lanzar una madre, sobre todo primeriza, a lograr lactar sin brindarle la información necesaria, los apoyos sociales requeridos, los

espacios dignos para hacerlo y las políticas públicas que la soporten para lograr dicho fin.

La lactancia como política pública

El concepto de política pública posee una variedad de significados dependientes del contexto en que se emplee, por ello, buscando lograr una empatía de conceptos en este capítulo, el concepto se apega a lo manejado por Velásquez (2009, p. 679) como “... un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”, en el sentido aplicado para la protección de la lactancia materna puede y debe incluir leyes, programas y proyectos; asignar recursos (gasto público e impuestos) o normar y legislar actividades (Rodríguez & González, 2017).

Una política pública que se debe de implementar con carácter de urgente es la de la información. Si bien la Secretaría de Salud tiene una amplia campaña a favor de la lactancia y que facilita a personal experto en lactancia materna, la realidad es que la cantidad de personas asesoras en lactancia desde la esfera del Estado es poca. Dicha situación genera una brecha socioeconómica entre las mujeres que pueden pagar una asesora de leche, las mujeres que se guían con grupos pro lactancia –como puede ser la Liga de la leche-, y aquellas mujeres que investigan sobre la lactancia sobre sus propios cuerpos. Evidentemente, la posibilidad de deserción se encuentra con mayor escala en el último grupo, y es que la falta de información al respecto provoca que muchas madres que sí quieren amamantar abandonen la lactancia por un mal asesoramiento, generalmente de parte de su propio grupo social, familia o, incluso, profesionales desactualizados.

La falta de información clara sobre las consecuencias colaterales de la lactancia en la vida de la madre hace que estas se encuentren de frente y con sorpresa con la realidad de que la lactancia materna exclusiva es profundamente demandante de tiempo, que resta independencia de la madre, que dificulta las noches al encontrarse con un bebé que muy probablemente tenga periodos de sueño más cortos y que sea ella prácticamente la única con la capacidad de atender sus demandas alimenticias. No preparar a las mujeres para dicha situación y romantizar la lactancia materna puede generar sentimientos de soledad, frustración, baja autoestima y depresión. Lo paradójico es que dichos sentimientos dificultan más la producción de leche, pues esta también depende del “reflejo de bajada”, mecanismo hormonal, muy sensible al estrés psicológico y emocional, ello genera un ciclo donde es difícil que la madre salga por sí sola.

El contexto emocional de la lactancia

Si bien es cierto que la lactancia es un acto de amor y es un regalo invaluable que le da la madre a su descendencia, la realidad es que manejarlo en una escala de valor tan amplio hace que las mujeres vivan una presión al no conseguir una lactancia exitosa o si desean manejar un esquema mixto con leche de fórmula.

La lactancia materna promueve el beneficio y el bienestar del hijo/a y es una parte de los cuidados esenciales que requieren los recién nacidos durante los primeros meses de vida. Por tanto, si una buena madre es la que busca satisfacer las necesidades de sus hijos/as, debe optar por la lactancia materna como forma de satisfacerlas. De ahí que la lactancia materna sea un componente valorado y constitutivo de las representaciones de la buena maternidad (Pérez, 2015). Esto sucede a pesar de no ser referenciado explícitamente al ser “una práctica “naturalizada”, no reflexiva, consecuencia de la incorporación de la función de reproducción social (incluye en cuidado y bienestar de los hijos) asignada socialmente a la mujer y definitoria de lo femenino” (Castilla, 2005, p. 189).

Estos estereotipos sobre la “buena” y la “mala madre” son utilizados socialmente para revalorizar a las mujeres en su papel de madre e incluso sirven a las propias mujeres para su autoevaluación y auto comparación con el modelo ideal de madre en su papel materno. Por ello, estos estereotipos terminan siendo generadores de culpabilidad y conflictos psicológicos en las mujeres, cuando no se asemejan a su realidad personal.

Basándome en los planteamientos anteriores, las posturas ante la lactancia se pueden resumir en la tabla 1:

Tabla 1

Presencia de la lactancia materna en la identidad materna de la mujer Amamantar = Ser madre = Ser mujer	Identidad materna no vinculada a la lactancia Amamantar $\neq$ Ser madre $\neq$ Ser mujer.
La lactancia materna en la representación de la “buena” y la “mala madre”.	Pluralidad de lactancias: Diversidad de experiencias de lactancia.
La lactancia como instinto biológico.	La lactancia materna como construcción social.
Idealización de la lactancia materna	Experiencias reales maternas con la lactancia.

Nota. Los debates sociales dicotómicos de la maternidad (Pérez y Moreno, p. 277, 2018).

La elección de lactar afecta a la vida de las mujeres también en lo referente a los cambios anatómicos, fisiológicos, sociales, de pareja, laborales que experimenta. Asimismo, es una experiencia que implica un proceso de adaptación a las responsabilidades y disponibilidad que requiere el amamantamiento, a las demandas del recién nacido y el deseo o inseguridad de cumplir con ellas de la mejor forma posible, y a los conflictos de intereses que pueden surgir con otros aspectos de la vida de la mujer (Pérez, 2015).

Mucha ha sido la insistencia de que la lactancia genera un vínculo entre las madres y su descendencia, esto es una verdad a todas luces. Este hecho positivo puede generar sentimientos de depresión en las madres cuando este vínculo es desmembrado sin su voluntad. Algunas mujeres refieren procesos emocionalmente dolorosos cuando dejaron de amamantar a sus bebés. El proceso de destete lleva, en ocasiones, otras implicaciones; por ejemplo, si este se da por motivos de que el bebé no desea abruptamente continuar mamando leche genera en algunas mujeres sufrimiento emocional. Cuando se da de manera paulatina, algunas madres entran en una crisis, donde buscan seguir extrayendo leche mediante procesos mecánicos para no reducir su suministro, esto a pesar de que el bebé ya no lo demanda; no obstante, en ese momento, la madre inicia a ver la amenaza contundente de que el vínculo emocional que genera la lactancia está por romperse. Entonces, si se fomenta la lactancia con argumentos certeros de que crea un vínculo íntimo y emocional con el bebé, entonces ¿por qué no preparar a la madre para el rompimiento de dicho vínculo? Lo curioso es que, aunque este es un discurso que se escucha entre algunas mujeres, no hay suficiente producción científica que aborde el tema y mucho menos que prepare a las mujeres que lo requieren.

Y es que basta con leer los indicadores para categorizar una “buena lactancia” o una “lactancia exitosa”, los cuales siempre están referidos con la exclusividad de la leche materna por los primeros seis meses, y el acompañamiento de esta por el siguiente año y medio. Este dato permite un campo amplio de reflexión, ya que, para obtener este reconocimiento, se toma únicamente como indicador los datos cuantitativos de tiempo de duración de la lactancia y se eximen los datos cualitativos sobre la madre.

Lactancia exclusiva incompatible con el trabajo

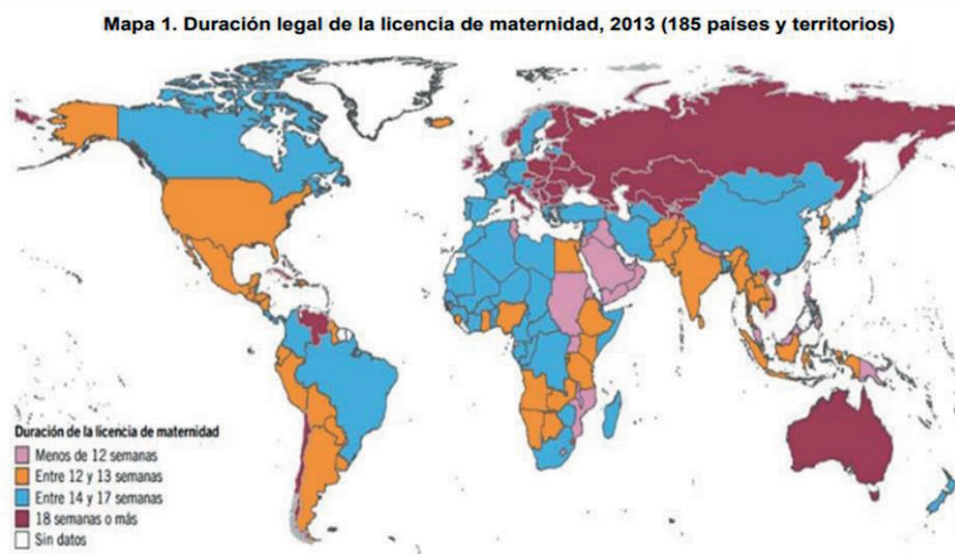
En general, los meta análisis de lactancia materna permiten hacer una división entre las madres que lactaron trabajando como amas de casa y aquellas madres que su lactancia se tuvo que combinar con trabajo fuera del hogar. Esta categorización obedece a que cada grupo se enfrenta a situaciones parecidas entre sí, y diferentes con el otro grupo. El primer grupo requiere y vive la experiencia de la lactancia como un proceso individual y social, donde

se requiere información precisa que se obtiene de manera documental mediante la contratación o contacto de una asesora en lactancia o por apoyo sororo. El segundo requiere lo mismo que el anterior más políticas laborales y leyes que garanticen o, al menos faciliten, la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses.

Y es que resulta paradójico que se piense que existe un apoyo real legal a la lactancia cuando la licencia por maternidad en México es de 84 días tanto en el sector público como en el privado, y que, aunado a ello, se distribuye en dos periodos: uno prenatal y otro posnatal. Automáticamente, la distribución es la antes mencionada. En el mejor de los casos –para la lactancia-, y si la madre lo prefiere (y en ocasiones también depende de si el lugar de trabajo lo permite), se puede compactar el permiso todo tras el parto. En la primera opción, la madre únicamente cuenta con 42 días para dedicarse a amamantar al bebé, en el segundo, y en el mejor de los casos, la madre puede contar con 84 días para hacerlo (claro que esto es su supuesto, pues la madre no puede naturalmente programar el parto ni médicamente es indicado que trabaje hasta un día antes del nacimiento del bebé). Esta normativa debe de ser ampliada a seis meses, si se busca generar condiciones para la exclusividad de la leche materna.

A nivel mundial, cada vez son más los países que suman seis meses como permiso materno posterior al nacimiento (o adopción) de un bebé. A continuación, en la figura 1, se presenta un mapa donde se expone a nivel mundial la extensión de las licencias por maternidad protegidas por los Estados:

Figura 1



Fuente: Base de datos de la OIT sobre leyes relacionadas con las condiciones de trabajo, Protección de la Maternidad, 2013, www.ilo.org/travdatabase (en inglés).

Continuado con los instrumentos legales que apoyan la lactancia para las madres trabajadoras, se encuentra lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 170, donde señala:

IV. En el período de lactancia hasta por el término máximo de seis meses, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en lugar adecuado e higiénico que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado;

V. Durante los períodos de descanso a que se refiere la fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días (1970, p. 44).

Estas disposiciones legales favorecen la lactancia; no obstante, la protección no llega a ser absoluta. Las madres trabajadoras se ven imposibilitadas a ir y venir al lugar donde se encuentran sus hijos o hijas y prefieren compactar estos dos bloques para convertirlo en uno de una hora y con ello entrar o salir más temprano para ir inmediatamente a lactar a sus hijos.

Las madres lactantes y trabajadoras no se pueden encontrar en dos espacios físicos simultáneamente, es imposible que se le pida regresar a trabajar tres meses posteriores al alumbramiento como fecha tardía y que a la vez se mantenga dando lactancia materna exclusiva hasta los seis meses. Ante dicho escenario solo se plantean dos posibles soluciones:

1. Se amplía los periodos laborales de maternidad hasta los seis meses.
2. Se genera un esquema de trabajo en casa.

Dicho sea de paso, que la licencia de seis meses no solo protege la lactancia exclusiva, sino que también protege al bebé en cuanto a cuidados. Esto debido a que la mayor parte de los centros de desarrollo infantil o guarderías aceptan a los infantes a partir de los seis meses de vida. Por lo anterior, la balanza se inclina nuevamente a licencias por maternidad con una duración de seis meses.

La lactancia respaldada a nivel institucional

Otro elemento que complica el arranque de la lactancia es el alto número de cesáreas que se practican en México. La cesárea, en la actualidad, es la cirugía más realizada. La situación actual de la cesárea en México y sus factores asociados muestra un incremento exponencial de esta práctica durante las últimas décadas, llega a niveles alarmantes que superan por mucho los

estándares internacionales propuestos por la OMS (Bernal & Campos, 2018). El problema con las cesáreas es que, como muchos investigadores, como Aguayo y Romero, que señalaron en 2011 que “el parto por cesárea, sea electiva o de emergencia, dificulta el amamantamiento al retrasar el inicio del mismo de forma significativa y dificultar la primera toma en el posparto inmediato en comparación con el parto vaginal” (p.49).

Dentro de los hospitales se pueden favorecer las prácticas de lactancia al momento de nacer. Aguayo (2011) menciona que se ha comprobado que, si se coloca al recién nacido a término nada más nacer en contacto piel con piel con la madre, se estrechan los lazos afectivos entre madre e hijo, se preserva la energía y se acelera la adaptación metabólica del recién nacido. Si no es separado de su madre durante los primeros 60 minutos, el recién nacido repta hasta las mamas e inicia a succionar del pezón el tan valorado calostro, hecho que se ha relacionado con una mayor duración de la lactancia materna.

Aunado a lo anterior, y con datos recabados en el trabajo de campo de Rodríguez y González (2017), se confirmó que el personal que trabaja desde el sector público para la atención a la salud, reconoció no contar con preparación sobre lactancia materna. Esto genera una gran deficiencia, pues una de las recomendaciones para arrancar de forma fluida depende de la apreciación y valoración del propio personal sanitario, el cual se encuentra cumpliendo sus funciones, sin formación teórica y práctica, lo que hace que asuman su papel de “educadores” desde su percepción, cultura y subjetividad a partir de sus saberes informales adquiridos dentro de sus propios contextos culturales, personales y familiares. Esto propicia información contradictoria, datos erróneos y desalentadores (como aquellos donde se afirma que amamantar a un bebé es un proceso que duele).

Se deben reevaluar las prácticas obstétricas comúnmente realizadas, pues muchas tienen un efecto negativo sobre el inicio y mantenimiento de la lactancia. En la medida en que el uso indiscriminado de la tecnología y las intervenciones médicas de rutina se han adueñado del proceso del parto y del cuerpo de las mujeres. Las intervenciones quirúrgicas y la tecnología le han opacado el rol protagónico que les corresponde al bebé y a la madre. Según Parrilla y Gorrín (2021), recomiendan eliminar en lo posible los siguientes procedimientos hospitalarios que han demostrado la posibilidad de generar dificultades con el inicio o mantenimiento de la lactancia:

- La inducción del parto.
- La posición materna para el parto.
- El uso de analgesia/anestesia farmacológica.
- El uso rutinario del monitor fetal electrónico.
- El uso indiscriminado de la episiotomía.

- La separación de la madre y su bebé después del parto.
- La cesárea.

Por último, en la revisión de la Iniciativa Hospital Amigo del Niño, es enfático en mencionar que las prácticas con la madre que son amigables durante el trabajo de parto y el parto son básicas para la salud física y psicológica de las madres y han manifestado optimizar el inicio de la lactancia (Parrilla y Gorrín, 2021).

Le leche materna es “gratuita”

Existen algunas frases promovidas por los grupos pro lactancia y la Secretaría de Salud, que afirman que la lactancia materna reduce el gasto de los hogares. Esto es una verdad indiscutible para aquellas madres que se encuentran las 24 horas del día y los siete días de la semana en contacto directo con los bebés. Para las madres que trabajan fuera del hogar, esto no es así, la leche materna no es gratuita como se hace creer, incluso se llega a cuestionar si ciertamente puede ser más cara que la leche de fórmula, esto por la suma de tiempo invertido en la lactancia diferida y los implementos requeridos para realizarla. Por ejemplo, existe una variedad de extractores de leche materna, los más indicados son los eléctricos, pues extraen mayor cantidad de leche y lastiman menos el pezón de la mujer, por tiempos un extractor sencillo toma necesariamente el doble de tiempo para realizar el mismo trabajo que uno de doble succión. Para una madre trabajadora que cuenta con poco tiempo –en el mejor de los casos- para la extracción de la leche, los extractores sencillos no son siempre una opción, ya que no realizan el trabajo necesario en los dos bloques de treinta minutos que se dan por ley.

El costo de un extractor de leche materna oscila entre los más económicos que son los manuales-sencillos y su costo no es menor a 500 pesos mexicanos, hasta los eléctricos dobles donde su precio se aproxima a los 5 000 pesos. La bolsa térmica para transportar la leche tiene un costo promedio de 500 pesos. Hasta aquí los gastos realizados son en productos que requieren una sola compra; no obstante, cuando la lactancia es diferida, se requiere la compra de consumibles, como bolsas de almacenamiento de un solo uso. El costo de 25 bolsas con las características necesarias para almacenar leche es de 250 pesos mexicanos. Si se calcula que una madre trabaja fuera del hogar en promedio ocho horas (sin contar el tiempo en traslados), lo correspondiente sería usar de dos a tres bolsas diariamente, se gastan mensualmente de 40 a 60 bolsas mensuales, ello da un total de 500 pesos mensuales.

La realidad es que la lactancia materna solo es gratuita cuando la madre se encuentra a entera disposición del lactante durante, al menos, los primeros seis meses de vida. Al momento en que la madre requiera separarse del bebé, ya sea por motivos laborales, sociales o de salud, entonces se iniciarán a cargar los costos relativos a la lactancia diferida. De ahí que las políticas públicas para protección de la lactancia deben de focalizar su atención también en los altos costos de los extractores de leche y de los consumibles que éstas requieren. No tan sólo en las fórmulas lácteas infantiles que ya son reguladas por el código.

V. Conclusiones

*Hay tantas experiencias como madres y bebés lactantes existen,
por lo que parece más interesante hablar de lactancias en plural.*

Pérez, 2015, p. 15

Si bien existe evidencia de que las acciones tomadas hasta ahora han tenido un fuerte impacto positivo para continuar la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y la lactancia hasta los dos años, la mejor estrategia para promover, proteger, fomentar y apoyar la lactancia materna está constituida por un conjunto de actividades coordinadas para apoyar a la madre que desea lactar. Estos actos se deben implementar en el área comunitaria, en las instituciones públicas y privadas, en las políticas públicas y en la normativa legal del país y aplicadas a nivel comunitario, de sistemas de salud. Es solo mediante acciones en los distintos niveles mencionados que se generará un ambiente en donde la norma social sea la lactancia materna y el ambiente favorezca a las madres para con ello apoyar las generaciones vinientes.

Se debe eliminar la frase de que la lactancia es un proceso instintivo, para reeducarse en que lo único instintivo de la lactancia es el reflejo del bebé de mamar, de ahí a que succione correctamente es un abismo de diferencia, y otro abismo el correspondiente a que la madre sepa cómo colocarlo para facilitar el proceso para el bebé, para no asfixiarlo, para que los pezones no sean lastimados y para que sepa detectar y atender una mastitis. Por ello resulta clave que el personal de salud de primer contacto con la madre tenga formación como asesoras de lactancia. El apoyo certero a la madre que acaba de tener a su bebé y desea lactar es vital para poder tener una lactancia exitosa.

Sería importante replantear el concepto de lo que es una lactancia exitosa como aquella donde se cumplan los criterios anteriores y que, además, la madre haya tenido la información sobre cómo brindar lactancia y qué

hacer para prevenir o atender una mastitis, donde la madre haya recibido apoyo por parte del padre del bebé, de sus familiares, de su red de soporte social y que en el desempeño de sus labores –en caso de ser una madre trabajadora-, se implementen las medidas necesarias para dar lactancia, para la adquisición de extractores y de bolsas de almacenamiento. Por su variedad de contextos resulta más prudente hablar de lactancias que de lactancia.

En el caso mexicano, las políticas públicas en torno a la lactancia materna apenas comienzan, por lo que su implementación, evaluación y regulación resulta un reto enorme. Para su articulación y seguimiento, se necesita el trabajo y la colaboración de diferentes áreas, como la familiar, la social, la laboral y la del Estado. Por ello, la principal conclusión es que la lactancia es un proceso bio-psico-social-cultural.

VI. Referencias bibliográficas

- Aguayo J, Romero D, Hernández M. (2011) Influencia de la atención al parto y al nacimiento sobre la lactancia, con especial atención a las cesáreas, Madrid.
- Asociación Española de Pediatría (2016). ¿Qué es el código internacional de comercialización de sucedáneos de leche materna? Comité de Lactancia Materna de la Asociación Española de Pediatría. Madrid
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991:43
- Bernal, C. & Campos (2018). Cesárea: situación actual y factores asociados en México. *Salud Quintana Roo*, 11(40), 28-33.
- Castilla, M.A. (2005). La ausencia del amamantamiento en la construcción de la buena maternidad. *Revista de estudios de Género La Ventana*, 22, 188-218.
- Gobierno de la República (2014) Estrategia Nacional de la Lactancia Materna. http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/descargas/SMP/ENLM_2014-2018.pdf
- Gonzales, T. & Hernández, S. (2016) Lactancia materna en México. Academia Nacional de Medicina en México. Ciudad de México
- Instituto Nacional de Salud Pública (2015). Prevalencia de violaciones al Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna en México, UNICEF, Ciudad de México
- Instituto Nacional de Salud Pública, UNICEF. ENIM. Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México (2015). Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015, Resultados Principales. [Internet] Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Salud Pública, UNICEF [consultado en agosto 2021]. <https://www.insp.mx/enim2015/informe-resultados-2015.html>

- Kershenobich, D. (2017). Lactancia materna en México. Páginas de Salud Pública. Ciudad de México.
- Le Breton D, Gómez MM, Borrillo D. (1994) Lo imaginario del cuerpo en la tecnociencia. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*; (68):197-210.
- Macfarland, C. (2016). Los derechos de la lactancia materna en México. Senado de la República. Ciudad de México
- Organización Internacional del Trabajo (2013). Working conditions laws. Recuperado agosto 2021:
<https://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home>
- Organización Mundial de la Salud (2021) Alimentación del lactante y del niño pequeño. <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/infant-and-young-child-feeding>
- Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1981), Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la leche Materna, Washington.
- Organización Panamericana de la Salud (2017). Semana mundial de la lactancia.
https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13524:world-breastfeeding-week-2017&Itemid=41531&lang=es
- Parrilla, A., & Gorrín, J. ¿Qué tiene que ver el parto con el inicio de la lactancia? <https://www.lactamar.com/index.php/72-temas-de-interes/177-que-tiene-que-ver-el-parto-con-el-inicio-de-la-lactancia>
- Pérez, M & Moreno, A (2018). Educación prenatal y lactancia materna: apoyar a las madres en los inconvenientes y dificultades de sus lactancias. En A. de la Herrán, M. Hurtado y P.J. García (coord.), Educación prenatal y pedagogía prenatal: nuevas perspectivas para la investigación, la enseñanza y la formación (pp. 273-302). Editorial REDIPE. Colombia-New York:
- Pérez, M. (2015). Maternidades y lactancias: La lactancia materna desde la perspectiva de género.
- Rodríguez, R. & González, H. (2017). Tensiones y contradicciones en la intervención gubernamental para la promoción de la lactancia materna. *Salud colectiva*, 13, 677-692.
- Sánchez, J. (2013). Cumplimiento del código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y modalidad de consumo de fórmulas infantiles. Ed. Universidad Fasta, Buenos Aires.
- Velásquez Gavilanes R. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*. 2009; 20:149-187. Buenos Aires.

Capítulo VIII

La realidad del derecho humano a la lactancia materna en las madres trabajadoras del servicio público de Jalisco

Sumario: *I. Introducción. II Beneficios de la lactancia materna. III. Contexto actual de la lactancia materna en México. IV. Generalidades. V. Marco jurídico. VI. Debate actual. VII. Conclusiones. VIII. Referencias bibliográficas.*

Katya Marisol Rico Espinoza²⁷

I. Introducción

Este documento tiene como objeto analizar la situación en la que se encuentra el derecho humano a la lactancia materna, desde una perspectiva de la mujer-madre-trabajadora-servidora pública en México.

La maternidad es un momento de especial vulnerabilidad para las mujeres que trabajan y sus familias. Por ello resulta importante conocer el discurso y la realidad de este grupo de mujeres en Jalisco.

Hablar de lactancia materna representa sin duda hablar de derechos humanos, el tema ha sido objeto de tabús, prohibiciones, leyendas, mitos, etcétera; sin embargo, no se puede negar que es una acción que representa derechos para el binomio que lo ejecuta, es decir, para el recién nacido y para la madre.

Privar de este derecho al bebé puede representar despojarlo del alimento más seguro y nutritivo que existe,²⁸ de su desarrollo, del más alto

²⁷ Mamá e integrante de un binomio de lactancia prolongada, abogada y maestra en derecho por la Universidad de Guadalajara, doctora en derecho por el Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, sede Nayarit, inscrito al Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt, profesora de asignatura de licenciatura y posgrado en diversas universidades, visitadora adjunta y jefa especializada en la CEDHJ.

²⁸ Son un número pequeño de afecciones maternas y del recién nacido las que pueden justificar la recomendación que no se amamante al infante o que introduzca los sucedáneos de manera temporal o permanente, entre ellas se encuentran las siguientes: Afectaciones de los recién nacidos; 1. Galactosemia clásica: se necesita una fórmula especial libre de galactosa; 2. Enfermedad de orina en jarabe de arce: se necesita una fórmula especial libre de leucina, isoleucina y valina; 3. Fenilcetonuria: se requiere una fórmula especial libre de fenilalanina; 4. Muy bajo peso al nacer (nacen con menos de 1500g); 5. Muy prematuros, (nacen con menos de 32 semanas de gestación); 6. Recién nacidos con riesgo de hipoglicemia debido a una alteración en la adaptación metabólica, o incremento de la demanda de la glucosa, en particular aquellos que son pretérmino, pequeños para la edad gestacional o que experimentaron estrés significativo intraparto con hipoxia/isquemia, aquellos que están enfermos y aquellos cuyas madres son diabéticas. Afectaciones en las madres: Infección por VIH1; 2. Enfermedad grave (septicemia, Herpes Simplex Tipo I (HSV-1), Tuberculosis, Hepatitis B, Mastitis, Absceso mamario; 3. Medicación materna (psicoterapéuticos sedativos, antiepilépticos, opioides, iodo

nivel posible de salud, de supervivencia y en ocasiones hasta del derecho a la vida. Por su parte, negarle este derecho a una madre representa una violación de su salud física y mental (incluidos servicios integrales de salud sexual, reproductiva y materna), aunado a que las mujeres tienen derecho a contar con la información precisa e imparcial necesaria para tomar una decisión informada sobre la lactancia y para estar en condiciones de exigir a las autoridades un derecho.

Este documento aborda el tema de lo general a lo particular, señala, primeramente, los beneficios de la lactancia materna, pasa por el contexto actual, sus generalidades, el marco jurídico (internacional, nacional y estatal), para, finalmente, llegar debate actual y sus respectivas conclusiones.

II. Beneficios de la lactancia materna

La leche materna ha sido, durante toda la existencia humana, el único alimento que el recién nacido y lactante podía recibir para sobrevivir, desde la aparición del ser humano en la tierra no se ha concebido otro tipo de alimento para la primera etapa de la vida (Aguilar C, 2005).

Por ello se advierte que la lactancia materna es un proceso biológico (opcional u obligatorio en algunos casos) vinculado con la propia actividad familiar, social, cultural, económica, religiosa y laboral de una mujer. La lactancia materna es un acto natural, pero, simultáneamente, es un comportamiento aprendido. Numerosas investigaciones han demostrado que las madres y otros cuidadores necesitan apoyo activo para iniciar y mantener prácticas apropiadas de lactancia materna (OMS, 2021).

La lactancia es el alimento que resulta más ideal para el sano crecimiento y desarrollo del bebé, aunado a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) la considera parte integral en la salud de las madres (OMS, 2021).

Cabe recordar que la leche materna aporta toda la energía y los nutrientes que el bebé necesita en sus primeros meses de vida, cubre la mitad o más de las necesidades nutricionales del niño durante el segundo semestre de vida, y hasta un tercio durante el segundo año.²⁹

radioactivo, uso excesivo de yodo o yodóforos tópicos (yodo-povidone), quimioterapia citotóxica; y 4. Uso de sustancias (nicotina, alcohol, extasié, anfetaminas, cocaína y estimulantes relacionados) Véase OMS/UNICEF, Razones médicas aceptables para el uso de sucedáneos de leche materna, en línea https://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/WHO_NMH_NHD_09.01_spa.pdf

²⁹ Recordar que la leche materna contiene miles de componentes beneficiosos para el recién nacido, se ha detectado la presencia glóbulos blancos, citoblastos, prebióticos, ácidos grasos, enzimas, nucleótidos y hormonas que ayudan a desarrollar patrones de sueño-vigilia saludable, entre otros más.

La leche materna fomenta el desarrollo sensorial y cognitivo y protege al bebé de las enfermedades infecciosas y crónicas, pues existe evidencia de que la lactancia materna exclusiva reduce la mortalidad del lactante por enfermedades frecuentes en la infancia, como la diarrea, neumonía, infecciones de las vías respiratorias, otitis media, inclusive alergias, y ayuda a una recuperación más rápida en cualquier padecimiento, también se ha estudiado que disminuye el índice de que el bebé presente enfermedades crónicas, como obesidad, diabetes, hipertensión, cáncer y la enfermedad de Crohn, entre otros (OMS, 2021).

La OMS y el Fondo para las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) recomiendan que la lactancia materna exclusiva (LME) se mantenga durante los primeros seis meses de vida, incluso recomiendan que debe iniciarse durante la primera hora de vida después del parto, bajo el entendido de que, si la salud de la madre y el infante lo permite, se proporcionara a libre demanda, evitándose el uso de fórmulas infantiles (cuando no son necesarias).

La OMS³⁰ recomienda que la alimentación óptima³¹ para los y las recién nacidas sea la lactancia natural,³² al menos durante los primeros seis meses de vida del nuevo ser humano, posteriormente, al necesitar satisfacer sus requisitos nutricionales en evolución, los lactantes deberían recibir alimentos complementarios adecuados e inocuos desde el punto de vista nutricional sin abandonar la lactancia natural hasta los dos años o más tarde (Salud, 2003).

La lactancia materna suele categorizarse por situaciones o estados del binomio madre-hijo, entre ellos se encuentran los siguientes: 1. Bebés alguna vez amamantados (aquellos que fueron puestos al pecho para recibir calostro o leche materna); 2. LME durante los primeros seis meses (se permite medicina, vitaminas, minerales y sales de rehidratación oral); 3. Lactancia materna predominante (LMP) en bebés de seis meses, y esto se diferencia con

³⁰ La OMS calcula que anualmente se podrían evitar la muerte de unos 820 000 niños, si la lactancia materna se inicia una hora después del nacimiento del bebé, se alimenta de ella únicamente durante los seis primeros meses y continúa el amamantamiento hasta los dos años junto a los alimentos complementarios indicados. Véase Noticias ONU *La lactancia materna debe considerarse como una cuestión de derechos humanos para bebés y madres*. <https://news.un.org/es/story/2016/11/1368931> consultado el 5 de mayo de 2021.

³¹ También se reconoce una lactancia materna su-óptima, y es aquella que ejecuta el binomio pero que su duración es inferior a los 24 meses, situación que es materia de discusión, al asegurarse que con este tipo de lactancia se contribuye al aumento de la carga de diabetes, infarto de miocardio, hipertensión y cáncer de mama y ovario entre las mujeres mexicanas. Véase *The burden of suboptimal breastfeeding in Mexico: Maternal health outcomes and costs*, (2019). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/mcn.12661>

³² En 2003 La OMS y el UNICEF prepararon conjuntamente la Estrategia Mundial Para La Alimentación Del Lactante Y El Niño Pequeño a fin de reavivar la atención que el mundo presta a las repercusiones de las prácticas de alimentación en el estado de nutrición, el crecimiento y el desarrollo, la salud, y, en suma, en la propia supervivencia de estos. Véase documento oficial en línea https://www.who.int/nutrition/publications/gs_infant_feeding_text_spa.pdf

aquellos que recibieron leche materna, pero también consumieron líquidos dulces o salados, no nutritivos y agua simple (no se incluye ningún tipo de leche de fórmula o leche no humana); 4. Lactancia Materna Adecuada (LMA), los que recibieron únicamente leche materna los primeros seis meses y posteriormente del mes 7 al 24 (o más) recibieron leche materna, así como alimentos sólidos y líquidos.

Cabe señalar que los bebés con LMA presentan menor morbilidad y mortalidad. Existen varios estudios que confirman que los niños amamantados sobresalen en pruebas de desarrollo intelectual y motriz en comparación con los que no son amamantados. El desarrollo cognitivo del menor depende en gran parte de la lactancia materna, pues debido a los componentes nutricionales que intervienen en este método de alimentación se ha investigado que actúan directamente en el adecuado desarrollo cerebral (Ramírez-Gómez, 2017).

Durante la lactancia materna es posible observar que existe, además de un estrecho vínculo entre madre e hijo, la creación de un binomio comunicativo en las etapas tempranas de comunicación debido a las interacciones generadas entre padres e hijo, que constituyen una base para la construcción de lenguaje y emocionalidad. Asimismo, se ha evidenciado que, si el o la bebé se alimenta del seno de su madre, está ejercitando, simultáneamente, musculatura orofacial, mejillas, labios, lengua y mandíbula al realizar entre 2 000 y 3 500 movimientos, a diferencia de si lo hace a partir de la alimentación artificial usando biberón, donde solo se realizan entre 1 500 y 2 000 movimientos mandibulares y la estimulación sensoriomotora oral es inferior (Ramírez-Gómez, 2017).

La lactancia materna no solo es benéfica para el o la recién nacida, sino que también es favorecedora para la madre, pues las madres que lactaron a sus hijos por un periodo más amplio suelen contar con un índice de masa corporal menor que el observado en las que amamantaron durante un período más corto, las primeras tienen menor probabilidad de presentar anemia, hipertensión y depresión post parto, ya que la lactancia produce una sensación de bienestar y eleva la autoestima de la mujer; embarazos más espaciados también disminuyen la probabilidad de desarrollar diabetes, tienden a correr un riesgo menor de sufrir cáncer de mama o cáncer de ovario, acelera la involución uterina lo cual produce una pérdida de sangre menor, entre otros.³³

³³ Véase Lactancia Materna, en línea <https://www.unicef.org/mexico/lactancia-materna> Leche materna hoy, salud y bienestar en el futuro, en línea <https://www.gob.mx/profeco/documentos/leche-materna-hoy-salud-y-bienestar-en-el-futuro?state=published> Lactancia, <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/lactancia> Lactancia materna: una práctica que nos beneficia a todos, en línea <https://www.insp.mx/avisos/4182-lactancia-materna.html>

No se debe olvidar otro punto muy importante, la lactancia directa también es un acto de amor, donde se cuenta con ventajas psicológicas para el binomio, pues se estrechan los lazos de su relación que ayudan a fincar y fortalecer las bases de su vínculo afectivo, al estimular la mayoría de los sentidos durante un íntimo contacto corporal (donde se brinda calor, estimulación táctil, oral, gustativa, visual y olfativa), por eso la recomendación de la OMS de que la lactancia inicie en las primeras horas de vida,³⁴ ello ayuda al bebé a reconocer no solo la voz, sino también el propio olor de su madre, aunado a que la distancia que se genera durante este acto es la adecuada para que el recién nacido pueda enfocar y escuchar tanto la voz como los latidos del corazón de su progenitora (esto último genera una paz y calma en el recién nacido).

La lactancia materna trae múltiples beneficios al binomio que la ejerce; sin embargo, también se convierte en ahorro para el hogar (al no erogar recursos en la compra de fórmulas lácteas como en consultas médicas), y para la sociedad, aunado a que contribuye a la conservación del medio ambiente.

No practicar la lactancia natural, y especialmente la lactancia exclusiva durante el primer medio año de vida, representa un factor de riesgo importante a efectos de morbilidad y mortalidad del lactante y del niño pequeño, que se agrava aún más por la alimentación complementaria inadecuada. Las repercusiones duran toda la vida y son, entre otras, los malos resultados escolares, una productividad reducida y las dificultades de desarrollo intelectual y social (Salud, 2003).

³⁴ El calostro, es la leche que las mujeres producen en los primeros días después del parto. Es amarillenta o de color claro y espesa, el cual recubre y sella el revestimiento del estómago del recién nacido. Véase OMS, Consejería en Lactancia Materna: Curso de Capacitación, en línea https://www.who.int/maternal_child_adolescent/documents/pdfs/bc_participants_manual_es.pdf

III. Contexto actual de la lactancia materna en México

Si bien existen antecedentes de instrumentos y organizaciones internacionales³⁵ que han manifestado la importancia de atender y aterrizar la problemática en las autoridades estatales, actualmente los “permisos de maternidad o lactancia” aún son precarios para las madres trabajadoras, ello vulnera los derechos tanto de la progenitora como del lactante. En el entendido de que las madres y sus bebés forman una unidad biológica y social inseparable, la salud y la nutrición de un grupo no puede separarse de la salud y la nutrición del otro (Salud, 2003).

En noviembre de 2016, un grupo de expertos en derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló que el amamantamiento debe considerarse una cuestión de los derechos humanos tanto para bebés como para las madres y debe ser protegido de acciones que buscan impedirlo (ONU, 2016).

Dentro de las varias omisiones que se han detectado por parte de los gobiernos se encuentran que, efectivamente, no se cuenta con la voluntad de detener a las empresas internacionales en su publicidad “engañosa, agresiva e inapropiada” de los sustitutos de la leche materna que realiza la industria a nivel global, en virtud de que a la mercadotecnia se le permite, a menudo, afectar negativamente a base de publicidad engañosa las decisiones que toman las mujeres sobre cómo alimentar a sus bebés e impiden que ambos disfruten de los beneficios para la salud que ofrece la lactancia (ONU, 2016).

³⁵ Sobresale la Declaración de Innocenti, sobre la Protección, Promoción y Apoyo de la Lactancia Materna de 1990, en donde se reconoció la importancia de la lactancia materna, según las investigaciones realizadas, se declara como una meta global para una óptima salud y nutrición materna e infantil, la lactancia materna como el mejor alimento desde el nacimiento del ser humano y, cuando menos, hasta los dos años. Se señalaron metas a cumplir para la década de los noventa, entre las que destacan, la necesidad de exigir el cumplimiento de los documentos: Diez pasos para una lactancia exitosa establecidos por la OMS/UNICEF y el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, pero sobre todo la aprobación de una legislación que protegiera los derechos a la lactancia materna de las madres trabajadoras. Declaración de Innocenti.

https://www.ihan.es/docs/documentos/recomendaciones/Declaracion_innocenti_1990.pdf

La Declaración Mundial y Plan de Acción para la Nutrición de la Conferencia Internacional FAO/ OMS sobre Nutrición de 1992 que solicita a los Estados que eliminen los obstáculos sociales o de otra clase que impiden optimizar la lactancia natural; asimismo, indica la necesidad de que se incorpore el Plan de Acción sobre Nutrición que involucre la protección de la lactancia dentro de las medidas necesarias para alcanzar y mantener los objetivos generales de salud y bienestar nutricional para todos mediante un desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo. El documento señala la necesidad de actualizar y difundir ampliamente la información disponible en el banco de datos sobre alimentación infantil; ampliar la iniciativa de los hospitales “amigos del lactante”, estableciendo si procede más centros de adiestramiento para la lactancia en todas las regiones del mundo, entre otros aspectos.

http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/202894/WH446_6_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%2011%20de%20diciembre%20de,malnutrici%C3%B3n%20en%20todas%20sus%20formas

La falta de información de los servicios de salud, las tradiciones culturales, familiares, la estigmatización que sufren las mujeres que amamantan en lugares públicos y en el lugar de trabajo, la falta de una legislación actualizada que apoye el tema, fueron algunos de los obstáculos que señaló la ONU para el avance de la lactancia materna.

Aun cuando se puede identificar el riesgo que conlleva no recibir leche materna, esta práctica ha ido en descenso en México, esto debido a la falta de políticas que la promueven y de legislación actualizada que la proteja.

Para ejemplificar el problema que se sufre en el país, inicio con la escasa información que se brinda durante o después del embarazo, a fin de conocer las técnicas y prácticas óptimas para extraer la leche y amamantar a los bebés de manera cómoda, adecuada y sin dolor para la madre.³⁶ No obstante, desde Programa Sectorial Derivado del Plan Nacional de Desarrollo de 2012-2018 y el actual 2019-2024, se contempla dentro de las prioridades a atender, aunado a que existe una Norma Oficial Mexicana que considera la promoción de la lactancia durante el embarazo.

Otro problema resulta ser que, a más de cuatro décadas de haber sido publicado el Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna,³⁷ en México, se observa su incumplimiento por parte de la industria, bajo el entendido que dicho documento involucra todo el mercado alrededor de las bebidas sustitutas a la leche materna.³⁸ Este código es violado constantemente debido a la publicidad y promoción de sucedáneos

³⁶ A pesar de que en México se cuenta con una iniciativa impulsada por la OMS y UNICEF denominada “Hospital Amigo del Niño” (IHAN), la cual fue lanzada en 1991 como resultado de la Declaración de Innocenti para implementar prácticas que protejan, promuevan y apoyen la lactancia materna, en 2009 se publicó la versión revisada, actualizada y ampliada para atención integral, donde destaca la Sección III denominada “Promoción y Apoyo a la Lactancia en un Hospital Amigo del Niño, curso de 20 horas para el personal de la maternidad”.

³⁷ En 1974, la 27a Asamblea Mundial de la Salud advirtió el descenso general de la lactancia natural en muchas regiones del mundo, por influencia de factores socioculturales y de otra índole, entre ellos la promoción de sucedáneos manufacturados de la leche materna, e instó “a los Estados Miembros a revisar las actividades de propaganda comercial de los alimentos para lactantes y a adoptar las oportunas medidas correctoras, entre ellas la promulgación de leyes y reglamentos en caso de necesidad”. La 33a Asamblea Mundial de la Salud, en mayo de 1980, hizo suyas en su totalidad la declaración y las recomendaciones aprobadas por consenso en la reunión conjunta OMS-UNICEF e hizo particular mención de la recomendación según la cual “debe establecerse un código internacional de comercialización de las preparaciones para lactantes y de otros productos utilizados como sucedáneos de la leche materna”. Véase en línea OMS <https://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/9241541601/es/>

³⁸ El Código es necesario para apoyar la salud infantil y prevenir las prácticas sin escrúpulos en la venta de sustitutos de la leche materna, involucra a la leche de fórmula, biberones, tetillas, va dirigido a los fabricantes, distribuidores, trabajadores de salud, hospitales, clínicas etc., señala el contenido que debe aparecer en las etiquetas de esos productos que permite el uso de fórmula segura en bebés que lo necesitan con información científica, objetiva y precisa, y prohíbe productos inadecuados, la publicidad engañosa, regalos, muestras gratuitas entre otros. Véase OMS, Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna en línea http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42533/9243541609_spa.pdf?ua=1

y sustitutos de leche materna, la distribución de muestras gratuitas a madres, familias y profesionales de la salud, lo que desfavorece la lactancia materna y promueve el uso de sucedáneos y que evidentemente es prohibido en dicho documento; sin embargo, no existe autoridad que lo impida.

Los dos problemas anteriores representan grandes desafíos para las autoridades; sin embargo, me enfocaré en la cuestión que representa la deficiente protección para la lactancia materna en el ámbito laboral en el país.

La licencia de maternidad en México tiene una duración aproximada de doce semanas, por debajo de la recomendación de la OMS, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de 14 semanas, donde incluso estas organizaciones han recomendado a los países de América Latina y el Caribe implementar leyes que garanticen que las madres trabajadoras cuenten con el tiempo y el apoyo necesario para amamantar (incluida una licencia de maternidad suficiente y remunerada y, al reincorporarse al trabajo, suficientes pausas para amamantar) (OPS, 2019).

Los datos oficiales de la Lactancia Materna en México han sido evidenciados mediante los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2018-2019.³⁹ Entre los hallazgos más significativos de esta última encuesta, se encontró que la LME durante los primeros seis meses de vida se duplicó desde el último dato reportado en 2012 (14.4 a 28.8 por ciento). La LMA al año de vida, mostró una franca mejoría, al comparar entre 2012 y 2018 tanto en el rural como en el urbano en 2018. Situación que resulta similar para la LMA hasta los dos años de vida, la cual tuvo un incremento mínimo.

Desde 2012 los resultados de la Ensanut han evidenciado los números crudos respecto a la situación de la lactancia materna en México y, aun cuando se han intentado poner en práctica políticas públicas para garantizar este derecho humano, en la práctica, se advierte cierta reticencia por la sociedad y, particularmente, por las autoridades para hacer de este derecho una realidad.

El tema ha sido discusión durante décadas, México no ha ratificado el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad de 2000, donde se reconoce el derecho de la madre trabajadora a tener una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su bebé, en virtud de que existe una visión retrograda que limita

³⁹ Documento elaborado por Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), con el apoyo financiero de la Secretaría de Salud, el cual ofrece un panorama sobre las condiciones de salud y nutrición de una muestra representativa de la población de México y forma parte del Sistema Nacional de Encuestas de Salud. El tema de lactancia materna se incorporó en la primera Encuesta Nacional de Nutrición realizada en México en 1988 y continuó en la subsecuente, en 1999, y posteriormente en la Ensanut 2006, 2012, 2016-MC y la actual 2018-19.

https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf

o imposibilita a la mujer trabajadora, en este caso, del sector público, a llevar con éxito el derecho humano a la lactancia.

IV. Generalidades

Son evidentes los beneficios que tiene la lactancia materna, aunado a las múltiples investigaciones académicas y científicas que lo demuestran y comprueban, pero la decisión de alimentar al pecho y la duración de este acto tiene resultados multifactoriales. Por ejemplo, dentro de los factores iniciales se encuentran las dificultades físicas del binomio para llevar a cabo el acto, la estructura familiar, los ingresos económicos, los servicios de salud y no contar con una red de apoyo, circunstancias culturales y laborales. Estos últimos resultan ser donde la madre trabajadora se enfrenta a grandes obstáculos, pues, al retornar a su fuente de empleo, debe buscar que se le respeten sus derechos como mujer en periodo de lactancia (disminución de la carga laboral y facilidades para la extracción de leche materna).

Surgen, entonces, diversas interrogantes que rodean a la madre trabajadora, específicamente, a la que se desempeña como servidora pública, pues la maternidad se lleva a cabo en ciertas condiciones socioeconómicas; no es lo mismo la maternidad de mujeres empoderadas o ejecutivas con altos niveles de escolaridad que la de mujeres de escasos recursos que se dedican al hogar. No obstante, todas las mujeres nos enfrentamos tarde o temprano a las construcciones simbólicas de la maternidad que impone la cultura, la sociedad y la propia legislación, eso sí, desde experiencias distintas.

Me gustaría problematizar las siguientes preguntas ¿Por qué no se planean y ejecutan verdaderas políticas públicas que promuevan y defiendan la lactancia materna en madres trabajadoras?, ¿por qué las autoridades no llevan a cabo las iniciativas de ley o reformas que apoyen y reconozcan el derecho a un periodo de lactancia materna para las madres trabajadoras en el servicio público de 24 meses?, ¿por qué no se realiza una divulgación adecuada de prácticas de lactancia para servidoras públicas en periodo de gestación?, ¿por qué las instituciones públicas no cuentan con la infraestructura necesaria para apoyar a madres en periodo de lactancia? Son interrogantes que deben identificarse para evidenciar los obstáculos con los que se encuentra la madre trabajadora y servidora pública al retornar a su empleo y para exigir una legislación acorde a los estándares internacionales que señalan la importancia de la lactancia materna durante los primeros 24 meses de vida del niño o niña.

V. Marco jurídico

Sin duda, ha sido lento el análisis y la incorporación en los marcos jurídicos el derecho humano a la lactancia materna. En este apartado me enfocaré a identificar los instrumentos internacionales que dieron pie al reconocimiento de este derecho y que poco a poco se ha materializado en el derecho doméstico.

Internacional

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo de la ONU, que conjuga acciones entre los gobiernos, los empleadores y los sectores trabajadores, con la finalidad de mejorar las condiciones laborales y de justicia social.⁴⁰ Históricamente, esta es la institución que se ha ocupado de la protección de la maternidad en el ámbito laboral tanto público como privado, y desde hace más de un siglo, el tema ha sido objeto de diversas normas internacionales adoptadas por la Conferencia Internacional de Trabajo. En ese contexto, la lactancia materna entra en las discusiones y resoluciones internacionales al respecto.

Existen varios instrumentos internacionales relativos a la materia, de los que sobresalen tres convenios⁴¹ y cinco recomendaciones,⁴² que se dividen cronológicamente de la siguiente forma:

- *Convenio N. 3 sobre la protección de la maternidad de 1919*, documento de 12 artículos que comprendía aspectos del empleo de las mujeres antes y después del parto. Específicamente, en el numeral 3, se señalaba que en todas las empresas industriales o comerciales, públicas o privadas, o en sus dependencias, con excepción de las empresas en que solo estén empleados los miembros de una misma familia, la mujer tendría seis semanas de autorización (también conocido desde entonces como fuero maternal o licencia) posterior al parto y, una vez retornado a su fuente de empleo, en caso de amamantar a su hijo, tendría derecho a dos descansos de media hora para permitir la lactancia (Trabajo, 1919). Cabe destacar que dicho convenio no fue ratificado por México.

⁴⁰ Actualmente, 192 son miembros de esta organización internacional, México ingresó en 1931. Cfr. ILO, Member States. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/member-states/lang--en/index.htm#41](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/member-states/lang-en/index.htm#41)

⁴¹ Son considerados tratados internacionales que, una vez adoptados, se someten a ratificación por los Estados, una vez realizada la ratificación se crean obligaciones jurídicas para la aplicación del texto del convenio.

⁴² Documentos considerados guía o rutas de orientación para los Estados no se ratifican ni son jurídicamente vinculatorias.

- *Recomendación N.12 sobre la protección, antes y después del parto, de las mujeres empleadas en la agricultura de 1921*, documento muy breve que se enfoca en señalar que cada miembro de la OIT adopte las medidas para garantizar a las mujeres asalariadas empleadas en empresas agrícolas una protección, antes y después del parto en las mismas condiciones que las adoptadas en el convenio N.3. Cabe señalar que dicho documento fue retirado en junio de 2004 (Trabajo O. I., 1921).
- *Recomendación N. 67 sobre la seguridad de los medios de vida de 1944*, documento que señala derechos de seguridad social para la madre trabajadora, licencias por maternidad, riesgos a cubrirle, gastos extraordinarios, prestaciones, cotizaciones; sin embargo, no habla en ningún momento del importante periodo de lactancia materna (Trabajo O. I., Recomendación 67, 1944).
- *Recomendación N. 69 sobre la asistencia médica de 1944*, donde se señaló la importancia de adoptar medidas para el mejoramiento y unificación de los servicios médicos, su extensión a todos los trabajadores y sus familias (servicio de maternidad), incluidas las poblaciones rurales y los trabajadores independientes. Cabe recalcar que tampoco se hace mención a fondo de cuestiones de maternidad, mucho menos de lactancia (Trabajo O. I., Recomendación 69, 1944).
- *Convenio N. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952*. Documento de 87 artículos, siete de ellos dedicados a la maternidad en mujeres que pertenezcan a la población económicamente activa (del artículo 46 al 52), donde se señalan los derechos de este grupo de mujeres durante el embarazo, parto y sus consecuencias; sin embargo, no hace mención alguna al periodo de lactancia materna (Trabajo O. I., 1952). Dicho documento fue ratificado por el Estado mexicano el 12 de octubre de 1961.
- *Convenio N. 103 relativo a la protección de la maternidad de 1952*. El documento versa de 17 artículos aplicables a las mujeres empleadas en empresas industriales y en trabajos no industriales y agrícolas, comprendidas las mujeres asalariadas que trabajen en su domicilio. Profundiza sobre los descansos por maternidad mínima de doce semanas. Respecto a la lactancia recalca que, si una mujer lacta a su hijo, estará autorizada a interrumpir su trabajo para este fin durante uno o varios periodos, cuya duración será determinada por la legislación nacional (ya no lo limita a dos descansos de 30 minutos como el Convenio N. 3), bajo el entendido que dichas interrupciones, deberán contarse como horas de trabajo y remunerarse como tales (Trabajo O. I., Convenio 103, 1952).

Cabe recordar que este documento es el resultado de la revisión que se le otorgó al Convenio N.3 de 1919, y se puede considerar que sentó las bases sobre la materia que actualmente se tienen en la mayoría de los países; no obstante, no fue ratificado por México.

- *Recomendación no. 95 sobre la protección de la maternidad de 1952* (Instrumento reemplazado). Documento complementario al Convenio 103, se dividió en cinco títulos, Descanso por maternidad (da la posibilidad de extender de 12 a 14 semanas el periodo cuando sea necesario), prestaciones, protección del empleo, protección de la salud de las mujeres durante periodo de maternidad y facilidades para las madres lactantes. En este último punto, señala que los descansos para este acto deber ser al menos hora y media durante la jornada laboral, y permite modificaciones, en cuanto su frecuencia y duración, mediante un documento o certificado médico. Hace hincapié en las instalaciones que debe contar el centro laboral para llevar a cabo esta actividad (lactario).
- *Convenio No. 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958*. Documento conformado por 14 artículos, donde no se hace mención expresa de la maternidad o el periodo de lactancia; sin embargo, se señala en su numeral cinco que:

todo Estado miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial.

Evidentemente, entran, en estos grupos vulnerables, las mujeres en periodo de lactancia (Trabajo O. I., Convenio 111, 1958). Convenio que ha sido ratificado por México.

- *Convenio 183 sobre la protección de la maternidad de 2000*,⁴³ documento cuya finalidad ha sido la de promover:

cada vez más, la igualdad de todas las mujeres integrantes de la fuerza de trabajo y la salud y la seguridad de la madre y el niño, y a fin de reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados Miembros, así como la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales (OIT, 2000).

⁴³ Al 30 de julio de 2021, 39 países han ratificado el convenio, de los cuales solo cuatro son latinoamericanos: Belice, Cuba, Perú, República Dominicana. Véase Ratificación del C183. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312328

Respecto a la licencia de maternidad señala, en su artículo 4º, que toda mujer a la que se aplique dicho convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro documento apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacional, donde se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad de una duración de al menos 14 semanas; sin embargo, deja abierta la posibilidad de que la licencia sea aún mayor.⁴⁴

Respecto a la lactancia, el Convenio 183, en el artículo 8º, relacionado con la protección del empleo y no discriminación, se prohíbe a todo empleador a despedir a una mujer por motivos que estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia, indica que la carga de la prueba de que los motivos del despido no están relacionados con lo anterior incumbirá al empleador. Asimismo, el artículo 10 del documento reconoce el derecho de la mujer a tener una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su bebé, el período en que se autoricen dichas interrupciones o la reducción de la jornada laboral, el número y la duración de esas interrupciones, serán fijados por la legislación y la práctica nacional. Estas interrupciones o la reducción diaria del tiempo de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse.

- *Recomendación 191 sobre la protección de la maternidad de 2000* (OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2000), en donde solicita a los Estados a ampliar aún más la duración de la licencia de maternidad a dieciocho semanas, por lo menos.⁴⁵ Sobre las madres en periodo de lactancia se señala que el número y la duración de las interrupciones diarias para llevarla a cabo deberían adaptarse a las necesidades particulares y de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, y, cuando sea posible, con el acuerdo del empleador y de la mujer interesada, las interrupciones diarias para la lactancia deberían poder ser agrupadas en un solo lapso de tiempo para permitir una reducción de las horas de trabajo, al comienzo o al final de la jornada. Asimismo, señala que, de ser posible, deberán adoptarse disposiciones para establecer instalaciones que permitan la lactancia en condiciones de higiene adecuadas en el lugar de trabajo o cerca del mismo

⁴⁴ Sin embargo, en el mismo artículo 4º, señala el reconocimiento mínimo y obligatorio de este derecho, el cual es de seis semanas posterior al parto, y tiene como finalidad proteger la salud de la madre y del hijo, a menos que se acuerde de otra forma a nivel nacional por los gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

⁴⁵ La cual, en nacimientos múltiples, deberá prolongarse, dando la libertad a la madre de elegir libremente cuándo tomará la parte no obligatoria de su licencia de maternidad, antes o después del parto. Véase numeral 1º de la R191.

(lactarios). Cabe mencionar que a más de dos décadas de emitido este instrumento, México⁴⁶ no ha ratificado el mismo.

Como ha quedado asentado el Convenio 103 y la Recomendación no. 95 sobre la protección de la maternidad, ambos de 1952, sentaron las bases del reconocimiento mínimo de los derechos a la maternidad y, por ende, a la lactancia materna; sin embargo, el tema de la mujer-madre-trabajadora es una cuestión saturada de prohibiciones, mitos y tabús, de hecho, la propia OIT tardó medio siglo en revisar estos dos documentos internacionales, remplazándolos en 2000 por los vigentes, que son: *El convenio 183* y la *recomendación 191*; no obstante, el Estado mexicano no los aplica, al no haber ratificado el primero de los mencionados, situación que merma en los derechos no solo de las madres trabajadoras, sino también en sus hijos e hijas.

Ahora bien, no solo la OIT cuenta con instrumentos internacionales en la materia, existen algunos otros ajenos a esta organización internacional que también forman parte de las discusiones, al ser un tema del derecho internacional de los derechos humanos, como los siguientes:

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. En esta se establece, en su artículo 25, que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social”.
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, obliga a los Estados, en su artículo 10, a “conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”.
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* establece una concepción más amplia de la protección a la maternidad, al señalar que esta no se considerará discriminatoria (artículo 4º y 11) y que se debe garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres, en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos (artículo 5). Esto último es de gran relevancia, pues involucra modificar patrones socioculturales sobre los roles de género, situación que no debe pasar desapercibida dentro de un periodo de lactancia, donde la mujer

⁴⁶ Cabe recordar que México ingresó a la OIT el 12 de septiembre de 1931, desde entonces el país ha sido, en varias ocasiones, miembro del Consejo de Administración, ha ocupado la presidencia y ha presidido el grupo gubernamental de este. México ha ratificado 78 convenios de los 188 adoptados por la OIT. Cfr. Ilo, Convenios ratificados por México.
https://www.ilo.org/mexico/la-oficina/WCMS_209748/lang-es/index.htm

requiere de información, soporte y una red de apoyo que contribuya a una lactancia exitosa y no se vea obligada a renunciar a esta.

Los instrumentos internacionales anteriores son válidos como fuentes del derecho mexicano, pues México es integrante de la ONU y de la OEA. Además, los tratados internacionales son ley suprema de la Unión, tal como se establece en los artículos 1º y 133 de la carta magna.

Por su parte, en el artículo 4º de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se complementa y clarifica la recepción y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno, pues reconoce como parte del catálogo de derechos los contenidos en los diversos instrumentos internacionales que el gobierno federal haya suscrito y ratificado.

La propia Ley Federal del Trabajo, inspirada en lo reconocido en el cuerpo de la CPEUM, reitera, en su artículo 6º, el compromiso de aplicar a las relaciones de trabajo -en todo lo que beneficie a la persona trabajadora-. Pero también de forma precisa les otorga el carácter de fuentes en su artículo 17. Por tal motivo, es indudable la fuerza vinculatoria, pues constituyen parte del derecho laboral positivo.

Nacional

Dentro del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, figuraba la acción de amamantar, al ser contemplada dentro del artículo 123, fracción V, ya que se hacía mención a un periodo de descanso para la maternidad, en donde señalaba que, al menos, tres meses antes del parto, no debía desempeñar trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable, mientras que, en el mes siguiente al parto, disfrutarían forzosamente de descanso y percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato, y se reconocían dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a los hijos.⁴⁷

Cuatro décadas después, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de 1960 (con su aplicación hasta 1963, ese año se publica, el 28 de diciembre, en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) en la cual se dividió el artículo 123 en dos apartados: el A y el B, marcándose en el texto fundamental la distinción entre los trabajadores del sector público y del sector privado. (Federación, 1960).

⁴⁷ Véase texto original de la publicación de la CPEUM el 5 de febrero de 1917, en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf Cabe destacar que el primer párrafo del artículo 123 facultaba también a las legislaturas de los estados para expedir leyes en materia laboral respecto a temas de maternidad.

Mediante el inciso c), de la fracción XI, del nuevo apartado B, se dispuso que las mujeres gozarían de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después de este (aproximadamente doce semanas), y, durante el periodo de lactancia, se tendrían dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a los hijos, anexándose ahora las “ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles”.

Con la reforma de 1974 al artículo 4º constitucional, donde por primera ocasión se colocó al hombre y la mujer en un plano de igualdad ante la Ley, se otorga protección a la organización y desarrollo de la familia, y se reconoce el derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos (Federación, Diario Oficial de la Federación, 1974). En ese mismo año, se publicaron reformas también a la fracción V del apartado A, del artículo 123, con el propósito de incrementar la protección de la maternidad. También se observan reformas a la fracción XV de dicho apartado, con el objeto de obligar a los patrones a mantener las instalaciones del lugar de trabajo con las mayores condiciones de higiene y seguridad, de modo tal que resulte la mayor garantía para la salud y la vida del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas

Dentro del Estado jurídico mexicano existen leyes secundarias a la carta magna que son las encargadas de atender de manera directa las disposiciones en cada materia, dentro de las disposiciones encaminadas a la protección de la maternidad (que incluye el periodo de lactancia), están las siguientes:

- *Ley Federal del Trabajo* vigente, contempla un apartado específico para el trabajo de las mujeres, cuyo propósito fundamental, es la protección de la maternidad (artículo 165) reconoce el derecho de reposar seis semanas anteriores y seis posteriores al parto.⁴⁸ En el periodo de lactancia, esta legislación señala en el artículo 170, fracción IV, que este será “hasta por el término máximo de seis meses”, para el cual se tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar al bebé, en lugar adecuado e higiénico que designe el empleador, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el periodo señalado (seis meses únicamente).

⁴⁸ A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después de este. En caso de que los hijos hayan nacido con alguna discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. Véase artículo 170 fracción II.

- *Ley General de Salud*, en el numeral 64, apartado II, señala que, las autoridades sanitarias competentes establecerán acciones de orientación y vigilancia institucional, capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, e incentiva a que la leche materna sea el alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil, además de impulsar, la instalación de lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado.
- *Código Civil Federal*. Resulta interesante el criterio plasmado en este documento, donde el legislador inscribió en el artículo 378 que la mujer que cuida o ha cuidado de la lactancia de un niño, a quien le haya dado su nombre o permitido que lo lleve; que públicamente lo ha presentado como hijo suyo y ha proveído a su educación y subsistencia, podrá contradecir el reconocimiento que un hombre haya hecho o pretenda hacer de ese niño. En este caso, no se le podrá separar de su lado, a menos que consienta en entregarlo o que fuere obligada a hacer la entrega por sentencia ejecutoriada. El término para contradecir el reconocimiento será el de 70 días, contados desde que tuvo conocimiento de él.
- *Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales y Código Militar de Procedimientos Penales*. En caso de mujeres embarazadas o de madres durante la lactancia, que se encuentren involucradas en algún delito que amerite prisión preventiva, la legislación mexicana en material penal⁴⁹ contempla excepciones por mantener el derecho del binomio en el segundo de los casos, señala que, si bien se podrá ordenar que se ejecute en un domicilio particular o, de ser el caso necesario, en un centro médico, bajo las medidas cautelares que procedan, en todo caso, la valoración por parte del juez se apoyará en dictámenes de peritos.
- *Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes*. Contempla también a la maternidad y la lactancia dentro de los derechos de las mujeres adolescentes con medida de internamiento en un centro especializado (artículo 57).
- *Ley Nacional de Ejecución Penal*. Incluye a la maternidad y la lactancia dentro de los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario (artículo 10), bajo el señalamiento de que el hijo nacido en esta circunstancia puede permanecer con su madre dentro del centro penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia (sin especificar la duración de este), o hasta que el menor haya cumplido tres años, garantiza el interés superior de la niñez. En caso de ser merecedora de sanciones

⁴⁹ Véase artículo 55 del Código Penal Federal, 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, 163 del Código Militar de Procedimientos Penales.

disciplinarias, por ningún motivo podrá aplicarse sanciones de aislamiento a las mujeres embarazadas, a las mujeres en período de lactancia o las que convivan con hijas o hijos (artículo 36).

- *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.* Respecto a este derecho, la normativa relacionada con la seguridad social el servicio materno infantil incluye ayuda para la lactancia; por ejemplo, en el caso de mujeres-madres-servidoras públicas de las Fuerzas Armadas Mexicanas, la ayuda en la lactancia se proporcionará a la madre que demuestre la incapacidad para amamantar a su hijo, por medio del certificado médico correspondiente y consistirá en la administración de leche durante un periodo no mayor de seis meses a partir del nacimiento del infante (artículo 150).

- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.* Para las madres trabajadoras al servicio del Estado⁵⁰, la asistencia materna inicia a partir del día en que el instituto certifique el estado de embarazo, contarán con tres meses para el periodo previo y posterior al parto y, a su vez, se incluye la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, se incentiva a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de vida, también contempla la ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Este apoyo debe ser proporcionado en especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre o, a falta de esta, a la persona encargada de alimentar al bebé.

En esta legislación que contempla durante su período de lactancia, tendrá derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia.⁵¹

- *Ley de Asistencia Social.* Las mujeres en estado de gestación o lactancia son consideradas sujetos de asistencia social, y tienen derecho a la asistencia individual y familiar que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su

⁵⁰ Prestación que incluye no solo a la mujer trabajadora, sino también a la mujer pensionada, la cónyuge del trabajador o del pensionado o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionado, soltera, menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos. Véase artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

⁵¹ Artículo 39, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

protección y su plena integración al bienestar (artículo 4º). Aunado a que el periodo de lactancia se entiende como servicio básico de salud en materia de asistencia social (artículo 12).

- *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Indica, por primera ocasión dentro del sistema jurídico mexicano, que el impedir a las mujeres de gozar del periodo de lactancia previsto en la ley es considerado como una discriminación por condición de género relativa a violencia laboral (artículo 11).
- *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Reconoce que tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad, de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud, entre ellos la promoción de las ventajas de la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años (artículos 50 y 116).
- *Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida*. Señala que la promoción de la LME (durante los primeros seis meses de la persona recién nacida y promueve continuarla de manera complementaria hasta el segundo año de vida) es una de las actividades que se deben realizar durante el control prenatal, excepto en los casos medicamente justificados, entre ellos, el de madre VIH positiva, en los cuales, se recomendará sucedáneos de la leche materna o humana.
- *Norma Mexicana NMX R 025 SCFI 2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación*. Si bien es un mecanismo de adopción voluntaria para centros laborales (públicos, sociales y privados), en ella se garantizan prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, para favorecer el desarrollo integral de las y los trabajadores y la lactancia materna cuenta con un apartado especial, donde se obliga que el centro que pretenda certificarse debe realizar acciones para la corresponsabilidad en la vida laboral, familiar y personal con igualdad de oportunidades, al promover la lactancia materna en el centro de trabajo y a la vez contar con un espacio privado, adecuado e higiénico para la lactancia o extracción de leche.

Jalisco

La lactancia materna es un derecho humano que puede y debe ser atendido de manera progresista, siempre apegándose a lo establecido en los principios de la CPEUM: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el abandono de las prácticas de lactancia materna y la baja cobertura de acciones de protección por parte del Estado es una

responsabilidad compartida, dentro de la legislación estatal aplicada al tema, existe lo siguiente:

- *Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco*. Son sujetos de asistencia social de manera prioritaria, mujeres en período de gestación o lactancia (artículo 5, fracción III).
- *Código Civil del Estado de Jalisco*. Su artículo 508 homologa la importancia de la figura de la lactancia a lo estipulado en el código federal.
- *Ley de Salud del Estado de Jalisco*, en los numerales 105, apartado I, y 121, homologa su texto al de la Ley General de Salud, en torno a la competencia de las autoridades sanitarias para el establecimiento de acciones de orientación y vigilancia institucional, capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, en los mismos términos.
- *Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Indica que, con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los poderes públicos de Jalisco deben adoptar criterios para la implementación de medidas de protección de la lactancia (artículo 24).
- *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco*. Dentro de las modalidades de violencia de género se encuentra la laboral y señala que impedir a las mujeres llevar a cabo el período de lactancia es considerado un acto de violencia y discriminación (artículo 11 fracción II).
- *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco*. Señala, en su numeral 38, la obligación de las autoridades de salud del estado para garantizar la protección, promoción, ejercicio y pleno cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes a través del sistema estatal de salud, donde se incluyen las ventajas de la lactancia materna; mediante una promoción de esta, al menos, de forma exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años.
- *Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Esta es la normativa que rige de manera directa a las servidoras públicas y reitera el derecho al periodo de maternidad estipulado en la Ley Federal del Trabajo y, sobre la lactancia materna indica que, durante los primeros cinco meses, a partir de la fecha de reanudación de labores, las madres tendrán derecho a un descanso extraordinario por cada tres horas de trabajo, en la inteligencia de que aquellas, con jornadas de seis horas y media o menos, disfrutarán de un solo descanso de media hora para alimentar a sus hijos, así como gozar del derecho al uso de un espacio adecuado donde pueden extraer su leche materna (artículo 43).

VI. Debate actual

Los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2018, en su apartado de Salud Materno Infantil, evidenciaron que la duración media de la lactancia materna es de 9.8 meses a nivel nacional, con lo que se observa un incremento respecto de 2014 (cuando era de 8.8 meses). Asimismo, se indica que hay 16 estados que superan la media nacional (entre ellos Jalisco) (INEGI, 2019), como se ve en la figura 1:

Figura 1



Nota: INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018. Base de datos. SNIEG. Información de Interés Nacional.

Resulta importante resaltar que, de los 6.5 millones de mujeres de quince a cuarenta y nueve años que dan leche materna a sus hijas o hijos y que reportaron haber tenido contacto piel a piel con su recién nacido, que dice ser durante un promedio de 9.8 meses, únicamente 12.9 por ciento proporciona lactancia materna exclusiva, es decir, que en los primeros seis meses de vida de su hija o hijo les dan leche materna sin incluir en la dieta otro alimento (INEGI, 2020).

México es un país que suele ir retrasado en el reconocimiento de derechos para su población; el caso de la lactancia materna no es la excepción. A nivel internacional existen al menos tres convenios de la OIT que son considerados la base y la línea por la que se deben instruir los Estados para atender el tema de la maternidad y la lactancia materna: Convenio N. 3 sobre la protección de la maternidad de 1919 (limita a dos descansos de 30 minutos en la jornada laboral a la madre trabajadora), el Convenio N. 103 relativo a la

protección de la maternidad de 1952 y el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad de 2000, (estos últimos dos Convenios retiran la limitante de los dos periodos) ninguno de ellos ratificado por el Estado mexicano.

Cabe señalar que en el propio Programa Sectorial Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se contempla fortalecer la promoción y protección y apoyo de la lactancia materna para fomentar la nutrición y la vida saludable de las niñas y los niños, mas no como el reconocimiento, uso y disfrute de un derecho humano (estrategia prioritaria 5.4, relativa a mejorar los servicios de salud y asistencia social para procurar el desarrollo bajo un enfoque integral y diferenciado de niñas, niños, adolescentes y jóvenes desde una perspectiva de derechos e igualdad de género) (Gobernación, 2020).

Sin embargo, la realidad es otra y cobra importancia la falta de actualización en la legislación doméstica en torno al derecho humano a la lactancia materna. México continúa con una perspectiva no progresista al contemplar desde una visión del siglo XX al artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, donde limita a la madre trabajadora en período de lactancia a dos interrupciones en su jornada laboral para la extracción de leche materna, la cual únicamente reconoce “hasta por el término máximo de seis meses”.

Si bien se han presentado iniciativas de ley tanto en la cámara baja como en el senado sobre la necesidad de actualizar y reconocer el derecho a la lactancia materna de la madre trabajadora por un tiempo de hasta 24 meses, estas no han sido analizadas y discutidas, situación que se replica en el ámbito estatal.

En dicha situación se encuentra el Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-050-SSA2-2018, para el fomento, protección y apoyo a la lactancia materna, el cual se presentó desde 2018, donde, si bien no reconoce este acto como derecho humano, sí reitera la importancia de que los y las niñas tienen derecho a recibir el mejor alimento desde su nacimiento; recalca que existe evidencia científica que demuestra que la práctica de la lactancia materna hasta los dos años reduce la mortalidad infantil de 55-84 por ciento (Federación, Diario Oficial de la Federación, 2018). Documento que está congelado, pues, según se advierte, se otorgaban únicamente 60 días naturales posteriores a su publicación para que se presentaran por escrito al respecto, han pasado aproximadamente mil días desde entonces y aún no se ha resuelto, esta norma oficial es el resultado de la reforma que en 2014 se realizó a la Ley General de Salud.

En el ámbito local, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, visión 2030, contempla siete objetivos, metas y proyectos estratégicos, encontrándose a la lactancia materna dentro del objetivo 6.4 Desarrollo social, donde se conciben políticas integrales a la primera infancia, que consiste en asegurar el desarrollo y crecimiento de niñas y niños en

Jalisco durante los primeros tres años de vida; así como la salud de las madres. Simultáneamente, busca garantizar el tratamiento y diagnóstico de enfermedades y padecimientos que afectan el bienestar físico y emocional de las mujeres. Esta estrategia se concentra supuestamente en mejorar y aumentar todos los servicios para garantizar una adecuada nutrición y sistema de cuidados que brinde los estímulos emocionales positivos requeridos en esta etapa. La política contempla los siguientes puntos de intervención: etapa final del embarazo, parto y puerperio saludables para la mamá gestante, lactancia materna, crecimiento y desarrollo del bebé, tratamiento y salud de la mujer, y crianza positiva, para atender a la misma se contempla la participación de la Secretaría de Salud, Secretaría del Sistema de Asistencia Social, Secretaría de Educación, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres y Secretaría General de Gobierno.

Esta administración estatal (2018-2024) presentó, dentro de las acciones conmemorativas, a la Semana Mundial de Lactancia Materna 2019 (SMLM), la política pública Integral “Jalisco por la Lactancia Materna” en la que señaló que, en coordinación con todas las instituciones del sector salud, órganos académicos, universidades, iniciativa privada, poder Judicial, poder Legislativo y sociedad civil, entre otras instituciones, lanzarían acciones a favor de la primera infancia. La estrategia contempla la conformación de la Red Estatal de Protección a la lactancia (salas de lactancia, lactarios, espacios amigables, promoción de la lactancia y capacitación); la nominación de hospitales públicos y privados “Amigos de la Niña y del Niño”,⁵² apoyo para incrementar el banco de leche materna que se encuentra en el Hospital Esperanza López Mateos, la gestión para que los espacios de este tipo que ya existen en el estado sean de acceso público y la apertura de al menos una sala de lactancia pública en los 125 municipios de Jalisco, entre otras acciones (Jalisco, 2019).

Asimismo, se ha puesto en práctica la política pública denominada “Los Primeros 1000 Días de Vida”,⁵³ presentada de manera oficial el 2 de diciembre de 2019. Al 31 de julio de 2020 se señaló que se habían entregado más de dieciséis mil cartillas de “Bebé en Camino”, instrumento que va dirigido a informar, orientar y dar seguimiento a las mujeres embarazadas y

⁵² Hasta el 23 de julio de 2021, la Secretaría de Salud Jalisco tenían contemplados dos hospitales más nominados, cuatro con autoevaluación arriba del 80 por ciento y 11 más en proceso de preparación. Información proporcionada por la Secretaría de Salud Jalisco mediante oficio DGSP/315/2021, como respuesta a la solicitud de transparencia folio 06193221.

⁵³ Generándose cuatro portafolios electrónicos, a saber: 1. Antes del embarazo, prepárate; 2. Embarazo y nacimiento, Empodérate; 3. Lactancia materna, aliméntalo con amor; y 4. Crecimiento y desarrollo, cuídalo con amor. *Ibidem*. Cfr. Primeros 1000 días de vida, en línea <https://primeros1000dias.jalisco.gob.mx/portafolios>

acompañarlas en la etapa de crianza y crecimiento de sus hijas e hijos (Jalisco G. d., 2020).

Cabe señalar que no hay resultados dignos de presumir, ya que la Secretaría de Salud Jalisco no puede corroborar que haya un compromiso si quiera por parte de la Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social, que coordina a las Secretarías de Salud, Educación, Asistencia Social, Igualdad Sustantiva, Cultura y Procuraduría Social. Ya que a dos años de haberse puesto en práctica la política pública Integral “Jalisco por la Lactancia Materna” únicamente se menciona se capacitó personal de distintas instituciones, sensibilización de autoridades (sin contar si quiera con el número de personas en estos rubros), difusión de material en video y gráfico para la población en medios masivos y redes sociales como Facebook y Twitter (sin evidencia alguna),⁵⁴ pláticas y talleres en pro de la lactancia en distintos centros de trabajo y unidades de salud (sin documentales que lo acrediten), seguimiento a los ayuntamientos para la atender esta política (sin contar con un número en torno al total de municipios que sí han acatado esta política estatal.⁵⁵

Según datos del Instituto Mexicano del Seguro Social, desde 2014 se trabaja para fortalecer la lactancia materna mediante el desarrollo de actividades de promoción a mujeres embarazadas o a quienes pretenden embarazarse, así como a las mujeres puérperas. En Jalisco, se tienen 12 hospitales certificados como amigos del niño y niña, donde el personal contribuye con los diez pasos de la lactancia materna a través de personal capacitado para la difusión de la información,⁵⁶ mientras que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en Jalisco señaló que, a 2020, se tienen lactarios en las oficinas de palacio federal y en las clínicas y hospitales de la delegación (Jalisco G. d., 2020).

Dentro de las acciones que se encuentran pendientes se advierte que, el 23 de agosto de 2019, un diputado integrante de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco presentó una iniciativa de decreto para reformar el artículo 43, párrafo II, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, adicionándose una fracción al artículo 56 de dicha ley, que conllevaría una reforma al artículo 105, numeral 1, fracción II, de la Ley de Salud del Estado de Jalisco.

⁵⁴ Situación que únicamente se aprecia en redes sociales oficiales durante una semana al año: la Semana Mundial de la Lactancia Materna.

⁵⁵ Información proporcionada por la Secretaría de Salud Jalisco mediante oficio DGSP/315/2021

⁵⁶ Sin embargo, las propias Leyes de estos institutos comprometen al estado a dar “la ayuda en especie” es decir de proporcionar sucedáneos de la leche materna (formula) para aquellas madres que lo requieran, dejando de lado la importancia de prevenir esta situación, es decir de brindar una adecuada capacitación a su personal, para que este transmita seguridad y conocimientos a las madres.

La finalidad de esta iniciativa (que también se encuentra congelada) es que, en los ámbitos laborales públicos, las madres trabajadoras cuenten con espacios adecuados e higiénicos para extraer su leche, conservarla y, en su oportunidad, dársela a sus bebés, así como fomentar la protección de la maternidad y la lactancia, espacios conocidos como lactarios o salas de lactancia. Cobra mayor importancia el hecho de que esta iniciativa reconoce como periodo de lactancia “hasta por el término de dos años”.

En la SMLM 2021, el secretario de Salud Jalisco aseguró que se contaba con 31 espacios amigables con la lactancia y salas de lactancia tanto en instituciones públicas como privadas, incluidas escuelas, y que el estado tenía siete grupos de la sociedad civil trabajando a favor de la lactancia materna (SSJ, 21); sin embargo, las cifras no son nada alentadoras, pues dos años atrás se habían comprometido a colocar al menos un lactario en cada municipio (Jalisco cuenta con 125 entidades municipales).⁵⁷

Han pasado dos años de que se dio a conocer el inicio de estas políticas públicas por parte del Ejecutivo del estado, donde, si bien su aplicación pudo haberse visto mermada con la pandemia por el SARS-COVID-19,⁵⁸ lo cierto es que las madres en periodo de lactancia, trabajadoras del servicio público también sufrieron discriminación durante esta pandemia, en virtud de que la ley únicamente las reconocía como grupo vulnerable solo si se encontraban dentro del periodo de lactancia materna establecida en la ley, es decir, durante los primeros seis meses, se dejaron de lado a aquellas madres que han pasado prácticamente toda la contingencia con una lactancia materna prolongada sin que se les considere dentro de un grupo vulnerable ni mucho menos se les reconozca y garantice el derecho humano a la lactancia materna del binomio.

Para corroborar la situación actual en la que se encuentran las madres servidoras públicas en periodo de lactancia materna, solicité mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) a las diversas entidades que integran la administración pública de Jalisco datos que aportaran la situación actual de las madres servidoras públicas de Jalisco.

⁵⁷ Dentro de las actividades del SMLM 2021 se realizaron seis conferencias virtuales relacionadas con el tema, y se implementó un “Lechetón” con el objetivo de recaudar 25 litros de leche humana, que sería destinado a niñas y niños prematuros, cuyas madres, por razones médicas, no estén en posibilidad de amamantar y un “frascotón” para recolectar frascos especiales que puedan ser utilizados en la donación de leche materna. Véase <https://ssj.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/10017>

⁵⁸ La propia Secretaría de Salud señala que por la pandemia muchas actividades presentaron un receso obligatorio, siendo la más afectada la inauguración de salas de lactancia o lactarios, y que se enfocaron a preservar los espacios “amigables para la lactancia” que ya se tenían, siendo esto 32 espacios activos a julio de 2021. Información proporcionada por la Secretaría de Salud Jalisco mediante oficio DGSP/315/2021

Las solicitudes de información se realizaron conforme al organigrama oficial que se encuentra publicado en la página del Gobierno del Estado de Jalisco (Jalisco G. d., 2019). Y para mayor detalle se colocaron las respuestas de sus respectivos órganos en la tabla 1.

Tabla 1

N.	Dependencia	Incapacidades o licencias por gravidez (maternidad) del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2020.	Cuenta con Sala de lactancia/Lactario	Cuenta con certificación en la Norma Mexicana NMX-025-SCFI-2015
1	Agencia de Energía del Estado de Jalisco	0	No	No
2	Agencia de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	0	No	No
3	Agencia Estatal de Entretenimiento Jalisco	0	No	No
4	Agencia Integral de Regulación de Emisiones	0	No	No
5	Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos.	0	No	No
6	Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales de Jalisco	0	No	No
7	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	7	Sí	Sí (Desde 2015)
8	Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco (C5 Jalisco)	2	No	No
9	Congreso del Estado de Jalisco	38	Sí	No
10	Contraloría del Estado	5	Sí	No
11	DIF Jalisco	79	Sí	No
12	Instituto Jalisciense de la Vivienda	1	No	NO
13	Instituto de Planeación y Gestión	0	No	No

	del Desarrollo del AMG (Imeplan)			
14	Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco	22	Sí	No
15	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	6	No	No
16	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI)	7	No	No
17	Procuraduría de Desarrollo Urbano	0	No	No
18	Secretaría de Administración	14	No	No
19	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	6	No	No
20	Secretaría de Educación Jalisco	Delegación Ocotlán: 201 Delegación Altos Norte: 271 Delegación Norte: 75 Delegación Centro 1 (Guadalajara): 0 Delegación Centro 2: No se tiene registro en 2019 se suscitó un incendio y no hay documentales sobre lo solicitado Delegación Centro 3 (Tlaquepaque):1 Delegación Occidente: 0 Delegación Cierre de Amula: 76 Delegación Lagunas: 46 Delegación Sur: 75 Delegación Costa Sur: 22	Ninguna delegación o subdelegación regional, ni escuela o centro de trabajo dentro del territorio cuenta con sala de lactancia Únicamente los centros de desarrollo infantil cuentan con lactario, sin embargo, solo hay 14 activos en todo el estado.	No
21	Secretaría de Gestión Integral del Agua	0	No	No

22	Secretaría de Hacienda Pública	46	No	No
23	Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	2	Sí	No
24	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	2	Sí	No
25	Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología.	1	Sí	No
26	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	6	No	No
27	Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	3	No	No
28	Secretaría de Trabajo Y Previsión Social	16	Sí	No
29	Secretaría de Transporte	99	No	No
30	Secretaría de Turismo	1	Sí	Sí
31	Servicios de Salud Jalisco	28	Si	No
32	Sistema de Tren Eléctrico Urbano	21	Sí (Uno para usuarias y otro para trabajadoras)	No
33	Sistema Jalisciense de Radio y Televisión	1	No	No
34	Supremo Tribunal de Justicia	52	No	No
35	Tribunal de Arbitraje y Escalafón	9	Sí	No
36	Tribunal de justicia Administrativa	4	No	No

Nota: Elaboración propia mediante las repuesta otorgadas vía PNT.

Los datos que otorga la tabla 1 representan la realidad de las servidoras públicas en periodo de lactancia, quienes, durante el periodo de 2018 a 2020, fueron aproximadamente 1 245 mujeres (en realidad fueron aproximadamente 3 022, como se señalará en los siguientes párrafos, con las correspondientes omisiones de la SEJ) que laboran en al menos estas 36 dependencias las que presentaron licencias o incapacidades por gravidez, lo

que significa que un porcentaje de estas mujeres pudo haber interrumpido la lactancia materna por no contar con un lactario o sala de lactancia en su lugar de trabajo, pues solo 13 dependencias señalaron contar con un especial al respecto.⁵⁹

Con los datos expuestos se advierte que las dependencias que más incapacidades o licencias por maternidad han tenido del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2020, son las que irrisoriamente no cuentan con una sala de lactancia, a saber: Secretaría de Educación Jalisco (supuestamente 767), Secretaría de Hacienda Pública (46), Supremo Tribunal de Justicia (52) y Secretaría de Transporte (99). Cabe señalar que algunas de las respuestas de las autoridades fundamentaban la carencia de lactario bajo el argumento de que la Ley Federal del Trabajo señala que las mujeres servidoras públicas en periodo de lactancia materna pueden reducir una hora su jornada laboral (únicamente durante los primeros seis meses); sin embargo, quienes hemos tenido la dicha de ser madre y de haber gozado de una lactancia materna exitosa, sabemos que la reducción de una hora resulta insuficiente, que el no extraer leche de tus pechos a tiempo (al menos cada tres horas) puede desencadenar una afectación a la salud de la mujer (mastitis),⁶⁰ aunada a la vulnerabilidad en la que se deja al recién nacido al privarle de este derecho humano.

Mención especial para la Secretaría de Educación Jalisco, quien, según los datos ofrecidos por sus direcciones, delegaciones y sub delegaciones regionales, fueron aproximadamente 767 mujeres las que se presentaron en este periodo con licencia por gravidez; sin embargo, el enlace de la Dirección General de Personal señaló que las cifras oficiales de la SEJ respecto a las maestras en este rango eran de 2 544, según los siguientes datos en la tabla 2:

Tabla 2

Año	Régimen Estatal	Régimen Federal	Total
2018	356	401	757
2019	384	539	923

⁵⁹ Sorprendentemente varias dependencias contestaron que no contaban con un lactario, sin embargo, señalaron contar con sanitarios y/o comedores los cuales las madres trabajadoras podían emplear para llevar a cabo esta “práctica”. Lo anterior evidencia no solo la falta de compromiso sino también la falta de entendimiento y solidaridad en torno a este derecho humano.

⁶⁰ La mastitis es una afección inflamatoria del pecho, que puede acompañarse o no de infección. Habitualmente se asocia con la lactación, así que también se la conoce como mastitis de la lactación o mastitis puerperal. Ocasionalmente, puede ser mortal si se trata inadecuadamente. El absceso mamario, una colección de pus localizada dentro de la mama es una complicación grave de la mastitis. Estas afecciones constituyen una carga considerable de enfermedad e implican costos substanciales. Véase OMS, Mastitis, causas y manejo.

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66925/WHO_FCH_CAH_00.13_spa.pdf;sequence=1#:~:text=La%20mastitis%20es%20una%20afecci%C3%B3n,o%20mastitis%20puerperal%20\(1\).](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66925/WHO_FCH_CAH_00.13_spa.pdf;sequence=1#:~:text=La%20mastitis%20es%20una%20afecci%C3%B3n,o%20mastitis%20puerperal%20(1).)

Nota: Información proporcionada por el en el oficio 613/65A/2021 de la SEJ, dentro del Expediente CDS/SA/1689/2021 integrado por la Unidad de Transparencia de la Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social.

Cabe destacar que la SEJ no solo cuenta con mujeres trabajadoras que tienen nombramiento de personal docente (maestras), sino que también posee una plantilla amplia de trabajadoras que laboran en actividades administrativas, jurídicas, directivas y de intendencia, dentro de sus múltiples instalaciones localizadas en el AMG (como lo son la torre de Educación - edificio B y C, edificio “Ávila Camacho”, edificios de av. Central Guillermo González Camarena) situación que no visibiliza dicha dependencia, pues se le preguntó si dentro de estas instalaciones se contaba con lactario; sin embargo, su respuesta fue carente de toda lógica, pues indicó que las madres trabajadoras de dichos edificios de la SEJ (así como cualquier otra mujer que lo requiera) podían hacer uso del correspondiente lactario que se encuentra en todos y cada uno de los centros de desarrollo infantil (Cendi)⁶¹, los cuales disponen del espacio especial para las madres en calidad de lactantes (a excepción del hospicio cabañas) (SEJ, 2021). Ello no es acorde con la competencia que se le atribuye a esta dependencia⁶² de promover los principios de equidad y no discriminación entre las personas, así como vigilar la observancia de tales valores al interior de la secretaría y de los planteles educativos a su cargo.⁶³

Es necesario evidenciar que de las dependencias involucradas en este estudio solo la Auditoría Superior del Estado de Jalisco y la Secretaría de Turismo se han certificado en la Norma Mexicana NMX-025-SCFI-2015 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres, la cual, si bien es un

⁶¹ Son los Centros de Atención Infantil (CAI) también conocidos como Cendi, y son los planteles educativos en los que se ofrece el nivel de educación inicial, que forman parte de la educación básica, los cuales pertenecen directamente a la Secretaría de Educación Federal. Destaca que, dentro del listado oficial, únicamente se encuentran 12 Centros en todo el estado, de los cuales solo 9 están activos. Por lo que la respuesta de la SEJ en torno a que las madres trabajadoras de la dependencia pueden hacer uso de estas instalaciones resulta fuera de toda realidad. Cfr. <https://portalsej.jalisco.gob.mx/micrositios/wp-content/uploads/2021/05/DIRECTORIO-DE-CENDI.pdf> y http://indicadores.sej.gob.mx/escuelas/oficial_particular.htm

⁶² La invisibilidad de las madres trabajadoras en periodo de lactancia dentro de la SEJ es una responsabilidad compartida, pues dentro de las atribuciones comunes de los subsecretarios, direcciones generales de planeación, de programas estratégicos, de delegaciones regionales y de direcciones generales, proponer al secretario en conjunto con la Subsecretaría de Administración modificaciones a la estructura de las Unidades Administrativas a su cargo. Facultades que se encuentran señaladas en el propio Reglamento Interno de la SEJ, en línea <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Reglamentos/Reglamento%20Interno%20de%20la%20Secretaría%20de%20Educación%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf>

⁶³ Véase artículo 23, fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

mecanismo de adopción voluntaria, es una de las normas más recientes y actualizadas que intentan garantizar prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, donde, históricamente, la maternidad y la lactancia materna son sinónimos de discriminación y tabús.

VII. Conclusiones

La situación actual de las mujeres servidoras públicas de Jalisco durante el periodo de lactancia dista mucho del discurso de las autoridades. Han pasado 24 meses de la publicación de las políticas públicas que ha intentado dirigir la administración actual mediante su programa “Jalisco por la Lactancia Materna”; y los resultados prácticamente han sido mínimos, por lo que aún se tiene una deuda con las propias mujeres que son servidoras públicas para que la promoción de la lactancia materna se considere efectiva. Considero que debe abordar las barreras a las que se enfrenta la mujer al regresar al ámbito laboral y generar políticas públicas o dar trámite a las iniciativas que promuevan y busquen blindar el derecho humano a la lactancia materna, al menos, por los primeros 24 meses de vida del recién nacido, y crear las facilidades legales, de infraestructura y de capacitación para que el término o finalización del periodo de lactancia sea únicamente decisión del binomio y no una situación externa la que amenace o ponga en perplejidad esta acción de amor.

El Estado mexicano tiene una deuda con las madres trabajadoras para atender y garantizar este derecho humano, la lactancia materna es tema de análisis y discusión solo una semana al año (la primera semana de agosto es identificada como la Semana Mundial de la Lactancia Materna)⁶⁴ el resto del tiempo no es tema de atención prioritaria.

He evidenciado cómo se mantiene una visión del siglo XX y no se ha buscado actualizar la normativa federal para crear un efecto dominó y, paulatinamente, se genere una constante evolución y actualización en la materia, bajo el entendido de que no solo se garantizaría el derecho humano a la lactancia materna, sino que se invertiría en el derecho a la salud y bienestar (del binomio), al desarrollo, al medioambiente y de contar con una legislación acorde para las madres trabajadoras, se reducirían las desigualdades en el ámbito laboral y se propicia un ambiente de igualdad de género.

La responsabilidad no solo es federal, sino compartida, pues Jalisco cuenta con la posibilidad de atender de manera progresista el tema y buscar que el poder Legislativo dé trámite y certeza jurídica a las madres servidoras

⁶⁴ Resultado de los movimientos sociales en defensa por la lactancia materna, se instauró en 1992 por la UNICEF.

públicas en periodo de lactancia, al analizar, discutir y votar las iniciativas que se presenten sobre la cuestión. Asimismo, el poder Ejecutivo debe hacer públicos los resultados de su programa y no hacerlo solo siete días al año (durante la SMLM), los proyectos requieren de un buen diseño, funcionamiento, manutención y coordinación intersectorial y que interactúen entre sí desde el nivel municipal hasta el nacional. Deben facilitar la participación de la sociedad civil, incluidas organizaciones profesionales, se necesita tener metas monitoreables que permitan evaluar las políticas públicas y se precisa visibilizar la materia mediante campañas mediáticas de larga duración y no solo durante la SMLM. Así como la creación de una coordinación estatal de lactancia materna y bancos de leche (ya que solamente se tiene el ubicado en el Hospital Esperanza López Mateos).

La realidad de las madres-servidoras públicas en periodo de lactancia en Jalisco requiere de una discusión y atención urgente. Es bien sabido que muchas madres que reanudan su actividad laboral abandonan la lactancia materna de forma parcial o total porque no tienen tiempo suficiente o no disponen de instalaciones adecuadas para dar el pecho o extraer y recoger la leche, tal y como ha quedado evidenciado con la falta de lactarios en dependencias públicas. Cabe recordar que es un derecho el atender a este grupo de madres, que necesitan tener en su trabajo un lugar seguro, limpio y privado para poder amamantar a los hijos (que establezca las condiciones que garanticen su salud, crecimiento y desarrollo integral), por lo que es indispensable adaptar las condiciones laborales mediante el trabajo a tiempo parcial, las guarderías en el lugar donde se labora o cerca de él y la implementación de lactarios, entre otras medidas de protección, apoyo y promoción.

VIII. Referencias Bibliográficas

- Aguilar C, M. J. (2005). Lactancia Materna. En M. J. Aguilar C, *Lactancia Materna*. Madrid: Elsevier.
- Federación, D. O. (05 de diciembre de 1960).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_055_05dic60_ima.pdf
- Federación, D. O. (31 de diciembre de 1974). *Diario Oficial de la Federación*.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_079_31dic74_ima.pdf
- Federación, D. O. (02 de mayo de 2018). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de PROY-NOM-050-SSA2-2018, Para el fomento, protección y apoyo a la lactancia materna.

- https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5521251&fecha=02/05/2018
- Gobernación, S. d. (17 de agosto de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598474&fecha=17/08/2020
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (29 de abril de 2019). *Principales resultados de la ENADID 2018*. Obtenido de ENADID 2018:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/nota_tec_enadid_18.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (07 de mayo de 2020). *Estadísticas a propósito del día de la madre*. Comunicado de prensa núm. 209/20:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/madre2020_Nal.pdf
- Secretaría de Salud Jalisco (31 de julio de 2019). *Presentan Política Pública Integral “Jalisco por la Lactancia Materna”*
<https://ssj.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/8603>
- Gobierno del Estado de Jalisco (30 de enero de 2019). *Organigrama*
<https://www.jalisco.gob.mx/es/file/organigrama>
- Gobierno del Estado de Jalisco (31 de julio de 2020). *Lactancia materna no debe suspenderse ante pandemia por COVID-19*.
<https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/108858>
- Organización Internacional del Trabajo (2000). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de C183. Convenio sobre la protección de la maternidad.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183#:~:text=MADRES%20LACTANTES&text=La%20mujer%20tiene%20derecho%20a,la%20lactancia%20de%20su%20hijo.&text=Estas%20interrupciones%20o%20la%20reducci%C3%B3n,trabajo%20y%20remun
- Organización Internacional del Trabajo (2000). *Recomendación 191 sobre la protección de la maternidad*. OIT.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R191
- Organización Mundial de la Salud (02 de mayo de 2021). *OMS-Nutrición*. Obtenido de Lactancia materna exclusiva.
https://www.who.int/nutrition/topics/exclusive_breastfeeding/es/
- Organización de las Naciones Unidas (22 de noviembre de 2016). *La lactancia materna debe considerarse como una cuestión de derechos humanos para bebés y madres*. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2016/11/1368931>

- Organización Panamericana de la Salud (31 de julio de 2019). *OPS insta a implementar leyes para proteger la maternidad y apoyar a las mujeres a amamantar en el lugar de trabajo*. OPS.
https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15346:maternity-protection-laws-must-be-implemented-throughout-the-americas-to-protect-breastfeeding-mothers-in-the-workplace&Itemid=1926&lang=es
- Ramírez-Gómez, K. E.-P. (2017). Fonoaudiología y lactancia humana. *Revista de la Facultad de Medicina-Colombia*, 297-304.
- Organización Mundial de la Salud (2003). *Estrategia Mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño*. OMS.
https://www.who.int/nutrition/publications/gs_infant_feeding_text_spa.pdf
- Solorio, C. (s.f.). *La Protección de la Maternidad por la Seguridad Social, Servicio de Planificación, Desarrollo y Normas*. Obtenido de Departamento de Seguridad social. OIT:
http://www.redsegsoc.org.uy/1_Maternidad.htm
- Organización Mundial de Trabajo (1919). *Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3)*.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C003
- Organización Mundial del Trabajo (1921). *Recomendación N. 12 sobre la protección de la maternidad en mujeres de agricultura*.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R012
- Organización Mundial del Trabajo (1944). *Recomendación 67*. Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R067
- Organización Mundial del Trabajo (1944). *Recomendación 69*. Recomendación sobre la asistencia médica.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R069
- Organización Mundial del Trabajo (1952). *Convenio 102*. Convenio sobre la seguridad social.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- Organización Mundial del Trabajo (1952). *Convenio 103*. Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado).
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C103

Organización Mundial del Trabajo (1952). *Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

Organización Mundial del Trabajo (1958). *Convenio 111*. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación).

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

Capítulo IX

Derechos humanos el camino posible hacia el desarrollo sostenible

Sumario: *I. Introducción. II. La pobreza, obstáculo para el goce efectivo de los derechos humanos. III. El derecho internacional de los derechos humanos y el combate a la pobreza. IV. Los derechos humanos, el camino posible hacia el desarrollo sostenible para todas las personas. V. Conclusiones. VI. Referencias bibliográficas.*

Judith Claudia Rodríguez Zúñiga⁶⁵

La pobreza no está escrita en los astros
Eduardo Galeano

I. Introducción

La pobreza y la desigualdad, al igual que sus efectos en distintas regiones y grupos de población, han sido objeto de numerosos estudios e investigaciones; sin embargo, la pandemia por COVID-19 ha sido un parteaguas tanto en este análisis como en las respuestas que se demandan de los gobiernos para salvaguardar la salud de sus nacionales, al tiempo de mantener a “flote” sus respectivas economías.

No obstante, en diversos espacios se ha insistido en que los impactos de la COVID-19 afectan en mayor medida a las personas en situación de vulnerabilidad, ello pone en riesgo las acciones que, desde la comunidad internacional, se han impulsado en los últimos años para reducir la pobreza y las brechas de desigualdad, a fin de transitar hacia un desarrollo sostenible.

Actualmente, enfrentamos una crisis sin precedentes en los últimos años suscitada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), que ha tenido repercusiones importantes en lo económico, político, social y medioambiental, al tiempo de recordarnos los problemas preexistentes, como la pobreza y la desigualdad, que le impone al Estado importantes retos en salud, educación, trabajo y el goce de distintos derechos.

⁶⁵ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, y máster en Estado de Derecho, Democracia y Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá. Cuenta con amplia experiencia laboral en el sector público, actualmente labora en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En las décadas recientes, desde la comunidad internacional, se han implementado distintos esfuerzos para avanzar hacia la prosperidad, mantener la paz y lograr una vida digna para todas las personas en el planeta; no obstante, la situación actual obliga a reflexionar respecto al camino que se debe seguir hacia un efectivo desarrollo sostenible.

Este trabajo quiere aportar a esa reflexión, reconocer que la pobreza y la desigualdad son causa y efecto de violaciones de los derechos humanos y, por ende, los Estados están obligados a atenderlos, según su propio orden jurídico nacional y el derecho internacional de los derechos humanos; sin embargo, también es pertinente examinar otras condiciones ineludibles que deben implementarse en la gestión pública, de lo contrario, difícilmente se lograrán los objetivos que se plantean sea en los propios planes y programas nacionales, así como en aquellos regionales o internacionales.

II. La pobreza, obstáculo para el goce efectivo de los derechos humanos

La pobreza tiene impactos diferenciados entre regiones y grupos poblaciones, si bien, en algún momento, se pensaba como un problema que concernía solo a los Estados afectados, en las últimas décadas, su análisis y discusión se integró en la agenda pública en distintos niveles y, desde el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados han asumido obligaciones concretas, a fin de proteger a aquellas personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Al respecto, los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) establecieron metas específicas para erradicar la pobreza y combatir el hambre. Basta recordar que, previo a la pandemia por COVID-19, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señalaba que 783 millones de personas vivían con 1,90 dólares diarios, es decir, por debajo del umbral de pobreza internacional.

A nivel regional, el panorama no era muy alentador, en 2019 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) expresó que la pobreza y la pobreza extrema aumentó 0,7 y 0,9 puntos porcentuales, respectivamente, además de observar un incremento de las brechas entre hombres y mujeres, pues la pobreza aqueja mucho más a este último grupo poblacional (Cepal, 2021).

En México, en 2018, conforme a datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 52.4 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 9.3 millones en pobreza extrema.

¿Qué implicaciones tiene referirse a personas en pobreza y pobreza extrema? De manera previa, sería importante resaltar que han surgido distintas posiciones respecto a la conceptualización de la pobreza y cómo medirla, de ello da cuenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, publicado en 2017.

La CIDH identifica dos enfoques principales en relación con la pobreza, el primero de ellos, el enfoque monetario, mide la insuficiencia de los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de bienes y servicios mínimos, es decir, una persona está en pobreza, si no cuenta con los recursos para acceder a los bienes materiales que necesita. El Banco Mundial ha implementado este enfoque, al referir el número de personas que viven con menos de 1,90 dólares diarios.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también adopta un enfoque monetario; Cepal, por su parte, utiliza la denominada “línea de pobreza”, es decir, considera en su estimación de la pobreza si el ingreso por habitante es inferior al monto mínimo necesario que le permita satisfacer sus necesidades esenciales. Estas mediciones ejemplifican que el ingreso de las personas puede resultar en un indicador de su situación de pobreza o no. A diferencia del primero, el segundo enfoque, considera a la pobreza como la falta de capacidad básica para vivir una vida con dignidad, definición que supone una conceptualización multidimensional. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha adoptado este enfoque, para tal efecto implementó un índice de pobreza multidimensional, que identifica múltiples carencias a nivel de hogares y personas en los ámbitos de salud, educación y calidad de vida.

En México, Coneval identifica la pobreza como intersección de dos perspectivas, el bienestar económico y los derechos sociales; bajo esta medición, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos, uno de sus derechos y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de sus necesidades; en cambio, las personas en situación de pobreza extrema presentan tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria.⁶⁶

Es posible advertir que, al referirme a personas en situación de pobreza o pobreza extrema, en especial, desde un enfoque multidimensional, conlleva revisar las omisiones o acciones generadas desde el Estado, que impiden a las personas contar con un ingreso digno, gozar de un derecho, ya sea porque las

⁶⁶ Conjunto de alimentos cuyo valor monetario sirve para construir la línea de pobreza extrema por ingresos. Estos últimos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

condiciones para tal efecto no han sido generadas, como puede ser la disponibilidad de empleos decentes o por las desigualdades estructurales y sistémicas de orden social, político, económico y cultural que, en opinión de la CIDH, profundizan aún más la pobreza y que los Estados tienen la obligación de atender.

Asimismo, si se considera que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la ONU entiende a la pobreza como una categoría “humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel adecuado y de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (CIDH, 2017), se puede afirmar que están limitadas las posibilidades de desarrollo individual y colectivo al restringir la libertad y capacidad de acción, de exigir la protección y cumplimiento de los derechos, además de que puede tener graves repercusiones para la salud, vida o integridad; en el ámbito colectivo, restringe la participación en la toma de decisiones en asuntos públicos, lo cual también afecta a la democracia y el Estado de derecho, por ello, la situación de pobreza implica una violación de los derechos humanos con responsabilidad para los Estados.

La pandemia por COVID-19 y su impacto en México

En el informe *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México* (Coneval, 2020) se exponen algunas condiciones del entorno que prevalecía previo a la pandemia, además de la situación de pobreza, en el país hay una fuerte dependencia a los ingresos laborales,⁶⁷ alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares en las personas, problemas de acceso al agua y de hacinamiento y un considerable porcentaje de personas con carencias sociales, entre ellas, el acceso a la seguridad social (57.3 por ciento), a la alimentación (20.4 por ciento) y a los servicios básicos de la vivienda (19.8 por ciento).⁶⁸

Adicionalmente, y a partir de los distintos análisis efectuados, se advierte la prevalencia de un sistema de salud fragmentado, con insuficiencia de personal, recursos e infraestructura, al igual que una estructura educativa que no responde a las necesidades del alumnado, en especial, de aquel en

⁶⁷ Conforme a datos del Coneval el ingreso por trabajo subordinado e independiente representa más de 50 por ciento del ingreso corriente total de los hogares en cada uno de los deciles de ingreso

⁶⁸ El 5 de agosto de 2021, el Coneval presentó las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020, en estos años, el porcentaje de la población en situación de pobreza paso de 51.9 a 55.7 millones de personas; mientras que el número de personas en pobreza extrema aumentó de 8.7 a 10.8 millones de personas. La información puede consultarse en su totalidad en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

condiciones de desventaja o vulnerabilidad, como pueden ser las personas con discapacidad, migrantes e indígenas.

Por otra parte, conforme al análisis efectuado por Hernández Bringas (2021) del perfil sociodemográfico de la población que más resintió los efectos de la COVID-19, los resultados obtenidos ilustran la interacción de diversas condiciones de las personas que les colocan en un estado de indefensión y reafirman a la pobreza como un obstáculo para el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Este autor identifica las diferencias que existen entre los ámbitos urbanos y rurales; sin embargo, advierte que, a pesar de que los primeros se caracterizan por la prevalencia de una mejor infraestructura y accesibilidad a las instituciones médicas, en aquellos municipios urbanos, donde hay un gran porcentaje de pobreza, las oportunidades de acceso no son equitativas; en el caso de municipios semiurbanos y rurales con un alto porcentaje de pobreza, además del escaso o nulo acceso a servicios de salud, las personas presentan una situación crítica del estado nutricional y de salud; se observó una estrategia inequitativa en la realización de pruebas diagnósticas de COVID-19, a mayor pobreza en los municipios, menos pruebas se hacen y concluye que “en los municipios pobres el subregistro de casos positivos y de muertes puede ser considerable” (Hernández, 2021).

En el caso de municipios indígenas, la situación es aún más desalentadora respecto de los municipios rurales, pues “los niveles de contagio y mortalidad son muy altos y la letalidad⁶⁹ es la mayor registrada entre los municipios de México” (Hernández, 2021).

Adicionalmente y, a partir de su investigación, concluye que la letalidad es mayor cuanto más grande es la pobreza; la movilidad durante la contingencia sanitaria disminuyó mucho en aquellos lugares que sufren carencias significantes; asimismo, hay una afectación mayor a la población con menor escolaridad (primaria), estas situaciones pueden deberse a diferentes aspectos, como las personas que no pueden dejar de laborar, la búsqueda de ingresos para satisfacer las necesidades elementales de la familia ante el cierre de actividades e incluso que, derivado de la situación precaria que enfrentan muchas personas, sus posibilidades de seguir estudiando se ven coartadas, en consecuencia, el nivel de escolaridad que se reporta es el elemental.

Ello demuestra que hay una relación causa efecto, incluso bidireccional, entre pobreza y derechos humanos, la primera trae consigo la violación de un conjunto de derechos humanos (salud, educación, alimentación, vivienda digna y decorosa, entre otros) al tiempo que, la

⁶⁹ Este indicador se refiere al número de defunciones por cada 100 positivos de COVID-19.

imposibilidad de un efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos, limita a las personas en mejorar su situación socioeconómica, convirtiéndose en un ciclo que se mantiene incluso entre generaciones.

También es necesario reconocer que la desigual distribución de la riqueza y la clase social a la que pertenecen las personas también determina sus condiciones de vida, por lo que no basta una cuestión aspiracional o la voluntad para “salir adelante” o superar la pobreza.

La desigualdad es una violación a la dignidad humana porque deniega la posibilidad de que todos los seres humanos desarrollen sus capacidades. La desigualdad toma muchas formas y surte muchos efectos: muerte prematura, mala salud, humillación, sujeción, discriminación, [...] estrés, inseguridad, angustia... (Hernández, 2021).

Lo expuesto reafirma el papel del Estado en la consecución del desarrollo pleno de las personas, contar con instituciones sólidas, programas y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, recursos públicos suficientes y acciones progresivas contundentes para lograr la mayor protección y garantía de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), resulta fundamental.

Por tal motivo, si bien en los últimos meses la discusión en relación con la COVID-19 se ha centrado, principalmente, en la respuesta del Estado para atender la contingencia sanitaria e incrementar la vacunación, es crucial que, paralelamente a estas acciones, se adopten medidas para paliar los impactos de la pandemia en la economía, el empleo, el bienestar y el ejercicio de los derechos humanos, en especial, de los DESCA.

El análisis efectuado por el Coneval prevé un incremento en el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos, un aumento en la tasa de desempleo y de personas que no podrán adquirir una canasta alimentaria con su ingreso laboral, aunado a ello, y conforme a datos de la Cepal, expresa que uno de los sectores más afectados serán las mujeres, esta situación se reafirma a partir de los datos emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a propósito del Día Internacional del Trabajo, al señalar que, en 2020, dos de cada tres personas que salieron de la fuerza de trabajo y no retornaron a ella fueron mujeres.

Esta situación no es exclusiva de México, de acuerdo con Cepal, América Latina y el Caribe enfrentaron la pandemia en una posición más débil respecto a otros lugares del mundo, y anticipó un aumento del desempleo y subempleo, la reducción de salarios, menor acceso a la protección social, disminución en el consumo de bienes y servicios ante la pérdida de ingresos laborales, además de ser coincidente en que las personas con problemas de salud subyacentes, mayores, subempleadas, trabajadoras,

mujeres, jóvenes desempleados y trabajadores migrantes enfrentan condiciones de desigualdad significantes.

¿Cuál es la ruta que tendrían que implementar los Estados para transitar hacia una recuperación sostenible postpandemia?, ¿cómo atender los problemas existentes paralelamente con aquellos que se han agravado por la COVID-19?

III. El derecho internacional de los derechos humanos y el combate a la pobreza

El derecho internacional de los derechos humanos contempla distintos instrumentos declarativos, vinculatorios u orientadores respecto de las obligaciones que tienen los Estados en relación con la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos para todas las personas.

Ámbito Internacional

A manera de recordatorio, la Declaración Universal de Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conforman la Carta Internacional de los Derechos Humanos y, en conjunto con los siguientes instrumentos internacionales, componen un grupo básico de ordenamientos en derechos humanos:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

No obstante, la comunidad internacional ha adoptado otros instrumentos que amplían la protección de otros derechos o que responden a los problemas que surgen; por ejemplo, los convenios emitidos por la Organización Internacional del Trabajo en relación con el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Destacaré tres instrumentos del ámbito internacional o anteriormente identificado como universal, en particular: la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, adoptada por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 41/128, el 4 de diciembre de 1986; los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11, y la Observación General Núm. 3 del Comité DESC.

De la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* pueden destacarse algunos elementos relevantes; en principio, se reconoce al desarrollo como un derecho individual y colectivo; alude a un proceso integral y global en la esfera económica, social, cultural y política; tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de las personas.

Otro aspecto fundamental es que coloca en el centro del desarrollo a las personas, les reconoce un papel activo mediante una participación libre y significativa, además de ser beneficiarias, principales, a partir de una distribución justa de los productos que derivan del desarrollo.

Asimismo, en su artículo 8, establece la obligación de los Estados de:

adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizar[án], entre otras cosas, 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 de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales (ONU, 1986).

En opinión del relator especial sobre el Derecho al Desarrollo, el éxito del marco de desarrollo debía ponderarse, posterior a 2015:

desde una perspectiva que desvíe la atención de los indicadores económicos hacia el bienestar general de las personas y el cumplimiento de sus derechos humanos. Solo cuando las personas tienen acceso a la educación, cuando se les permite trabajar en una profesión de su elección y en condiciones de trabajo decentes y dignas, cuando tienen acceso a servicios financieros, atención médica y vivienda, y cuando pueden participar de manera plena y equitativa en la formulación de políticas que rigen sus vidas son capaces de lograr un desarrollo verdadero y sostenible” (ONU, 2018).

El derecho al desarrollo supera la conceptualización estrictamente económica, por ende, el pleno goce de este derecho debe juzgarse desde una perspectiva sustentada en el bienestar general de las personas y el cumplimiento de la totalidad de sus derechos humanos.

Por ende, los esfuerzos de distintos organismos por transitar de un enfoque monetario a uno multidimensional para medir la pobreza son un paso primordial, pues esa circunstancia permitirá implementar medidas específicas para hacer efectivos los derechos humanos, observando su contenido esencial⁷⁰ (mínimo indispensable al cual está obligado el Estado) y los estándares relacionados con la idoneidad, accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad, en especial, de los DESCAs.

Posterior a la emisión de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, se adoptó el concepto de desarrollo sostenible, el cual se define como la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, s.f.), que trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el social y la protección del medio ambiente.

Estimo que la conceptualización de un desarrollo sostenible no se contrapone con la visión de desarrollo prevista en la declaración, particularmente, por la interdependencia e indivisibilidad que caracterizan a los derechos humanos; igualmente, es evidente que la conservación y protección de los recursos es decisiva cuando la subsistencia de la población en general depende de estos.

En lo que concierne a los *Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, consideran que el enfoque de derechos humanos proporciona un marco para erradicar la pobreza a largo plazo, partiendo del reconocimiento de las personas que viven en ella como titulares de derechos y agentes de cambio.

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación, busca fortalecer las capacidades de los gobiernos para respetar, proteger y garantizar los derechos y abordar las complejidades del desarrollo desde una perspectiva holística, al considerar las conexiones entre las personas y los sistemas de poder o influencia.

Este documento contempla algunos principios básicos: el respeto de la dignidad de todas las personas –particularmente, de aquellas que se encuentran en pobreza– como base de toda política pública; la observancia al principio de igualdad y no discriminación, al advertir que la discriminación es causa y efecto de la pobreza y llama a los Estados a cumplir con “la obligación de adoptar medidas especiales y positivas para reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación” (ONU,2012); promover la igualdad de hecho y derecho entre mujeres y

⁷⁰ El contenido esencial o mínimo de los derechos está en los tratados que los reconoce y, con la finalidad de hacer más explícito su contenido, los distintos comités han emitido observaciones generales para tal efecto.

hombres; priorizar los derechos de la niñez; al igual que impulsar el empoderamiento y la participación de las personas en situación de pobreza.

Asimismo, debe garantizarse a las personas en situación de pobreza la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, la existencia de mecanismos para la exigibilidad de los derechos, la denuncia ante actos de corrupción derivada de los programas sociales de los cuales puedan ser objeto, por citar algunos.

Los principios rectores desarrollan obligaciones concretas para los Estados en relación con determinados derechos civiles, económicos, sociales y culturales; sin embargo, estas disposiciones no son limitativas, sino que se complementan con los instrumentos regionales y nacionales conducentes.

Antes de referirme a la Observación General Número 3 (1990) relativa a “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, emitida por el Comité DESC de la ONU, resulta pertinente señalar las siguientes consideraciones:

La primera, se vincula con el cumplimiento de los instrumentos internacionales, es importante reconocer que, en ocasiones, los Estados no tienen las condiciones para una efectiva implementación; la segunda, se relaciona con los recursos disponibles para la satisfacción de un derecho, esta última consideración ha impactado, en mayor medida a los DESCA, pues los Estados intentan eludir sus obligaciones, refiriendo la imposibilidad de los recursos; sin embargo, todos los derechos humanos demandan recursos del Estado para su protección y garantía.

A pesar de las circunstancias mencionadas, la Observación General Número 3 señala con mucha claridad que los Estados tienen “una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos...” y debe demostrar que ha realizado “...todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (Comité DESC,1990).

El máximo uso de los recursos disponibles deberá atender también las necesidades concretas del lugar y de la población, comprende no sólo los recursos económicos sino también los tecnológicos, institucionales y humanos.

Aunado a lo expuesto, la observación se refiere a la obligación de los Estados de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el pacto. En opinión de Vázquez “la progresividad implica tanto gradualidad como progreso” (Vázquez & Serrano, 2014), en el primer caso, significa que la efectividad de los derechos no se agota en un solo momento, amerita un proceso que demanda establecer metas a corto,

mediano y largo plazo; por otra parte, el progreso se vincula con el disfrute de los derechos, el cual “siempre debe mejorar”.

Además, considera que la progresión de los derechos le corresponde a los Estados e impone no solo el establecimiento de planes sino de indicadores que permitan verificar si “se cumplen los elementos mínimos de cada derecho y si, con el paso del tiempo, nos encontramos frente a un mayor y mejor ejercicio de los derechos, comenzando por los grupos estructuralmente peor situados” (Vázquez & Serrano, 2014).

Finalmente, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU* encuentra su antecedente en la Declaración del Milenio, a través de esta resolución los Estados establecieron ocho objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con sus respectivas metas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de millones de personas, al erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna; combatir el VIH/sida, malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza global para el desarrollo.

A pesar de los resultados logrados que, en opinión de la oficina de la ONU en México (ONU, S/D) fueron notables, la pobreza y las desigualdades aún predominan; sin embargo, la experiencia acumulada tras la implementación de los ODM y su plazo de vencimiento fijado para 2015, motivó que, en ese año, se adoptará la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual se define como “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia” (ONU, S/D).

Dicha agenda plantea 17 objetivos con 169 metas vinculadas al fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos.

Es pertinente señalar que la Agenda 2030 no es un documento vinculante, de obligatoriedad para los Estados; sin embargo, estos han implementado órganos y acciones a nivel nacional y subnacional para dar seguimiento al cumplimiento de metas e informar, de manera voluntaria, su avance. Es pertinente no perder de vista que, a diferencia de los ODS, los derechos humanos tienen un carácter vinculatorio y obligatorio, por ende,

resulta fundamental que se haga el esfuerzo de traducir estos objetivos al lenguaje de los derechos humanos.⁷¹

Ámbito Regional

La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) indica que uno de sus propósitos es promover el desarrollo económico, social y cultural y erradicar la pobreza, motivo por el cual los Estados miembros convienen en dedicar sus esfuerzos en la consecución de una serie de metas, entre ellas, condiciones que hagan posible una vida sana, productiva y digna: salarios justos, erradicación del analfabetismo, vivienda, entre otros.

Lo anterior se robustece con la Carta Democrática Interamericana, que visibiliza el vínculo existente entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, señala, en su artículo 12, que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia” (OEA, 2001).

La Declaración de Margarita, emanada de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social, celebrada en Venezuela, en 2003, “indica explícitamente la necesidad de una visión multidimensional para lograr resultados efectivos para el mejoramiento del nivel de vida de todos los habitantes de las Américas” (CIDH, 2017) y establece el compromiso de dar prioridad a la eliminación del hambre, el acceso a una alimentación adecuada y agua potable, a los servicios sociales básicos, con atención especial a la educación de calidad y la protección social de la salud.

La CIDH reconoce de manera específica al Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” como el instrumento que contempla un amplio catálogo de derechos que permiten la superación de la situación de pobreza, aunque también se refiere a los siguientes instrumentos que protegen derechos de personas y grupos que históricamente han sido discriminados:

⁷¹ En el marco del Foro Virtual *Ombudperson, DESCA y Agenda 2030* organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Guillermo Escobar Roca, director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI) de la Universidad de Alcalá, España, con motivo de su participación en el Panel de Especialistas: *La figura del Ombudsperson en el siglo XXI. Reflexiones en el contexto del desarrollo sostenible y la Agenda 2030*, enfatizaba en la importancia de vincular dicha agenda y los derechos humanos dado el carácter obligatorio de estos últimos, haciendo notar además que su construcción fue criticada ante una limitada participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Estos instrumentos prevén obligaciones a los Estados para adoptar medidas de cualquier índole hacia aquellas personas o grupos en situación de vulnerabilidad a eliminar la discriminación por cualquier causa o razón y promover acciones afirmativas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos y libertades.

Con independencia de los instrumentos internacionales mencionados, en el ámbito regional, se adoptó, en 2013, el denominado *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*⁷² a fin de dar seguimiento al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de las Naciones Unidas realizada en El Cairo, en 1994.

El acuerdo enfatiza el compromiso de los gobiernos para eliminar las desigualdades sociales, económicas y de género, proteger los derechos humanos de todas las personas sin discriminación y establece ocho temas prioritarios: derechos, necesidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos; acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva; igualdad de género; migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes; relación con la desigualdad territorial, la movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental; pueblos indígenas, interculturalidad y derechos; y, afrodescendientes, derechos y combate al racismo y la discriminación racial bajo un enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género, etnia/raza, edad e interculturalidad.

Tanto el consenso como el primer informe de seguimiento presentado en 2018 emiten distintas recomendaciones, de las cuales destaco:

⁷² La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco presentó, en julio de 2021, el Tomo VIII de la Colección de Estudios en Derechos Humanos, "Agenda 2030 y su cercanía al Consenso de Montevideo".

http://cedhj.org.mx/libros%20FIL/Tomo%208_Agenda2030.pdf

- La necesidad de mejorar las definiciones de los indicadores; generar datos a nivel nacional, con información desagregada por territorios o regiones y por las características de la población. Asimismo, se deben considerar el Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Replantear la protección social para que responda a las consecuencias de las transiciones demográficas (pensiones, atención básica de salud y servicios sociales para la autonomía) y que esta no verse únicamente en la situación laboral de las personas, sino que se incluyan todos los grupos de la sociedad y se amplíe la apertura respecto de la medicina tradicional indígena e incorporar un enfoque intercultural en el Sistema Nacional de Salud.
- La reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos en los procesos de planificación y ordenación territorial y urbana, en los que se tendrán en cuenta las especificidades de edad y género;
- Fortalecer los mecanismos institucionales para la construcción de políticas de desarrollo con igualdad de género, sistemas de seguimiento y asignación de recursos.

En consecuencia, se advierte que las personas, en especial aquellas en situación de desventaja o vulnerabilidad, cuentan con un amplio marco normativo internacional que les protege ante la pobreza, la desigualdad y el incumplimiento de sus derechos humanos; no obstante, la pandemia por COVID-19 evidenció que esta situación es insuficiente, si la actividad gubernamental, en su conjunto, incumple en generar las condiciones para que las personas puedan vivir con dignidad y gozar plenamente de sus derechos humanos.

IV. Los derechos humanos, el camino posible hacia el desarrollo sostenible para todas las personas

En la actualidad, existe una preocupación legítima en relación con las medidas que los Estados deben adoptar para atender cuatro temas fundamentales: el primero, relacionado con atención a la contingencia sanitaria –en algunos países se alude a la tercera ola de contagios– y la vacunación; la recuperación consecuencia de la pandemia por COVID-19; atender los problemas existentes e incluso agravados por el escenario pandémico y, finalmente, cómo prepararse hacia situaciones futuras.

Por consiguiente, distintos organismos del ámbito internacional, regional y nacional han emitido distintos informes o documentos que pueden orientar la acción de los Estados para atender las temáticas señaladas.

Al respecto, quisiera referirme al documento *COVID-19: Proteger a las personas y las sociedades* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) generado en marzo de 2020, este contiene una serie de medidas, incluso algunas vigentes, para proteger a las personas y lugares rezagados; apoyar a las pequeñas empresas y las personas trabajadoras vulnerables, así como aquellas para asegurar una gobernanza receptiva y coordinada.

En el primer apartado, se resaltan las medidas relacionadas con la protección social, de manera particular, con la salud, educación, vivienda, medio ambiente y seguridad, en un análisis preliminar, es posible advertir que buscan paliar los efectos de la pandemia a partir de la pérdida del ingreso, la imposibilidad de contar con seguridad social y satisfacer las necesidades de alimentación, el cierre de escuelas y el aprendizaje a distancia, además de considerar a las personas que carecen de un espacio para habitar, es decir, las medidas durante el periodo de contingencia sanitaria estaban enfocadas a las personas en situación de pobreza, de vulnerabilidad o en riesgo de estarlo, como a aquellos grupos de atención prioritaria: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, por citar algunos, encima de la satisfacción de ese mínimo indispensable de distintos derechos que permiten solventar algunas necesidades básicas (Ver Tabla 1).

Tabla 1

Protección de las personas y los lugares rezagados			
Protección Social	Ampliar de manera automática los derechos de protección social.	Servicios educativos	Apoyar a estudiantes afectados al ofrecer oportunidades eficaces de aprendizaje a distancia. Podría solicitarse a instituciones públicas y al sector privado que donen el equipo necesario para dicho adiestramiento.
	Implementar la cobertura por desempleo, en situaciones de escasa seguridad laboral.		Proporcionar instalaciones de formación a distancia a personal docente, así como a estudiantes y sus padres, madres o personas tutoras, para resolver cualquier dificultad técnica en la transición al aprendizaje a distancia.
	Apoyo temporal para trabajadores atípicos o de la economía informal.		Prestar atención especial al apoyo a niñez vulnerable (y sus familias), que tienen menos probabilidades de contar con un entorno de aprendizaje adecuado.

	Entrega de suministros esenciales a grupos socialmente aislados.		Brindar apoyo a niñez que dependa de las escuelas para obtener apoyos como comidas y contactos con adultos solidarios.
Salud	Implementar políticas bien focalizadas para brindar apoyo a las personas trabajadoras y los sistemas de salud.		Apoyar a los padres que trabajan, sobre todo a las mujeres, con necesidades de cuidado imprevistas al cerrar las escuelas y con familiares mayores que requieren asistencia especial.
	Movilizar a los profesionales de la salud inactivos y proteger la salud del personal de ese ramo.	Medio ambiente	Mejorar el bienestar de las personas mediante el acceso regulado a espacios verdes, con respeto de los requisitos de distanciamiento social.
	Impulsar la entrega de suministros y equipos necesarios para diagnosticar y tratar a pacientes de forma segura.		Evaluar sistemáticamente las implicaciones ambientales de las medidas de apoyo y recuperación para empresas e industrias y su consonancia con los planes de descarbonización y los objetivos ambientales de largo plazo.
	Ayudar a que los servicios de atención de la salud y aplicación de pruebas sean asequibles y accesibles para grupos vulnerables y que la información sobre salud pública sea clara y fácil de comprender.		Velar por que las medidas para contener la propagación de COVID-19 y para afrontar sus efectos sobre la salud, el bienestar y la economía no causen un retroceso en las normas ambientales
	Tomar medidas para promover la salud mental positiva durante la pandemia, incluso con medidas de distanciamiento social y confinamiento.		Fortalecer la capacidad de la policía, los servicios de salud, el voluntariado y los tribunales para atender casos de violencia familiar y de pareja íntima.
Vivienda	Aplazamiento temporal de los pagos de hipotecas y facturas de servicios públicos y la suspensión de ejecuciones hipotecarias y desalojos.	Seguridad	Reforzar la capacidad de los servicios de protección infantil, las escuelas y la policía para responder a las necesidades de la niñez más vulnerable y a las denuncias de maltrato infantil.
	Aumentar la capacidad de camas en los refugios para personas sin hogar y reducir el hacinamiento.		Abordar de manera decisiva los casos de violencia contra las mujeres y niñez.
	Reforzar el apoyo a la población sin hogar que duerme a la intemperie.		Mantener en funcionamiento los servicios domiciliarios directos de protección de la infancia y los controles de seguridad de niñez y familias en mayor riesgo.

Nota: Elaboración propia con datos de *COVID-19: Proteger a las personas y las sociedades* de la OCDE (2020) sobre las medidas relevantes señaladas.

Adicionalmente, enfatiza en los apoyos para las pequeñas y medianas empresas, la colaboración entre los distintos sectores (público, privado y social) como entre los propios órdenes de gobierno y, por supuesto, la cooperación internacional (Ver Tabla 2).

Tabla 2

Apoyar a las pequeñas empresas y los trabajadores vulnerables	Asegurar una gobernanza receptiva y coordinada
Poner en marcha medidas de apoyo de corto plazo para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y los sectores seriamente afectados, entre ellas la reducción o eliminación temporal de los impuestos sobre la propiedad y empresariales.	Establecer una estructura clara de responsabilidades para responder a la crisis en todos los órdenes de gobierno y en todo el nivel central, así como un plan operativo claro y flexible para la toma de decisiones, el seguimiento y la actualización de la población.
Trabajar con empresas de tecnología para ofrecer a las PYMES y a las personas trabajadoras autónomas, acceso gratuito y rápido a herramientas de comunicación y uso compartido, para así facilitar mecanismos de trabajo más flexibles y a distancia.	Vigilar y prevenir intentos de aumentar los precios de los productos esenciales.
Brindar ayuda económica a grupos vulnerables, personas trabajadoras enfermas y sus familias; trabajadoras en cuarentena que no pueden trabajar a distancia; trabajadoras que han perdido su empleo y trabajadoras autónomas, así como aquellas que desempeñan labores atípicas que sufren una baja en su actividad.	Invertir en investigación, incluida la de la vacuna. Impulsar a las empresas, los emprendedores y la sociedad civil para desarrollar nuevas tecnologías, métodos de producción y otras ideas que brinden soluciones útiles en la crisis.
Fortalecer, en particular, el apoyo económico para grupos económicamente vulnerables, que corren el riesgo de quedar en situación de pobreza si prescinden de sus ingresos durante tres meses.	Garantizar la coordinación con los países vecinos, de la región y otros aliados, respecto a las medidas de contención transfronteriza y las actividades planificadas.
Tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, que probablemente asuman una mayor parte de las responsabilidades de cuidado de niñas, niños, adolescentes y personas mayores, por ejemplo, hacer frente a las posibles consecuencias para sus cotizaciones a la seguridad social y sus pensiones.	

Nota: Elaboración propia con datos de *COVID-19: Proteger a las personas y las sociedades* de la OCDE (2020) sobre las medidas relevantes señaladas.

El Coneval presentó en fecha reciente el documento *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*, de cual me permitiré recuperar solo algunos aspectos, pues amerita un análisis profundo y particular.

En principio, entre líneas, este organismo resalta la importancia de contar con información que permita identificar las afectaciones económicas y sociales entre regiones, grupos poblacionales y actividades económicas, al reconocer el carácter heterogéneo de estas, en ese sentido, es evidente que contar con este tipo de diagnósticos o valoraciones favorece una mejor toma de decisiones y prioriza las acciones para atender a quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad o afectación.

Asimismo, destaca:

la necesidad de definir una estrategia de atención a desastres de acuerdo con la perspectiva de la coordinación interinstitucional, lo que supone considerar elementos indispensables como información de calidad y suficiente, definir responsabilidades entre actores y ámbitos de gobierno, así como contar con instrumentos de coordinación intersectorial (ConevaL, 2021) [y, por ende, prever recursos presupuestarios para implementar acciones o solventar las contingencias que se presenten].

Este tipo de estrategia permite contar con un enfoque de prevención que propicia la implementación de medidas anticipadas ante distintos tipos de desastres; sin embargo, en el momento actual, alude a una etapa de mitigación que requiere de una efectiva coordinación interinstitucional e intergubernamental para efectuar intervenciones que puedan atender, de manera integral, los efectos de la pandemia; por tal motivo, la recuperación, tendría que estar orientada, entre otros aspectos, a encaminar la política de desarrollo social para restablecer aquellas cuestiones del bienestar de la población que resultaron afectadas.

Aunado a lo anterior, el Coneval puntualiza distintas acciones enfocadas a grupos históricamente discriminados:

Mujeres

- Se requieren políticas afirmativas, medidas de inclusión y de nivelación para contribuir a la asimilación del trabajo de cuidados como una responsabilidad colectiva al interior de las familias.
- Incluir acciones y programas que otorguen servicios de cuidado de calidad que sustituyan el trabajo no remunerado de las mujeres y permitan revalorizar dicho trabajo.
- Implementar acciones y programas integrales que compensen la carencia de acceso a seguridad social para las mujeres en situación de pobreza y

madres jefas de familia con especial énfasis en programas de guarderías, asistencia social y prestaciones por maternidad.

- Fomentar la creación de programas y estrategias articuladas e integrales que garanticen el acceso de las mujeres a recursos productivos y a oportunidades de empleo.
- Vincular las acciones de eliminación de la violencia de género con los programas y estrategias para fomentar la autonomía y empoderamiento económico, como parte de una estrategia de atención integral.

Población indígena

- Acercar los servicios de atención médica y preventiva a través de unidades médicas móviles a las comunidades aisladas y de difícil acceso geográfico.
- Generar estrategias que permitan el acceso a empleos sin condiciones precarias y garanticen el acceso a la seguridad social.

Personas con discapacidad

- Mejorar la accesibilidad a los espacios educativos, contar con personal docente capacitado en conocimientos en sistema braille, lengua de señas mexicana y otras habilidades necesarias para atender a la niñez que lo requiera para el aprendizaje.
- Generar estrategias que aseguren igualdad de oportunidades laborales y que permitan recopilar información de este sector de la población.

Niñas, niños y adolescentes

- Implementar programas y estrategias encaminados a garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud y a la seguridad social independientemente de la condición de sus familias.
- Fortalecer programas de transferencias dirigidos con acciones integrales que garanticen su acceso a alimentación y educación con énfasis en los hogares en situación de pobreza.
- Considerar acciones especiales para evitar la reducción de la cobertura del esquema de vacunación, así como políticas que compensen las desigualdades de acceso a tecnología, recursos culturales y educativos que experimentan los niños, niñas y adolescentes en el esquema de educación a distancia e incentivos a las familias en situación de pobreza que eviten el incremento del trabajo infantil.

Población joven

- Continuar la promoción para que las personas jóvenes se inserten de manera exitosa en el mercado laboral.

- Implementar mecanismos que propicien la adquisición de habilidades técnicas para disminuir los contextos de discriminación o la desventaja por falta de experiencia profesional.
- Garantizar el acceso a los servicios de salud, así como a los mecanismos de salud preventiva y salud mental.
- Proveer un ingreso mínimo para quienes perdieron su empleo a partir de las medidas de confinamiento, además de generar mecanismos con los sectores privado, público y social que incentiven el reingreso laboral de esta población.

Personas mayores

- Buscar mecanismos para garantizar el esquema universal de pensiones para la población adulta mayor.
- Implementar un sistema de cuidados de largo plazo para la atención formal de las personas mayores dependientes.

A partir de los documentos expuestos, aunque son distantes en el tiempo, se identifican algunos elementos coincidentes entre los organismos que los generan, por una parte, sobresale el deber que tiene el Estado de atender a la población más afectada; la desigualdad existente entre ciertos grupos de población, que ha sido agravada por la pandemia y que demanda acciones específicas; el condicionamiento al ingreso laboral, y la colaboración entre autoridades, sectores e incluso entre regiones.

En ese sentido, ¿los derechos humanos son el camino para reducir estas desigualdades y pobreza?, es decir, enfocar los esfuerzos para que todas las personas, particularmente, aquellas en situación de pobreza, pobreza extrema o excluidas históricamente de los beneficios y la riqueza gocen plenamente de sus derechos, en especial, de los DESCAs, puede ser la vía para lograr un desarrollo sostenible para todas y todos.

Creo que esto es posible y, para ilustrarlo, retomaré el caso del Estado mexicano, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otros aspectos, que todas las autoridades tienen la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta disposición implica importantes retos para el Estado en sus distintos órdenes –federal, estatal y municipal– y, en sus distintas funciones –ejecutiva, legislativa y judicial–, pues coloca en el centro del quehacer público a las personas y sus derechos.

Adicionalmente, el Estado mexicano, como parte de la comunidad internacional que ha promovido la adopción de distintos instrumentos en materia de derechos humanos y, en su caso, conforme a su normativa,

nacional ha ratificado otros, está obligado a adoptar medidas para lograr el desarrollo de todas las personas, a satisfacer el contenido esencial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; en su caso, establecer los planes, programas y recursos que permitan el “mayor y mejor ejercicio” de cada uno de los derechos.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se prevé el pleno respeto de los derechos humanos como una condición necesaria para el logro de los objetivos nacionales; no obstante, llama la atención que los derechos humanos, acorde con lo dispuesto en el artículo primero constitucional, no sean un eje transversal en el principal instrumento rector; sin embargo, esto no debería ser una limitación para que las autoridades cumplan con sus obligaciones en la materia conforme a lo dispuesto en el artículo primero constitucional.

Por su parte, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 reconoce a la pobreza y la desigualdad como obstáculos y limitaciones para que las “víctimas” accedan, gocen y ejerzan sus derechos humanos, establece distintas estrategias para la atención de los diversos grupos y poblaciones, particularmente, aquellos de atención prioritaria, además de aquellas relacionadas con la mejora de la capacidad de gestión y respuesta de la administración pública federal y su coordinación con otros actores.

Entonces, en principio, y considerando lo expuesto con anterioridad, se observa un conjunto de obligaciones que el Estado mexicano tiene en materia de derechos humanos del orden nacional, regional e internacional, estos compromisos tendrían que impactar en los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de toda la actividad pública, es decir, tendría que darse un cambio de paradigma, a partir del reconocimiento de las personas como titulares de derechos y no simples beneficiarias.

Las políticas, programas y planes tendrían que enfocarse a la protección y garantía de cada uno de los derechos, así como atender aquellas causas estructurales que originan desigualdad, porque su omisión conlleva a perpetuar la situación de pobreza y exclusión en que se encuentran no miles, sino millones de personas, estas condiciones privativas que se materializan en la falta de opciones laborales que ofrezcan condiciones dignas de trabajo y salario; la falta de acceso a servicios públicos, agua o educación; la imposibilidad para contar con la atención médica oportuna o para realizar tres comidas durante el día, entre muchas otras, limita las posibilidades de que las personas puedan desarrollarse de manera plena e incluso les expone a situaciones donde su integridad puede verse seriamente comprometida.

Por tal motivo, se insiste, la acción pública tiene que estar centrada en las personas y sus derechos, de tal manera que lo previsto en la norma no sea

un catálogo de buenas intenciones, sino que se traduzca en acciones concretas que se materializan en la cotidianidad, de ahí que resulte fundamental considerar el principio de igualdad y no discriminación, el principio de interés superior de la niñez, así como la perspectiva de género y la interseccionalidad.⁷³

Estos principios y herramientas interrelacionadas entre sí favorecen la mejor comprensión de los problemas y, por supuesto, el diseño de políticas públicas para su atención, además de la integración y recopilación de datos que apoyen la toma de decisiones.

En el escenario actual, es necesario que las autoridades las incorporen, de otra manera, seguiremos advirtiendo acciones parciales, centralizadas o con visiones hegemónicas que se encuentran lejos de reducir las brechas de desigualdad, así como la pobreza existente.

Colocar a las personas y sus derechos en el centro de la gestión pública contribuye a determinar qué problemas en específico se tendrían que priorizar, qué capacidades y recursos tienen que destinarse, a quién o quiénes tendrían que dirigirse e incentivar una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, por ello, además de lo dispuesto en la normatividad, es ineludible impulsar y diseñar los presupuestos públicos con un enfoque de derechos humanos, lo que favorece una mejor focalización y redistribución del gasto público.

La importancia de un presupuesto con enfoque de derechos humanos se reconoce como un elemento indispensable en el Programa Nacional de Derechos Humanos, al establecerse como estrategias en el Objetivo 4 el “Impulsar la inclusión del enfoque de derechos humanos en los estudios presupuestales relacionados con los procesos de planeación, programación, ejercicio, seguimiento y control del gasto público” y “Diseñar herramientas para incluir el enfoque de derechos humanos en la elaboración de presupuestos” (Segob, 2020).

En 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, impulsó una serie de estudios relacionados con presupuesto público y derechos humanos, de manera particular, en el documento intitulado *Por una agenda para el rediseño del gasto público en México* se resalta la importancia de establecer una nueva visión de ingreso-gasto público, a partir de la cual se definan las necesidades del gasto en razón del cumplimiento de derechos humanos y con ello establecer las metas de ingreso que gradualmente permitan alcanzar el

⁷³ La interseccionalidad permite vincular las distintas categorías de la discriminación (sexo, raza, género, edad, condición social, etcétera) “con el entorno social, económico, político y legal que alimenta la discriminación y que estructura las vivencias de la opresión y el privilegio” (Symington, 2004).

nivel de recursos indispensables para dar plena vigencia a los derechos humanos, esto es primordial, porque de esa manera las acciones que se impulsen serán financieramente viables.

Adicionalmente, en este estudio, se recomienda que la evaluación de las acciones implementadas deberá incorporar mediciones y evaluación en términos de derechos y no de desempeño, así como fortalecer mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en materia de derechos humanos.

Los derechos humanos pueden ser el camino para lograr un desarrollo sostenible para todas las personas; sin embargo, no es suficiente que se cuente con un amplio marco jurídico que los proteja, es necesario que la actividad gubernamental, incluida la financiera, esté permeada por el enfoque de derechos humanos. Al respecto, la CIDH considera que, a fin de reducir las desigualdades económicas, es necesario implementar un marco amplio de políticas de carácter distributivo y, si bien en términos de los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados tienen cierta discrecionalidad en la formulación de sus políticas fiscales, este es un elemento para evaluar sus esfuerzos para erradicar la pobreza.

La CIDH refiere a la política fiscal como la política de recaudación y asignación de los recursos públicos, si hay una baja recaudación se dificulta la capacidad para reducir estas desigualdades, cuyo impacto es mayor en los grupos y poblaciones más pobres, desafortunadamente, la pandemia por COVID-19 agravó las dificultades que se presentaban en la región y, por supuesto, en México.

En México, se ha expresado que “no es posible seguir posponiendo el necesario debate nacional sobre la reforma hacendaria” (Cordera, 2020); asimismo, al aludir al cuestionamiento sobre “¿Cómo avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas” cita lo referido por José Casar:

(...) (ante) el rezago fiscal mexicano (que) abarca casi todos los rubros de la estructura tributaria; el impuesto al ingreso de las personas, los tributos sobre bienes y servicios, lo mismo que los impuestos a la propiedad y las contribuciones a la seguridad social presentan oportunidades que conviene explorar buscando avanzar simultáneamente en el cierre de cada una de las brechas en la medida en que las propuestas permitan conciliar tres aspectos: aumentar los ingresos públicos como proporción del producto, maximizar el efecto distributivo de los cambios y no desincentivar la inversión privada (Cordera, 2020).

Paralelo a la existencia de un marco jurídico protector y garante de los derechos humanos y de una gestión pública con enfoque de derechos humanos, es pertinente una política fiscal que permita una eficiente y justa recaudación, a fin de proveer bienes y servicios a la población, en especial, a

quienes se encuentran en una situación de pobreza o han sido históricamente excluidos.

Asimismo, existe otro elemento fundamental, que es la articulación de los diferentes actores: sector público y privado, sociedad civil, la academia y, por supuesto, las instituciones garantes de derechos humanos.

La cooperación y la colaboración desde lo local hasta lo regional es una condición necesaria para avanzar en la promoción y protección de los derechos humanos, al tiempo de combatir la pobreza y la desigualdad; sin embargo, no puede perderse de vista la obligación que tiene, en este caso, el Estado mexicano, por conducto de sus autoridades, de hacer efectivo los derechos humanos, en especial, los DESCAs; conforme al mandato constitucional, estas obligaciones deben impactar en toda la actividad pública, que no puede estar sujeta a la “voluntad” de quienes desempeñen la función pública, de ahí la importancia de contar con sistemas de contrapesos y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación.

Lograr un desarrollo sostenible para todas las personas debe tener como eje rector el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, su articulación e implementación demanda no solo un andamiaje jurídico vigoroso, sino también instituciones sólidas y recursos que permitan al Estado cumplir con esa función, nuestra participación resultará fundamental como vigilantes de esa actividad, al tiempo de exigir el cumplimiento de nuestros derechos.

V. Conclusiones

Es posible afirmar que la pobreza y la desigualdad limita las posibilidades de desarrollo individual y colectivo, pues constituye una violación de los derechos humanos con responsabilidad para el Estado, por ello es imperante impulsar medidas para una distribución más justa de la riqueza y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión pública puede ser el camino para transitar hacia un efectivo desarrollo sostenible, pero este, por sí solo, no podrá resolver o atender los problemas y causas estructurales que los originan, si no se coloca en el centro a las personas y se les reconoce como titulares de derechos, además de destinar los recursos –de cualquier índole, no solo financieros– para su atención, donde se resalte la importancia de una mejor focalización y redistribución del gasto público.

Asimismo, se requiere que las medidas generadas integren el principio de igualdad y no discriminación, entre otros principios y herramientas, así como aquellos grupos y poblaciones históricamente excluidos, según todas aquellas circunstancias que agravan su situación de desventaja, en ese sentido,

contar con datos, información desagregada y reconocer nuestra propia diversidad será fundamental.

Los Estados y, en nuestro caso, el Estado mexicano tiene obligaciones específicas para promover, proteger, respetar y garantizar derechos humanos, así como para la atención de la pobreza, que no están sujetas a la “voluntad” de las personas servidoras públicas en turno, por lo que las instituciones garantes de estos derechos tienen un deber fundamental para exigir su cumplimiento.

VI. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2020). *La pobreza y la prosperidad compartida 2020. Un cambio de suerte*.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/2116020vSP.pdf>
- Cordera, R. (2020). *Para trascender el diluvio económico*. En I. B. Domínguez, *El mundo en tiempos de pandemia: covid-19* (págs. 147-155). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago. CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. s/d: CIDH.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). *Observación General Núm. 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*.
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=9&DocTypeID=11, fecha de consulta 05 de septiembre de 2021.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Hernández, H. B. (2021). *COVID-19 en México: Un perfil sociodemográfico*. Notas de Población, 47(111), 105-132.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Estadísticas a propósito del Día Internacional del Trabajo*. s/d.
- Organización de Estados Americanos (2001). *Carta Democrática Interamericana*.
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm, fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021.

- Organización de las Naciones Unidas (2012). *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/63/PDF/G1215463.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas (2016). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. ONU. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (2018). *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre EL DERECHO AL DESARROLLO. Una introducción al mandato*. ONU. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/SR/SRRightDevelopment_IntroductiontoMandate_SP.pdf, fecha de consulta: 08 de agosto de 2021.
- Organización de las Naciones Unidas (S/D). *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/#:~:text=millones%20de%20d%C3%B3lares,-,Metas%20del%20objetivo%201,1%2C25%20d%C3%B3lares%20al%20d%C3%ADa>
- Organización de las Naciones Unidas (S/D). *Desarrollo sostenible*. ONU. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Organización de las Naciones Unidas (S/D). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. ONU. <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>, fecha de consulta: 08 de agosto de 2021.
- Organización de las Naciones Unidas (S/D). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopto-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Secretaría de Gobernación (2020). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Symington, A. (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*. género&derechos, 1-8.
- Vázquez, L. D., & Serrano, S. (2014). Contenido esencial, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. En M. Cervantes Alcayde, M. S. Emanuelli, O. Gómez Trejo, & A. Sandoval Terán, *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos* (págs. 191-212). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Capítulo X

Protección social y derechos universales en América Latina ¿Un asunto pendiente?⁷⁴

Sumario: I. *Introducción*. II. *Política de bienestar social en América Latina*. III. *La protección social y los derechos universales en América Latina ¿un asunto pendiente?* IV. *Avances y desafíos de la política de bienestar social en América Latina*. V. *Conclusiones* VI. *Referencias bibliográficas*.

Diana Marcela Verdiales López⁷⁵

I. Introducción

La protección social es una pieza clave de las políticas sociales, pues contribuye a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la ciudadanía, en consonancia con las leyes y tratados tanto nacionales como internacionales en materia de derechos humanos.

En América Latina, la política social ha sufrido grandes transformaciones, que en algunos periodos han contribuido al desarrollo económico y social de la población latinoamericana. Sin embargo, y debido a que tradicionalmente la política social ha estado ligada a las políticas económicas, estas han estado a expensas de los vaivenes políticos y no siempre exentas de crisis e inestabilidades económicas internacionales y de cada país de la región.

Este trabajo analiza la política de bienestar social en América Latina, ahonda en los sistemas de protección social para valorar si realmente están basados en los derechos humanos universales o esto es una cuestión pendiente de alcanzar en la región. Asimismo, se estudiarán los avances realizados en la materia hasta la actualidad y se valorarán los desafíos existentes para implementar una política de bienestar social que contribuya a mejorar no solo las condiciones de vida de la población latinoamericana, sino que fomente tanto jurídica como socialmente una cultura basada en el respeto de los derechos humanos y sociales en la región, como base

⁷⁴ Este trabajo se basa en los resultados obtenidos en la investigación titulada *El Enfoque de Derechos Humanos y la Política Social de México. Análisis del periodo de transición política (1994-2006)* realizada en 2017 por la autora.

⁷⁵ Personal docente-investigador y responsable de Proyectos de Investigación y Cooperación del Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos. Email: diana.verdiales@urjc.es. Este trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional (Intercivitas), de la Universidad Rey Juan Carlos.

indispensable para la construcción de una sociedad latinoamericana igualitaria, inclusiva y equitativa, en cumplimiento con los compromisos internacionales en materia de derechos y desarrollo humano sostenible.

Por ello se debe recordar que la clave de la concepción de Estado del bienestar radica en su singular concepción e implementación de las políticas sociales. Comenzaré situando la política social en el contexto general de la acción política, tal y como la filosofía clásica las ha considerado.⁷⁶

Dicha acción política estaba encaminada a la ordenación y encauzamiento de la actuación de la ciudadanía por parte del legislador y del político para garantizar que la ciudad desempeñe sus funciones naturales, entre ellas, la de proporcionar los elementos de subsistencia para que todos puedan acceder a ellos (Gómez de Pedro, 2001, p. 24).⁷⁷ Pero los autores clásicos critican que los gobernantes se conformen con proporcionar solo alimentos y una estructura social mínima a sus ciudadanos y confunden los medios con los fines (Gómez de Pedro, 2001, p. 40). Por ello consideran indispensable asegurar también el acceso a los bienes del espíritu, al afirmar, por ejemplo, que la política debe asegurar, sobre todo, una educación adecuada a sus ciudadanos (Carrancio y Pérez, 2001, p. 6).

Considero oportuno rescatar la vieja filosofía política de Aristóteles (1946), pues representa una excelente referencia de lo que las políticas sociales deben asumir para establecer el contenido básico del bienestar de la ciudadanía. En efecto, las acciones o programas sociales implementados por cualquier gobierno, sea de izquierdas o de derechas, deben tender a mejorar las condiciones materiales de vida de la población, al favorecer, en primer lugar, el acceso a los bienes básicos y culturales esenciales, como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda.

II. Política de bienestar social en América Latina

Resulta necesario iniciar recordando los regímenes de bienestar social habidos en la región. Recordemos que estos han sido definidos como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia”, “los arreglos y pactos institucionales que se establecen entre el Estado, el mercado y la familia para

⁷⁶ Aristóteles señalaba que “el hombre es un animal político por naturaleza” y por ello tiende a la convivencia, “no solo por razones de utilidad común sino para alcanzar la perfección humana en la vida buena, siendo ésta la autosuficiente y feliz”. Aristóteles, *La Política* (I, 2, 9-12). Véase en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 13.

⁷⁷ Ciudad feliz se refiere a la ciudad que alcanza su plenitud porque todo ocupa su lugar y alcanza su finalidad. “La felicidad de cada uno de los hombres es la misma que la de la ciudad” (Aristóteles, *La Política* VII, 2,1, 1324^a 5-6), Véase en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 24.

gestionar los riesgos sociales” o como “la forma en que se reparte la producción del bienestar entre el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1999, p. 53).

Según la clasificación de los regímenes de bienestar en América Latina hecha por Mesa-Lago (1978), estos se basan en la antigüedad de la creación de sus sistemas de seguridad social y se dividen en:

1. Pioneros (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay): Sus sistemas de protección social se originaron entre 1920 y 1930 y evolucionaron de forma estratificada por influencia de los grupos de presión bajo políticas universalistas.
2. Intermedios (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela): Sistema de protección social instaurada entre 1940 y 1950; caracterizados por no abrir a toda la población sino a los grupos ocupacionales de mayor poder (funcionarios, miembros de sindicatos)
3. Tardíos (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y los Países del Caribe): La cobertura de seguridad social aparece entre 1950 y 1960, bajo una cobertura menor y con prestaciones muy bajas (p. 42).

Para Fernando Filgueiras (1998, p. 43), la clasificación de los regímenes sociales en América Latina se conforma de la siguiente manera:

1. Régimen Universal (Argentina, Chile, Uruguay): Caracterizados por su amplia cobertura de los sistemas de protección social en materia de salud, educación y seguridad social (aunque con carácter estratificado). Con semejanzas similares a las del régimen conservador europeo.
2. Régimen Dual (Brasil, Colombia y México): Conformar sistemas de protección social basados en la cobertura de salud y pensiones para la población con un empleo formal. Destaca la aparición de programas de desarrollo humano y transferencias en efectivo debido al alto grado de pobreza.
3. Régimen Excluyente (Guatemala, Honduras, Bolivia y El Salvador): Se caracterizan por su desarrollo tardío y su forma fragmentada de protección social. Al encontrarse con graves problemas de pobreza severa se caracteriza por utilizar los fondos de inversión social (p. 43).

Ambas propuestas de regímenes sociales en América Latina se muestran coincidentes en las características de cada modelo, se concluye que el objetivo de alcanzar una ciudadanía plena no se logró debido a las medidas asistencialistas y fragmentadas, implementadas bajo estructuras estratificadas y excluyentes, que solo favorecían a un grupo específico de la sociedad (Filgueiras, 1998, p. 46).

A pesar de la crisis actual del Estado de bienestar, algunos autores, como Offe Claus (1990) y Rodríguez Cabrero (2004), ven difícil que este sea reemplazado por una nueva posibilidad progresista o conservadora (p. 147 y p. 15), en caso de darse, García Cotarelo (1986) señala que dicha alternativa tendría que ser esencialmente distinta a él (p. 218). Por lo que no se habla como tal de la desaparición del Estado de bienestar, sino de su transformación para adaptarse a las nuevas condiciones económicas y sociales que le permitan expandir la privatización parcial de la fuerza de trabajo, afrontar las consecuencias sociales del establecimiento de diferentes formas de salario a dos velocidades, atender la emergencia de nuevos requerimientos sociales como consecuencia del envejecimiento de la población, la pérdida de la asistencia familiar, así como acabar con los mecanismos tradicionales de centralización del bienestar y sustituirlos por sistemas descentralizados y participativos de prosperidad social y, finalmente, cambiar la concepción cultural del Estado de bienestar, no como proveedor de bienestar, sino como demanda social en su articulación en otras formas de satisfacción de necesidades sociales (Martín Aranaga, 1999, p. 25) basadas en los derechos humanos.

Por ello se da lugar a nuevos movimientos o alternativas del Estado de bienestar en el mundo; como el neocorporativismo, el neopragmatismo, el reformismo social, el *welfare mix* o el pluralismo del bienestar, la sociedad del bienestar, la tercera vía o el Estado democrático de derecho.

a) Pluralismo del bienestar

Para Doyal y Gough (1994) esta corriente se denomina “socialismo liberal democrático” mientras que Rodríguez Cabrero (1994, 1995, 1996a) lo denomina gestión pluralista del estado de bienestar, el cual se basa en:

una *óptima combinación de presencia del Estado* para garantizar la universalización de los derechos sociales, tratando de evitar la exclusión social, pero reformando la intervención estatal *vía descentralización*. Promoviendo la participación y control de la producción estatal del bienestar, así como la recuperación del mercado como mecanismo de personalización de necesidades y logro de la eficiencia y, finalmente, la reconstrucción de la sociedad civil como participación y control colectivos del bienestar a partir del mundo asociativo (Martín Aranaga, 1999, p. 26).

b) Sociedad del bienestar

Es relevante señalar que algunos autores mencionan que el nuevo modelo al que está orientado el Estado de bienestar se fundamenta principalmente en la labor que las personas, las organizaciones voluntarias y el mercado deben desempeñar para alcanzar el pleno bienestar de toda la sociedad civil. Con

ello se les otorga una serie de derechos y deberes necesarios para el logro del bienestar. Sin embargo, el gran desafío de este arquetipo es conseguir que la ciudadanía se corresponsabilice con las necesidades de toda la población y que trabaje conjuntamente para conseguir el máximo nivel de bienestar posible. Para ello la labor de las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado resulta de suma importancia al otorgarles mayor protagonismo.

c) Tercera vía

Es propuesta por A. Giddens y su objetivo es trascender tanto a la antigua socialdemocracia como al neoliberalismo, al ampliar el papel que ha de jugar la sociedad civil en asociación con el Estado mediante una economía mixta que fomente la renovación y desarrollo de la comunidad. Ello deja como principales tareas para el Estado invertir en el capital humano y promover una sociedad civil que sea activa y reflexiva (Giddens, 1999, p. 26).

d) Estado democrático de derecho

Alternativa propuesta por Elías Díaz, la cual tiene entre sus principales características el pasar de un Estado excesivamente intervencionista a un Estado de intervención mucho más cualitativo y selectivo para mejorar el buen funcionamiento del Estado democrático de derecho (Díaz, 2006, p. 21). Construir valores más democráticos en una sociedad civil más vertebrada, sólida y fuerte, con un tejido social más denso, donde la presencia de corporaciones económicas, profesionales y laborales sea complementada y compensada con la de los nuevos movimientos sociales o con las organizaciones no gubernamentales con su acción mediante el voluntariado. Pasar del corporativismo al cooperativismo. La calidad de vida y no tanto la cantidad de productos consumidos serían los objetivos más concordes con tal modelo de sociedad. Pasar de un sector público completamente estatal a uno social, más plural y dinámico; y un ramo privado que opera con los criterios y las instancias del libre mercado.

La materialización de estos objetivos en el diseño de políticas sociales es lo que ha contribuido a la creación de un Estado benefactor, protector de las necesidades de su ciudadanía, que por primera vez hace el papel de receptor y distribuidor de la riqueza mediante el gasto social. De esta manera conforma un sistema de protección social que asegura las condiciones de vida mínimas exigibles por la dignidad de todo ser humano, proyectándose sobre la salud y atención sanitaria básica, la nutrición indispensable, el desempleo, la vivienda, etcétera.

Por su parte, el concepto “política social” fue utilizado por primera vez por Robert Mohl, en 1845, mediante la expresión *socialpolitik*. Con ella quería referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la teoría de Estado (Montoro, 1997, P. 34).

A partir de entonces, las “políticas sociales” quedan definidas como todas aquellas iniciativas implementadas para atender y mejorar las necesidades básicas de la población de una manera estructurada y programada. Necesidades públicas colectivas y básicas, como la salud, la educación, el trabajo, la jubilación digna y todas aquellas condiciones generales que impidan la marginación social de la población en cualquiera de sus formas (Montoro, 1997, p. 34).

Es importante señalar que el concepto de “política social” es tan dinámico como los elementos que se incorporan como factores claves de esta. Gracias a los sucesivos pactos sociales se han introducido como componentes de la política social cuestiones como la defensa del medio ambiente, la vivienda, la protección a la tercera edad, la protección al menor, o la defensa de la igualdad entre géneros (Montoro, 1997, p. 34).

Existen numerosas definiciones sobre la *social policy*, pero todas ellas tienen como denominador común garantizar el bienestar colectivo e individual, en términos de seguridad, salud, etcétera. Actualmente, cabría definir la “política social” como:

un instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y por el otro conseguir alcanzar un grado de equiparación social (una especie de igualdad social no totalmente realizada) bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde finales de la segunda guerra mundial (Montoro, 1997, P. 35).

Norma Ruiz (2000) apunta una noción amplia y global de la política social, que hace referencia a “un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes estén orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población”. Al seguir a esta autora, se pueden identificar como componentes básicos de toda política social dos aspectos:

- El seguro social: que busca aliviar los efectos desintegrados del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido.
- La asistencia social: que cubre las omisiones del seguro social, abarcando básicamente la atención de salud, educación y vivienda, que no se derivan de un contrato de trabajo (p. 30).

Asimismo, señala como esquemas de racionalización de la política social los siguientes:

- Los programas de prevención.
- Los programas finales.
- La asistencia institucionalizada.
- La privatización (p. 30).

Desde el punto de vista económico, la política social proporciona las condiciones de intercambio trabajo/capital y, desde la visión política, constituye una fuente de legitimación del poder estatal y del sistema social en general.

Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas, en su reunión de 1987, la política social debe guiarse por los principios de la *participación* directa de los sujetos, la *descentralización* y la *corresponsabilidad* entre los sectores público y privado (ONU, 1987, p. 28).

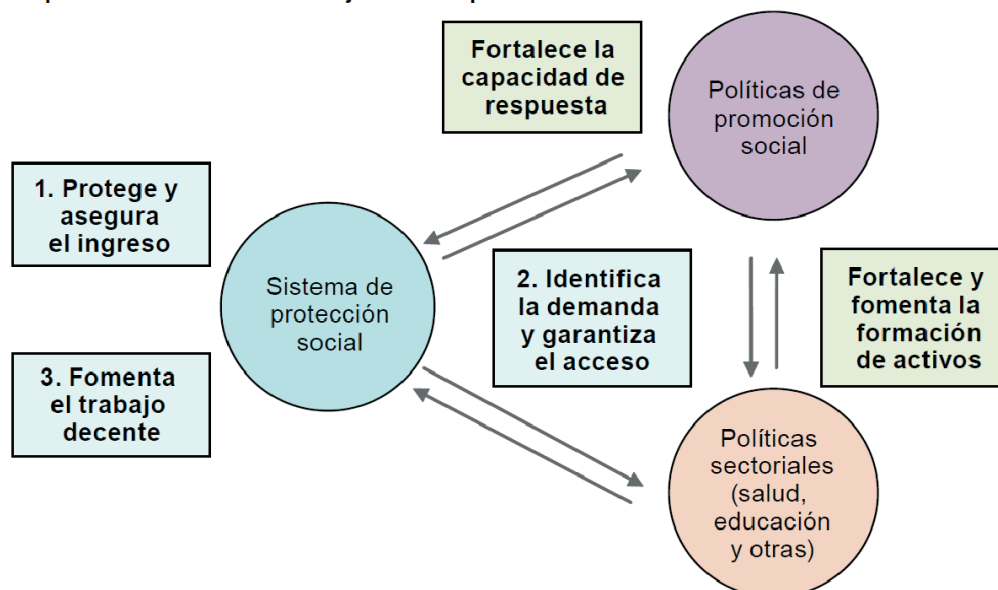
Para la Comisión Económica para América Latina (Cepal) la protección social “es parte central de la política social y esta es, a su vez, pieza esencial de los regímenes de bienestar, que consideran no solo la acción estatal sino también la operación de los mercados, las familias y las instancias comunitarias” (Cepal, 2019, p. 15).

Según la Cepal los componentes de la política social son la *protección social*, la *promoción social* y las *políticas sectoriales*, es la *protección social* la encargada de procurar un nivel mínimo de bienestar socioeconómico para todos los miembros de una sociedad. La *promoción social*, por su parte, considera todas las políticas relacionadas con el desarrollo de capacidades, ya sea mediante el mejoramiento de las condiciones o del fortalecimiento del capital humano. Las *políticas sectoriales* son las que contribuyen directamente a potenciar el desarrollo humano, fortalecer el capital humano y fomentar la cohesión social (CEPAL, 2019, p. 19).

En la figura 1 se observa la protección social dentro del conjunto de la política social.

Figura 1

La protección social en el conjunto de la política social



Nota: adaptado de CEPAL (2019), *Protección social universal en América Latina y el Caribe*, P. 17

En su nuevo papel, la política social deberá ir más allá de la simple transferencia de recursos humanos y capitales y requerirá incorporar la realización de estudios sobre las necesidades sociales, que incluyan tanto la creación como la distribución de dichas necesidades. Para ello es necesario que se consideren elementos clave para asegurar su futuro, como (Montoro, 1997):

- La legitimidad de las necesidades sociales.
- La permanencia del modelo de Estado de Bienestar bajo un nuevo Estado provisor, legislador e inspector.
- La vinculación entre el bienestar individual y bienestar público.
- Las limitaciones de la economía social de mercado y las exigencias de productividad para las modernas Políticas Sociales.
- El nuevo papel de la familia y la consideración del individualismo (p. 47).

Sin olvidar incluir, en el diseño de las políticas sociales, el enfoque basado en los derechos humanos, pues ello permitirá garantizar el acceso de toda la población a los derechos sociales y, por tanto, posibilitará alcanzar la equidad y la igualdad social requerida para lograr el bienestar necesario.

III. La protección social y los derechos universales en América Latina ¿un asunto pendiente?

El diseño de las políticas públicas desde el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) ha cobrado mayor importancia en los últimos años en la esfera política internacional (Guendel, 2000, p. 169-218). Y en esa progresiva toma de conciencia hay que subrayar un elemento fundamental de esta óptica: la incorporación del aspecto cultural en el concepto de *lo social* para trabajar a favor de la igualdad y de la incorporación de aquellos grupos vulnerables que habían sido tradicionalmente desatendidos por las políticas del Estado, como las mujeres, los niños, las personas de la tercera edad y grupos indígenas (Guendel, 2010, p. 112). De cara a la integración social de los grupos más vulnerables, la promoción de la dimensión cultural resulta tan determinante como la satisfacción de las necesidades materiales básicas. De acuerdo con Guendel, incorporar el EBDH a las políticas públicas plantea un reto importante para los actores sociales, cuyas acciones deberían fundamentarse, al menos, en estas consideraciones (Guendel, L., 2003):

1. Formulación explícita del marco normativo, tanto nacional como internacional, de los derechos humanos.
2. Modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado de derecho en pro de la promoción y desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de prácticas favorables a los derechos humanos; es decir, su conversión en un auténtico 'Estado social'.
3. Revisión de los fundamentos e instrumentos de elaboración de políticas públicas para la inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos.
4. Transformaciones culturales que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones y en las prácticas sociales (p. 21).

En concreto, Guendel especifica los requisitos básicos a considerar para formular una política pública desde el EBDH (Guendel, L., 2002):

1. Alcanzar un respaldo jurídico.
2. Diseñar una política de cobertura universal.
3. Incorporar mecanismos que garanticen la participación activa de las personas.
4. Propiciar una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos (p. 112).

El proceso requiere el fortalecimiento de un nuevo modelo de Estado que favorezca la construcción simultánea de la ciudadanía política, social y cultural (Guendel, 2002, p. 181).

Este nuevo modelo de Estado debe incorporar, al menos, tres tipos de políticas públicas coherentes con el enfoque de los derechos humanos (Guendel, 2002):

1. *Políticas de Promoción:* Están dirigidas hacia la promoción, difusión, formación y enseñanza de los derechos humanos entre los ciudadanos, con el objetivo de que conozcan sus derechos y los hagan valer (formar sujetos de derecho políticamente activos).
2. *Políticas de defensa y protección:* Requieren de la participación social con el fin de evitar violaciones y vulneraciones de los derechos humanos y vigilar su cumplimiento.
3. *Políticas de concreción y materialización:* Facilitan la generación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se trata de políticas sociales dirigidas hacia la complementariedad y satisfacción integral de las personas a través del acceso efectivo a la educación, la salud, el empleo y el salario, la redistribución de la renta, etcétera (p. 44).

Es importante enfatizar que, para la generación de políticas de desarrollo social de calidad, es preciso incorporar cuestiones como la efectividad, eficiencia, sostenibilidad, suficiencia, participación social, transparencia y acceso a la información tanto en el diseño como en la implementación y toma de decisiones. Para ello, según recomendaciones de la Cepal, es necesario construir instituciones sólidas que cuenten con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para dar respuesta a las demandas sociales y económicas de la población (CEPAL, 2019, p. 15).

Es importante que se construyan alianzas y pactos sociales, pues la participación ciudadana es una de las cuestiones clave en la elaboración de políticas sociales con EBDH.

La protección social se enfoca en garantizar el acceso adecuado de la población a un nivel de bienestar suficiente de manera universal y en consonancia con los derechos humanos universales, incluidos servicios sociales, como la educación, la salud, el agua y saneamiento, la vivienda y un trabajo decente.

Es importante que las políticas de protección social contribuyan a la disminución de las brechas de acceso al bienestar social, al promover el ejercicio de los derechos humanos y la participación ciudadana.

En América Latina, son muchos los desafíos a los que se enfrenta la población. Además de los altos niveles de pobreza y desigualdad, cuestiones como los desastres naturales o la inseguridad jurídica y social son elementos que acentúan la vulnerabilidad de los habitantes frente a los desafíos actuales, ello dificulta la construcción de sistemas de protección social sólidos.

Es importante señalar que la construcción de las políticas de protección social deberá ir en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030, pues, al dar cumplimiento a dichos ODS, se consuma paralelamente al desarrollo y promoción de los derechos humanos. Ya que los ODS promueven la erradicación del hambre, la pobreza, el trabajo infantil, la reducción de las desigualdades, entre ellas las de género, así como la promoción para garantizar una vivienda apropiada, una salud y educación de calidad y un trabajo decente que permitan una vida digna.

En la figura 2, se ve cómo se vinculan los ODS con las políticas de protección social y la interconexión que hay entre estos:

Figura 2

Vínculos entre los ejes de la agenda regional de desarrollo social inclusivo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Nota: adaptado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2020), pág. 19.

Según la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, 14 de los 17 ODS están directamente vinculados con las políticas latinoamericanas de protección social universal, las de inclusión social y laboral, las de institucionalidad social y de cooperación e integración regional. Solo tres ODS (12, 14 y 15) son los que se relacionan de forma secundaria con dichas políticas de protección social. Sin embargo, la región es considerada como una de las más desiguales del mundo y cuenta con altos niveles de pobreza. Es importante, por tanto, que se revise el diseño y la implementación de las políticas sociales y los programas de protección social para reconocer los fallos sistémicos que impiden la distribución universal e igualitaria de los servicios básicos. Una vez identificados, se puede trabajar en la incorporación

del EBDH en consonancia con los ODS para dar un alcance universal, igualitario y equitativo entre la población, sobre todo entre la más necesitada.

IV. Avances y desafíos de la política de bienestar social en América Latina

Haciendo un balance histórico sobre las políticas sociales implementadas en la región, es posible observar cómo, a finales de los setenta, se empezaron a implementar estrategias neoliberales que se consolidaron durante los años noventa. Estas políticas dieron un gran impulso a las áreas relacionadas con la exclusión y la pobreza extrema, especialmente en cuestiones como la salud y educación.

Durante los noventa, y hasta 2015, se consolidaron políticas inclusivas o progresivas según el país, bajo el mandato de lo que se denominó “gobiernos postneoliberales”, se mantuvieron las áreas trabajadas durante la etapa anterior, pero sin ocuparse a profundidad de las cuestiones sobre la desigualdad (Caneva, 2021, p. 3).

Trabajar en la reducción de las desigualdades como elemento clave para la construcción de un sistema de protección social más equitativo, universal y eficiente requiere abordar conjuntamente elementos claves como el ingreso, la vivienda, la salud, la educación, el trabajo, las cuestiones étnicas y de género, entre otros, así como analizar cada país de la región tanto en sus indicaciones sociales como en la estructura social existente (Caneva, 2021, p. 3).

La desigualdad es un tema complicado de abordar porque implica cuestiones de diversas índoles: políticas, económicas, sociales y culturales. Es un asunto pendiente en la región y que condiciona la vida de millones de personas, no solo en América Latina, sino en todo el mundo.

Resulta necesario hacer mención el estudio realizado por Benza y Kessler (2020), donde señalan que, si bien hubo una ligera reducción de las desigualdades en la región en los últimos 20 años, se deben mirar con mayor profundidad los principales indicadores en materia de desigualdad multidimensional y analizar su complejidad en áreas como la familia, los ingresos, la demografía, la educación o la vivienda (Caneva, 2021, p. 3). La estructura social en América Latina, señalan, ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas. Durante los años cincuenta, la esperanza de vida al nacer era de cincuenta y un años y ha pasado a setenta y cinco en 2015.

Dicho señalizador produjo una disminución en los indicadores de las desigualdades; sin embargo, se debe tomar en contrapartida el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, la ampliación de las coberturas en educación, salud y vivienda, ello hace que el balance tienda hacia abajo en materia de igualdad. Asimismo, la promoción y promulgación

de los derechos humanos en la región es un asunto pendiente, pero se analizan con agrado los cambios que, aunque pequeños, se desarrollan en Latinoamérica para dar cumplimiento a los ODS contenidos en la Agenda 2030 que, indirectamente, trabajan en la promoción de los derechos humanos en la zona.

Las grandes transformaciones sociales que ha tenido la población latinoamericana durante el siglo XX tienen que ser incluidas al momento de analizar los factores clave que agudizan la pobreza y la desigualdad en la región.

Desde las distintas agencias de Naciones Unidas, se ha elaborado una serie de recomendaciones para procurar que los marcos conceptuales relativos a la buena gobernanza se fundamenten en los estándares de derechos humanos. Dichas recomendaciones son las siguientes (ACNUDH, 2006, p. 10):

- Ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos.
- Integrar efectivamente los derechos humanos en la legislación y en la política y la práctica del Estado.
- Establecer la promoción de la justicia como finalidad del estado de derecho.
- Entender que la credibilidad de la democracia depende de la efectividad de su respuesta a las demandas políticas, sociales y económicas de la población.
- Promover sistemas de contrapesos y salvaguardias entre las instituciones de gobernanza oficiales y oficiosas.
- Realizar los cambios sociales necesarios, en particular en lo que atañe a la igualdad de género y la diversidad cultural.
- Generar voluntad política y participación y concienciación del público, y responder a los retos básicos en materia de derechos humanos y buena gobernanza, como la corrupción y los conflictos violentos.

Desde la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo se actúa para trabajar en el alcance de los ODS y reducir la desigualdad en la región. Para ello, contempla cuatro ejes principales y complementarios para dar cumplimiento a este objetivo (Cepal, 2020, p. 17-18):

- i) Sistemas de protección social universales e integrales para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.
- ii) Políticas de inclusión social y laboral: impulsar la doble inclusión para no dejar a nadie atrás.
- iii) Una institucionalidad social fortalecida para implementar políticas sociales de calidad.
- iv) La cooperación y la integración regional para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y alcanzar el desarrollo sostenible.

Tanto estos cuatro ejes como los principios de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo están alineados con los acuerdos y compromisos adquiridos por los países de la región en la Agenda 2030.

Según los acuerdos alcanzados en las reuniones y foros intergubernamentales de la región, en materia de protección social entre 2010 y 2018, los planteamientos en los que existe mayor consenso son los siguientes (CEPAL, 2020, p. 21-22):

- a. El acceso universal a la protección social como mecanismo para proteger el bienestar de las personas frente a riesgos sociales, económicos y ambientales.
- b. El cuidado como un derecho y la necesidad de fortalecer políticas y servicios universales de cuidado en el marco de la protección social.
- c. La integralidad de los sistemas de protección social, propendiendo a la articulación entre sus componentes (contributivo, no contributivo, de regulación del mercado laboral y las políticas de cuidado).
- d. La relevancia de considerar prioritariamente en el diseño de estos sistemas a grupos en mayor situación de vulnerabilidad, discriminación o exclusión.
- e. El fortalecimiento institucional de los sistemas de protección social, incluidas estrategias de sostenibilidad fiscal y mecanismos de coordinación intersectorial, horizontal y vertical.
- f. La importancia de la cooperación en torno a la protección social (p. 21-22).

Considero que las políticas de protección social deben buscar superar las barreras que impiden a las personas acceder a los servicios básicos y clave para llevar una vida digna, en consonancia con los acuerdos y compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y de los ODS.

V. Conclusiones

Resulta evidente observar que, en la región, no se consolidó un régimen de bienestar acorde con las necesidades de la población, sino que se crearon sistemas de protección social que procuraban mantener cubiertas las necesidades básicas de cierta parte de la ciudadanía. De forma tal que dichas estructuras no lograron la universalidad de sus acciones por estar siempre a expensas de los vaivenes económicos que azotaban fuertemente a la región. Por tanto, las políticas sociales se utilizaban, en la mayor parte de los países, para contener los efectos secundarios de las frecuentes crisis económicas y no como un sistema basado en el respeto y promoción de los derechos humanos de la población. Algunas fueron diseñadas bajo modelos neoliberales, al desatender en algún momento a cierta parte de la población.

En la actualidad, y producto de los compromisos regionales e internacionales en materia de derechos humanos, los gobiernos

latinoamericanos han realizado un esfuerzo para incorporar en sus estrategias nacionales enfoques como el basado en los derechos humanos. El desarrollo sostenible está fuertemente condicionado a la situación social y económica de la población por lo que el respeto y promoción de los derechos humanos es una parte fundamental para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como bien señala la Cepal (2020), el desarrollo social no se basa únicamente en las políticas sociales, sino que necesita de cuestiones clave relativas al crecimiento económico, estabilidad social y de un medioambiente sano y protegido.

En América Latina, todavía hay mucho trabajo para fortalecer los sistemas de protección social que propicien una vida digna y de calidad para la población, especialmente a los grupos más vulnerables. Para ello, algunos especialistas de la región han propuesto algunas acciones que deberían realizarse para incorporar los derechos humanos en las políticas de protección social, como la formulación explícita de un marco normativo tanto nacional como internacional basado en los derechos humanos; hacer modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado de derecho a favor de la promoción y el desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de prácticas favorables a los derechos humanos; hacer una revisión exhaustiva de los fundamentos e instrumentos de elaboración de políticas públicas para la inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos, y efectuar grandes transformaciones culturales que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones y en las prácticas sociales.

Considero que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible puede ser una excelente hoja de ruta para trabajar conjunta y coordinadamente en la incorporación de políticas de protección social eficientes y efectivas basadas en los derechos humanos. Desde la Cepal, mediante la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, se promueve el trabajo coordinado y conjunto entre los países de la región para promover estrategias que contribuyan a la reducción de las desigualdades, la pobreza y la exclusión social, al tiempo que se ocupa en el logro de los ODS.

Para ello será clave considerar las grandes transformaciones sociales que ha tenido la población latinoamericana en los últimos años y, específicamente, durante el siglo XX, al momento de analizar los factores clave que agudizan la pobreza y la desigualdad en la región, y, sobre todo, en la elaboración de las políticas de protección social para que sean acordes a las necesidades actuales y con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

La protección social en América Latina será un asunto pendiente hasta que no se elaboren políticas universales, transparentes, eficientes y efectivas que promuevan los derechos humanos de la población.

VI. Referencias bibliográficas

- Aristóteles (1946). *La Política*. Colección Austral, Quinta Edición, Espasa-Calpe, Argentina, S.A. Buenos Aires-México.
- Brown, B., Pérez, P. (2016). *¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina?* De Prácticas y Discursos: Cuadernos de Ciencias Sociales, ISSN 2250-6942, ISSN-e 2250-6942, Año 5, N° 6, 2016, 32 págs.
- Caneva, H. (2021). Desigualdades en América Latina. Registros sociológicos de un problema urgente. *La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. G. Benza y G. Kessler. Cuestiones de Sociología, 24, e121. <https://doi.org/10.24215/23468904e121>
- Carrancio, B. y Pérez, E. (2001). *Las relaciones entre la política y la ética de Aristóteles*. A parte Rei: revista filosófica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Simone Cecchini (compilador), Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*. (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020.
- Contreras, C. (2004). El sentido de la democracia y la política en América Latina. Quórum: *Revista Pensamiento Iberoamericano*, ISSN 1575-4227, n° 8-9, 2004, págs. 197-211
- Díaz, E. (2006). Estado de Derecho y Derechos Humanos. *Revista NOVO Estudios Jurídicos*, Vol. 11, No. 1, p. 21.
- Esping-Andersen, Gösta (1999). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel, Barcelona, 2000 (e.o. 1999)
- Filgueiras (1998) citado en Uribe Gómez, Mónica (2011). *Enfoques contemporáneos de política social en México*. Espiral, vol. 18 No. 52 Guadalajara sep./dic. 2011
- García, R. (1986). *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, ps. 218
- Giddens, A. (1999). *Tercera Vía, La renovación de la socialdemocracia*. Taurus, Madrid.
- Guendel, L. (2000). La Política Pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía. Sergio Reuben, comp., *Política Social: vínculo entre Estado y Sociedad*. San José Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.

- Guendel, L. (2002). Políticas Públicas y Derechos Humanos. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica año/vol. III, número 097. Pp. 105-125. www.redalyc.com
- Guendel, L. (2010). *Política social e interculturalidad. Un aporte para el cambio*. Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe, Año 3, Vol. 7, No. 8, Universidad de Costa Rica, pp. 109-148
- Guendel, L. (2003). *Por una gerencia social con enfoque de derechos*. www.iigov.org/documentos/?p=3_0108.
- Kliksberg, B. (2002). *Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: Desmontando mitos*. Papeles de población, ISSN-e 1405-7425, 8(34).
- Guendel, L. (2004). Hacia una Nueva Visión de la Política Social en América Latina. Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, ISSN-e 0717-6759, N° 5, 2003-2004.
- Guendel, L. (2002). *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. Papeles de población, ISSN-e 1405-7425, 8(34).
- L. Munck, G. (2002). La transición a la política de masas en América Latina. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, ISSN-e 2340-2199, ISSN 1575-6823, 4(7).
- Martín, I. (1999). *Políticas Sociales: activas-participativas*. Ponencia presentada en el Seminario Nacional de Iniciativa Social Sin Ánimo de Lucro, Servicios Sociales Municipales, Cartagena. Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales, ISSN 1134-7147, N° 38, 2000.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudios comparativos*. Bs. Aires, Argentina: Ediciones Siap: Distribuidor exclusivo, Ediciones Nueva Visión, [1977]
- Montoro, R. (1997). Fundamentos Teóricos de la Política Social. Cap. 2, pp. 33-50. *Política Social*. Coords. Alemán Bracho, María del Carmen y Garcés Ferrer, Jorge, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, cit., p. 147; y en Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., p. 15.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra, ONU. http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf
- Reyes, F. (2011). América Latina: El momento social. *El momento político de América Latina*, coord. por Enrique V. Iglesias, Rosa Conde, Gustavo Suárez Pertierra, 2011, ISBN 978-84-323-1488-9, págs. 63-81

- Ruiz, N. (2000). *La Política Social en México hacia el fin de siglo*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas, A.C., México, D.F. p. 189
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1205>
- Salinas, D., Tetelboin, C. (2005). *Las condiciones de la política social en América Latina*. Papeles de población, ISSN-e 1405-7425, Vol. 11, n° 44, 2005
- Sotelsek, D. (2007). Exclusión Social y Pobreza en América Latina. *Revista Española Del Tercer Sector*, ISSN 1886-0400, N° 5, 2007 (Ejemplar dedicado a: Exclusión Social), págs. 111-148
- Sottoli, S. (2001). *La política social en América Latina: conceptos y estrategias de reforma*. Población y Desarrollo, ISSN-e 2076-054X, ISSN 2076-0531, N° 20, 2001, págs. 10-24
- Uribe, M. (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Revista Forum*, ISSN-e 2216-1767, N° 13, 2018, págs. 101-118
- Uribe, M. (2011). Enfoques contemporáneos de política social en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XVIII, N° 52. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75.
- Verdiales, D. (2017). *El Enfoque de Derechos Humanos y la Política Social de México. Análisis del periodo de transición política (1994-2006)*. Editorial Académica Española, International Book Market Service Ltd. OmniScriptum Publishing Group. Fecha publicación: 2017/ 633 págs. / Castellano / ISBN: 978-620-2-23260-9.

Capítulo XI

La necesidad de re-dirigir las políticas educativas

Sumario: *I. Introducción. II. Pobreza y desigualdad en el contexto de la pandemia. III. La necesidad de integrar educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5) y desigualdad (ODS 10). IV. La necesidad de apretar el paso. V. Referencias bibliográficas.*

Patricia Murrieta Cummings⁷⁸

I. Introducción

La pandemia ha ocasionado grandes retos en materia de desigualdad y pobreza. Estos desafíos serán mayores, si no se replantea la articulación entre educación, igualdad de género y desigualdad. Generalmente, cada uno de estos elementos se conciben como derechos humanos, que pueden garantizarse de manera independiente; sin embargo, como argumentan Sachs y otros autores (2019), educación, igualdad de género y desigualdad son parte de un mismo proceso y, como tal, deben abordarse conjuntamente si se quieren alcanzar las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030.

En este trabajo, retomo los planteamientos de Sachs, Schmidt-Traub, Mazzucato, Messner, Nakicenovic, y Rockström (2019) sobre la necesidad de replantear la manera de concebir los ODS y los derechos humanos y analizo los cambios que deben implementarse en la política pública para enfrentar los retos que la pandemia impone en asuntos de educación y desigualdad. Concluyo con una serie de recomendaciones en materia de política pública.

II. Pobreza y desigualdad en el contexto de la pandemia

A pesar del compromiso de los Estados para garantizar el cumplimiento de los ODS, los resultados obtenidos no han sido suficientes. Aún hay rezagos y, en algunos casos, retrocesos. El hambre va al alza en algunos países y el acceso a servicios de salud es limitado, los avances en conocimientos de matemáticas y escritura están por debajo de lo esperado y la desigualdad sigue en aumento (ONU, 2019).

⁷⁸ Profesora Investigadora en la Universidad de Guadalajara, doctora en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Especialista en Desarrollo incluyente, derechos humanos e infancia.

La pandemia ha empeorado significativamente estas condiciones. Aun cuando se observa una disminución de la desigualdad en 18 estados, esta se debe al empobrecimiento de la población y no a una mejora en el bienestar de las personas.

De 2018 a 2020 la pobreza aumentó, al pasar de 41.9 a 43.9 por ciento, esto significa que hay 3.8 millones de personas más en situación de pobreza, de ellas, 2.1 millones están en situación de pobreza extrema. Este incremento en la pobreza se explica por dos factores principales, la eliminación del seguro popular y la disminución del ingreso de las personas; en los dos últimos años, más de nueve millones de personas disminuyeron sus ingresos por debajo de la línea de pobreza (Coneval, 2021). El ingreso promedio por trabajo subordinado disminuyó 10.7 por ciento en dos años (INEGI, 2020b).

Como se puede observar en la Tabla 1, solo disminuyó la vulnerabilidad por condiciones de la vivienda y por acceso a servicios básicos, el aumento de la pobreza se ve expresado en todos los demás indicadores.

Tabla 1

Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2018-2020

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas	
	2018	2020	2018	2020
Pobreza				
Población en situación de pobreza	41.9	43.9	51.9	55.7
Población en situación de pobreza moderada	34.9	35.4	43.2	44.9
Población en situación de pobreza extrema	7.0	8.5	8.7	10.8
Población vulnerable por carencias sociales	26.4	23.7	32.7	30.0
Población vulnerable por ingresos	8.0	8.9	9.9	11.2
Población no pobre y no vulnerable	23.7	23.5	29.3	29.8
Privación social				
Población con al menos una carencia social	68.3	67.6	84.6	85.7
Población con al menos tres carencias sociales	20.2	23.0	25.0	29.2
Indicadores de carencia social				
Rezago educativo	19.0	19.2	23.5	24.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.2	28.2	20.1	35.7
Carencia por acceso a la seguridad social	53.5	52.0	66.2	66.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	11.0	9.3	13.6	11.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.6	17.9	24.3	22.7

Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	22.2	22.5	27.5	28.6

Bienestar económico

Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.0	17.2	17.3	21.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.9	52.8	61.8	66.9

Nota: estimaciones del Coneval con base en la ENIGH 2018 y 2020. Obtenido de Anexo estadístico de pobreza en México, Cuadro 1, Coneval (2021).

La desigualdad entre hombres y mujeres prevalece. El ingreso promedio de las mujeres aún es menor al de los hombres (tabla 2) debido a diferencias en la calidad del empleo al que tienen acceso. Una mujer con educación primaria completa tiene un ingreso promedio menor al de los hombres, lo mismo sucede con otros niveles de estudio.

Tabla 2

Ingreso promedio trimestral monetario por nivel de escolaridad según sexo y año de levantamiento

Nivel de escolaridad				Ingreso promedio (pesos)					
				ENIGH 2018			ENIGH 2020		
				Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total				19,405	23,649	14,648	19,023	22,618*	14,860
A lo más primaria completa				9,159	11,896	6,330	10,551*	3,306*	7,599*
Secundaria completa					18,660				10,760
incompleta				14,868	3	10,251	15,281	8,802	2*
Preparatoria completa					24,240				15,100
incompleta				20,739	9	5	18,523*	21,382*	0*
Profesional completa					46,340				28,600
incompleta				40,004	6	9	*	10,343*	8*
Posgrado completo									56,770
incompleto				94,040	118,592	8	*	31,832*	2*

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa

Adaptado de Inegi, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 y 2020, Presentación de resultados, pág. 28.

Esto incide en las diferencias que existen en el nivel de ingreso corriente entre hogares de jefatura femenina y hogares en los cuales el jefe del hogar es hombre. Las viviendas donde las mujeres son la cabeza, el ingreso

promedio es mucho menor y, en comparación con los hombres, dependen en mayor proporción de las transferencias (Inegi, 2020).

Tabla 3

Ingreso corriente trimestral y su distribución porcentual por principales fuentes y sexo del jefe del hogar

Tipo de ingreso	Hogares encabezados por mujeres	Porcentaje	Hogares encabezados por hombres	Porcentaje
Ingreso corriente	484,776,888	100.0	1,313,763,901	100.0
Remuneración por trabajo subordinado	239,139,817	49.3	730,685,076	55.6
Ingresos por trabajo independiente	27,408,392	5.7	107,552,270	8.2
Otros ingresos provenientes del trabajo	11,206,106	2.3	31,794,924	2.4
Renta de la propiedad	15,500,133	3.2	81,727,947	6.2
Transferencias	118,768,593	24.5	198,356,771	15.1
Estimación del alquiler de la vivienda	72,201,011	14.9	162,618,308	12.4
Otros ingresos	552,836	0.1	1,028,606	0.1
Corrientes				

Nota: Elaboración propia con datos de las estimaciones de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 del INEGI.

La presencia de la pandemia cambió importantemente el gasto en los hogares. En total, el gasto corriente promedio disminuyó 12.9 por ciento de 2018 a 2020, mientras que en años anteriores había tenido un aumento cercano a 2 por ciento. Los dos rubros que mayor impacto negativo tuvieron por la pandemia fueron: educación y esparcimiento y vestido y calzado; las personas dejaron de salir e invirtieron menos en ropa, muchos menores dejaron los estudios o los cambiaron a escuelas públicas, principalmente adolescentes. Como es de esperarse, el gasto en salud aumentó considerablemente.

Tabla 4

Gasto corriente monetario promedio trimestral por grandes rubros de gasto, según año de levantamiento (Pesos)

Rubros de gasto	Promedios (pesos)			Variación Porcentual			
	ENIG	ENIG	ENIG	2016 2018	-	2018 2020	-
	H	H	H				
	2016	2018	2020				
	6		0				
Gasto corriente monetario	33 687	34 329	29 910	1.9*		-12.9*	
Alimentos, bebidas y tabaco	11 840	12 090	11 380	2.1*		-5.9*	
Transporte y comunicaciones	6 513	6 849	5 552	5.2*		-18.9*	
Vivienda y servicios	3 208	3 274	3 285	2.1		0.3	
Cuidados personales	2 490	2 542	2 395	2.1		-5.8*	
Educación y esparcimiento	4 192	4 158	2 297	-0.8		-44.8*	
Limpieza y cuidados de la casa	1 988	2 015	1 958	1.4		-2.8	
Salud	910	901	1 266	-0.9		40.5*	
Vestido y calzado	1 558	1 539	893	-1.2		-	
						42.0*	
Transferencias de gasto**	989	961	884	-2.7		-8.0*	

Nota: *Diferencia estadísticamente significativa.

Elaboración propia con datos de las estimaciones de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 y 2018 del INEGI.

El impacto de la pandemia en la educación

Aproximadamente, setecientos cuarenta mil personas entre tres y veintinueve años que estaban inscritas en el periodo 2019-2020 no concluyeron el ciclo escolar por alguna razón asociada al COVID-19 o por falta de dinero o recursos.

En México, como en muchos otros países, los maestros se vieron obligados a adaptar sus cursos de manera virtual, ello generó muchas deficiencias en los contenidos y en las sesiones impartidas. Esto, aunado a una serie de factores que dificultaron la continuidad de los alumnos en la escuela, tuvo un impacto muy fuerte en la asistencia escolar y la calidad educativa.

Muchos menores perdieron contacto con los maestros o se vieron imposibilitados para completar las tareas, otros no tuvieron acceso a internet o carecían de un espacio para trabajar y concentrarse, algunos más se vieron afectados por la situación económica de su hogar o tuvieron que dedicarse a trabajar. Todo esto tuvo como consecuencia que muchos menores no se

inscribieron en el ciclo escolar siguiente y que la asistencia escolar se concentrara en niños y niñas de primaria y secundaria (Inegi, 2021a).

La principal herramienta para conectarse fue el celular, la mayoría de las veces compartido con el resto de la familia, un mayor número de alumnos de secundaria respecto a los de primaria pudo utilizar una computadora que compartía con alguien más, menos de la mitad de los niños y niñas que cursaban la secundaria pudieron usar un dispositivo de manera exclusiva (Inegi, 2021a). Según datos de la Encuesta para la medición del Impacto COVID-19 en la Educación, poco menos de 18 por ciento no pudo continuar por falta de computadora, otro dispositivo o conexión a internet.

Para el ciclo escolar 2020-2021, se inscribieron poco más de 60 por ciento de los niños en edad escolar, 2.4 millones no lo hicieron por la pandemia, mientras que 2.9 por falta de recursos económicos.

La pandemia afecta importantemente la asistencia escolar y la calidad educativa. El rezago escolar aumenta de manera significativa, no solo porque entran más tarde a estudiar, sino que el rendimiento escolar ha disminuido y muchos reprueban. En secundaria, preparatoria y universidad, muchos no pasaron materias, el semestre o tuvieron un aprovechamiento muy bajo, otros enfrentaron problemas personales o con maestros o dejaron de disfrutar de sus estudios, pero muchos dejaron de estudiar porque no les permitieron continuar.

En la gran mayoría de los hogares (58 de cada 100), se considera que con la educación a distancia no se aprende o se aprende menos que presencialmente; 27 por ciento siente que falta seguimiento al aprendizaje de los alumnos y que no hay capacidad técnica o habilidad pedagógica de padres o tutores para transmitir los conocimientos (23.9 por ciento) (Inegi, 2021a).

Aun cuando maestros y alumnos intentaron darle continuidad a la educación, no se generaron las condiciones adecuadas para lograrlo. Esto aumenta la escolarización sin aprendizaje, estudiantes que no desarrollan competencias básicas de matemáticas y español, particularmente en los grupos desfavorecidos (menores en situación de pobreza, niñas, personas con necesidades especiales y población indígena), son aquellos con menos probabilidades de asistir a la escuela (World Bank Group, 2018).

Muchas escuelas comienzan a abrir para el ciclo escolar 2021-2022, ello podrá ayudar a recuperar los niveles de asistencia escolar; sin embargo, los retos de calidad educativa no se podrán resolver, si las políticas educativas no se ajustan a las nuevas necesidades. Los datos existentes sobre deserción escolar en México (Murrieta, 2014) y las causas de deserción escolar durante la pandemia (INEGI, 2021a) muestran que no solo la pobreza genera deserción escolar, cuando los padres perciben que la educación es de mala calidad o que los niños no reciben lo que necesitan para formarse

adecuadamente están menos dispuestos a sacrificarse para mandar a sus hijos a estudiar.

Las políticas actuales y el contexto de la pandemia no facilitan la retención de los niños, niñas y adolescentes en las escuelas. En este contexto, una política educativa que mantenga el rumbo que se ha llevado durante los últimos dos años puede aumentar la desigualdad, particularmente para las mujeres; es por ello por lo que se hace urgente redirigir la política educativa, si se quiere garantizar en el corto plazo los derechos de educación e igualdad, para ello es necesario cambiar la manera de concebir los derechos humanos y los ODS.

III. La necesidad de integrar educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5) y desigualdad (ODS 10)

Analizar el contexto de pobreza en México y los retos que la situación actual impone en la educación de los menores tiene como fin contextualizar la importancia de cambiar la manera de concebir los derechos humanos y los ODS para cumplir las metas planteadas para 2030.

En 2015, se replantearon los objetivos de desarrollo del milenio para conformar los ODS y se estableció como meta de crecimiento sostenible relativo a la educación (ODS 4); “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (Unesco, 2020, pág. 5).

Esta definición tiene dos implicaciones fundamentales respecto a las formas tradicionales de pensar la política educativa: no basta con garantizar la asistencia escolar, se deben tomar en cuenta las diferencias de género y desigualdades entre grupos y no debe pensarse exclusivamente como educación básica, secundaria o profesional o como un proceso remedial, el aprendizaje busca “mejorar el conocimiento, las capacidades y las competencias en una perspectiva personal, cívica, social y laboral” (UIL, 2016, citado en Unesco, 2017, pág. 9), comienza con el nacimiento y prosigue a lo largo de la vida.

Desde esta perspectiva, la educación debe responder al desarrollo de competencias, actitudes y comportamientos que garanticen el crecimiento sostenible e inclusivo.

Sin embargo, aun cuando se ve la educación como un proceso a lo largo de la vida que permite impulsar la Agenda 2030 y se plantea la necesidad de buscar la generación de respuestas integrales que consideren los diversos desafíos sociales, económicos y ambientales, los retos en materia de educación se abordan de manera fragmentada, se dan pequeños pasos aislados, con estrategias enfocadas en objetivos individuales.

Pasar de un diseño de políticas públicas basado en silos temáticos, sectoriales o disciplinares, a una visión integral que permita aprovechar sinergias y tomar ventaja de las relaciones entre los distintos objetivos de desarrollo, permitirá alcanzar las metas propuestas y garantizar el respeto de los derechos humanos.

Dicha perspectiva es consistente con la propuesta de aquellos autores que consideran necesario hacer transformaciones profundas, si se quiere alcanzar un desarrollo sostenible (Sachs, y otros, 2019; Brand, 2014), proposición cuya importancia ha sido subrayada cada vez con mayor frecuencia (ver por ejemplo el Editorial, *Time to revise the Sustainable Development Goals*, 2020). Schmidt-Traub (2019) considera que los ODS deben guiar la recuperación económica tras la pandemia, en gran medida, dada la falta de otro marco de referencia que pueda facilitar la recuperación.

Hay quienes dicen que esto no es posible, que la colaboración entre países y la relación entre crecimiento económico y bienestar no se sostienen, por lo que es necesario hacer transformaciones profundas (Naidoo & Ficher, 2020). Sin embargo, estos supuestos no limitan la posibilidad de utilizar los ODS como marco de referencia para garantizar el derecho a una educación de calidad.

Considerando el contexto actual de la pandemia y la urgencia de replantear las políticas educativas, se vuelve necesario valorar el planteamiento de Sachs, Schmidt-Traub, Mazzucato, Messner, Nakicenovic y Rockström (2019), quienes plantean la reorganización de los ODS en seis grandes rubros: educación, género y desigualdad; salud, bienestar y demografía; descarbonización de la energía e industria sustentable; ciudades y comunidades sustentables, y revolución digital para el desarrollo sustentable.

La primera transformación es dejar de concebir los retos relacionados con educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5) y desigualdad (ODS 10) como elementos independientes y pensarlos como partes del mismo proceso y, por lo tanto, como una problemática que se debe de resolver de manera integral.

No se puede acabar con la desigualdad de género y de cualquier otro tipo, si no se garantiza el acceso a una educación de calidad. Esta permite acceder a un trabajo decente, además, formar capital social facilita el crecimiento económico y la eliminación de la pobreza extrema, ello ayuda a disminuir las desigualdades (Sachs, y otros, 2019). Aun cuando el crecimiento económico no asegura el bienestar de las personas, sí puede ser la base para un crecimiento sostenible (Editorial, 2020).

Lo que sucede a partir de la pandemia es un buen ejemplo de la interdependencia entre educación, igualdad de género y desigualdad. Al

cerrar las escuelas, los menores tuvieron que estudiar desde casa, incluso sin las condiciones necesarias para hacerlo (Unesco, 2021), aquellos que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad tuvieron que enfrentar mayores retos para poder continuar; las mujeres, en mayor proporción que los hombres, además de haber enfrentado la pandemia desde la primera línea (como enfermeras, cuidadoras de adultos mayores y de su familia) se vieron forzadas a dejar el trabajo para cuidar a sus hijos y facilitar la educación desde casa (Cepal, 2021; Neetu, S., Carino, & T., 2020).

La pandemia también afectó en mayor medida a las personas con un grado menor de estudios o las que no estaban actualizadas. La transformación digital que propició la pandemia en las empresas obligó a adoptar nuevas formas de trabajo. Muchos negocios se vieron obligados a acelerar el uso de la tecnología digital, ello aumentó la brecha entre aquellos que pueden pagar por un servicio de banda ancha móvil y quienes no pueden hacerlo, quienes saben utilizar la tecnología y quienes se han quedado rezagados; la relación entre pobreza, brecha digital y desigualdad de género aumentó. Se generaron desigualdades importantes en función del desarrollo de habilidades y nuevas competencias.

En todo este proceso, las mujeres fueron las más afectadas, particularmente las mujeres de menores ingresos y sin autonomía económica, ellas son quienes tienen menos posibilidades de trabajar desde casa (Cepal, 2021).

La importancia y los retos de las políticas educativas

Hay un consenso sobre la importancia de la educación como elemento básico para el logro de los ODS y el respeto de los derechos humanos (Unesco, 2017). La educación permite sensibilizar a las personas sobre el cambio climático y desarrollar las habilidades necesarias para reducir prácticas no sustentables, a fin de promover una economía sostenible y enfrentar el reto ambiental. El control de la natalidad también puede lograrse a partir de la educación, particularmente de niñas y mujeres.

El empoderamiento de grupos vulnerables se logra mediante la educación, así como el cuidado de las personas y de la salud. Además de enseñar buenas prácticas de cuidado personal y bienestar, la educación promueve la participación política, la inclusión y las formas democráticas para la toma de decisiones que benefician a la población. Una persona con un mayor nivel de estudios puede acceder a mejores condiciones de trabajo y puede generar un mayor impacto en el desarrollo de las localidades, los estados y los países (ICSU; ISSC, 2015).

Además, la brecha en el acceso a la educación es muy amplia. Aun cuando en México el índice de matriculación en educación básica es alto

(superior a 94 por ciento), más de cinco millones de personas en edad escolar no asisten a la escuela (INEE, 2019) y la gran mayoría carece de un nivel básico de alfabetización y de conocimientos mínimos de matemáticas. En la última prueba PISA realizada, los estudiantes mexicanos obtuvieron puntajes bajos en lectura, matemáticas y ciencias, 35 por ciento de los estudiantes no obtuvo un nivel mínimo de competencia en las tres áreas. Y, como se mostró en los resultados de la prueba, el nivel socioeconómico es un fuerte predictor del rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias (OECD, 2019).

Aunque ha habido avances importantes, las diferencias de género persisten. El acceso a la educación que hoy tienen las niñas es mayor al que tuvieron las mujeres hace 25 años. Hoy en día la tasa de asistencia escolar de la población de seis a quince años es más alta para las mujeres que para los hombres; sin embargo, los resultados en rendimiento escolar son inferiores en matemáticas y ciencias (World Bank Group, 2018).

No obstante, las niñas en condición de pobreza o que tienen alguna discapacidad enfrentan las peores formas de exclusión. A nivel mundial, tres cuartas partes de los menores que nunca van a poner un pie en la escuela son mujeres. La brecha en alfabetización ha disminuido, pero no se ha podido cerrar y crece con el uso de las tecnologías de la información (UNESCO, 2020).

También los efectos negativos de la pandemia han sido más profundos para las mujeres. El cierre de escuelas y la desigualdad existente en la distribución de las labores de cuidado familiar dentro de los hogares han impactado con más fuerza en la salud y el bienestar de las mujeres (World Bank, 2021). En algunos casos, la ausencia de los padres ha puesto mayor presión en el trabajo que realizan las niñas en sus casas, ello hace más difícil la posibilidad de mantenerse al día con sus estudios.

La Fundación Malala (2020) estima que aproximadamente veinte millones de niñas en edad de asistir a la escuela secundaria podrían no regresar a los estudios cuando pase la pandemia. El confinamiento vivido en el último año ha aumentado el trabajo doméstico, la violencia sexual y de género, los matrimonios forzados y los embarazos a temprana edad; esto también hará más difícil el regreso a las aulas (Unesco, 2020).

Por lo tanto, si no se replantean las políticas desde una perspectiva de género, si no son incluyentes, no se lograrán las metas de educación, igualdad de género y desigualdad planteadas en los ODS, la brecha será más grande y aumentará considerablemente el número de niñas en situación de pobreza extrema. Todo ello implica una profunda transformación de los sistemas educativos y la formación docente (GEM Report, 2021).

Pero no solo se trata de políticas incluyentes con perspectiva de género y derechos humanos, sino que también se requiere reforzar la calidad de la educación para verdaderamente permitir a las personas a acceder a un mayor bienestar.

En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018* se identifican cuatro factores que inciden en la separación entre enseñanza y aprendizaje:

- *Falta de condiciones para poder aprender de manera adecuada:* malnutrición, enfermedades, deficiencias en el desarrollo, falta de apoyo de los padres, rezago en el desarrollo de habilidades y conocimientos, condiciones de pobreza y prejuicios de género que inciden negativamente en el aprendizaje en la primera infancia.
- *Docentes sin las competencias o la motivación necesarias para enseñar de manera eficaz:* tiene que ver con perfiles no adecuados, falta de capacitación docente, inasistencias o uso del tiempo en actividades no docentes.
- *En muchos lados, los insumos no llegan a las aulas o, cuando llegan, no tienen el efecto esperado en el aprendizaje:* Escuelas en las cuales no se utilizan los libros de texto, no hay otros materiales de apoyo o no se cuenta con la estructura necesaria para aprovechar la tecnología, como podría ser el acceso a internet, hay escuelas públicas con computadoras, pero sin internet.
- *Una mala administración y gobernanza que menoscaba la calidad de la escolarización:* Una administración eficiente permite que los recursos se manejen adecuadamente, una buena dirección ayuda a los docentes a resolver problemas, los aconsejan y les ayudan a mejorar su instrucción a partir del establecimiento de metas, herramientas y condiciones adecuadas.

La educación para la vida

Una educación de calidad permitirá acceder a mejores oportunidades de trabajo. Sin embargo, para que estas conveniencias se mantengan a lo largo de la vida profesional, es necesaria la capacitación constante, particularmente en un mundo donde los cambios tecnológicos son cada vez más acelerados.

Esto constituye un reto enorme, pues no solo la mayoría de los gobiernos carecen de los mecanismos necesarios para garantizar la formación continua, sino que los intereses entre empleadores y colaboradores son distintos y el mercado por sí solo no logra resolver el problema. Cada uno tiene expectativas diferentes sobre lo que puede obtener de un proceso de capacitación: las empresas buscan el desarrollo de habilidades específicas para sus necesidades presentes, los empleados tienen incentivos para escoger

programas de capacitación que potencialicen su crecimiento profesional y su movilidad futura.

Esta falta de mecanismos que faciliten la actualización y capacitación continua también impone un reto mayor para las mujeres. Generalmente, las áreas en las cuales se desenvuelven las mujeres son sectores que cambian más lentamente que aquellos con mayor presencia de hombres. De los ocho sectores que más crecieron en 2020, solo tres tienen una alta presencia de mujeres; los tres de mayor crecimiento son aquellos que implicaron el desarrollo de habilidades tecnológicas más disruptivas, donde la presencia de mujeres es menor (WEF, 2021); un mayor número de hombres (24.6 por ciento) que de mujeres (7.6 por ciento) ha aprovechado el trabajo en casa para capacitarse en cuestiones básicas, como idiomas y computación, entre otros (Inegi, 2020b).

A pesar de los avances, existe un rezago en la participación económica de las mujeres y en el acceso que tienen a oportunidades laborales. El número de mujeres con especialización y altos niveles de estudio crece a una menor velocidad que el de hombres, persisten las diferencias salariales y la ausencia de mujeres en posiciones de liderazgo.

El papel de la capacitación continua como un elemento de políticas y prácticas enfocadas en la generación de oportunidades laborales es esencial en la disminución de estas desigualdades, pero se requiere diseñarlas, según el mercado laboral cambiante actual y en función de condiciones que determinan el rezago de las mujeres en algunas áreas (UNESCO, 2021).

El reto de la desigualdad

En parte, la tendencia creciente de la desigualdad puede explicarse por la pérdida de la capacidad que tenía la educación como agente de movilidad social (Sanhueza *et al.*, 2015); tener una preparación formal incide cada vez menos en la posibilidad de mejorar la calidad de vida entre generaciones.

Si bien es cierto que siempre se ha reconocido la influencia de otros factores (Espinoza *at al.*, 2009), hoy algunos de ellos tienen más peso que antes. Anteriormente, los sistemas meritocráticos permitían enfrentar la carga que implicaba el nacer en un hogar pobre o sin los antecedentes sociales que permitían brincar de un nivel a otro, se podía acceder a oportunidades laborales a partir de una buena educación. Sin embargo, en México, la relación entre ingreso del hogar y oportunidades de trabajo están fuertemente relacionados, el empleo depende, en mayor medida, del entorno en el cual se desenvuelven las personas y se relacionan con el resto de la sociedad y no necesariamente por las capacidades o la productividad que provee la educación (Gatica-Arreola y Ruiz-Hernández, 2019; Sandel, 2020).

La disminución en el impacto que tiene el aprendizaje en México hace que las desigualdades entre educación pública y privada sean superiores. La mayoría de las personas que asisten a escuelas públicas tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar, ello implica que muy probablemente no cuenten con el salario y las relaciones necesarias para acceder a mejores oportunidades de trabajo.

Algo similar sucede en los países en los cuales la asistencia escolar depende del lugar donde se vive y las condiciones de la escuela están sujetas a los impuestos que se pagan. En estas naciones, las escuelas pobres se generan en barrios pobres y las escuelas ricas, en barrios ricos (Shanmugaratnam, 2021). De esta manera, los mejores maestros y recursos son para quienes tienen una mejor posición social (Chetty *et al.*, 2016; Chetty y Hendren, 2018b). En México, funciona ligeramente distinto, la diferencia en recursos depende del carácter público o privado de la educación y no necesariamente del lugar donde se encuentran las escuelas.

Esto genera una polarización cada vez mayor, basada en los antecedentes sociales y educacionales, trabajo e ingresos a lo largo de la vida. Para frenar esta tendencia, es importante intervenir directamente, encontrar alternativas que disminuyan esta polarización.

Educación para un desarrollo incluyente

Se puede concluir que, actualmente, las políticas educativas no permiten garantizar el derecho a una educación de calidad y, menos aún, frenan la desigualdad o afianzan la igualdad de género. El aumento de la pobreza requiere de nuevas estrategias, particularmente si se quiere facilitar la movilidad social y mejorar el bienestar de las personas.

Existen prácticas que han demostrado tener un impacto positivo en este sentido y que dan idea de cómo se pueden diseñar intervenciones que ofrezcan mejores resultados y hacia dónde se deben orientar los esfuerzos.

Para lograrlo, es necesario:

1. Trabajar conjuntamente, con acciones complementarias. Los gobiernos no pueden solos y se requiere la concurrencia de la sociedad civil, académicos, empresarios y otras organizaciones.
2. Abordar los retos que implican la educación, igualdad de género y desigualdad como parte de un proceso integral que requiere soluciones también integrales.
3. Establecer inversiones prioritarias y focalizadas (Sachs *et al.*, 2019). Los recursos son escasos y las necesidades diferentes. Hay que atender lo urgente y utilizar los recursos de manera eficiente.

A partir de estos elementos es posible realizar acciones concretas que garanticen una educación y capacitación de calidad, que faciliten la igualdad de género y disminuyan la desigualdad.

Además, es importante tomar en cuenta tanto el conocimiento como aquellos elementos que han demostrado tener mayor impacto y que enlisto a continuación:

- Las intervenciones a temprana edad, como el cuidado de la salud materno-infantil, han demostrado que permiten la movilidad social, una mayor productividad y mejores niveles de involucramiento de las personas (Heckman, 2015; Ferrarello, 2017; Felfe y Lalive, 2018; Elango *et al.*, s.f.).
- No basta con el aumento de la matriculación y la disminución de la deserción escolar. Se requiere un sistema de calidad que garantice la adquisición de conocimiento y habilidades para la vida. Para ello es necesario implementar mecanismos de monitoreo, seguimiento y autoevaluación.
- Para garantizar que la educación pública sea un soporte para el sistema educativo, se requiere de iniciativas que promuevan la mejora continua del profesorado y el diseño de currículos adecuados. Esto implica altos estándares de reclutamiento, capacitación constante y rigurosa, salarios competitivos y alternativas de desarrollo profesional dentro del sistema.
- El objetivo es garantizar la probabilidad de tener maestros con experiencia y la capacidad necesaria, en cualquier escuela, independientemente del lugar donde se localice, de difundir y replicar mejores prácticas e innovaciones y evitar rezagos que den lugar a la deserción de los alumnos.
- Los resultados son diferentes en distintas geografías, sistemas y culturas y la realidad no es la misma para dos países distintos. A pesar de ello, hay algunas experiencias que han demostrado ser exitosas y ayudar de manera significativa en la obtención de resultados. Retomar y adaptar mejores prácticas puede ahorrar tiempo en la identificación de los problemas y en el logro de resultados.
- Muchas políticas se han centrado en promover más estudios de licenciatura, programas aparentemente innovadores, aun cuando no ofrecen los beneficios que se esperan de la educación superior (Abel *et al.*, 2014; Améstica, 2014). Esto ha generalizado el subempleo, muy pocos logran trabajar en aquello para lo cual estudiaron.
- Existe una falta de concordancia entre la oferta y la demanda de capacidades y habilidades, particularmente en niveles medios. Este problema puede reducirse con programas educativos que vinculen la formación de los jóvenes con las áreas de oportunidad laboral.

- Igualmente, ha habido buenos resultados en los programas que han retomado el desarrollo de aptitudes blandas: creatividad, trabajo en equipo, habilidades interculturales, etcétera y aquellos que promueven el aprendizaje mediante la experiencia; la gente descubre sus capacidades e intereses cuando hacen algo aplicado.
- La experiencia educativa a lo largo de la vida ha probado ser el mecanismo para promover la productividad de las personas. En la actualidad, sin embargo, se concentra en las etapas de la niñez y la juventud y los mecanismos de capacitación continua han quedado principalmente en las empresas. Algunas, de manera muy exitosa, han implementado procesos de adiestramiento que no solo logran mejorar los beneficios para la empresa, sino también para los colaboradores. Estas experiencias hablan de los beneficios que la formación constante de calidad tiene tanto para los individuos como para la capacidad productiva de la sociedad en su conjunto.

IV. La necesidad de apretar el paso

El reto es grande y el aumento de la pobreza lo hace aún mayor. Si bien no aumentó el rezago educativo estadísticamente (Coneval, 2021b), la deserción escolar por pobreza y por COVID-19 ha sido muy alta y lo que se enfrentará a futuro no será sencillo, requerirá una política integral de educación para la vida; de no redirigir la política educativa, será prácticamente imposible alcanzar las metas planteadas en los ODS 2030. Se deben redoblar los esfuerzos y ser más creativos en el diseño de las estrategias y las acciones para conseguirlos.

Son cuatro los principales retos que se deben enfrentar para implementar políticas educativas y de capacitación que permitan disminuir la desigualdad y garantizar la igualdad de género: articulación, calidad y pertinencia, monitoreo y evaluación, y financiamiento.

Una estrategia eficiente requiere de una buena articulación de las acciones que se realicen, deben promover la concurrencia de actores diversos para incidir de forma integral en los diferentes factores que determinan las desigualdades existentes en cuanto al acceso a la educación y a la inequidad en los resultados del proceso educativo. Solo así se implementarán políticas que verdaderamente busquen resolver los problemas de inclusión y desigualdad de género, enfocadas en el cumplimiento de los derechos humanos. No se puede continuar con acciones aisladas, enfocadas en el mejoramiento de un solo indicador.

Si bien se han obtenido buenos resultados en la matriculación, ese es solo un primer paso, pero todavía falta mucho por hacer, en cuanto a la calidad de la educación y la capacitación. Para lograr efectos en este sentido,

es indispensable reforzar la inversión en la formación docente y la capacitación para el empleo. Para ello, se requiere una colaboración conjunta de quienes generan los empleos y las universidades, además del reconocimiento de la importancia del desarrollo de habilidades en todas las áreas. Adicionalmente, es preciso implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y reformulación continua de procesos y contenidos educativos.

Implementar procesos de seguimiento y evaluación para la retroalimentación es fundamental también para la construcción de mecanismos de capacitación continua, que le permitan a la gente adecuarse a los cambios tecnológicos y de las condiciones del mercado laboral y mejorar su bienestar a lo largo de su ciclo productivo. Este proceso constante de educación y formación no solo tiene beneficios para los trabajadores, sino para las empresas y para la productividad de la sociedad.

Uno de los mayores retos para la implementación de una política exitosa es conseguir que los diferentes actores de la sociedad internalicen estos beneficios y, a partir de ello, se incentive su cooperación. De esta manera, será posible obtener los recursos necesarios para consolidar una política educativa de calidad que permita alcanzar los ODS. Para fortalecer la capacidad de financiar e implementar las políticas que se necesitan, se requiere de la articulación de diferentes actores de la sociedad, muchos gobiernos por sí solos no tienen la capacidad para hacerlo. La coyuntura de la sociedad civil y de otros sectores puede ser una meta más fácil de alcanzar y sobre la que se debería trabajar.

Es momento de enfocarse integralmente en los distintos factores que determinan los problemas que existen, también es necesario internalizar en la sociedad el hecho de que la educación de las personas genera beneficios para todos los actores.

Una educación de calidad para todos beneficia a todos, pero requiere de la participación de la sociedad civil, iniciativa privada y gobierno, en todos sus niveles.

V. Referencias bibliográficas

- Abel, Jaison & Deitz. (2014). Are Recent College Graduates Finding Good Jobs? *Current Issues in Economics and Finance*.
- Améstica, L. (2014). Retorno a la educación superior en Chile. Efecto en la movilidad social a través del estimador de Diferencias en Diferencias. *Formación Universitaria*, 7(3), 23-32.
- Brand, U. (2014). Social-ecological transformation as basic condition for a realistic post-2015 agenda. En Ö. (Ed.), *Die Post-2015 Agenda. Reform oder Transformation* (págs. 49-54). Vienna.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (10 de febrero de 2021). *Informe Especial COVID-19 Respuesta*. La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Obtenido de CEPAL:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf
- Chetty, R. & Hendren, N. (2018). The Effects of Neighborhoods on Intergeneration Mobility I: Childhood Exposure Effects. *Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1107-1162.
- Chetty, R. & Hendren, N. (2018b). The Effects of Neighborhoods on Intergenerational Mobility II: County Level Estimates. *Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1163-1228.
- Chetty, R. Hendren, N., & Katz, L. (2016). The effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855-902.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (10 de agosto de 2021). *Medición de la pobreza*. Anexo estadístico de pobreza en México. Obtenido de CONEVAL:
https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (julio de 2021b). Anexo Estadístico. Medición multidimensional de la pobreza. México. CONEVAL.
- Elango, S., García, J., Heckman, J., & Hojman, A. (s.f.). Early Childhood Education. En R. Moffit, *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States II*. Chicago: Universidad de Chicago.
- Editorial (14 de Julio de 2020). *Time to revise the Sustainable Development Goals*. Obtenido de Nature: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02002-3>
- Espinoza, O., González, L., & Uribe, D. (2009). Movilidad Social en Chile: El caso del Gran Santiago Urbano. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(4), 586-606.
- Felfe, C., & Lalive, R. (2018). Does Early Child Care Affect Children's Development? *Journal of Public Economics*, 159, 33-53.
- Ferrarello, M. (26 de mayo de 2017). Does Pre-K Work? Brookings Experts Weigh in on America's Early Childhood Education Debate. *Brookings Now (blog)*.
- Gatica-Arreola, L., & Ruiz-Hernández, R. (2019). Inequidad del Ingreso a lo Largo del ciclo de Vida en México: Un análisis de Corte Transversal con datos de 2018. *Asian Journal of Latin American Studies*, 32(4), 1-19.

- GEM Report (2021). *2021 Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia Report - Inclusion and Education: All Means All*. Unesco, GEM Report, NEPC, European Agency for Special Needs and Inclusive Education.
- Heckman, J. (15 de octubre de 2015). *Pre-K Researchers Can't Get Past the Third Grade*. <https://hechingerreport.org/pre-k-researchers-cant-get-past-the-third-grade/>.
- International Council for Science, ISSC. (2015). *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*. Paris. ICSU.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México (2019). *La educación obligatoria en México. Informe 2019*. Obtenido de INEE. https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_01/cap_0102.html
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (10 de agosto de 2020a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 Nueva serie*. Obtenido de Tabulados con enfoque de género. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Julio de 2020b). Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML). Indicadores básicos.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020b). *Presentación de Resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 ENIGH*. Obtenido de ENIGH 2020 documentos. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2020/doc/enigh2020_ns_presentacion_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (23 de marzo de 2021a). *ECOVID-ED Encuesta para la medición de impacto COVID-19 en la educación*. Obtenido de INEGI, Investigación ECOVID-ED: https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovided/2020/doc/ecovid_ed_2020_presentacion_resultados.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (28 de julio de 2021b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 (ENIGH). *Presentación de resultados*. México.
- Malala Fund (13 de julio de 2020). *Girls' education and COVID-19. What past shocks can teach us about mitigating the impact of pandemics*. Obtenido de Malala Fund: https://downloads.ctfassets.net/0oan5gk9rgbh/6TMYLYAcUpjhQpXLDgmdIa/3e1c12d8d827985ef2b4e815a3a6dalf/COVID19_GirlsEducation_corrected_071420.pdf
- Murrieta, P. (2014). Going Beyond Poverty: Parents' decisions about child labour and schooling. *Disertación*. Austin, Texas: University of Texas.

- Naidoo, R., & Ficher, B. (6 de julio de 2020). Reset Sustainable Development Goals for a pandemic world. *Nature*, 583, 198-201. Obtenido de Nature: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-02002-3>
- Neetu, J., S., C., Carino, G., & T., M. (2020). Lessons Never Learned: Crisis and gender-based violence. *Wiley Public Health Emergency Collection*.
- Organización de las Naciones Unidas (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*. ONU. Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos, Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2016*. París: (Unesco).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020. Informe sobre Género*. Paris: Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (30 de mayo de 2021). *Education: From disruption to recovery*. Unesco.
<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*. Obtenido de OECD. <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.
- Pardo, C., & Vásquez, S. (2007). Calidad de Vida y Movilidad Social. El caso del acceso a los servicios públicos en Bogotá. *Papel Político*, 12(I), 39-62.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (Septiembre de 2019). Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature sustainability*, 2, 805-814.
- Sandel, M. (2020). *The tyranny of merit: What's become of the common good?* Farrar, Straus and Giroux.
- Sanhueza Vásquez, F., Cornejo Rodríguez, P., & Leyton Contreras, J. (2015). La educación como agente de movilidad social. *Convergencia Educativa*, 6, 95-106.
- Shanmugaratnam, T. (2021). Education's Untapped Potential. En O. B. (Coord.), *Combating Inequality. Rethinking Government's Role*. Cambridge, Massachusetts. London, England: MIT Press.
- Torche, F., & Wormald, G. (2004). Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro. *Serie Políticas Sociales No. 98*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020. Informe sobre Género*. París: Unesco.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2021). 2021 Central and Eastern Europe, Caucasus and Central

- Asia Report - Inclusion and Education: All Means All. Unesco, GEM Report, NEPC, European Agency for Special Needs and Inclusive Education.
- World Economic Forum (15 de marzo de 2021). *Global Gender Gap Report 2021*. Obtenido de WEF: <https://es.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>
- World Bank (30 de mayo de 2021). *Girls' Education*. Obtenido de Understanding Poverty Topics: <https://www.worldbank.org/en/topic/girlseducation>
- World Bank Group. (2018). *Learning to realize education's promise*. Washington, DC: World Bank Group.

Capítulo XII

Derechos culturales, prerrogativas en el olvido

Sumario: *I. Introducción. II. Fundamento de los derechos culturales. III. ¿Qué son los derechos culturales? IV. Prerrogativas en el olvido. V. Conclusiones y propuestas. VI. Referencias bibliográficas.*

Diego Santiago Carrillo Garibay⁷⁹

I. Introducción

En este trabajo, la propuesta nace para indagar teóricamente la significación de los derechos culturales como derechos humanos. Es indispensable sacarlos del anonimato en el que se encuentran y así ponderar el lugar que se merecen, pues son tan importantes como el resto de los derechos humanos, incluso necesarios para superar problemas sociales que persisten en el entorno, a fin de evitar caer en jerarquizaciones normativas basadas en creencias.

Se resalta su importancia para consolidar el respeto, protección y garantía de la dignidad humana por medio del acceso y ejercicio a la cultura, pues son el medio más efectivo para la promoción del respeto, el dialogo y la multiculturalidad.

Se parte de conocer cuál es el fundamento derivado de aspectos generales de los derechos humanos y de los instrumentos jurídicos del derecho internacional de los derechos humanos. Posteriormente, los conceptualizaré y caracterizaré, es decir, trataré de definir a la cultura y a la dignidad humana como ejes centrales de los derechos culturales, importa muchísimo saber qué son, qué protegen y porqué son importantes.

⁷⁹ Estudiante del doctorado en Derechos Humanos por la Universidad de Guadalajara y de la especialización en Métodos y Técnicas de Investigación Social por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Clacso (2021). Maestro en Política Públicas con orientación en Gobierno Locales por la Universidad de Guadalajara (2016). Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de Atemajac, Campus Guadalajara (2012). Actualmente funge como consejero propietario del Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2021-2026). Profesor universitario a nivel pregrado y posgrado en materias de derecho público en la Escuela Bancaria y Comercial, Campus Guadalajara (2018), Universidad Tecnológica de México, Campus Guadalajara (2018) y en el Colegio Libre de Estudios Universitarios, Campus Guadalajara (2015). Sus líneas de investigación e interés se centran en el análisis y estudio de los derechos humanos políticos, sociales y culturales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9395-6479>

Para cerrar, abordaré la razón por la cual se considera que los derechos culturales han quedado rezagados y hasta olvidados dentro del periodo de evolución que viven junto con los derechos económicos y sociales. Concluyo con el argumento sobre que, si bien son derechos muy controvertidos, estos tienen grandes expectativas a futuro, finalmente se realizan algunas propuestas para fortalecerlos.

II. Fundamento de los derechos culturales

Los derechos culturales no pueden entenderse sin antes conocer el fundamento, evolución y problema de fondo, que es el de los derechos humanos, definidos e incluso hasta ideologizados como inherentes a la persona, irrevocables, inalienables, intransferibles y jamás renunciables.

Abordar el tema de los derechos humanos desde una sociedad multicultural o intercultural, es decir, cuando distintas culturas conviven juntas en un mismo espacio territorial y cuando estas pueden tener diferentes enfoques, contextos y visiones de los derechos humanos, no es un asunto por analizar del todo fácil.

“Las situaciones más extremas que se pueden dar cuando alguna cultura no conoce los derechos humanos o no los entiende o, habiéndolos conocido y entendido los rechaza o no los cumple” (Beuchot, 2013, p. 7), abre la disyuntiva para preguntar sobre ¿qué hacer?, ¿cómo actuar?, ¿cómo lograr su reconocimiento?, ¿cómo llegar a acuerdos en común?, ¿cómo legitimarlos?; todo visto desde una postura neutra, para que los derechos humanos impacten social, cultural, y políticamente.

También pueden darse situaciones extremas donde culturalmente puedan entenderse a los derechos humanos de manera distinta a la tradicional, basada en principios y derechos fundamentales, o bien, simplemente no admiten algunos; por ejemplo, en países de creencias y bases teocráticas, donde no se reconocen los derechos de las mujeres y niñas, esta es una situación frecuente y problemática.

De ello se puede advertir que la luminosidad obtenida impactará en el planteamiento de ciertos derechos colectivos, como los derechos culturales, pues “los derechos culturales, a saber, es el derecho de un grupo a preservar su cultura, su lengua, su religión o sus costumbres” (Beuchot, 2013, p. 8).

Bajo este contexto, hablar de derechos culturales en estos tiempos pudiera parecer un asunto superficial, cuando se viven serios y reales problemas sociales que ponen el acento en las violaciones graves de otros derechos humanos en pleno siglo XXI.

Pero esta cruda realidad, nos debe hacer entender que es ella precisamente la que posibilita que los derechos culturales no sean una frivolidad, en tanto que éstos, no es posible realizarlos si no se superan y resuelven problemas estructurales como el hambre, la miseria, el desempleo, la discriminación, la intolerancia, la mentira institucionalizada, el abuso de poder, la corrupción, el robo de recursos, y la no procuración de justicia (Cottom, 2010, p.7).

Es indispensable conocer cuál es el fundamento de los derechos culturales como derechos humanos, qué son y cuáles son sus características, por qué, aunque son necesarios, importantes y hasta reivindicadores de la dignidad humana, se encuentran en el olvido e incluso hasta invisibilizados para la sociedad y, ocasionalmente, hasta en completo abandono por el Estado.

Por su parte, la dignidad humana, es entendida como:

El conjunto de los derechos del hombre correspondiente a la sustancia de la dignidad del ser humano, entendido íntegramente y no reducido a una sola dimensión. Se refiere a la satisfacción de necesidades esenciales del hombre, al ejercicio de sus libertades, a sus relaciones con otras personas. Pero se refiere también, siempre y dondequiera que sea, al hombre, a su plena dimensión humana. Juan Pablo II, Naciones Unidas, el 2 de octubre de 1979 (Andorno, 2001, p 2).

Por ello, “hablar de los derechos culturales a comienzos del Siglo XXI no implica desconocer su historia jurídica reciente, ni su enorme proyección a futuro” (Arroyo, 2006 p. 264), pues son derechos humanos que buscan el fortalecimiento de la dignidad humana por medio de la cultura.

Cultura entendida como un elemento primario en la atención y comprensión de la humanidad, que involucra todas aquellas producciones materiales e inmateriales, creencias y valores, como las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música, la religión, los deportes, las artes, costumbres y tradiciones.

“La cultura reviste un importantísimo significado para la vida y por lo tanto es esencial para la realización del ideal del ser humano libre, liberado del temor y la angustia” (González, 2018, p. 19).

“La cultura puede ser vista, de manera muy amplia, como cultivo de todo aquello que nos ayuda a colocarnos en la realidad del entorno, no sólo natural sino también social” (Beuchot, 2013, p. 9).

Discutir hoy de los derechos culturales como derechos humanos debe remontar, en primera instancia, al origen, es decir, partir del ámbito internacional del derecho, cuyos instrumentos establecen las fuentes normativas y estándares fundamentales base que guían las actividades de interpretación y argumentación de este sistema.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 27), y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo XIII), de 1948, son los primeros instrumentos internacionales que reconocieron los derechos culturales como derechos humanos.

Más adelante lo harán el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 27) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 15), junto con la Observación General No. 21, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que habla sobre la importancia de la cultura en la sociedad y el impacto que tiene la promoción de los derechos culturales.

Sumándose al tema está la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Protocolo de San Salvador.

Lo relevante es que en todos los instrumentos internacionales y regionales citados se ven expresados los derechos culturales, proyectados bajo tres principales ejes de acción y evolución:

1. El establecimiento de un marco internacional y regional de cooperación entre los Estados para la promoción y fomento de estos derechos. Más adelante el local, por medio de la reforma constitucional de 2009.
2. La protección y conservación de los bienes materiales e inmateriales producto de la libertad creativa, y de la expresión cultural y artística humana. Donde se involucran los sistemas de propiedad intelectual por medio del derecho de autor.
3. La Garantía, respeto y derecho a tomar parte libre en la vida cultural, a gozar de las artes, a participar en el progreso científico y en sus beneficios y, el derecho que tiene toda persona a la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de la producciones científicas, literarias o artísticas del que se sea autora (González, 2018, p.21).

Lo anterior no debe hacer que se pierdan de vista los deberes y obligaciones del Estado, por medio del ejercicio e implementación de acciones positivas.

Estado que deberá garantizar el ejercicio pleno de los derechos culturales sin discriminación alguna; al adoptar medidas judiciales, legislativas y administrativas para hacer efectivas, progresivamente, las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad e idoneidad, de conformidad con los principios de interdependencia, universalidad, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.

Los documentos mencionados:

significaron un importante avance en el tema de los derechos culturales, sin embargo, fue hasta el 7 de mayo del año 2007, cuando se publicó la Declaración de Friburgo, instrumento que reúne y explica de forma detallada todos los derechos culturales reconocidos en los instrumentos internacionales hasta el momento (Secretaría de Cultura-CDMX, 2020, p.4).

La Declaración de Friburgo es clave para garantizar la visibilidad y coherencia, y para fortalecer la eficacia de los derechos culturales, ya que reúne y hace explícitos estos derechos, que están incorporados de forma dispersa en numerosos instrumentos internacionales, contribuyendo al necesario esclarecimiento sobre su naturaleza y demostrando la importancia no sólo de los propios derechos culturales, sino también de la dimensión cultural de los demás derechos humanos (Custodio, 2014, p. 49).

Ello da cuenta sobre qué son los derechos culturales, qué valores protegen y cómo se ven materializados en el ámbito de la cultura; por ejemplo, cito los derechos de propiedad intelectual como factor base para el reconocimiento y protección de las obras literarias, científicas y artísticas de las y los autores que parten del derecho de la libertad de expresión, comunicación y creación cultural derivada de sus ideas.

En México, se reconocen los derechos culturales de forma tardía, pues fue a partir de la reforma constitucional del 30 de abril de 2009 donde se establecen las bases normativas para la defensa y promoción de la cultura, ello plasmado en el artículo 4º, párrafo XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. Párrafo adicionado DOF 30-04-2009 (p. 11).

Por medio del reconocimiento del derecho de acceso a la cultura, el disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, y el

ejercicio de los derechos culturales, así como la forma en que se materializan estas prerrogativas que buscan atención y protección de la diversidad cultural, el pleno respeto de la libertad creativa y el establecimiento de mecanismos para el acceso y participación de cualquier manifestación cultural (González, 2018, p. 19) es la manera en que se ven materializados los derechos culturales en México.

El reconocimiento de los derechos culturales como derechos humanos se fortalece con la reforma constitucional de 2011, en la que, mediante la protección internacional en la materia, centra la atención en la diversidad étnica y lingüística (énfasis en los pueblos originarios); la riqueza histórica del país; los valores, creencias y tradiciones; el acervo cultural, artístico y gastronómico, y, por supuesto, los relevantes avances académicos y científicos que distinguen a México.

No obstante, hay que advertir que el derecho a la cultura, dentro de nuestro sistema constitucional, es uno de los derechos humanos menos estudiados pues incluso parece que aún no nos hemos percatado de la importancia y alcances del reconocimiento de los derechos culturales como derechos humanos; al grado que para la gran mayoría de los mexicanos esta adición es desconocida y, quizá, en el peor de los casos hasta irrelevante (Dorantes, 2013, pp. 845-846).

Los derechos culturales, al promover entre las personas el respeto a la diversidad de ser, de pensar, de actuar, de desarrollarse, de proyectar un futuro y de defender un pasado histórico, ya comienzan a verse en el ámbito internacional como un mecanismo eficaz no sólo de reconocimiento y protección de los derechos humanos, sino también para lograr la cohesión social y la paz en el mundo (CDHCM, 2011, p. 03).

Aquí la importancia de promoverlos, respetarlos, garantizarlos, lograr incidir en ellos para que su alcance sea universal y, sobre todo, seguir con la búsqueda de potenciar los valores más esenciales, a fin de engrandecer la dignidad humana como fundamento de los derechos humanos.

III. ¿Qué son los derechos culturales?

Para dar una explicación teórica y académica sobre los derechos culturales, partiré de dos preguntas base ¿qué son los derechos culturales? y ¿cuáles son sus características?

Rodrigo Valencia Castañeda (2019) considera que, en el concepto de los derechos culturales, están involucrados dos problemas fundamentales:

1. Pensar que estos constituyen una categoría subdesarrollada en términos teóricos y académicos, al grado de ser considerados como el pariente pobre de los derechos humanos.
2. La existencia de un error común, en el que se cree que los derechos culturales son derechos exclusivos de los grupos minoritarios. Esto atentando contra el desarrollo y reconocimiento de ellos, pues la realidad es que forman parte del patrimonio de todos los seres humanos, es decir, no se puede aceptar la propuesta que los sitúa como una reivindicación de las minorías frente a las mayorías

[...]

Por lo tanto, no puede restringirse el concepto de los derechos culturales, pues esto derivaría simplemente en un menoscabo del reconocimiento y observancia que de éstos se hace (pp. 243-244).

Una primera definición sobre qué son los derechos culturales se encuentra en palabras de Jesús Prieto de Pedro, quien expone que son “aquellos derechos que garantizan el desarrollo libre, igualitario y fraterno de los seres humanos en esa capacidad singular que tenemos de poder simbolizar y crear sentidos de vida que podemos comunicar a otros” (Prieto de Pedro, 2004, pág. 7).

De este concepto se puede resaltar el factor de la dignidad humana como elemento natural de identificación cultural, además de todas aquellas virtudes que permiten expresar y potenciar las creencias, costumbres e ideas.

Por su parte, Bolfy Cottom (2010) dice:

Un derecho cultural es aquel derecho humano que corresponde a toda persona por el simple hecho de pertenecer a una cultura (entendida ésta, como una forma de ser, de vivir, de concebir la vida misma individual o colectivamente), asumiendo que todo ser humano no sólo pertenece a una comunidad cultural (o varias comunidades culturales) cualquiera que sea, sino que a su vez es creador de la misma en esa dialéctica constante que caracteriza ese fenómeno humano (p. 8).

En suma, los derechos culturales son derechos humanos que se aplican a la cultura, que buscan proteger y reconocer:

1. “La creatividad humana [...]”
2. “La libertad para elegir, expresar y desarrollar una identidad [...]”

3. “Los derechos de las personas y de los grupos a participar o no hacerlo en la vida cultural de su elección, y a ejercer sus propias prácticas culturales [...]”
4. “El derecho a disfrutar y acceder a las artes y al conocimiento, incluido el conocimiento científico, así como a su patrimonio cultural y al de otros.”
5. “El derecho a participar en la interpretación, la elaboración y el desarrollo del patrimonio cultural [...]” (Eusko Jaurlaritza-Observatorio Vasco de la Cultura, 2019, p. 11).
6. El derecho inmaterial que se obtiene a partir de las creaciones del intelecto humano, como las obras artísticas, literarias y científicas. Por ejemplo, un libro.

Los derechos culturales son, no sólo inseparables de la concepción de otros derechos de las personas, sino que comportan una perspectiva mucho más amplia que la puramente estricta que suscita la atención de las denominadas expresiones (Arroyo, 2006, p. 267).

Hay que advertir que es la propia Declaración de Friburgo la que establece, en su artículo 1º, que los derechos culturales son esenciales para la dignidad humana, son derechos que deben garantizarse sin discriminación alguna a partir de la identidad cultural que define a cada persona, son derechos que no deberán sufrir más limitaciones que las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, según las disposiciones establecidas por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), estos son derechos progresivos y jamás regresivos.

A partir del aporte académico de Francisco Javier Dorantes Díaz (2013), se pueden establecer las siguientes características:

1. **Son derechos difusos:** el derecho a la cultura, caracterizado como difuso, debe ser regulado dejando a un lado la caracterización de interés jurídico y derecho subjetivo tradicional. La noción de interés legítimo puede ser una salida técnica a este problema.
2. **Son derechos colectivos:** tienen como fundamento el interés colectivo, esto es que los poseen una pluralidad de personas como bien idóneo para satisfacer una necesidad común.
3. **Son derechos históricamente generacionales:** implica de manera forzosa, el desarrollo de una política cultural por parte del Estado, quien tiene la obligación de ejercer acciones positivas (Dorantes, 2013, pp.853-856).

Añado lo siguiente:

La acción positiva tiene como fin el superar los obstáculos y las condiciones concretas que imposibilitan el logro efectivo de la igualdad, otorgando beneficios a aquellas personas que en la realidad han sido desfavorecidos como consecuencia de la discriminación, resultado de las prácticas o sistemas sociales y culturales, dando mayores posibilidades y oportunidades de acceso a los derechos que como personas corresponde en igualdad de condiciones (Navarro, 2007, p. 112).

Los derechos culturales protegen el vínculo con la memoria histórica, el simbolismo de las generaciones pasadas y el legado cultural que nuestra sociedad actual está construyendo con la participación de todas y todos. Por ello es menester su promoción, garantía y respeto, ya que son esenciales para el libre desarrollo de la vida y sus procesos identitarios (Secretaría de Cultura-CDMX, 2020, p.2).

Finalmente, cabe advertir que son necesarios para el respeto, protección y garantía de la dignidad humana, pues permiten alcanzar una vida adecuada y preservar libertades fundamentales, como la conciencia, creación, creencias, pensamiento y expresión.

El listado de los derechos culturales reconocidos en los instrumentos internacionales, regionales y locales puede ser analizado mediante la innovadora iniciativa presentada por el Instituto de la Defensa de los Derechos Culturales de la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México en 2020, a través de la Cartilla de los Derechos Culturales y el Prontuario normativo, donde admite y describe el listado de estas prerrogativas, tales como el:

- Derecho a la identidad cultural.
- Derecho al ejercicio de prácticas culturales de nuestra preferencia.
- Derecho a expresarse en la lengua o idioma de nuestra elección.
- Derecho a participar en la vida cultural.
- Derecho al libre y pleno desarrollo de la identidad cultural.
- Derecho a la protección de nuestra cultura.
- Derecho a preservar y proteger la memoria.
- Derechos de propiedad intelectual: derechos de autor.
- Derechos al acceso al patrimonio cultural
- Derecho a la libertad para la constitución y pertenencia a colectivos culturales.
- Derecho a la libertad para la innovación y emprendimiento cultural.
- Derecho a la libertad creativa, cultural y artística.
- Derecho al uso de las tecnologías de la información y comunicación (p.4).

Lo problemático de lo anterior no es su fundamento, es decir, saber sus características y qué protegen, sino cómo se observa en su práctica, la forma de materializarlos, la manera de hacerlos necesarios, indispensables, visibles, e incluso la configuración de hacerlos hasta justiciables.

Existe una burda interpretación sobre confrontar los derechos humanos, ello genera una gran tensión entre estos, es decir, cuestionar qué derecho humano tiene más valor que otro, ejemplo: salud *vs* cultura o cultura *vs* educación; es ahí precisamente donde estas prerrogativas quedan aisladas, desmeritadas e incluso olvidadas.

IV. Prerrogativas en el olvido

Los derechos culturales no deben implicar una separación con los derechos humanos o bien, hacerlos valer como derechos especiales, pues estos se constituyen en una dimensión o en una categoría igualitaria que permite abordarlos mejor para comprender su alcance, sus limitaciones y verificar su cumplimiento.

Es posible observar que el desarrollo logrado en el entendimiento, garantía, protección y exigibilidad de los derechos civiles y políticos es más extenso y amplio que el de los derechos económicos, sociales y culturales; específicamente, los culturales se han mantenido arraigados y bajo el menor desarrollo, quizás por las exigencias de mejores condiciones materiales y tangibles de la vida, subordinadas a situaciones programáticas y presupuestarias estatales.

Ello quiere decir que existe una tendencia equivocada que consiste en jerarquizar los derechos humanos, que pone en un nivel superior a los denominados “derechos fundamentales”, que comprenden los derechos civiles y políticos; en un nivel inferior, llamado “otros derechos humanos”, se sitúan los derechos económicos, sociales y culturales.

“Este intento de jerarquización resulta ineficiente por cuanto los derechos del hombre se fundan en el principio de unidad de la persona humana, principio que implica el carácter de indivisibilidad de estos derechos” (Valencia, 2019, pp. 244-245).

Los derechos culturales suelen calificarse de “categoría subdesarrollada” de derechos humanos, en comparación con las otras.

Janusz Symonides (2005) “coincide en que los derechos culturales son menos desarrollados por lo que atañe a su alcance, contenido jurídico y posibilidad de hacerlos respetar. En realidad, necesitan más elucidación, clasificación y fortalecimiento” (p. 53).

El problema de los derechos culturales, más que el de su fundamento, se vincula a la situación de que estos derechos están olvidados, descuidados o subestimados, al ser tratados propiamente como parientes pobres de otros derechos humanos, cuyo valor moral y ético no se ha logrado engrandecer por el velado impacto social e institucional que estos tienen.

Este descuido puede advertirse en el hecho de que, si bien, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los derechos culturales suelen enumerarse justamente con los derechos económicos y sociales, reciben mucho menos atención y con suma frecuencia son completamente olvidados (Symonides, 2005, p. 53).

Puede advertirse que desde la esfera internacional de derechos humanos los derechos culturales no son objeto de debate en términos de su aplicación, promoción, garantía, e incluso desde su justiciabilidad, aunado a las múltiples disposiciones normativas que los integran en el extenso catálogo de los derechos humanos universal, regional y local.

Un ejemplo de ello es el caso mexicano que, si bien es cierto, los derechos culturales son reconocidos en el plano constitucional desde 2009 y fortalecidos con la reforma en 2011, no menos cierto es que la ley reglamentaria que regula en México el derecho a la cultura fue una realidad hasta el 19 de junio de 2017 mediante la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, un ordenamiento ambiguo, general, con poca claridad y con muchísimas áreas de oportunidad, que al día de hoy sufre su última reforma el 4 de mayo de 2021, esto quiere decir que hace falta mucho por hacer y es clara la indiferencia institucional al respecto.

Lo anterior es solamente analizado desde el plano de la competencia federal, no está demás decirlo, pues, en Jalisco, la acción gubernamental no ha sido la más eficaz, al grado de reducir substancialmente el presupuesto para la cultura en la entidad, aunado a la clara disposición internacional que existe desde el PIDESC, en términos de que estos derechos buscan ser progresivos y jamás regresivos.

Y aunque se debe reconocer el gran esfuerzo realizado en la materia con la Declaración de Friburgo en 2007, otros instrumentos conexos, y la creación de una relatoría especial en la esfera de los derechos culturales por medio del Consejo de Derechos Humanos en 2009, aún hace falta trabajar más para alcanzar sus fines, es decir:

- Dar mayor visibilidad a los derechos culturales en el sistema de derechos humanos universal, interamericano y local.
- Fomentar un mejor entendimiento sobre la gravedad de sus violaciones y las oportunidades de su realización para cada persona.

La atención que se concede a los derechos culturales a partir del PIDESC, por conducto de su comité, ha buscado adoptar las directrices para garantizar el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, disfrutar del progreso científico y a beneficiarse de este, así como la protección de los intereses morales y materiales resultantes de toda producción científica, literaria o artística, este último como fundamento de los derechos de autor como derechos humanos.

Por lo que en términos del artículo 15⁸⁰ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se pide a los Estados parte, en el contexto de la aplicación del derecho a la participación en la vida cultural, suministren información sobre la disponibilidad de fondos para el fomento del desarrollo cultural y la participación popular; la infraestructura institucional establecida para la aplicación de las políticas encaminadas a velar la participación popular y la promoción cultural de la identidad cultural como factor de apreciación mutua entre personas, grupos, naciones o religiones; la promoción de la conciencia y el disfrute del patrimonio cultural de los grupos y minorías étnicos nacionales y de los pueblos indígenas; la función de los medios de difusión y de los medios de comunicación en el fomento de la participación en la vida cultural; la preservación y valoración de patrimonio cultural de la humanidad; la legislación que protege la libertad de creación e interpretación artísticas; la enseñanza profesional en el campo de la cultura y el arte, y cualesquiera otras medidas adoptadas para la conservación y la difusión de la cultura (Symonides, 2005, p. 54).

Finalmente, se constata que, si bien los derechos culturales han sido universalmente reconocidos en los instrumentos más relevantes del derecho internacional de los derechos humanos, persiste la sensación de olvido e indiferencia sobre ellos; sin embargo, no todo es malo, pues solo recientemente han comenzado a ser estudiados con mayor interés por parte de agentes culturales, artistas, autores, activistas y académicos protectores de estos derechos.

⁸⁰ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales".

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

V. Conclusiones y propuestas

Se concluye, en primera instancia, que el problema de los derechos humanos no es hoy su fundamento, sino cómo hacerlos visibles, válidos, necesarios y justiciables. Los derechos humanos son controversiales y para nada autoevidentes.

Los derechos culturales son derechos humanos que tiene toda persona por el simple hecho de pertenecer a una cultura. Se advierte que juegan un papel por demás fundamental para la potencialización de la dignidad humana desde la perspectiva de los derechos humanos.

Es así que se rescata la importancia sobre conocer, comprender y observar la conceptualización teórica de la cultura y de la dignidad humana, pues da cuenta de lo que la sociedad es y vive desde su realidad, en términos de lo que implican las costumbres, las tradiciones, el lenguaje, los conocimientos originarios y ancestrales, las expresiones artísticas, el arte, la música, los ritos, y todo lo resalta la identidad y del patrimonio cultural que nos identifica.

Es necesaria la defensa por la visibilización, promoción, respeto, y justiciabilidad de los derechos culturales en Jalisco, por el gran valor moral que aportan para solucionar otra clase de problemas sociales y, particularmente, el de todas las personas que directa o indirectamente puedan estar involucradas con ellos, por ejemplo: pueblos indígenas, artistas, centros culturales, autores, agentes culturales, académicos y activistas.

No es en vano ni lo será el gran esfuerzo que se tiene que hacer para sacar de la invisibilidad a los derechos culturales, pues, sin duda, es una labor ardua la que realizan agentes culturales, junto con la sociedad activa, para que estos derechos sean los pilares fundamentales que darán solución a problemas estructuralmente graves y que históricamente han atormentado a la sociedad.

Es así que el problema planteado es la no visibilización de los derechos culturales como prioritarios, necesarios, exigibles y justiciables, ¿cómo se hacen valer, si no los conocemos, no los entendemos, o no los hacemos propios?

De lo anterior, y para finalizar, se propone lo siguiente:

1. Implementar acciones claras, alcanzables y medibles para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos culturales en Jalisco.
2. Establecer acciones para la adecuada vinculación con la sociedad civil organizada y el puntual seguimiento sobre violaciones de los derechos culturales en la entidad.
3. Apoyar programas de profesionalización para defensores de los derechos culturales y entidades gubernamentales, para la creación e

implementación de políticas públicas con enfoque en los derechos humanos.⁸¹

4. Promoción territorial sobre derechos y gobernanza culturales en contextos de alta precariedad y con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad: cursos, talleres y diplomados (específicamente para pueblos indígenas, sociedad civil, y personas involucradas con actividades culturales).
5. Promoción sobre el impacto de los derechos culturales en la sociedad y el incentivo para la implementación y evaluación de políticas culturales.
6. Proponer la elaboración de investigación científica y empírica, donde se dé cuenta del estado que guardan las cosas con relación a los derechos culturales en Jalisco.

VI. Referencias bibliográficas

- Arroyo Yanes, Luis Miguel (2006). Los derechos culturales como derechos en desarrollo: una aproximación. *Nuevas políticas públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*.
- Andorno, Roberto (2001). La Dignidad Humana como Noción Clave en la Declaración de la UNESCO sobre el Genoma Humano. *Revista de Derecho y Genoma Humano*, n° 14, enero-junio 2001, Bilbao.
- Beuchot Puente, Mauricio (2013). *Interculturalidad y derechos humanos*. Editorial Siglo XXI.
- Beuchot Puente, Mauricio (2002). *Los derechos humanos y su fundamentación filosófica*. Editorial Cuadernos de Fe y Cultura. 2da. Edición.
- Castañeda, R. (2019). Derechos Culturales y Derecho de Autor. Enfoque de derechos humanos en J. Mariscal y U. Rucker (Eds.), *Conceptos clave de la gestión cultural. Enfoques desde Latinoamérica*. Vol. II, 243-259. Santiago de Chile: Ariadna Ediciones. ISBN: 978-956-8416-76-8.
- Comisión de Derechos Humanos CDMX (2011). Defensor. Derechos Culturales. *Revista de Derechos Humanos*.
- Cottom, Boly. (2010). Los derechos culturales en el marco de los Derechos Humanos en México. Editorial Miguel Porrúa. Primera edición.
- Custodio Castañeyra, Timanfaya. (2014). Aproximación dogmática a los derechos culturales. *Cuadernos de derecho a la cultura* no. 5. Catedra Andrés Bello de Derechos Culturales.

⁸¹ La CIDH entiende que una política pública con tal enfoque es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objeto de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad (CIDH, 2019).

- Dorantes Díaz, Francisco Javier (2013). Derecho a la Cultura en México. Su constitucionalización, sus características, alcances y limitaciones. *Revista alegatos*, Núm. 85, México.
- González-Pérez, Luis R (2018) Derechos culturales y derechos humanos. Oficina de la UNESCO, en México y Comisión Nacional de Derechos Humanos (México). Parte 1. *Derechos culturales y marco normativo. Derechos Culturales y derechos humanos*. ISBN. 978-607-729-411-5.
- Harvey R, Edwin (2008) Derecho a participar en la vida cultural. E/C.12/40/16. 09 de mayo de 2008. *Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales. Relator especial en derechos culturales de la ONU*.
- Instituto de la Defensa de los Derechos Culturales, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México (2020). *Cartilla de los Derechos Culturales*.
- Kulturaten Euskal Behatokia. Observatorio Vasco de la Cultura (2019). *Derechos Culturales*.
https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/keb_eskubide_kulturalak_2019/es_def/adjuntos/informe-derechos-culturales-2019.pdf
- Navarro, Laura (2007). Acción positiva y principio de igualdad. Universidad de Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas* n° 112 (107-122) enero-abril 2007
- Prieto de Pedro Jesús, 2004. Derechos Culturales y Desarrollo Humano, Pensar Iberoamérica: Revista de cultura, 7. ISSN: 1683-3783.
- Rubio, Patricio (2013). Los derechos económicos, sociales y culturales en el texto de la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista de la facultad de derecho*, n° 71.
- Symonides, Janusz (2005). Derechos Culturales: Una categoría descuidada de derechos humanos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales de la UNESCO*.

Capítulo XIII

Cambio climático y bienes públicos, como derecho humano

Sumario: *I. Introducción. II. Antecedentes conceptuales. III. La responsabilidad gubernamental frente al cambio climático. IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.*

Juan Carlos Páez Vieyra ⁸²

I. Introducción

El momento histórico por el que atraviesa la humanidad se vislumbra muy complejo. A las responsabilidades tradicionales de los Estados, como instituciones gubernamentales y, por lo tanto, como administradores de bienes públicos, se les agregan otras que tienen una mayor complejidad. Es el caso de la agenda climática, ello en función de que las situaciones específicas de responsabilidad para reducir gases de efecto invernadero o de disminución de producción industrial sucia son nuevas agendas para nuevas responsabilidades y, a ellas, se les deberían agregar otras, que no necesariamente son de ejecución específica de los gobiernos nacionales, sino que se reparten con las administraciones subnacionales y locales, como, en el caso de México, podrían ser las entidades federativas y los municipios; estos son, en principio, aquellos referentes a la gestión de las ciudades, un manejo responsable del diseño de las metrópolis, que incluya acciones climáticas como la gerencia de áreas verdes o el hecho de generar mayores espacios de cero emisiones de gases invernadero.

Lo anterior debe ser regulado y su omisión o falta de administración eficiente podría configurarse en violaciones de derechos humanos, ello es lo que revisaré en este capítulo, es decir, lo que se ha denominado como la otra gran carestía, además de la de salud, provocada por la pandemia por COVID-19, se trata de la gran crisis climática incluso muy previa a la de 2020.

⁸² Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Dirige el Programa de Seguimiento a la Agenda 2030 en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Investigador de temas relacionados a los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

II. Antecedentes conceptuales

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) son conocidos así por diferentes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, particularmente, por el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entró en vigor en 1977. Es importante resaltar la cobertura de los DESCA en cuanto a los siguientes derechos:

- Un nivel de vida adecuado.
- La alimentación.
- La vivienda.
- La salud.
- La educación.
- La protección y asistencia a la familia.
- El trabajo y los derechos laborales.
- La seguridad social.
- La cultura.

Estos derechos son aquellos que posibilitan a las personas y sus familias de gozar de un nivel de vida adecuado, según lo señala el propio PIDESC, en su artículo 3º, que menciona que “Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto” (Asamblea General, 1966).

El PIDESC señala la necesaria obligación de los Estados de generar todas las condiciones para el desarrollo individual y colectivo de las personas y los pueblos y, además, siempre considera su libre determinación para que cada población pueda disponer de manera independiente de sus recursos naturales en la búsqueda del pleno desarrollo. Ello representa todo un debate a la luz del colonialismo existente en todas las comunidades de Latinoamérica donde existe extractivismo y, generalmente, en todos los países en desarrollo que se han visto impactados por el saqueo de sus riquezas frente a las naciones poderosas y las empresas multinacionales.

Entre los derechos mencionados existe uno que tiene una gran importancia y que podría considerarse como el derecho marco, este es el referente a un nivel de vida adecuado, y señala que “toda persona debe poder acceder a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Asamblea General, 1966, pág. 4), es decir, este derecho cobija a otros que están considerados dentro del pacto.

En adelante utilizaré el término DESCAs y agregaré los derechos ambientales, pues en diferentes instrumentos internacionales, en especial los interamericanos, como el Protocolo de San Salvador, se hace una referencia a que el derecho al medio ambiente (artículo 11) es intrínseco a un nivel de vida adecuado, a una vida sana, inherente al derecho a la vivienda digna o al derecho a la alimentación y la salud, por ello, hablaré de DESCAs, aun cuando el PIDESC no lo considera como tal. Estos DESCAs van en una perfecta consonancia y son fuente de inspiración para la creación de la Agenda 2030, (Asamblea General, 2015) que aborda, en lugar de artículos, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos se encuentra el derecho a la salud (ODS 3), a la educación de calidad (ODS 4), a la alimentación (ODS 2 hambre cero) y una diversidad de objetivos sobre el derecho al medio ambiente sano.

Los DESCAs son derechos cuya exigibilidad puede ejercerse individual y colectivamente. Fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia socioeconómica para garantizar el funcionamiento de sociedades justas. Asimismo, deben existir transversalmente en todo el ciclo de las políticas públicas, es decir, desde su diseño; dichas políticas, como ruta de generación de soluciones a los problemas públicos, deberán estar presentes de manera transversal tanto en estos ejercicios como en el diseño, implementación y evaluación de dichas políticas. Por ello, los Estados tienen el deber de prevenir y sancionar las violaciones de los DESCAs, también por parte de actores privados, lo cual es un reto y que aparece inscrito en otro de los libros de esta colección.

El reto, en términos institucionales, es que, a lo largo de los últimos 30 años, los gobiernos federales en México han flexibilizado sus obligaciones en materia de DESCAs, según el énfasis ideológico estructural del modelo de la nueva gestión pública o *new public management*, que recomienda, entre otras cosas, el adelgazamiento del aparato gubernamental y la reducción del sistema de protección social llamado Estado de bienestar.

Dichos gobiernos han considerado que, según lineamientos internacionales marcados por instituciones, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los consejos para un nuevo modelo de Estado/gobierno deberán adelgazar los servicios sociales y, por ende, dañarán la ejecución plena de los derechos económicos, sociales y culturales.

Desde esa lógica el Estado de bienestar en México ha disminuido y ha sido pulverizado con el paso del tiempo, por lo que el debate sobre la cobertura social del Estado frente a la pandemia por COVID-19 cobra especial relevancia. Los últimos gobiernos de corte neoliberal han reformado leyes para garantizar la seguridad privada y las inversiones externas, como lo señala el propio Castells (2002):

Los gobiernos operan cada vez más como nodos dentro de una red transnacional basada en un complejo formado por los ámbitos empresarial y gubernamental, un complejo cuyas principales funciones van dirigidas a la creación de condiciones que permitan una exitosa competencia en la nueva economía global (pág. 71).

Cabe señalar que también, durante los tres últimos sexenios, se han flexibilizado las relaciones laborales para reducir las responsabilidades de las empresas en el ámbito privado hacia sus trabajadores.

Asimismo, los programas sociales se han visto deteriorados en los últimos nueve años debido a la falta de lógica hacia el bienestar social. Los proyectos para combatir la pobreza se han fragmentado, ello ha provocado la disminución de cobertura universal y ha afectado gravemente el derecho a un nivel de vida adecuado, así como al artículo 2º, párrafo segundo, de dicho pacto, que señala que los Estados se comprometen a “garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole” (Asamblea General, 1966, pág.4).

Además, se debe considerar la integralidad de los derechos humanos cuando ocurre una violación grave de derechos; por ejemplo, ambientales, se afectan indirectamente otros derechos, como la vida, la integridad física, la salud, la vivienda adecuada o la alimentación. Aunado a ello, los problemas ambientales generalmente impactan mayormente a los sectores más pobres de la sociedad.

La degradación de la Tierra tiene efectos negativos para más de tres mil millones de personas (PNUMA, 2021, pág. 10). La misma seguridad alimentaria se ve afectada por efecto de la contaminación de los suelos, provocada por la agroindustria, ello hace que tanto alimentos como agua sean inseguros, además de la amenaza por la pérdida de polinizadores y de suelo fértil, producto de los fertilizantes de la industria verde.

Es importante analizar lo que señalan algunos teóricos de la gobernanza, como Weiss (2010) y Dornboos (2003), que refieren que la buena gobernanza es un mecanismo para formalizar las mejores condiciones que permitan funcionar al mercado y al sector privado bajo la guía (afortunada para sus intereses) de las instituciones; no obstante, no se puede dejar la satisfacción de los DESCA en manos del mercado o de las instituciones civiles (que en muchas ocasiones realizan el trabajo de los organismos públicos, en el marco del asistencialismo), pues esto pone en riesgo a la población frente a las necesidades de un sistema que busca la ganancia económica particular sin considerar las mejoras a la calidad de vida de las poblaciones.

Algunos otros autores, como Arellano (2014), señalan a la gobernanza como “puede entenderse como una estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos y organizaciones” [...] “Determina quien tiene el poder, quien toma las decisiones, como intervienen en el proceso otros jugadores y como se rinden cuentas” (pág. 121), es decir, tiene que ver en buena medida con la metodología en la cual se organiza la autoridad y la decisión para llevar a cabo los fines que le corresponden, siempre en consideración de la ciudadanía organizada o lo que tradicionalmente han denominado las organizaciones de la sociedad civil u organismos no gubernamentales.

La visión que se debe tener para el cumplimiento de los DESCA y de la aplicación de la Agenda 2030 responde a la justificación neoclásica de la intervención gubernamental (Stiglitz, 2009, pág. 14), que señala que el Estado debe interceder frente a las fallas de mercado, como:

- La ineficiencia de la distribución de los bienes públicos.
- Las externalidades negativas, frente a terceros.
- La información asimétrica
- Los monopolios naturales.

En esa lógica, se justifica la intervención del Estado, dada la ineficacia en la administración de bienes públicos (nacionales y globales), entendiéndolos como aquellos recursos materiales o situaciones que tienen una disputa entre ciudadanos para su extracción, regulación o mitigación, por lo que requieren de la intervención externa.

Los bienes pueden ser excluibles, es decir, que se les asignen derechos claros de propiedad y, cuando ello sucede, se convierten en capitales privados. Sin embargo, los bienes públicos son no excluibles, de modo que sus costos y beneficios son compartidos por todos (Parsons, 2007, pág.44). Aunque algunos tienen mayor grado de rivalidad y capacidad de exclusión; por ejemplo, si una carretera de cuota tiene baja rivalidad y alta capacidad de exclusión debido a que no toda la gente tiene posibilidad de pagarla, será un bien público excluyente e impuro, otros tienen rivalidad alta, pero capacidad de exclusión baja, como los recursos naturales, ejemplo de ello sería un bosque comunitario. Aquellos casos donde la rivalidad es baja y la capacidad de exclusión también se trata de bienes públicos puros; el alumbrado público, por ejemplo.

Autores como Kehoane (Borja, 2005), señalan que existen diversos niveles de bienes públicos, globales, internacionales, nacionales y locales, según la institución y el entorno socio espacial que así lo requiera.

Autores como Aguilar Villanueva, Kehoane, Stiglitz, se preguntan ¿Quién debe proveer la función social de resolver problemas colectivos? la respuesta tiene varios niveles institucionales, según la oferta de gobernanza, pueden ser los gobiernos centrales, los acuerdos intragubernamentales, el sector privado (aunque en menor medida, pues no han existido incentivos para su mayor apropiación), lo mismo con la sociedad civil, que cuenta con una amplia y sólida infraestructura; sin embargo, no hay puentes de ejecución conjunta de proyectos sociales o ambientales en clave de gobernanza y desde ahí la necesidad de que se construyan mecanismos híbridos para resolverlos.

Diversos derechos humanos de los DESCA dependen de la implementación de políticas públicas por parte de las instituciones del Estado, por lo cual, el derecho a la salud y a una educación de calidad, inscritos en los ODS 3 y 4, requiere de la administración eficiente de bienes públicos para su consecución. Se debe considerar que muchos de los males actuales de la civilización son causados por riesgos relacionados con el medio ambiente (incluso el COVID-19), derivados de las enfermedades de origen animal, la exposición a sustancias químicas, la contaminación del aire, suelos, agua y mares.

Los objetivos y derechos ambientales requieren de un buen manejo de bienes públicos y externalidades; un claro ejemplo es el caso del ODS 5 sobre Agua Limpia y Saneamiento, que pone en el centro la disputa de este bien público tanto para la regulación de su dotación (distribución de agua) como para su contaminación (externalidad), donde la administración va encaminada a que el agua, como bien público, tenga calidad en su limpieza durante los procesos de uso industrial.

Similar situación pasa con el resto de los temas fundamentales para la protección del medio ambiente –desertificación y erosión de suelos (ODS 15), producto de los monocultivos y de la agroindustria; el calentamiento global (ODS 13); la contaminación de mares (ODS 14), suelos y aire, y la pérdida de biodiversidad en mares y ecosistemas terrestres–. Según el *Informe Hacer las paces con la naturaleza* del PNUMA (2021, pág. 11), más de nueve millones de muertes prematuras al año son causadas por la contaminación debido a riesgos sanitarios relacionados con el medio ambiente.

Se debe considerar la protección al medio ambiente como un tema de administración de bienes públicos y externalidades negativas y, desde la teoría de las políticas públicas, analizar su disputa. Algunos bienes públicos no son eficientemente distribuidos o son de difícil acceso, donde no toda la ciudadanía puede llegar a explotarlos. Un ejemplo claro es el caso del petróleo

o de la minería, que requieren grandes inversiones para su aprovechamiento, por ello, un bien público tan caro como el mineral solo puede ser aprovechado por grandes empresas transnacionales o, en todo caso, por corporaciones paraestatales de gran envergadura, como Petróleos Mexicanos.

Esta dinámica no es nueva. Tiene su origen en las prácticas extractivistas propias de la Colonia, primeramente, por parte de las propias naciones y que poco a poco trasladaron sus empresas a particulares, donde se creó la gran industria privada y que desde sus orígenes dio pauta a que estas grandes corporaciones transnacionales fueran cubiertas, protegidas y sostenidas por los gobiernos de sus países de origen, como compañías como United Fruit Company en Centroamérica, que fue tan apoyada por el gobierno de Estados Unidos que financiaron golpes militares a su favor, como detalla Gregorio Seldes en el libro *Los amos de la prensa* (Seldes, 1959).

Otro elemento donde las autoridades gubernamentales deben proteger los derechos ambientales frente a las actividades extractivas son las externalidades negativas.⁸³ En ese clásico modelo neo colonial de explotación de recursos, Estados y empresas omiten de responsabilizarse por las externalidades negativas causadas por la extracción y explotación de recursos naturales y energías y dejan detrás la contaminación ambiental de ríos, lagos, lagunas, montañas, selvas, pueblos y, por ende, causan daños a la salud. Estos perjuicios son considerados externalidades sociales, en clave de DESCA, valorados como violaciones del derecho a la salud; sin embargo, históricamente, las corporaciones no han pagado por los costes ambientales, externalidades negativas ni indemnizaciones, ya sea a las poblaciones o a los Estados, por causar esos problemas.

En esa lógica de protección al medio ambiente, debe considerarse que los proyectos de desarrollo sostenible tienen que reparar siempre en un término fundamental: la resiliencia, la recupero porque pienso que esta noción debe aparecer de forma transversal en cualquier diseño de política pública, particularmente las sociales y las ambientales o aquellas que involucran grandes masas de población o ciudades densamente pobladas, y se refiere a la capacidad de un ecosistema para regresar a un estado previo después de una perturbación, dicha acepción surge de la literatura de la ecología. Algunas otras nuevas definiciones subrayan la capacidad de adaptación y reequilibrio que deben tener los sistemas socioecológicos (Meerow-2016), Walker (2004) refiere a la capacidad de un sistema para responder a una perturbación y reorganizarse durante la fase de cambio, de

⁸³ Entiéndase por externalidad las unidades de costo de afectación a bienes públicos que genera la producción (agrícola e industria) y que no son absorbidos por las empresas, sino por los pueblos y la tierra (Gudynas, 2009, pág. 187).

manera que retiene esencialmente su función, estructura, identidad y retroalimentación.

El modelo neoliberal ha sido permisivo desde siempre con estos actores. La ecología política se dedica a revisar los conflictos socioambientales que genera el extractivismo y que, debido al histórico modelo de protección a las empresas, permite que estas gocen de plena impunidad, frente a demandas de las poblaciones afectadas e incluso ante los tribunales nacionales e internacionales tanto ambientales como laborales.

III. La responsabilidad gubernamental frente al cambio climático

El calentamiento del planeta es un hecho. Cotidianamente se conocen nuevas zonas que sufren de graves incendios, como los ocurridos este 2021 en Grecia. Existe evidencia científica de que el efecto invernadero, causante del aumento del clima, es provocado por la sobreproducción de gases de efecto invernadero (GEI) (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2001), como el dióxido de carbono (CO₂), particularmente, la quema de este gas se da por parte de energías contaminantes, como el petróleo, el carbón y el gas natural. Las consecuencias de ese cambio climático son evidentes, en cuanto la alteración de precipitación, aumentos en el nivel del mar, derretimiento de las capas de hielo y glaciales, así como huracanes más severos y extremos. Además, un millón de especies de plantas y animales están en peligro de extinción y cada día se erosionan más los ecosistemas esenciales para la vida en la Tierra.

Las concentraciones actuales de CO₂ han aumentado exponencialmente desde la Segunda Guerra Mundial, en este empuje productivista que generó este conflicto. La producción de GEI es un elemento clave del cambio climático, por ello, el Acuerdo de París (2015) ha centrado sus esfuerzos en el Convenio Marco de Cambio Climático y el Protocolo de Kioto.

En la lógica de la intervención del Estado frente a las externalidades y afectación de bienes públicos, las autoridades de los diferentes niveles del gobierno tienen compromisos fundamentales, además de que cuentan con responsabilidades globales, pero que dependen de políticas nacionales; un ejemplo es el caso de las políticas para cambio climático (López Vallejo, 2014, p.102).

Estas políticas nacionales requieren desde políticas industriales para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, con base en el compromiso nacional que cada país decida cumplir con relación al Acuerdo de París, cuyo objetivo central es mantener la temperatura mundial por debajo de los 2 grados centígrados y generar esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1.5 grados centígrados. El informe *Hacer las paces*

con la naturaleza del PNUMA (2021) señala que, al ritmo actual de producción industrial, el calentamiento alcanzará los 1.5 grados en 2040 o incluso antes. En esa dirección, y según los estimados actuales de producción de GEI, se sitúa la temperatura del planeta en, al menos, 3 grados en 2100.

Cada país debe enmarcar o determinar sus contribuciones determinadas nacionales cada cinco años para saber cuántas emisiones de GEI producirá. Además, debe establecer estrategias a mediano plazo para generar un proceso de desarrollo con bajas emisiones de GEI, ello al considerar sus capacidades respectivas y las diferentes circunstancias nacionales.

Las políticas de cambio climático que cada Estado debe tener van en diferentes vías:

1. Políticas industriales, referentes a la reconversión industrial para el uso de energías verdes y renovables, así como de modificación de infraestructura productiva para que la industria disminuya emisiones de GEI.
2. Políticas referentes a sumideros de carbono, protección y mejoramiento de áreas verdes.
3. Políticas e incentivos para que los gobiernos subnacionales y locales se enfoquen en los compromisos nacionales para el cambio climático. Esto particularmente con las ciudades.

En primer lugar, implica una política energética nacional basada en energías no contaminantes, diferente de las energías fósiles, basadas en carbón y petróleo. Algunos analistas, como Joseph Stiglitz (2009, pág. 274), han sugerido medidas de alto interés para reducir la producción de energéticos que producen GEI; por ejemplo, en la administración de Clinton, en Estados Unidos, se propuso la emisión de un impuesto sobre el carbono, que impactara al consumo de gasolina, como sucedía en Europa. Ello se enfrentó con fuertes intereses políticos de los productores del petróleo, firmemente arraigados en el partido republicano. Las repercusiones de esta medida serían inmediatas, pues aumentarían los precios del crudo, gasolina y carbón, así como de aquellos insumos que utilicen estos combustibles, con ello se obligaría al mercado interno nacional a buscar alternativas más ecológicas y económicas. Este mecanismo motivaría a grandes empresas a remodelar sus industrias y rediseñar cadenas de suministro y generaría empleo y crecimiento. Aun cuando esta disposición también sea ineficiente en términos sociales, pues el consumidor cargaría en primera instancia con el problema, según Stiglitz (2006), el costo de una familia típica de la clase

media (en Estados Unidos de América) subiría aproximadamente seiscientos dólares al año.

En segunda instancia, implica una política nacional de conservación de ecosistemas y de biósfera, relacionada con la mayor inversión en sumideros de carbono; el Acuerdo de París señala;

Las partes deberán adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, a que hace referencia en el artículo 4, párrafo 1, d) de la Convención, incluidos los bosques.

Así como una política de protección forestal no solo de los bosques nacionales, sino también de manos privadas. El Acuerdo de París señala que es necesario “reducir las emisiones debido a la deforestación y degradación de los bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (2015, artículo 5).

Este asunto es un típico caso donde se traslapan dos bienes públicos, por un lado, uno denominado bosques y, por otro, el clima y su externalidad negativa, llamada cambio climático. Por lo tanto, la administración de la explotación de bosques o selvas, relacionada con la industria agroforestal pone en riesgo al bien público nombrado clima. Una circunstancia imbricada a la anterior es la regulación de tierras que refieren a la agricultura para pastoreo de ganadería y monocultivos, pues estos usos de superficie deterioran los ecosistemas, generan desertificación y erosión permanente de los suelos e impactan de manera transversal todo el medio ambiente.⁸⁴ A ello cabría considerar el papel fundamental que juegan las ciudades, pues, actualmente, casi 80 por ciento de las personas del mundo vive en ellas, ello representa diversos retos en temas ambientales, de cuidado de agua, de áreas verdes y de cambio climático.

Sin embargo, ello no es suficiente, el cambio climático requiere de gobernanza global, en alusión al propio Keohane, es decir, se necesita la colaboración de un gran número de países, agentes privados y organismos internacionales para remediar el alza de la temperatura global. Kaul y Blondin (Ocampo, 2015) señalan:

⁸⁴ Para ampliar la información, se recomienda la lectura del Informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Hacer las paces con la naturaleza* (2021).

En el plano internacional, sin embargo, no hay un equivalente total de las instituciones estatales. Cuando operan a escala internacional, los Estados partes persiguen principalmente intereses nacionales, que pueden coincidir o no con los problemas mundiales. En este sentido, los Estados también son actores con intereses particularistas y cuasi privados (págs. 78).

Esto lleva a que los bienes públicos globales y sus dilemas corran el riesgo de fracasar por dos actores: el Estado y el mercado. Es decir, los países se dejarán llevar por sus intereses económicos nacionales y su política exterior en esa lógica y no tanto por mitigar un problema global. Ello sucede, por ejemplo, con Rusia, China y Estados Unidos, en el marco de la regulación de emisiones de GEI, y donde se requeriría una cooperación multilateral buena para que las naciones controlen los mercados globalizados, como la producción petrolera o la de automóviles eléctricos para eliminar barreras al Acuerdo de París; el propio artículo 6 lo señala, en su primer párrafo:

Las partes reconocen que algunas partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integralidad ambiental.

La gobernanza global se refiere a la complejidad de las instituciones, los mecanismos, normas y políticas que dan forma a los procesos mundiales, interceden en las relaciones entre los actores y proporcionan un marco de cooperación para hacer frente a los desafíos globales (Ibon, 2011), esto incluye a instituciones internacionales, como el Sistema ONU; a las organizaciones financieras internacionales; a la OPEP, a la Organización Mundial del Comercio (ya que es contradictorio, por un lado, querer generar un acuerdo marco de cambio climático y, por otro, ver qué países árabes se reunirán con China y Rusia para boicotear los compromisos en materia energética) y a los gobiernos nacionales y a los subnacionales.

La prueba para una buena gobernanza para este bien público global requiere del comportamiento efectivo de los Estados y los actores no estatales, la revisión permanente de las emisiones de CO₂ por cada país y, en caso de que esta no se dé, recibir sanciones por parte de los organismos definidos. Por ejemplo, Stiglitz (2009) propone un mecanismo regulador de los problemas ambientales, algo así como un consejo de seguridad para alertar y sancionar dichos conflictos.

La agencia de cooperación filipina Ibon International señala varios elementos de una gobernanza global para el cambio climático:

1. El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas.
2. Mejorar el acceso a la participación, información y la justicia.
3. La acción internacional y la cooperación entre naciones.

Desde la visión de Ibon International (2011), la gobernanza ambiental inició, tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en 1972, con el desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en 1975, y la generación de diversos acuerdos ambientales en los años siguientes. Tras la Cumbre de la Tierra, en 1992, se intentó potenciar una convergencia del desarrollo y la protección ambiental mediante la Agenda 21, que sería monitoreada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, cuyo mandato fue supervisar y examinar los progresos hacia el desarrollo sostenible.

Según las responsabilidades comunes pero diferenciadas, los argumentos apelan a la histórica producción industrial, a las desigualdades norte – sur, pues las naciones más desarrolladas, como las europeas, Canadá, Estados Unidos y Japón, han contaminado mucho más, en más tiempo, ya que han iniciado la revolución industrial desde inicios del siglo XIX, el argumento más utilizado por China, India o Brasil, refiere a que dichos Estados tienen una reciente industrialización, por lo que no han contaminado al nivel de los países de primer mundo, pues tienen una incipiente industrialización a partir de los años ochenta del siglo XX, por ende, apelan a que es preciso diferenciar responsabilidades y compromisos.

Por último, es importante mencionar el papel que juegan los gobiernos subnacionales y aquellos de las zonas metropolitanas en el cambio climático, como señalé, 80 por ciento de la población mundial ahora está en las ciudades, ello representa diferentes tipos de problemas:

1. Disposición de agua limpia.
2. Disposición de vivienda asequible, accesible y sana.
3. Modelos de movilidad sustentable no motorizada.
4. Disposición de áreas verdes conectadas y con una lógica estratégica ecosistémica.

Ello genera diferentes problemas; por ejemplo, en cuanto a la disposición de vivienda, las empresas inmobiliarias tienen una voracidad superior que está en permanente pugna con los gobiernos locales referentes a la modificación de sitios de uso de suelo para construcción, ello crea tensiones con los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas, pues siempre querrán ganarle terreno a los bosques, áreas verdes urbanas, o áreas de amortiguamiento ambiental, independientemente de la situación legal de las tierras, para ello pagan sendos despachos de abogados, que les permiten hacer cabildeo para la modificación de los tipos de uso de suelo, posibilitándoles cada día más tener espacios para construcción de grandes cotos.

En torno a la viabilidad de crear ciudades verdes, definidas como aquellos espacios de ciudadanos donde existe naturaleza, donde hay posibilidad de mejorar la calidad de vida, es debido comentar que, a partir de la Conferencia de Cambio Climático, conocida como COP 26, uno de los retos que se tocó fue la consideración de lo verde en las ciudades, ello involucra la manera en la cual las personas podrán regresar estos espacios urbanos a la naturaleza. Ello requiere que se tengan mayores lugares en las urbes, este llamado que se hizo en la COP 26 surge del reconocimiento de los factores como la distribución de la población. Las proyecciones del futuro es que la población seguirá yendo más hacia las urbes y, en 2030, crecerá mucho más, 528 millones de personas en América Latina viven actualmente en metrópolis.

En el informe 2020, del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), se demuestra que los cambios en la temperatura durarán siglos, incluso milenios, y afectarán a los ecosistemas terrestres, dentro y fuera de las ciudades, por ello se precisan buscar estrategias de adaptación, pues no se sabe cuáles serán los impactos asociados a ello.

Los cambios de uso de suelo afectan gravemente a ello y por los recursos que la gente requiere para esa adaptación de tierras, de agua, de contaminación, de movilidad, de destrucción de masas verdes, de polución aérea. Las alteraciones se han dado rápidamente en la atmósfera y en la red de sistemas ecosistémicos en la Tierra y, por lo tanto, también en la forma de vida de poblaciones enteras, particularmente de aquellos habitantes de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

El estudio de Sustainable Earth 2018 señala que las urbes más habitables son las ciudades verdes, ello se había considerado hace siglos como parte importante del diseño de las metrópolis y era más claro desde la última década del siglo XX. Esto ha afectado a la concepción tradicional de los gobiernos en torno a las políticas públicas urbanas. De ahí que la Nueva Agenda Urbana comenzara a tomar adjetivos interesantes: que las metrópolis

deben ser asequibles, resilientes, accesibles y verdes. Ello en términos incluso de sostenibilidad espacial, vinculados a la equidad de los bienes y servicios que deben proporcionarse en las grandes poblaciones y donde los espacios verdes (y públicos) cumplen un papel importante en ese propósito.

Las ciudades sostenibles, vinculadas al ODS 11, van más allá de lo verde, implican la resiliencia, así como cualidades que deben cumplir con la energía, adaptación del cambio climático, infraestructura verde que deben tener vocación ecológica y que brinden servicios ecosistémicos (como son los corredores biológicos), además de que sirvan como soporte de la economía de las urbes. Las metrópolis del futuro requieren cumplir con esos calificativos, es decir, precisan ser incluyentes, inteligentes, igualitarias.

No se perciben como aspectos aislados, sino juntos: planeación, movilidad, salud de las ciudades, aun cuando ello requiere mucha información para entender cómo funcionan los sistemas urbanos, sobre todo al pensar en aspectos como las emergencias sanitarias, los flujos masivos migratorios y los desastres naturales causados por el clima. La apuesta por el manejo de datos es fundamental para alcanzar los ODS y cómo se conducirá la relación con la naturaleza y la manera en cómo se dan las políticas públicas urbanas es un asunto fundamental de derechos humanos.

El reporte sobre Ciudades 2020 (ONU-Hábitat, 2020) menciona sobre los aspectos centrales para la sostenibilidad hacia el futuro, ello como un valor de la urbanización:

- El tratar de medir que las políticas verdes surtan efectos deseados. El proyecto de Highland en New York, a partir de una propuesta para rehabilitar un tren elevado, generó un parque lineal, este trabajo es una ecogentrificación.
- Las soluciones específicas tienen que ver con la introducción de la infraestructura verde, que las áreas verdes formen parte de un sistema ecológico con las zonas naturales protegidas, los cuerpos de agua, los parques urbanos, todos deben estar integrados, la mancha urbana los ha fraccionado; asimismo, implican a la infraestructura verde como un elemento estratégico para que las intervenciones urbanas tengan un diseño integral. No es lo mismo ochocientas hectáreas dispersas en islas verdes, que ochocientas hectáreas en zonas interconectadas; por ejemplo, los corredores verdes o biológicos.

En Jalisco, existen tres macro zonas urbanas, incluida la zona metropolitana de Guadalajara, la de Ocotlán y de Puerto Vallarta. No todas tienen institutos metropolitanos de planeación, estos organismos sirven para planear estratégicamente el crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades, particularmente en temas de movilidad, de agua, de licencias de uso de suelo, de densidad de población, ello genera problemas legales, porque la

regulación de metrópolis significa poner leyes, sin esa capacidad es difícil que las urbes tengan una mayor capacidad de impulso, de obligatoriedad jurídica.

La Agenda 2030 representa un ejercicio para la gobernanza, que incorpora los consejos metropolitanos para la operatividad de las políticas públicas. De lo contrario, los proyectos metropolitanos y verdes se convierten en agendas *light*. Carlos Moreno, es un analista que acuñó el término de *La Ciudad de los 15 minutos*, este concepto se refiere la biodiversidad, y que una urbe no puede ser una ciudad sin el medio ambiente, Moreno considera que para atacar el problema del cambio climático hay que ver que el principal contribuyente son las ciudades y su movilidad, considera que es mejor vivir en las proximidades, reducir al máximo las distancias y tiempos en las moviidades, por ello el término de la ciudad de los 15 minutos, pues refiere a que ese deba ser el tiempo máximo de desplazamiento de tu casa hacia tu trabajo, lo cual sugiere cambiar radicalmente el diseño de las ciudades, por ejemplo en Guadalajara, donde la gente de la periferia requiera desplazarse durante más de una hora para llegar a su destino, y en donde se denominan los cotos dormitorio.

Otra de las responsabilidades fundamentales para los gobiernos locales sobre bienes públicos es la deforestación, que ocurre a pasos gigantes en el área metropolitana de Guadalajara, en primer lugar, por la voracidad inmobiliaria, ello desprotege zonas de amortiguamiento ambiental; en el bosque La Primavera, por ejemplo; asimismo, es aderezada por otros problemas que existen, como la siembra de monocultivos (agave tequilero, en este caso). En general existirá esa tensión entre el negocio inmobiliario y los bosques urbanos, en lógica de corredores biológicos interconectados y no zonas ombligo, ello es fundamental en el diseño de una ciudad bien planificada y en gobiernos con una verdadera vocación ambiental. Por ello es fundamental hablar de las ciudades de las “5 p”, es decir, que sean para las personas, el planeta, prosperas, en paz y con vinculación en red. Las zonas urbanas en Jalisco no cuentan ni con dos de las 5 p.

IV. Conclusiones

No se puede culpar a los Estados de generar problemas ambientales de forma individual, pues, aun cuando tienen responsabilidades, también detentan necesidades sociales que cubrir y, para ello, requieren un sistema económico fortalecido. Este mercado no es autogestivo e independiente, sino que depende de los factores internacionales de todo tipo: de mercado, de inversión, de valor de *commodities*, de valor de energías (petróleo, gas), de vaivenes financieros internacionales, etcétera. De manera tal que sus capacidades internas para generar políticas medioambientales son también

limitadas y escasas, más aún a partir de la pandemia por COVID-19 y las restricciones al uso de presupuestos para mitigar el cambio climático.

Existe una falta de coherencia institucional global. Para la mayor parte de los gobiernos, lo importante son las cifras de crecimiento económico a toda costa, algunos han intentado modificar prácticas extractivistas, como el Caso Ecuador Iniciativa Yasuni, circunstancia única en el mundo, que abrió los ojos de las diferentes posibilidades de financiar el desarrollo sostenible, pero que también mostró la cara egoísta de los países donantes, donde el gobierno de Rafael Correa buscó la ayuda internacional para cambiar petróleo por bosque, a fin de no explotar yacimientos de crudo en una zona del Amazonas, en que permeó el egoísmo de los países desarrollados, que no pudieron organizar la cooperación internacional para apoyar al pueblo ecuatoriano.

Lo más importante es que los organismos internacionales deben estar en concordancia, alineados a un mismo fin, lo cual no existe ni al interior del Sistema de Naciones Unidas, mucho menos con entidades como la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, entre ellas no existe correspondencia ni alineación o prioridades similares de sostenibilidad. Por ello creo que es importante retomar la gobernanza global ambiental para centrar algunas propuestas:

1. Establecer un organismo mundial del medio ambiente: este ente especializado dentro del Sistema de las Naciones Unidas tendría un carácter más operable como la OMC, con mayores capacidades de aplicación de la normativa internacional ambiental, de sanción, de monitoreo y de ejecución de sanciones combinadas con la OMC; por ejemplo, en caso de incumplimiento de las normativas ambientales internacionales.

2. Establecer una nueva organización general para el desarrollo sostenible: que parta, en principio, de la reforma a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la ONU, parte del Ecosoc, para colaborar más estrechamente con los informes de las comisiones orgánicas y entidades como el PNUMA. Mismo Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente que también requiere una severa reforma. Esta modificación haría que el Ecosoc se transforme en un consejo económico para el desarrollo sostenible para que tenga mucha más fuerza en la determinación de políticas sociales; por ejemplo, con enfoque de sostenibilidad, ello podría lograrse mediante una resolución de la Asamblea General de la ONU y una reingeniería institucional de alto calado dentro del Sistema ONU.

El Caso Yasuni en Ecuador da la idea de la dificultad de alinear políticas públicas globales a favor del medio ambiente y, particularmente, al tema de cambio climático, donde la ministra de Ecuador señaló como una “nueva ética sobre los bienes públicos globales” (Becerra, 2016, pág.50). Con tristeza,

el gobierno ecuatoriano firmó el decreto de liquidación del fideicomiso Yasuni ITT debido a que no se juntó la cantidad necesaria para la rentabilidad del proyecto, en aquella ocasión el propio presidente Correa señaló que “el factor fundamental del fracaso es que el mundo es una gran hipocresía” (en Becerra, 2016, pág. 52), en ese fondo, solo se había recaudado 0.37 por ciento del total, es decir, 13 millones de dólares en depósitos, cantidad lejana a los 116 millones que se establecieron desde el principio del fideicomiso.

V. Referencias bibliográficas

- Organización de Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. Nueva York. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- Arellano G, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. México.
- Asamblea General de la ONU (1966) Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de Naciones Unidas, Nueva York.
- Asamblea General de la ONU (2015) Resolución 70/1. Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 de septiembre de 2015. Organización de Naciones Unidas, Nueva York.
- Becerra, T. (2016). *¿Por qué fracasó la iniciativa Yasuní-ITT?* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid. Universidad Complutense de Madrid.
- Borja, T. (2005) (compilador). *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert. O. Keohane*. CIDE, México.
- Castells, M. (2002). *La sociedad de la información y el estado de bienestar*. España, Alianza Editorial.
- Doornbos, M. (2003) Good Governance: The metamorphosis of a policy metaphor. Revista Journal of International Affairs, 57(1). *Governance: The balance between development and stability*. Journal of International Affairs Editorial Board.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2020). El cambio climático y la Tierra. Informe especial del IPCC sobre el cambio climático. Naciones Unidas, Suiza.
- Gudynas, E. (2009) Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En *Extractivismo, Política y Sociedad* (p. 184). Ecuador, Centro Andino de Acción Popular.
- Hábitat III, (2020). World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization. Organización de Naciones Unidas. Nairobi.

- Ibon Internacional (2011). *La reforma de la gobernanza global para el desarrollo sostenible: una agenda basada en los derechos*. Filipinas, Editado por Diakonia.
- López-Vallejo, M. (2014) *La agenda ambiental mexicana ante la gobernanza global y regional*, en Revista de El Colegio de San Luis Potosí, año IV, número 7, México, El Colegio de San Luis.
- Meerow, S. (et al) (2016) *Defining urban resilience: A review*. En la revista: Landscape and Urban Planning. School of Natural Resources and Environment, Universidad de Michigan. Ann Arbor.
- Ocampo J.A. (editor) (2015). *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2001). *Cambio Climático 2001, Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. Nairobi.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2021). *Hacer las paces con la naturaleza*. Noruega, Programa de Naciones para el Medio Ambiente
- Stiglitz, J. (2009). *La Economía del Sector Público*. Los Ángeles, Universidad de Columbia.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. México, Editorial Taurus.
- Seldes, G. (1959). *Los amos de la prensa*. Buenos Aires, Editorial Triangulo.
- Weiss, T. (2000). Governance, good governance, and global governance, conceptual and actual changes. *Revista Third World Quarterly* V. 21, No. 5. Taylor & Francis, Ltd.
- Walker, B. (et al). (2004). Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society*, 15(4) (dec 2010).

Capítulo XIV

El papel de la evaluación para el cumplimiento de la Agenda 2030 en México

Sumario: *I. Introducción. II. Contexto de las evaluaciones de los ODS. III. Debate actual. IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.*

Valeria Ochoa Ruíz⁸⁵
María Teresa Sáenz Lozoya⁸⁶

I. Introducción

La evaluación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) nace debido a que las enseñanzas establecidas por los Objetivos de Milenio (ODM) dictaban que era necesario y urgente contar con indicadores que permitieran establecer objetivos para una agenda de desarrollo sostenible que cumpliera con “no dejar a nadie atrás”, que fueran universales e interseccionales, es decir, que, a diferencia de los ODM, los ODS debían tomar en consideración sectores de la población, como empresas y sociedad civil, y no solamente a los Estados (Castillo, 2014). Además, la visión de los ODS era distinta, pues no solamente se buscaba erradicar la pobreza, según el salario percibido por las personas, sino todo tipo de pobreza, tomando en cuenta el acceso a agua limpia, seguridad alimentaria, una vida libre de violencia, protección de todos los ecosistemas, entre otras metas que se encuentran depositadas en los 17 ODS (Gil, 2018). Por lo tanto, la evaluación de los ODS consiste en utilizar los indicadores para determinar si las acciones para garantizar cada objetivo son efectivas, así como detectar debilidades e implementar y crear programas y políticas públicas que puedan atender a las necesidades de los grupos a los que van dirigidos, pues, aunque se rigen por la universalidad, los ODS también se diferencian de los ODM en el sentido que son sectoriales y buscan tener procesos participativos para su cumplimiento (D'Errico, 2020).

⁸⁵ Estudiante de la licenciatura de Relaciones Internacionales en la Universidad de Guadalajara. A lo largo de su trayectoria académica ha desarrollado una inclinación por la defensa de los derechos humanos en México, específicamente, referente a los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, ha realizado estudios académicos sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel internacional.

⁸⁶ Pasante de la licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Tiene un profundo interés por la erradicación de la desigualdad social, específicamente, relacionada al género. Tiene estudios en derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y también ha colaborado en el área de Integración Social para Migrantes y Refugiados.

Este trabajo nace después de que las autoras cursaran un periodo de prácticas profesionales en el Instituto de Derechos Humanos Francisco Tenamastli y, sobre todo, posterior a que pudieron participar como facilitadoras en la Eval4Action Regional Consultation in North America de 2021, organizada en conjunto por la American Evaluation Association, the Canadian Evaluation Society y la Academia Nacional de Evaluadores de México. Este ejercicio trajo consigo el interés en conocer los esfuerzos realizados por establecer programas y políticas públicas sobre ODS que respondan a las necesidades de las poblaciones a las que van dirigidas, esto es posible con un proceso de evaluación, monitoreo y seguimiento de los indicadores, no solamente de los resultados de los programas, sino de qué manera se realizan estos proyectos, especialmente, cuando quedan nueve años para el cumplimiento del periodo de 15 años para la Agenda 2030.

II. Contexto de las evaluaciones de los ODS

El éxito de las políticas públicas relacionadas con los ODS, así como las estrategias realizadas por todos los sectores sociales con relación a la Agenda 2030, solamente puede ser posible, si se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan dar cuenta de los avances, al igual que las áreas de oportunidad y deficiencias de estos esfuerzos. En este apartado, se expone de manera conceptual qué es la evaluación y de qué manera se realiza para la Agenda 2030.

a. ¿Qué es la evaluación de la Agenda 2030?

Para analizar el papel de la evaluación de los ODS, primero se debe tener clara la definición sobre qué es evaluar y cuáles son sus objetivos. De manera resumida, la evaluación es un proceso crítico donde se busca sistémicamente determinar la efectividad de un programa, según los resultados esperados de este (Barrett & Sorensen, 2015). La efectividad no es un término global que aplica para todas las evaluaciones, pues depende si se busca estudiar sus impactos económicos, sociales, culturales, entre otros.

Asimismo, se analiza la relevancia del programa de acorde con la población a la que va dirigida, por lo que es crucial que los indicadores de la evaluación respondan a las características de la muestra que se evalúa (Schwandt *et al.*, 2016).

Investigadores en evaluación utilizan diversas teorías y acercamientos para explicar los modelos evaluadores. Uno de ellos es el PDCA (siglas en inglés de Planificación – Ejecución – Evaluación – Actuación). Esta metodología, introducida por Edward Deming, se enfoca en la mejora continua del programa que se analiza mediante etapas cíclicas (Metodoss,

2021). A su vez, el modelo de teoría del programa presentada por Scriven (2003) también contempla la evaluación constante a través de la revisión de la teoría del programa que se examina y de interrogantes que respondan a si las acciones realizadas funcionan, cómo lo hacen y si han existido efectos en la teoría y estructura del plan debido a los cambios en el contexto donde se aplica (Gârboan, 2008).

La mayoría de las organizaciones internacionales utilizan una combinación de "modelos económicos, cualitativos y de resultados (...) considerando que su misión es combatir la pobreza" (Gârboan, 2008, pág. 47). La evaluación de los ODS contempla estos factores, pero añade las características de efectividad, equidad y justicia, además de "criterios relacionados con sostenibilidad, relevancia cultural y contextual y oportunidad de implementación" (Schwandt, Ofir, Lucks, El-Saddick, & D'Errico, 2016). Se sugiere usar el modelo PDCA integralmente, es decir, retomar cada fase cuando se pase a la siguiente es ideal, pues "los resultados de estas actividades de evaluación contribuyen a mejorar el programa en la etapa de acción" (2017, pág. 71).

El examen de los ODS atiende a una revisión multinivel, integral, sistemática, continua y con tendencia a los cambios. Multinivel, pues, como menciona Diogo (2018), la evaluación es global, porque los ODS fueron acordados dentro de consenso internacional en una resolución de las Naciones Unidas, por lo que involucran a diversos actores internacionales estatales y no estatales; es también a nivel país, ya que, aunque no sean vinculantes, la adopción de los ODS depende de monitoreo y valoración nacional, así como su disposición de participar de los informes voluntarios, y de intervención política en un nivel local, pues los resultados contribuyen a la creación y renovación de políticas públicas concordantes con los ODS, por tanto el conocimiento de las características locales, así como tasación correcta, contribuye a políticas sólidas (Schwandt *et al.*, 2016).

El establecimiento de los ODS respondió a la necesidad de reformular las prioridades de la comunidad internacional, en relación con el pleno desarrollo de la humanidad, así como responder a la promesa de "no dejar a nadie atrás". Después de los 15 años de la Declaración del Milenio, era necesario replantear los objetivos para erradicar la pobreza, discriminación y reducir los niveles de contaminación en el planeta, y era claro que esto solamente sería posible, si se involucraba a los distintos sectores de la sociedad, pues, para enfrentar la desigualdad desde una perspectiva integral y no solamente económica, la noción de desarrollo humano debía incluir equidad de género y una vida libre de violencia, entre otros elementos (Bamberger *et al.*, 2016).

La biografía existente sobre la evaluación para el monitoreo y seguimiento de los ODS coincide en que es una de las diferencias más relevantes entre los ODM y los ODS. Diogo (2018) menciona que el aprendizaje adquirido por los DM dejaba claro que, para establecer una agenda de desarrollo sostenible realizable, se debían instaurar instrumentos de medición que permitieran generar compromisos reales y certeros. La medición y evaluación de los ODS es un cambio importante entre los ODS y los OMS, que se ve expresado en la Resolución/A/RES/70/1, donde se resalta que, aunque las examinaciones serán voluntarias, estas servirán para revisar logros y carencias de cada objetivo en lo particular, a fin de establecer acciones que sirvan para solucionar lo encontrado y seguirán la metodología e indicadores establecidos.

Para presentar indicadores que permitan la evaluación de la Agenda 2030, en 2015 se forma el Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators, (IAEG-SDG's) cuya misión es la de señalar los indicadores para la medición de los objetivos de la Agenda 2030, que involucraba a personas de todos los sectores de la sociedad, estos resolvieron en 231 indicadores divididos en 17 objetivos (Ayuso & Forero, 2019).

Entendiendo la importancia de la adopción de los ODS a nivel nacional, se constituyó el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad, cuyo objetivo general es incentivar el análisis estadístico de los indicadores nacionales para emitir recomendaciones sobre el aprovechamiento de recursos y mejoras en la implementación de políticas públicas sobre ODS, así como presentar un informe anual la Comisión Estadística de Naciones Unidas. Ambos grupos están conformados por expertos de oficinas nacionales en estadística y trabajan en conjunto para otorgar asistencia técnica y revisión a los indicadores que establecen (Department of Economic and Social Affairs, 2021).

El IAEG-SDG's cuenta con una base de datos que se actualiza frecuentemente, donde coloca los ODS junto con sus indicadores, en una calificación por nivel 1, 2 o 3, los cuales se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1

Nivel I: El indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, y los países producen datos regularmente para al menos 50% de las naciones y de la población en todas las regiones donde el indicador es relevante.	130 indicadores	4 indicadores en múltiples niveles
Nivel II: El indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, pero los países no producen datos con regularidad.	97 indicadores	
Nivel III: Aún no se dispone de una metodología o estándares establecidos internacionalmente para el indicador, pero se desarrollan o serán desarrollados o probados, una metodología / estándares (A partir del 51º Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el marco de indicadores globales no contiene ningún indicador de Nivel III).	Sin indicadores	

Nota: Elaboración propia con datos de IAEG-SDGs (2021), Tier Classification for Global SDG Indicators as of 29 March 2021, UN Statistics Division.

La evaluación de los ODS es relevante en el desarrollo de la agenda internacional, pues brinda herramientas para la mejora y eficacia en el avance por el cumplimiento de los ODS. Las evaluaciones que se realizan por los Estados, organizaciones no gubernamentales, sistemas de monitoreo y campañas, permiten identificar la diversidad de opiniones existentes en torno a cuál es la situación actual del cumplimiento de los ODS y cuánto es lo que falta por avanzar. Estas cuestiones expresan una gran heterogeneidad de perspectivas en el camino de cumplimiento de los ODS, diversas opiniones y realidades que reconocen las necesidades de los distintos países del sistema internacional, que tienen por compromiso cumplir con la Agenda 2030 (Bamberger, M., Segone, M & Tateossian, F. s.f.).

b. ¿Cuáles organizaciones evaluadoras existen en México?

La responsabilidad de evaluar y monitorear la Agenda 2030 a nivel nacional es de cada uno de los Estados parte de este compromiso internacional. Sin embargo, existen programas a nivel internacional, como el Grupo Interinstitucional de Expertos perteneciente al Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, que colabora con los diversos Estados del sistema internacional y brinda indicadores que evalúan y localizan los ODS en cada país, como México (Naciones Unidas, 2016).

A nivel nacional, México ha trabajado conjuntamente con los programas evaluativos internacionales; sin embargo, el país cuenta con sus propios órganos encargados de monitorear y evaluar la implementación de ODS dentro de su nación, como el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde, periódicamente, se publican informes de evaluaciones cuantitativas y cualitativas acerca de la situación nacional en el desarrollo de los ODS (Sostenible, 2019). En la nación mexicana, también existe la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030, encargada de monitorear el trabajo que hace cada estado perteneciente a la república mexicana para implementar los ODS en el área local y nacional mediante exámenes de localización, recomendaciones, acompañamiento y seguimiento (Conferencia Nacional de Gobernadores, 2016).

Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel preponderante en los sistemas de monitoreos nacionales en México, pues, tan solo en 2017, el Consejo Económico y Social (Ecosoc) reconoció la capacidad consultiva de 1 450 organizaciones no gubernamentales que cumplieran el papel de ser observadoras y vigilantes, con la capacidad de realizar evaluaciones, seguimiento y monitoreo de la Agenda 2030, con el principal objetivo de que los resultados de estas consultas estuvieran al alcance de todos para, posteriormente, visualizar las necesidades y carencias de cada país, a fin de crear e implementar cada uno de los ODS de la Agenda 2030 en cada una de las naciones evaluadas (Nacional Monte de Piedad & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.).

Una organización no gubernamental que realiza evaluaciones en México es The Global Partnership for Sustainable Development Data, una alianza global creada por la Organización de Naciones Unidas, que tiene como objetivo recolectar internacionalmente datos duros e informativos referentes a la aplicación de ODS y hacer pública la información recolectada de una forma amigable y fácil de comprender por el lector.

The Global Partnership for Sustainable Development Data realiza un trabajo de localización de ODS a nivel internacional, nacional y local, pues pone al alcance de gobiernos, ciudadanía, grupos de la sociedad civil y empresas, informes de buenas prácticas, estrategias, métodos y estadísticas. Esta alianza global de monitoreo y evaluación trabaja con diversos países de América Latina y el Caribe, como Costa Rica, Colombia, México, República Dominicana y Ecuador. En México, ha realizado diversas iniciativas, una de ellas es la creación de una guía que simplifica cientos de datos de buenas prácticas de una forma automatizada, fácil de usar y comprender (The Global Partnership for Sustainable Development Data, 2021).

Existe una campaña global parte de las Naciones Unidas que se localiza en México llamada My world México, la cual incentiva y realiza evaluación,

seguimiento y socialización de la implementación de ODS en toda la república mexicana. Esta iniciativa pretende colaborar con la sociedad civil, expertos y no expertos en la implementación de ODS para obtener una amplia base de información sobre hacia qué camino se dirigen los ODS en México. Una de las actividades con alcance sustantivo de población realizada por My world México ha sido la encuesta global de las *Naciones Unidas y MY World 2030 para un Mundo Mejor*, en ella se realizan preguntas a las personas sobre su conocimiento y dominio en materia de ODS; asimismo, se les cuestiona sobre si creen se realiza una implementación de los ODS en México y si su implementación, con el paso del tiempo, va mejorando y perfeccionándose o si es contrariamente a esto (My World México, 2020).

México también cuenta con la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval), es una red de expertos interesados en mostrar a la evaluación como una herramienta imparcial de mejora en diversas temáticas en las que sea necesaria la valoración. Ejemplo de ello es el concurso *Prácticas innovadoras de monitoreo y evaluación para los objetivos de desarrollo sostenible*, organizado por Aceval y las campañas EvalPartners y Eval4Action, concurso en el que se presentaron 20 prácticas exitosas de los países México, Brasil, Chile, Nicaragua y Colombia; de las cuales tan solo cinco buenas prácticas fueron realizadas por México. Dentro de esta conjunción, se compartió información de acciones exitosas que muestran la idónea inclusión de los ODS en el sector público y privado, que muestran a un concurso como un método innovador para crear evaluaciones que exponen la realidad de la aplicación cotidiana de los ODS (Aceval, 2021)

Para México, existe la campaña Eval4Action organizada por American Evaluation Association, Canadian Evaluation Society, Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval), UNFPA Evaluation Office, EvalYouth; la cual realiza reuniones internacionales referentes a los ODS, dividiéndose en siete consultas en las regiones de Asia Pacífico, Medio Oriente y el Norte de África, América Latina y el Caribe, Europa, Eurasia, África y América del Norte. Tanto en América del Norte como en el resto de las regiones, la campaña colabora con actores preponderantes inmersos en toma de decisiones, evaluadores de la región, entre otros agentes de cambio pertenecientes, en el caso de la consulta a la región de América del Norte dirigida a México, Estados Unidos de América y Canadá; actores quienes dialogan acerca de las acciones necesarias para alcanzar la Agenda 2030 en el territorio (Eval4Action, 2021).

III. Debate actual

Las evaluaciones no son simplemente un método de divulgación, sino que funcionan como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, cuando son realizados por organismos gubernamentales, y como herramientas de mejora y exigencia, cuando lo realizan organizaciones de la sociedad civil (OSC), por lo que este apartado presenta algunos de los resultados de las evaluaciones en México y sus retos actuales.

a. ¿Qué resultados han arrojado las evaluaciones en México en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Las evaluaciones en México en la implementación de los ODS tienen un impacto trascendental, ya que, mediante ellas, se obtiene una serie de resultados que permite identificar hacia dónde se dirigen los ODS en el país. En las evaluaciones realizadas por organizaciones, instituciones y campañas se puede visualizar cómo percibe la sociedad civil, sector público y privado la implementación de los ODS en México, lo cual da un acercamiento a la localización de los ODS, todo ello con el propósito de crear acciones, planes y proyectos para desarrollar de una manera eficaz la meta por alcanzar cada uno de los 17 ODS.

Los resultados que han tenido las evaluaciones en México referentes a la Agenda 2030 permiten visualizar cómo estos se han implementado a lo largo del país, caso de la publicación creada por Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible titulada *SDG index and dashboards report 2018*, la cual muestra los resultados de un examen en el que se indagó acerca de los ODS en cada país del sistema internacional. En esta valoración, México obtuvo en la implementación de los ODS un puntaje de 65.2, similar a los resultados obtenidos por Filipinas, con 65.0; Panamá, con 64.9, y el Líbano, con 64.8; sin embargo, ese puntaje sitúa a México muy por debajo de las naciones con mayores índices de desarrollo de los ODS, como Suecia, con 85 puntos; Dinamarca, con 84.6, y Finlandia, con 83.0. Estos puntajes exponen que México trata de implementar los ODS; no obstante, los mecanismos con los que se intentan alcanzar no son los idóneos, pues estos transitan a metas no claras y concisas que obstaculizan el cumplimiento de los ODS antes de 2030. Por ello es necesario redireccionar los métodos, planes y programas que tienen como objetivo principal cumplir con la realización de los 17 ODS en México (Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible, 2018).

Los puntajes expuestos de México en el informe *SDG index and dashboards report 2018* muestran que, si bien el camino hacia donde se dirigen los ODS en México no es el idóneo, existe un punto fuerte y clave para la nación mexicana en el desarrollo de los ODS, el cual es la institucionalización que se realiza en torno a la Agenda 2030, esto quiere decir que, durante el periodo de 2015 a 2018, se crearon entes gubernamentales, que dirigen, organizan, impulsan, fomentan e implementan programas para llevar a la práctica desde el área nacional hasta el área local los ODS. Acciones diferenciadas a países con mayores puntajes en la implementación de la Agenda 2030, como Estados Unidos de América, que obtuvo una ponderación de 73.0 en la evaluación de desarrollo de los ODS, donde, a pesar del alto puntaje que obtuvo, mostró niveles bajos de institucionalización de los ODS, lo cual se puede observar claramente tan solo en el discurso político de su nación en torno a la Agenda 2030 (Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible, 2018).

El reporte de resultados *Sustainable development report 2019* tiene una gran relevancia en las evaluaciones existentes en México referente a los ODS, ya que por medio de este informe se expone que México muestra grandes debilidades en la implementación de la Agenda 2030 debido a que tan solo los ODS hambre cero, educación de calidad, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, vida de ecosistemas terrestres y paz justicia e instituciones sólidas; son ponderados en la evaluación como ODS con una casi nula implementación nacional y con grandes obstáculos para agilizar su desarrollo idóneo, situación que impide realizar las acciones necesarias para alcanzar estos nueve ODS.

Asimismo, en los resultados de dicho examen, se muestra que, en la nación mexicana, ninguno de los 17 ODS se ha cumplido en su totalidad y que existen ODS, como fin de la pobreza, salud y bienestar, igualdad de género, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumos responsables, acción por el clima, vida submarina y alianzas para lograr los objetivos, que sí presentan avances en su desarrollo gracias a diversos mecanismos que agilizan su implementación; sin embargo, estos tienen un largo trayecto y obstáculos para desarrollarse en su totalidad en México (Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible, 2019).

El *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre Desarrollo Sostenible*, elaborado con base en la evaluación hecha por la Presidencia de la República Mexicana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, expone los resultados de diversas consultas realizadas a instituciones gubernamentales, organizaciones no

gubernamentales, académicos y sociedad civil; quienes expresaron la percepción que tienen acerca de la implementación de los ODS en México. En este documento se plasmó la necesidad de las diferentes voces mexicanas de implementar los ODS mediante la creación de lugares especializados, que coordinen de manera adecuada, ágil y eficaz la implementación y seguimiento de los ODS desde el área nacional hasta la local, a través de la gestión de personas capacitadas y con amplios conocimientos que brinden una organización profesional de los ODS, al igual que información clara y transparente al público en general acerca de los procesos que se realizan en la ordenación de la Agenda 2030 en México (Presidencia de la Republica & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

El *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre Desarrollo Sostenible* plantea que la sociedad civil y el sector público y privado están interesados en que el gobierno mexicano tome en cuenta el papel de todas y todos los ciudadanos preocupados en involucrarse en temas de desarrollo de los ODS, mediante la participación incluyente, donde se debe integrar cada una de las voces y necesidades de la población mexicana para que “nadie quede atrás”. También muestra que, para que los ODS se cumplan en su totalidad antes de 2030, se debe involucrar en el dominio e interés del tema al poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; para brindar un presupuesto especial para la Agenda 2030 en México, que se debe otorgar conforme las necesidades más urgentes en materia de ODS y trabajar considerando estas prioridades para acelerar el desarrollo de cada uno de los ODS (Presidencia de la Republica & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

Existen diversas formas de realizar evaluaciones, algunas se efectúan mediante concursos de buenas prácticas de implementación de los ODS. Estos eventos permiten plasmar a través de la creación de iniciativas las necesidades y aciertos de la implementación de ODS en México, como la competencia “Prácticas innovadoras de monitoreo y evaluación para los ODS”, ejecutado por la Academia Nacional de Evaluadores de México y la organización EvalPartners, donde se visualizan algunas prácticas prometedoras ganadoras de México en un certamen que se realizó contra Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Nicaragua. México destaca con la buena práctica de capacitar en materia de ODS a jóvenes que culminaron recientemente sus estudios a nivel licenciatura, con el objetivo de que colaboren y apoyen a la evaluación y localización de los ODS en Yucatán, todo ello financiado por el programa presupuestario del estado yucateco. Esta práctica de jóvenes que evalúan los ODS es un ejemplo para México, ya que puede ser implementada en los 32 estados de la república mexicana como un mecanismo de evaluaciones de calidad, rápidas y eficaces que observen los

aciertos y debilidades en México referentes al desarrollo de los ODS (Academia Nacional de Evaluadores de México & Evalpartners, 2021).

Otra práctica ganadora dentro de dicho concurso es la que realizó una empresa consultora mexicana, donde desarrolló un software llamado ABBA, que permite digitalizar mensualmente los documentos que exponen los avances en torno a cada uno de los ODS, los cuales pueden compararse mes con mes para evaluar con qué velocidad se cumplen los ODS. Es por ello que este ejercicio tiene gran relevancia en el mundo, pues puede ser implementada por cada uno de los países que tienen como meta alcanzar la Agenda 2030, ya que la creación de este software permite tener evidencia en bases de datos que aceleren la implantación de los ODS, puesto que, gracias a la información digitalizada, se tiene prueba de cómo y cuándo se aplican los ODS y se vuelve más veloz y eficaz crear programas y proyectos que puedan instaurarse desde lo nacional a lo local (Academia Nacional de Evaluadores de México & Evalpartners, 2021).

Son diversas las evaluaciones que se realizan en México para impulsar los ODS, pues la meta por alcanzarlos está muy cerca, es por ello que la campaña evaluadora internacional Eval4Action realiza diversas actividades, que tienen como fin incentivar el proceso por alcanzar los ODS de forma internacional, objetivo por el que se efectúa su última consulta dirigida a América del norte, donde algunos resultados se enfocan a México.

En dicha evaluación, se expone que es necesario utilizar metodologías participativas donde se involucre a todos los actores interesados en el cumplimiento de los ODS y brindarles el apoyo necesario para cumplir con estos ODS, visualizar a los exámenes como herramientas de mejora, acceso a fondos económicos, que permitan realizar evaluaciones de calidad, trabajar mediante planeaciones locales pero con enfoques globales y, por último, integrar ODS en proyectos de sector público y privado a los cuales se les dé continuidad con el paso del tiempo (Eval4Action, 2018).

El éxito de la Agenda 2030 depende de la voluntad política de los gobiernos en la implementación de políticas públicas que respondan a los ODS, a la participación de la sociedad civil, así como que el sector privado adopte acciones a favor de la sustentabilidad y que la sinergia entre estos sectores resulte en acciones en conjunto. La efectividad de las medidas tomadas se puede monitorear y valorar, y un mecanismo para ello es mediante los informes nacionales voluntarios, así como los informes subnacionales. Estos reportes se presentan ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, a fin de compartir experiencias y “fortalecer las políticas e instituciones de los gobiernos y movilizar el apoyo de múltiples partes interesadas y fomentar alianzas para la implementación de los ODS” (Agenda 2030 en América Latina y el Caribe,

s.f.). En el caso de México, se han presentado dos informes nacionales, uno en 2016 y otro en 2018, ambos durante el mandato de Enrique Peña Nieto; además, un informe subnacional presentado por el gobierno de Yucatán, en octubre de 2020.

b. Informe Nacional Voluntario 2016

El primer informe nacional se tituló *Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el marco del desarrollo del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*, admite que es solamente un bosquejo del trabajo que se planeaba realizar, esto se debe, en primer lugar, a que el reporte se presentó un año después del establecimiento de los ODS, por lo que su implementación estaba en sus primeros pasos, en segundo lugar, porque necesitaba recolectar, en su totalidad, la información que se pudiera conseguir de la iniciativa privada, la cual estaba impulsada por la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo, especialmente, aquella que pudiera aportar la sociedad civil, particularmente las evaluaciones y encuestas realizadas por las ONG como MY World, a fin de resaltar el papel que estas tendrían para las acciones a instaurar en los años consiguientes (Presidencia de la República, 2016).

La implementación de la Agenda 2030 se quedó a cargo de la Oficina de la Presidencia, pues se consideró que esta responsabilidad a cargo del poder Ejecutivo facilitaría que permeara en los otros niveles de gobierno. En 2015, se modifica el comité técnico que se enfocaba en los ODM y se convierte en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un trabajo en conjunto entre la presidencia y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Ese mismo año, este comité determinó que México tenía la capacidad para dar seguimiento a 169 de los 232 indicadores de los ODS. Dentro de la estrategia de corresponsabilidad, se instó a los gobiernos estatales y municipales, mediante la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional de Municipios de México, a que conformaran equipos especializados en los ODS y estos se incluyeran en sus planes estatales.

Dentro de los datos que se presentaron en el Reporte de 2016, se incluye la identificación de los ODS que se encuentran alineados en algún nivel con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018, información recolectada en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Herramienta de Evaluación Integrada Rápida. Según este instrumento, el PND tiene una alienación completa de 13 de los ODS, parcial a otros dos, y no existe alienación en un objetivo, el 12, que es garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (Presidencia de la República, 2016). A nivel legislativo, se efectuaron jornadas con comisiones

especializadas para desarrollar estrategias para la implementación de la Agenda 2030, de las cuales emanó un dictamen que establecía que debía existir un organismo dedicado al seguimiento del cumplimiento de la Agenda. Además de ello, el reporte menciona:

otras acciones emprendidas por México en el marco de la armonización legislativa para lograr el éxito de la Agenda 2030 son: la propuesta de la Ley Matrimonio Igualitario, la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” (Presidencia de la República, 2016, pág. 20).

c. Informe Nacional Voluntario 2018

Después de las conversaciones del poder Legislativo sobre el organismo que debía dar seguimiento a la Agenda 2030, se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, instalado el 26 de abril de 2017. Los objetivos de este consejo son “coordinar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones para el cumplimiento de los ODS”, así como “vincular los Poderes de la Unión, gobiernos locales, sector privado, sociedad civil y academia” (Gobierno de la República, 2018, pág. 28). En este comité, se prioriza el papel de las evaluaciones, las cuales, especifican, deben ser con un enfoque de género e interculturalidad, por lo que resalta la participación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como del sector de las OSC, pues “en materia de sistemas de medición, monitoreo y evaluación, el sector subrayó desafíos relacionados con indicadores nacionales su desagregación respectiva” (Gobierno de la República, 2018, pág. 37).

En el informe también se recalcó que, para 2018, 31 estados contaban con un Órgano de seguimiento e implementación OSI, de forma que podrían diseñar políticas públicas acorde a las características de sus entidades. La asignación de presupuesto para el seguimiento a la Agenda 2030 también es una parte importante de su implementación; en México se realizó un mapeo para encontrar si los programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación estaban alineados con los ODS, se encontró que “en el Ejercicio Fiscal de 2018, 80.7% de los programas presupuestarios atienden temas vinculados al cumplimiento de los ODS” (Gobierno de la República, 2018, pág. 20).

d. Informe Subnacional Voluntario Yucatán

Hacia la publicación del segundo informe nacional voluntario de México, en 2018, Yucatán era la única entidad federal que no contaba con un Modelo de

Interconexión de Sistemas Abiertos (OSI)⁸⁷; sin embargo, después del cambio de administración, se comenzó a trabajar en armonizar los planes de trabajo de la nueva gobernatura con los ODS. A finales de ese año, se instaló el Consejo Estatal de la Agenda 2030, que, en colaboración con el PNUD, trabaja en la implementación de sustentabilidad, que se vio expresada en la publicación del Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024. El Consejo Estatal publicó informes trimestrales durante los siguientes dos años, aunado a diversas reuniones con los sectores privados, de la OSC y la academia, que participaron en la mesa de trabajo del Informe Subnacional Voluntario el cual fue publicado en noviembre de 2020. En el reporte, se encuentran datos sobre las acciones orientadas a la transversalización de los ODS en el plan estatal de desarrollo, además:

ahonda profundamente en los programas prioritarios del estado, los programas impulsados por las Organizaciones de la Sociedad Civil y las iniciativas hechas posibles con la cooperación de todas y todos los yucatecos para no sólo trabajar en colaboración por los ODS sino para hacer frente a las afectaciones causadas por la Pandemia del COVID-19 y la Tormenta Tropical Cristóbal” (Gobierno de Yucatán, 2020, pág. 13).

Este reporte, a diferencia de los informes nacionales voluntarios de 2016 y 2018, incluye un apartado sobre la evaluación de los avances en materia de sustentabilidad. En el caso de Yucatán, la responsabilidad de establecer los mecanismos de evaluación recae sobre la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación, que estableció la Agenda de Evaluación de Largo Plazo, Estrategia de Evaluación 2030, formada con los criterios de organismos públicos, como la Auditoría Superior de la Federación, la Coneval, entre otros, así como organismos independientes que forman parte de las OSC, para “incorporar normas y estándares internacionales de calidad y metodologías de evaluación con enfoque de derechos y de desarrollo sostenible” (Gobierno de Yucatán, 2020, pág. 86).

Algunos de los resultados de establecer una estrategia de evaluación fueron un incremento en el presupuesto asociado a los ODS, de 86 a 95 por ciento, “aproximadamente 20% de los programas presupuestarios aprobados para 2020 ya cuentan con una evaluación y recomendaciones puntuales de mejora” (Gobierno de Yucatán, 2020, pág. 89). El informe también establece metas sobre evaluación, particularmente desarrollar un índice de monitoreo

⁸⁷ En inglés Open Systems Interconnection, es un modelo de referencia para los protocolos de la red (no es una arquitectura de red), creado en el año 1980 por la Organización Internacional de Normalización. tiene por objetivo conseguir interconectar sistemas de procedencia distinta para que estos pudieran intercambiar información sin ningún tipo de impedimentos debido a los protocolos con los que estos operaban de forma propia según su fabricante.

y evaluación de Yucatán, que “medirá y evaluará la capacidad de las dependencias y entidades del Ejecutivo estatal para sujetar sus intervenciones públicas a los procesos de seguimiento, evaluación y mejora continua” (Gobierno de Yucatán, 2020, pág. 90).

IV. Conclusiones

Existen diversas evaluaciones referentes a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel internacional, que pretenden analizar impactos económicos, sociales, culturales mediante metodologías cuantitativas, cualitativas o mixtas para recolectar datos duros, índices, cifras y miles de voces ciudadanas que expresen hacia donde creen que se dirigen los ODS. De esta forma, en México, existen exámenes internacionales y nacionales que valoran el cumplimiento de los ODS en su territorio, a fin de localizar dónde están los ODS para crear estrategias, acciones, programas y proyectos que agilicen el cumplimiento de la Agenda 2030 en todo el territorio mexicano.

Las responsabilidades de evaluar el desarrollo de los ODS son obligación de cada país; sin embargo, existen organizaciones internacionales que brindan evaluaciones a los Estados que tratan de cumplir con la Agenda 2030, ejemplo claro de ello es el Grupo Interinstitucional de Expertos perteneciente al Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, que valora a México y brinda información detallada acerca de la implementación de los ODS en esta nación.

Las evaluadoras que han creado impactos en México son diversas; sin embargo, son de especial interés las evaluaciones que se hacen por parte de instituciones gubernamentales, como el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que periódicamente brinda información para localizar los ODS en México, así como la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030, donde cada estado de la república mexicana comparte información detallada sobre el desarrollo de la Agenda 2030 a lo largo de su territorio.

Son diversas las organizaciones y campañas no gubernamentales que hacen evaluaciones en México respecto a los ODS, como The Global Partnership for Sustainable Development Data, que brinda datos duros referentes al desarrollo de los ODS en México, The Global Partnership for Sustainable Development, que, mediante exámenes, realiza informes de buenas prácticas, estadísticas, métodos y estrategias. Otro tipo de valoraciones recolecta voces mexicanas que informan acerca de cómo perciben el cumplimiento de los ODS, caso de My world México y la campaña Eval4Action, quienes, periódicamente, realizan consultas a sector público, privado y sociedad civil referentes a la implementación de los ODS.

También es importante comprender que existen actividades innovadoras que funcionan como evaluadoras para agilizar el cumplimiento de la Agenda 2030, como el concurso Prácticas innovadoras de monitoreo y evaluación para los objetivos de desarrollo sostenible, organizado por la Academia Nacional de Evaluadores de México, EvalPartners y Eval4Action, quienes seleccionan diversas prácticas vanguardistas que implementan eficazmente los ODS y que sirven como referencia para todos los países que trabajan cotidianamente para crear metodologías que aceleren el cumplimiento de los ODS.

Es importante analizar que las evaluaciones hechas en México en torno a los ODS muestran que el país se encuentra ante un proceso en el cual pretende implementar los 17 ODS. No obstante, los índices de desarrollo de ODS que aparecen en informes de resultados de evaluaciones, como *SDG index and dashboards report 2018*, muestran que México está muy por debajo de las naciones con mayores puntajes, como Suecia, Dinamarca y Finlandia; ello evidencia que los mecanismos con los que se han tratado de alcanzar los ODS en México obstaculizan la meta de cumplir con la Agenda 2030.

Parte de los grandes retos para México ante la implementación de la Agenda 2030 tienen que ver con la participación del sector privado y público en la creación de los programas y políticas públicas realizadas para alcanzar los ODS, pues, al centralizar en la Oficina de la Presidencia la coordinación de estos programas, puede existir dificultad para que permeen a los otros órdenes de gobierno, especialmente a los gobiernos estatales y municipalidades; un ejemplo de esto es que, aunque todas las entidades federativas tengan sus propios OSI, la mayoría de estos existen por cumplir con el compromiso nacional de establecerlo; sin embargo, no presentan reportes, evaluaciones o informes, donde el único informe subnacional voluntario publicado en cinco años es el de Yucatán de 2020.

Aunque los informes nacionales voluntarios son una tarea complementaria en la implementación de la Agenda 2030, ayudan a transparentar los datos de las acciones tomadas por los gobiernos para la sustentabilidad, especialmente, la forma en la que estas acciones tienen impactos reales. Esto no es posible, si no se establecen criterios de evaluación que puedan medir los efectos que los programas y políticas públicas tengan hacia el alcance de los ODS, y es una carencia que se puede expresar en los informes nacionales voluntarios, pues ninguno de los dos determina términos de referencia para la valoración, sino que la mencionan brevemente y, especialmente, en el publicado en 2016, dejan gran parte de la responsabilidad en evaluadoras externas.

Al revisar los resultados de las evaluaciones que se le han aplicado a México, es claro que existen niveles altos de institucionalización de los ODS en el país, ello permite que existan avances en torno al desarrollo de la Agenda 2030; sin embargo, no se encuentra ningún ODS que se haya desarrollado en su totalidad en México y la mayoría de los ODS tienen brechas y obstáculos significantes, que imposibilitan que se agilice la implementación idónea de cada uno de estos ODS en el país.

V. Referencias bibliográficas

Academia Nacional de Evaluadores de México & Evalpartners (febrero de 2021). *Concurso de prácticas innovadoras de monitoreo y evaluación para los ODS*. Obtenido de Concurso de prácticas innovadoras de monitoreo y evaluación para los ODS:

https://aceval.org/Sistematizaci%C3%B3n%20concurso%20pr%C3%A1cticas%20innovadoras%20de%20M&E%20para%20los%20ODS_04%20febrero%202021.pdf

Academia Nacional de Evaluadores de México (2021). *Sistematizaciones innovadoras de monitoreo, Concurso de prácticas y evaluación para los ODS*. Obtenido de Sistematizaciones innovadoras de monitoreo, Concurso de prácticas y evaluación para los ODS:

https://aceval.org/Sistematizaci%C3%B3n%20concurso%20pr%C3%A1cticas%20innovadoras%20de%20M&E%20para%20los%20ODS_04%20febrero%202021.pdf

Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (s.f.). *Informes Nacionales Voluntarios (INV)*. Obtenido de Agenda 2030 en América Latina y el Caribe:

<https://agenda2030lac.org/es/informes-nacionales-voluntarios-inv>

Ayuso, A., & Forero, M. (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: la agenda 2030 del compromiso a la práctica*. CIDOB.

Bamberger, M., Segone, M., & Tateossian, F. (2016). *Evaluando los Objetivos de Desarrollo Sostenible Con el Enfoque “Que Nadie se Quede Atrás” a través de evaluaciones centradas en la equidad y con perspectiva de género*. Eval Partners.

Barrett, T., & Sorensen, J. (2015). *Human Services Program Evaluation: "How to Improve Your Accountability and Program Effectiveness"*. Boulder, Colorado: Western Interstate Commission for Higher Education.

Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible (julio de 2018). *SDG Index and Dashboards Report 2018*. Obtenido de SDG Index and Dashboards Report 2018:

https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2018/2018_sdg_index_and_dashboards_report.pdf

- Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible (2018). *SDG Index and Dashboards Report 2018*. New York: Pica.
- Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible (junio de 2019). *Sustainable development report 2019*. Obtenido de Sustainable development report 2019:
https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf
- Castillo, V. E. (2014). La cooperación internacional post 2015: La transición de los ODM a los ODS. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 1(2), 249-261.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2016). *Comisión para el cumplimiento de la agenda 2030*. Obtenido de Comisión para el cumplimiento de la agenda 2030:
<https://www.conago.org.mx/comisiones/cumplimiento-agenda-2030>
- Department of Economic and Social Affairs (2021). *High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Obtenido de United Nations Statistics Division: <https://unstats.un.org/sdgs/hlg/>
- D'Errico, S. (6 de abril de 2020). *¿Debemos realizar la evaluación de los ODS de la manera habitual?* Obtenido de Eval Forward:
<https://www.evalforward.org/es/blog/sdg-evaluation>
- Diogo, A. (2018). *Hacia un sistema integrado de M&E para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Portugal*. Obtenido de Somos Iberoamérica:
https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2018/10/Ana-Diogo-Hacia-un-sistema-ME-ODS-en-Portugal_UCM.pdf
- Eval4Action (febrero de 2018). *Eval4Action consultation and launch in North America*. Obtenido de Eval4Action consultation and launch in North America: <https://www.eval4action.org/post/eval4action-consultation-and-launch-in-north-america>
- Eval4Action (2021). *Influential evaluation, better decisions, better policies, better results*. Obtenido de Influential evaluation, better decisions, better policies, better results: <https://www.eval4action.org/about-us>
- Gârboan, R. (2008). Introducing Program Evaluation Models. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 4(22), 44-50.
- Gil, C. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*(140), 107-118.
- Gobierno de la República (2018). *Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible: Bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*. Gobierno de México.
- Gobierno de Yucatán (2020). *Informe Subnacional Voluntario*.

- IAEG-SDGs (2021). *Tier Classification for Global SDG Indicators as of 29 March 2021*. UN Statistics Division.
- Metodoss (2021). *Metodología PDCA – Ciclo Deming*. Obtenido de Metodoss: <https://metodoss.com/metodologia-pdca-ciclo-shewhart-deming/>
- My World México (2020). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Obtenido de 17 objetivos para transformar nuestro mundo: <http://www.myworldmexico.org/>
- Nacional Monte de Piedad & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <https://inversionsocial.montepiedad.com.mx/wp-content/uploads/2020/07/modulo-iii.pdf>
- Naciones Unidas (2016). *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf>
- Naciones Unidas (2019). *Informe del Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Informe del Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/2020-4-SDG-HLG-S.pdf>
- Presidencia de la Republica & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible*. Obtenido de Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10756Full%20report%20Mexico%20-%20HLPF%202016%20FINAL.pdf>
- Presidencia de la República (2016). *Reporte Nacional para la Revisión Voluntaria de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible*.
- Resolución de Asamblea General de Naciones Unidas (2015) 70/1 *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Schwandt, T., Ofir, Z., Lucks, D., El-Saddick, K., & D'Errico, S. (2016). *Evaluation: A crucial ingredient for SDG success*. IIED Briefing.

- Scriven, M. (2003). Evaluation Theory and Metatheory. En T. Kellaghan, D. L. Stufflebeam, & L. A. Wingate, *International Handbook of Educational Evaluation*. (págs. 15-30). Springer, Dordrecht.
- Sostenible, S. d. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:
<http://agenda2030.mx/ODSopc.html?lang=es#/about>
- The Global Partnership for Sustainable Development Data (2021). *Data Interoperability Collaborative. Global Partnership for Sustainable Development Data*. Obtenido de Data Interoperability Collaborative. Global Partnership for Sustainable Development Data.:
<https://www.data4sdgs.org/initiatives/data-interoperability-collaborative>
- Yonehara, A., Saito, O. H., K., N. M., Yanagisawa, R., & Matsuyama, K. (2017). The role of evaluation in achieving the SDGs. *Sustainability Science*, 12(6), 969-973.

Capítulo XV

La desigualdad como retroceso en las libertades de las personas

Sumario: *I. Introducción. II. ¿Por qué es importante abordar el tema de las desigualdades? III. Efectos de la desigualdad en la educación, empleo y salud. IV. Enlace entre la desigualdad y los derechos humanos. V. Retos de los OPDH en materia de desigualdad. VI. Reflexiones Finales. VII. Referencias bibliográficas.*

Juan Pablo Carbajal Camberos⁸⁸

I. Introducción

Los altos niveles de desigualdad en América Latina han detonado en una cantidad importante de conflictos sociopolíticos, derivados de los efectos negativos que tiene la inequidad. Esto supone la necesidad de discutir el rumbo que ha tomado la política social en los últimos años y el requerimiento de visibilizar las consecuencias que tienen las exclusiones de ciertos grupos de la población, como las mujeres, las comunidades y pueblos originarios, las personas en contexto de movilidad, la población LGBTTTIQ+, las personas con discapacidad, las personas jóvenes, las personas adultas mayores, etcétera.

Estos grupos sufren las desigualdades con una transversalidad preocupante por sus efectos acumulativos y condicionantes, es decir, las desigualdades tienen la cualidad de yuxtaponerse o acumularse y aumentar el grado de exclusión en muchos sectores de la población, ello complica su desarrollo y condicionan el acceso efectivo a derechos.

La condicionante que representa el acceso o no acceso a derechos fundamentales atrae directamente la discusión a la arena de los derechos humanos, pues una característica es ser una realidad social que determina el acceso o disfrute de otros derechos (Peces-Barba, 2000, p.112). Un ejemplo de ello pueden ser los años efectivos de educación, que podrían dificultar el acceso al derecho a un trabajo digno y suficiente o el analfabetismo, que condiciona el derecho a la libertad de prensa.

Ante lo apremiante del tema, surge la necesidad de promover la discusión de las desigualdades desde otras perspectivas no económicas que aborden la importancia que tiene el desarrollo en las sociedades y la responsabilidad del Estado de brindar las condiciones necesarias para

⁸⁸ Estudiante del Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos en la Universidad Carlos III de Madrid, maestro en Políticas Públicas y licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas, ambas por la Universidad de Guadalajara.

impulsarlo. Esto es fundamental, pues, sin una estrategia que busque erradicar o disminuir la desigualdad, puede derivar en crisis de las violaciones de derechos humanos, por ende, en las libertades protegidas por cualquier marco constitucional serio.

A través de este artículo intentaré defender la tesis que señala que la desigualdad tiene como efecto negativo el retroceso de las libertades reales que disfrutaban las personas y, por ende, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) en México tienen el reto de generar mecanismos que transparenten las consecuencias que tiene la desigualdad en la vida de las personas.

En un primer momento, abordaré la necesidad de utilizar la desigualdad como enfoque de estudios de los derechos humanos, después, se presenta el debate central sobre la relación que guarda la desigualdad y los derechos humanos, posteriormente, indicaré cuál es su efecto en tres áreas fundamentales para el desarrollo de las personas (educación, empleo y salud), enseguida, discutiré la tarea pendiente de las defensorías de derechos humanos en México en este profundo problema, y, finalmente, referiré una serie de conclusiones donde para reflexionar integralmente acerca de los aspectos abordados a lo largo de este artículo.

II. ¿Por qué es importante abordar el tema de las desigualdades?

Los principales argumentos dados para minimizar la importancia de abordar las desigualdades existían, principalmente, a raíz de concepciones económicas (Milanovic, 2018). Economistas argumentaban que la desigualdad era resultado de una economía en crecimiento, se formularon argumentos tales como: si el PIB incrementa constantemente, ¿por qué debería importar la desigualdad?

Asimismo, se ha argumentado que uno de los principales motores de la economía es el *laissez-faire* (dejen hacer, dejen pasar) de ciertos estratos de la sociedad, esto se refiere a políticas económicas que suelen favorecer a quienes “generan riqueza”, y que otorga las condiciones necesarias para un crecimiento desmedido de las clases altas (Brown, 2016). Para resolver esta pregunta inicial podría argumentar que la desigualdad importa por tres razones principales: primera, por motivos instrumentales o económicos; segunda, por cuestiones de equidad y justicia, y tercera, por causas políticas (Milanovic, 2018).

Primero, no ha existido una relación positiva entre desigualdad y crecimiento. Uno de los grandes argumentos para defender la desigualdad como parte “natural” de una economía en crecimiento fue la necesidad de centrar el desarrollo económico a partir de incentivos a empresas, esta narrativa fue sustentada por John F. Kennedy mediante la teoría “*trickle-*

down” o “efecto goteo”. Esta hipótesis destaca que los beneficios a grandes corporaciones y la posibilidad de ganancias incentivaría la inversión y esto tendría un resultado positivo en toda la población, se creyó incluso que este tipo de economía serviría como un mecanismo de “redistribución” de la riqueza. Esta doctrina fue adoptada desde los años ochenta por países como Estados Unidos y replicada por naciones latinoamericanas.

Los resultados después de 40 años de la liberación de mercado revelan un fracaso. La escalada de los indicadores de desigualdad es una alarma en toda América Latina y, contrario a la idea sobre que los incentivos a empresas generarían una distribución del ingreso “hacia abajo”, la ganancia y la riqueza se volcaron hacia las capas más altas de la sociedad (Oxfam, 2017). Diversos autores han realizado investigaciones concluyentes sobre el fracaso de las políticas centradas en la oferta (Weide & Milanovic, 2014) y demostraron que la desigualdad puede ser negativa para los pobres y positiva para los ricos, es decir, que a lo largo de una línea de tiempo los ricos se hacen aún más ricos y los pobres, más pobres.

Lamentablemente, las concepciones solamente económicas sobre la desigualdad han tenido resultados negativos en su disminución, tanto que han dado pauta a “análisis contradictorios acerca de los mecanismos económicos y sociales que producen las desigualdades” (Piketti, 2019, p.8). Por lo tanto, la necesidad de hablar de las desigualdades desde diferentes ángulos como el de los derechos humanos se convierte en un tema crucial, pues respalda la concepción de desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban las personas (Sen, 1999, pp.19), derrumba los mitos que existen alrededor de las nociones meramente económicas y aborda a las desigualdades como una fuente de privaciones a las libertades.

Segundo, la elevada desigualdad impide a las personas la libertad de participar completamente en las sociedades, lo que lleva a cuestionar el efecto negativo que tiene en la equidad y la justicia. Una primera aproximación para entender los orígenes de la desigualdad y su relación con la justicia obliga a abordar lo discutido por Rawls (1971) sobre los factores que los individuos no controlan, que condicionan el desarrollo efectivo de las personas, menciona la existencia de “desventajas” legadas que hacen casi imposible la movilidad intergeneracional, entendida como los “los ascensos y descensos en la escala social que se dan entre padres (origen) e hijos (destino)” (Cantero & Williamson, 2009). Esto pone a los niveles más bajos de la sociedad en la incapacidad de proporcionar a sus hijos una fracción de las libertades (educación, capital social, capital cultural, oportunidades, etcétera) que heredan los hijos de las familias en los deciles más altos, esto representa a largo plazo que las condiciones adversas persisten durante generaciones y se conviertan en una “trampa” (Duflo & Banerjee, 2012).

La desigualdad es también una cuestión de equidad y justicia, ya que la carencia de libertad al desarrollo, en forma de falta de oportunidades y pobreza, puede hacer a una persona víctima de violaciones de sus derechos humanos.

Una sociedad con alta desigualdad también tiene efectos políticos. Esto significa que ciertos grupos sociales, especialmente los deciles más altos, tienen más poder político e influencia sobre las decisiones en una sociedad y lo utilizan para promover sus propios intereses y proteger su posición.

Esta captura política de las clases económicamente dominantes menoscaba el derecho enunciado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos [...]: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos [...]; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (ONU, 1966, art. 25).

Para explicar mejor cómo se traduce esta captura política por parte de las clases dominantes, utilizaré el ejemplo de los resultados obtenidos por Guglielmo Barone y Sauro Mocetti en su estudio *Intergenerational Mobility in the very long run: Florence 1427-2011*. En él se examinó a Florencia y su movilidad intergeneracional de los últimos seiscientos años. Este estudio sostiene que las familias más acaudaladas actualmente son las mismas de 1427, también enuncia que, durante las últimas 25 generaciones en dicha ciudad, la movilidad social ha estado paralizada (Barone & Mocetti, 2021).

En suma, las desigualdades se convierten en el principal adversario del desarrollo como medio para la dignidad humana, es por ello indispensable que los derechos humanos promuevan el desarrollo como un concepto integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí, donde “la denegación de estas libertades se convierte en una de las maneras de mantener a las personas en la esclavitud” (Sen, 1999 pp.23).

III. Efectos de la desigualdad en la educación, empleo y salud

El constante menoscabo de los derechos económicos, sociales y políticos que generan los altos niveles de desigualdad en las sociedades se ha convertido en uno de los principales catalizadores de violaciones de derechos humanos. Las percepciones de desarrollo centradas en el crecimiento económico, la falta de oportunidades para los grupos más vulnerables y la captura política de las clases dominantes han hecho de la solidaridad algo casi imposible. Más de cuatro décadas de globalización sin límites han generado brechas tan

profundas que han llevado a un mundo donde, pese a tener un crecimiento sostenido económico, aún hay personas a las que se les niegan libertades básicas, como el derecho a la educación, al empleo y a la salud.

Respecto a la educación, se han identificado diferentes factores que fomentan la exclusión educativa, como el género, orientación, estrato socioeconómico, etnicidad, ruralidad, discapacidad, migración, entre otros, donde, pese a esfuerzos y el aumento desde los últimos años en el acceso a la educación, estas nuevas “oportunidades” no constituyen un avance sustancial en los estratos más bajos de la sociedad.

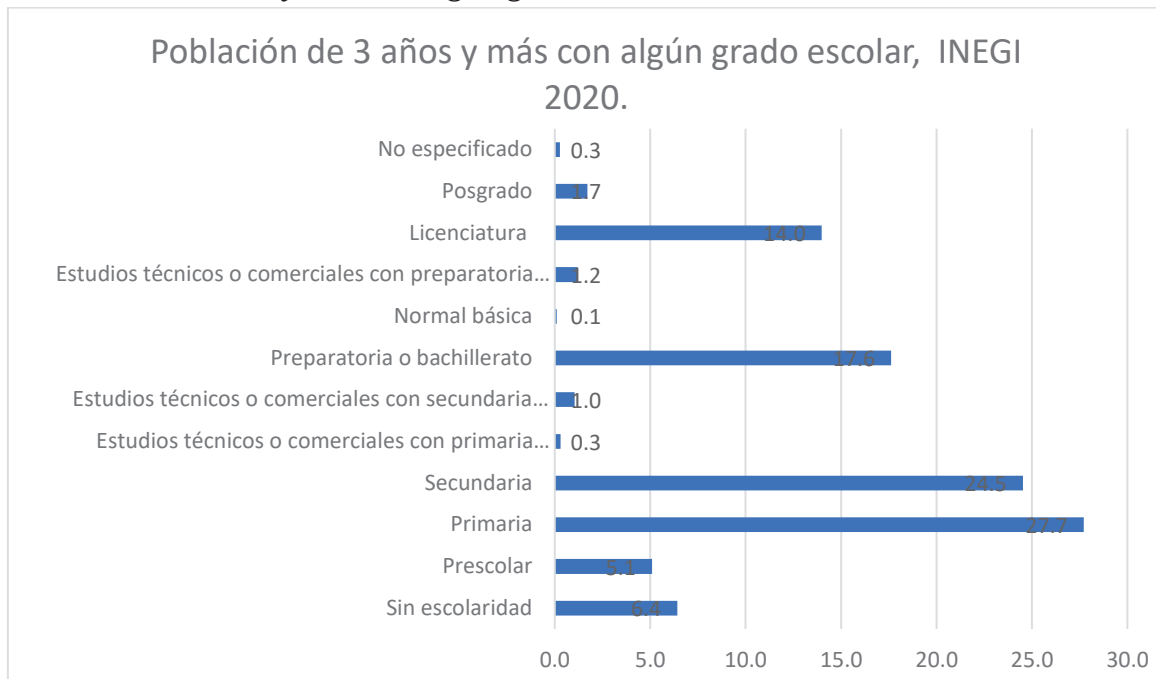
Actualmente, el sistema educativo en América Latina vive una “paradoja”, donde, pese los esfuerzos derivados de la llamada época dorada de la educación, los países invirtieron en sus sistemas educativos una importante cantidad de recursos para mejorar el acceso al sistema educativo básico, pero, conforme pasan los años efectivos de escuela, es más difícil para las personas en los niveles económicos más bajos acceder a estratos educacionales más altos. El gran reto es el mismo: optimizar el acceso a educación media superior y superior. Actualmente, son los deciles más altos los que acceden, en mayor medida, a la educación, incluso a la educación pública, esto “refleja el abuso de las elites políticas y burocráticas, señalando la aprehensión del ejercicio del poder educativo para servir a fines particulares” (Reimers, 2002).

En la figura 1, es posible observar que gran parte de la población, alrededor de 52.2 por ciento, cuenta con educación básica (primaria y secundaria). Esto sin duda es positivo; sin embargo, el problema se presenta a partir del porcentaje de la población que puede acceder a la educación media superior (bachillerato), solo 17.6 por ciento, esto pese a la reforma constitucional de 2012 al artículo 3º y al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que declaró obligatoria la educación media superior en México y, según la reforma, 2021 es el año establecido como límite para lograr la cobertura total de la educación superior a través de diversas modalidades (DOF, 2012). Queda demostrado mediante la información del censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que no se logrará la meta establecida.

Un estudio de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad titulado *Análisis de Desempeño de Universidades Públicas Estatales en México 2000-20019*, señala la condicionante que representa el nivel de ingreso en el acceso a la educación. Dentro del informe la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018* se argumenta que cinco de cada diez personas jóvenes, cerca de 54.1 por ciento, que logran cursar un nivel de educación superior están en los cuatro niveles con mayor ingreso y solo dos de cada diez pertenecen a los dos deciles con mayor pobreza, alrededor de 21 por ciento (INEGI, 2018).

Figura 1

Población de 3 años y más con algún grado escolar



Nota: Imagen generada a partir de información recolectada del Censo 2020 del INEGI.

Más allá de pensar en el acceso a la educación como un compromiso relacionado a la falta de escuelas, este debe abordarse desde la perspectiva de entenderlo como un derecho que puede privar otros derechos, como el acceso a un trabajo digno. Es importante que mediante la perspectiva de los derechos humanos se pueda “entender los procesos acumulativos que limitan las oportunidades de las personas de escasos recursos” (Arroyo, 1999, p.74) y corregir estas brechas para que la educación cumpla con el objetivo de preparar a las personas en la búsqueda otros derechos, como la salud, la libertad y el empleo.

Otro factor que ayuda a entender la importancia de la desigualdad y que va entrelazado a la educación es el acceso al empleo, a partir de lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde los Estados parte reconocen al empleo como un derecho fundamental para alcanzar la dignidad humana:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (ONU, 1976).

Además de reconocer al trabajo como un derecho fundamental, es establecido como vital para el desarrollo no solo de las personas, sino también de las sociedades y es el medio para acceder a otros derechos fundamentales importantes para alcanzar la dignidad humana.

Los Estados parte también deben adoptar las políticas públicas necesarias para dotar de herramientas profesionales, a fin de alcanzar estos objetivos. Sin embargo, todavía existen grandes brechas respecto al acceso al empleo y salario, en esto las más afectadas son las mujeres. A pesar del crecimiento que ha tenido el acceso de las mujeres al trabajo en los últimos 40 años, resalta que, en 1970, la tasa de participación femenina era de 17.6 por ciento y, para 1991, ascendió a 31.5, este avance aún es insuficiente, comparado con los niveles de acceso que tienen los hombres.

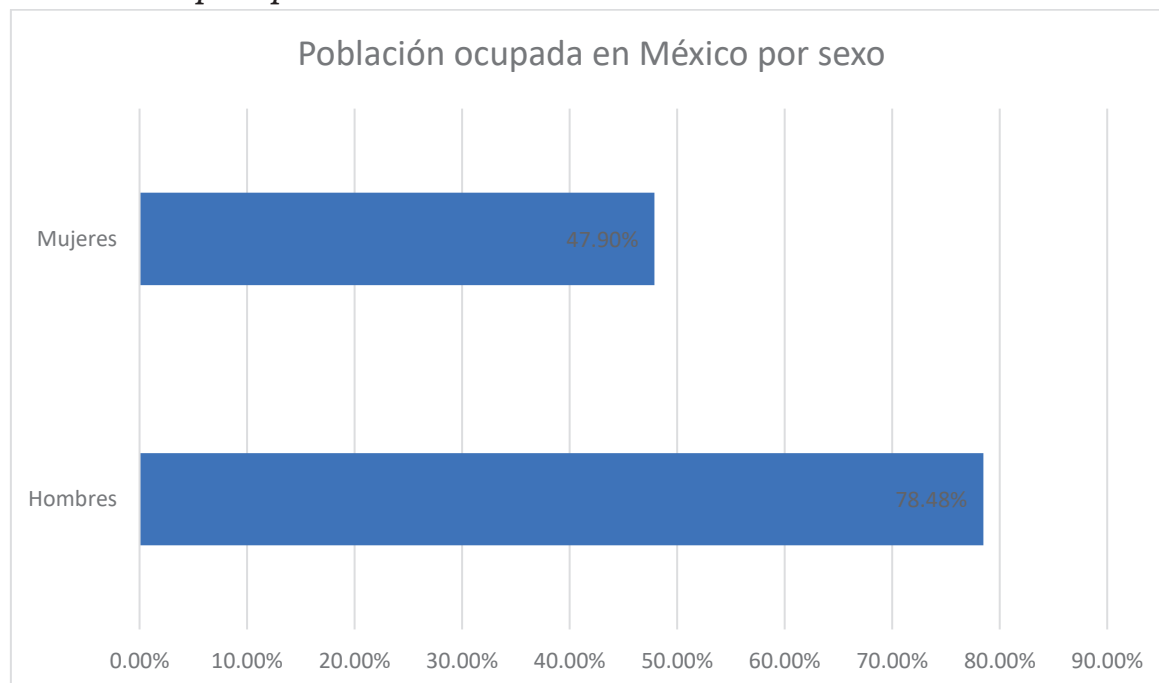
Existen diversos factores que dificultan el acceso efectivo de las mujeres al mercado laboral, uno de los principales es el trabajo de los cuidados. La relación de trabajo remunerado con el trabajo de cuidados tiene un impacto importante, pues genera menor ingreso salarial. Un claro ejemplo de esto es la marca que tiene en las mujeres el trabajo doméstico y de cuidados, que empuja a millones de mujeres a un estado de precarización laboral y las obliga a buscar opciones más flexibles respecto a horarios de trabajo, pero bajo peores condiciones salariales (Powers & Magnoni, 2010).

Una manera para argumentar lo anterior es a través de la clase o tipo de trabajo al que acceden las mujeres: Cerca de 45 por ciento laboran en el rubro de los servicios; 27, en el comercio, y 17 por ciento, en la industria. Esto se resume a que las mujeres han sido segregadas a empleos no estratégicos por las condiciones desiguales de crecimiento a las que se enfrentan (García-Solarte & García-Perezdelema, 2012).

Los efectos actuales que tiene pueden ser establecidos mediante la figura 2. Es posible observar que el nivel de acceso de las mujeres a un medio remunerado de trabajo, para el caso mexicano, es complejo. Según el último Censo de Población y Vivienda de 2020 las mujeres representan 51.2 por ciento de la población del país, pero su tasa de ocupación es de tan solo 47.9 por ciento (Inegi, 2020), contrario a esto, el nivel de ocupación de los hombres es cercano a 78.4 por ciento, esto quiere decir que solo cerca de 50 por ciento de las mujeres en edad productiva tienen acceso a alguna remuneración por horas trabajadas, tasa inferior al promedio de la OCDE para mujeres, que es de 67 por ciento.

Figura 2

Población ocupada por sexo en México



Nota: Imagen generada a partir de información obtenida del *Employment Rate* de OECD.

Respecto a la salud, que es uno de los derechos fundamentales más importantes, al ser considerado vital para la subsistencia de las sociedades, también se presentan diversos factores que visibilizan los efectos de la desigualdad en el acceso a este derecho y la calidad de vida de las personas.

Actualmente, la mayoría de estudios relacionados a las determinantes de la desigualdad en la salud de las personas han establecido tres situaciones como las más importantes (como se citó en Padrón, 2011). La primera refiere a propiedades materiales, como el ingreso o acceso a los servicios de salud, la segunda pertenece a los factores relativos al “estilo de vida” de las personas y, la tercera, corresponde las condiciones heredadas, que pueden limitar o facilitar el estado de salud en las personas a largo plazo.

El estudio de las desigualdades en salud merece un artículo completo dedicado al análisis de los datos derivados de recientes encuestas, las técnicas y métodos que se han desarrollado por diferentes instituciones como la OPS/OMS. No es el propósito explicar y desarrollar cada una de ellas, sino aclarar que el estudio de las desigualdades va más allá de la simple apreciación del acceso al sistema de salud, en México es insuficiente, pese a que el artículo 4º de la CPEUM establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud y en términos de la Ley General de Salud (LGS), este derecho posee rango de constitucional, en el que, a pesar de

mencionar explícitamente el derecho de todas las personas a ser incorporadas al Sistema de Protección Social (artículo 77 bis 1 de la LGS) aún hay millones de personas en situación de carencia por acceso a los servicios de salud.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) establece la carencia por acceso a los servicios de salud cuando no se cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución, incluido el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o todos los servicios médicos privados (Coneval, s.f.). Los resultados para México de la carencia por acceso a la salud, según datos del INEGI, la población que no cuenta con alguna de las afiliaciones a servicios de salud es de 33 431 212 personas, que son 27 por ciento de la población del país. También hay casos de estados que superan este porcentaje, como Michoacán de Ocampo, que tiene 38 por ciento de su población sin acceso al sistema de salud (Inegi, 2020).

Las desigualdades en salud desde la perspectiva de los derechos humanos llevan al debate de la desigualdad como la antítesis de las libertades, donde actualmente todos los sistemas políticos, al menos teóricamente, tienen a la salud como un derecho inalienable y es vigilado por diversos pactos, convenios y estrategias; sin embargo, la realidad es otra, aquí también las condiciones de origen juegan un papel fundamental y los efectos se recrudecen más sobre algunos grupos poblacionales, un claro ejemplo son las comunidades y pueblos originarios, en ellas el impacto puede llegar a ser peor que la pobreza (Bonati *et al.*, 2021 p.4).

Las desigualdades en áreas estratégicas para el desarrollo, como la educación, trabajo y salud, representan una condicionante de acceso a las libertades establecidas y protegidas por la CPEUM. Además, están íntimamente ligadas a las expectativas de años de vida de las personas y son tres de los grandes ejemplos sobre cómo las sociedades con altos índices de desigualdad menoscaban el acceso a derechos.

IV. Enlace entre la desigualdad y los derechos humanos

La desigualdad afecta las principales áreas que fomentan el desarrollo humano de las personas, como la educación, el empleo y la salud, pese a que existen diversos mecanismos que vigilan y procuran su cumplimiento, ha sido insuficiente, es por ello necesario que desde los derechos humanos se abone a la resolución de este problema.

Los derechos humanos, a lo largo de los últimos años, han tenido un avance asincrónico. Por un lado, los derechos civiles y políticos han cumplido la labor de garantizar las libertades básicas como elecciones libres y ser partícipes de todo el proceso democrático, pero, por otro lado, los Derechos

Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) no han tenido este mismo avance y, particularmente, los derechos económicos, en lo que respecta al acceso a bienes, servicios y prestaciones para un desarrollo efectivo.

Este avance negativo de acceso efectivo de los DESCAs no solo representa una enorme crítica al sistema de protección de derechos humanos, sino también resulta una crítica desde la perspectiva de la práctica, pues a partir del principio de indivisibilidad se puede argumentar que este retraso en los DESCAs vulnera también el acceso y ejercicio de los derechos civiles y políticos. Esto último es fundamental y ha sido explicado por diversos autores que afirman que, en la medida que los DESCAs prescriben o son accesibles a la mayoría de personas, permiten mejorar las capacidades de la ciudadanía para la participación (Hopenhayn, 2006). También lo dicho por Bobbio (1995) sobre los derechos fundamentales toma una fuerza importante; “la razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la salud es una razón igualitaria” (p.151).

La importancia de garantizar los DESCAs es indudable, pero requiere un análisis transversal de las condiciones que vive la ciudadanía. Esto es de suma importancia, pues al igual que el estudio de la pobreza, debe tener un carácter multidimensional, el estudio de las desigualdades obliga al sistema de derechos humanos a entender la carencia en diversos derechos fundamentales como un problema interconectado, que, de no ser atendido por el Estado, indudablemente terminará en violaciones masivas de derechos humanos.

En el caso mexicano, el derecho a condiciones adecuadas de vida ya está reconocido en la CPEUM mediante diversos derechos, como el derecho a la educación, vivienda, salud, trabajo, etcétera. También identificados en tratados internacionales de los cuales México es parte, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, así como diversos mecanismos enfocados en grupos específicos de la población, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ello, en teoría, procura a las personas la libertad de desarrollo económico y social con una expectativa progresiva, en lo que respecta a oportunidades y condiciones que puedan llevar a cualquier persona a una vida libre de la presión derivada de la vulnerabilidad y atenderlas desde las particularidades que vive. Las políticas que debe tomar el Estado para la garantía o avance de estos derechos deben tener esta perspectiva multidimensional de los problemas, además de los actores y factores

involucrados en el alcance de estos objetivos, como la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los presupuestos, entre otros.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio estableció como obligación para todos los poderes públicos la promoción, respeto, protección y la garantía de los derechos humanos. A partir de esto se resolvió la necesidad de asegurar la exigibilidad jurídica de todos estos derechos fundamentales, pero la situación estructural de México, las grandes desigualdades y los altos niveles de pobreza dificultan afianzar las condiciones mínimas para un desarrollo efectivo

¿Cómo hacer realidad los DESCA en una situación tan compleja como la que ha dejado la pandemia de COVID-19? Según recientes estudios, se observaron severos efectos en el bienestar de la población, en términos de empleo, ingresos, salud mental y alimentación. La encuesta *ENCOVID19* señala un importante aumento en el porcentaje de personas que se encuentran en inseguridad alimentaria severa, es decir personas que reportaron dificultades para acceder a alimentos suficientes. El informe reveló que en diciembre de 2020 había 12 por ciento de los encuestados en esta situación, pero para marzo de 2021, aumentó una cifra de 17 por ciento (Ibero, 2021). Puede no parecer un cambio sustancial desde la perspectiva estadística, pero, desde la óptica de los derechos humanos, es preocupante que cada vez más personas tengan dificultades para acceder a una alimentación mínima que no ponga en riesgo su vida. Esto también es solo una muestra del problema respecto a la seguridad alimentaria que se avecina en los próximos años, resultado de la crisis ambiental, las sequías generalizadas en el país y la precarización de los empleos.

La realización de los DESCA ha escapado del centro de atención de los gobiernos, aún persisten estos factores estructurales que ponen en condiciones adversas a millones de personas. Hoy, el acceso a un nivel de vida digno no ha tenido un avance positivo, todos los datos recabados dicen que este derecho ha sido impugnado respecto a la relación con los niveles de desigualdad, que son tan altos como nunca antes. Incluso las agendas globales, como la Agenda 2030, que, derivado de la pandemia, están en riesgo de contraerse en el avance sostenido que tenían respecto a la pobreza.

Se ha comparado al COVID-19 con una radiografía que ha revelado fracturas en el frágil esqueleto de las sociedades que hemos construido y que por doquier está sacando a la luz falacias y falsedades: la mentira de que los mercados libres pueden proporcionar asistencia sanitaria para todos; la ficción de que el trabajo de cuidados no remunerado no es trabajo; el engaño de que vivimos en un mundo post-racista; el mito de que todos estamos en el mismo barco. Pues si bien todos flotamos en el mismo mar, está claro que algunos

navegan en súper-yates mientras otros se aferran a desechos flotantes (secretario general de las Naciones Unidas, 2020).

Desde el punto de vista de los DESCAs, la desigualdad representa las condiciones negativas de origen que socavan la libertad de acceder a ciertos derechos y no solo se trata de la desigualdad sobre el ingreso de las personas, sino también de la brecha que genera en el largo plazo un acceso inequitativo a la educación, a la salud, la formación de capital humano y el efecto que estos sesgos tiene en el ejercicio pleno de los derechos sociales (Hopenhayn, 2006, p. 5).

La labor de los derechos humanos en el problema de la desigualdad es asistir a la humanidad en el abandono institucional en la que se encuentra, reducir los factores estructurales negativos que no controlan las personas e influir en la política social para que derive en grandes consensos nacionales por los sectores históricamente más desprotegidos. En este punto donde lo dicho por Bobbio (1991) tiene una vigencia irrefutable, “el problema de fondo relativo a los derechos humanos no es tanto el de justificarlos como el de protegerlos. Es un problema no filosófico sino político”. Hablar de desigualdad vincula a los derechos humanos como un mecanismo clave para solucionar el problema de fondo sobre los factores que hacen cada vez más profunda la brecha de la desigualdad.

V. Retos de los OPDH en materia de desigualdad

Derivado del avance asincrónico de los DESCAs, en relación con los derechos políticos y civiles, en los últimos años, surge una necesidad apremiante de intervención en materia de desigualdad por parte de los OPDH en México.

La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 representó un hito en el proceso de formación del sistema mexicano de OPDH. A casi treinta años de este momento histórico para la protección de los derechos humanos en México, ha existido un importante desarrollo institucional, fortalecimiento legal de su autonomía y, en algunos casos, estas cuestiones se han convertido en “instituciones proactivas pasando de una entidad observadora de la situación de los derechos humanos a una que promueve y defiende los mismos” (Lachenal, et al., 2009, p.23).

Las defensorías estatales en México han tenido notables contrastes, por un lado, ha habido un gran avance en la consolidación institucional, pero, por otro, los OPDH locales están contruidos para tomar características particulares, a partir de la persona que dirige al organismo en un periodo determinado. Ello puede generar espacios que, lejos de atender y señalar las violaciones de derechos humanos, se convierten en lugares donde normaliza la burocracia.

Frente a esto, existen argumentos que señalan la necesidad de fortalecer las herramientas jurídicas con las que cuentan las defensorías en México y evitar lo máximo posible que los titulares se encuentren inmersos en el vaivén político (Chávez, 2018, p.256), esto último puede derivar en claroscuros relacionados a la relevancia social de cada una de las defensorías.

La desemejanza entre los OPDH estatales representa uno de los principales desafíos contemporáneos, que llevan consigo procesos de gobernanza en materia de alcance y funcionalidad. Ello da como resultado instituciones que están dotadas de una misión fundamental en las sociedades, con una asignación de recursos muchas veces limitada económica y políticamente, que no consolidan estrategias de prevención y atención de las víctimas efectivas y, contrariamente, pasan desapercibidas o, en el peor de los casos, son visualizadas como restringidas ante gobiernos en turno.

Sin embargo, respecto a cómo iniciaron estas instituciones, se ha tenido un gran avance en su consolidación, un ejemplo de ello es el modelo con el que fueron creadas, pasó de una condición “observadora” a un arquetipo proactivo de instituciones que defienden los derechos humanos y promueven su interacción mediante formas de gobernanza para una influencia positiva en áreas estratégicas de los gobiernos, como las políticas públicas. Esto lo lograron mediante la creación de programas especiales de atención a grupos prioritarios, la desconcentración e instauración de espacios de atención a quejosos, especialización a partir de las necesidades de sus visitadurías, el seguimiento de sus recomendaciones, la elaboración de informes especiales sobre la garantía o acceso a algún derecho humano y la capacidad de vinculación con sociedad civil.

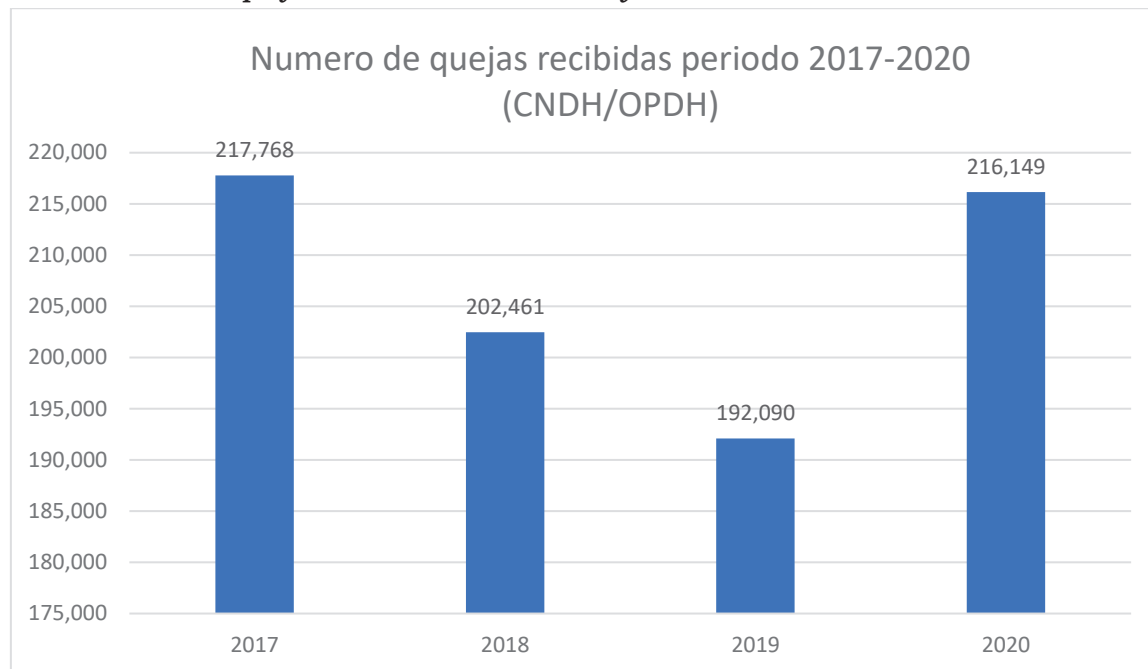
De la misma forma han avanzado positivamente los mecanismos de recepción de víctimas y seguimiento de quejas; sin embargo, en este punto está uno de los principales retos del sistema ombudsperson, particularmente, respecto a la principal herramienta de contacto social con la que cuentan los OPDH; la posibilidad de las personas de levantar una queja ante posibles violaciones de derechos humanos. La figura 3 muestra la cantidad de quejas recibidas en el periodo 2017-2020, es importante resaltar que el año de referencia es 2017, pues fue el primer año donde el INEGI publicó la primera edición del Censo Nacional de Derechos Humanos.

Este censo midió la cantidad de quejas a nivel nacional recibidas por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los OPDH en cada uno de los estados del país, la figura 3 resalta una disminución constante del periodo 2017-2019 y un repentino salto de quejas en 2020. Ello no representa un buen o mal trabajo por parte de los OPDH ni un mayor o menor acceso a instituciones de protección. Lo que sí puede explicar esta gráfica es el aumento sostenido que han tenido en el ánimo social las supuestas

violaciones de derechos humanos y cómo el mejor mecanismo para visibilizar sin duda son las OPDH.

Figura 3

Número total de quejas recibidas a la CNDH y a OPDH estatales



Nota: Creación propia a partir de los Censos Nacionales de Derechos Humanos del INEGI (2017-2020).

Otro argumento que también puede explicar el aumento de este indicador es la espiral de violencia existente, ello ha detonado en violaciones sistemáticas de derechos humanos; en suma, las “quejas” que son capturadas y visibilizadas por los OPDH son, actualmente, un termómetro de las condiciones de vida de las sociedades.

Otro de los elementos importantes para definir la importancia de los problemas sociales es el tipo de violaciones que son recibidas en cada una de las instituciones; esta “desagregación” es resultado de la clasificación u homologación de los hechos violatorios de derechos humanos. Esto último representa otro reto fundamental para los OPDH en México, pues no existe tal homologación.

Diversas investigaciones sobre el desempeño de estas instituciones en México muestran que los expedientes de quejas empleados son, en un primer momento, instrumentos ambiguos que dificultan la defensa por el modo en que se aplican, pues la conclusión de las quejas no necesariamente implica la restitución a las víctimas del goce de sus derechos vulnerados (Lagunes & Noriega, 2016) y, segundo, dificulta el análisis estratégico de la información

respecto a la generación de indicadores. Esto último tiene una importancia fundamental, ya que, para llevar a cabo los derechos humanos desde el establecimiento hasta la realización, es fundamental la disponibilidad de datos y mecanismos adecuados para la implementación de las políticas públicas necesarias para un correcto acceso a los derechos humanos (ONU, 2012).

Esta falta de coordinación a nivel nacional genera información estadística parcial, esto se ha visibilizado mediante los diversos censos de derechos humanos realizados por el INEGI. En ellos se detectó que uno de los principales problemas que impiden que se genere información relevante para la defensa de derechos humanos nace a partir de la manera en que se han clasificado las quejas, pues no están homologadas en todas las defensorías. Existe una clasificación que, generalmente, se divide en personas privadas de la libertad; víctimas de delitos; población afectada en sus derechos laborales, ambientales, económicos y culturales; niñas, niños y adolescentes; adultos mayores; población indígena; estudiantes; mujeres víctimas de discriminación o violencia por razón de género; personas con discapacidad; población migrante; presuntas personas desaparecidas; personas defensoras civiles de derechos humanos; periodistas; población LGBTTTIQ+; minorías nacionales o religiosas y otros.

De toda la población afectada, el comportamiento de “otras” llama la atención. Esta es una clasificación de las quejas que “no se encontraron dentro del catálogo específico o simplemente no tienen información suficiente para clasificarla” (INEGI, 2017). Este segmento representa una cantidad importante de quejas que, en 2017, figuraron 35.6 por ciento; en 2018, 61.6; en 2019, 22.8 por ciento, y, en 2020, ya no se analizó la información de la misma manera, ello dificultó que se comparara el censo de 2020 con los anteriores. La disminución que ocurrió de 2018 a 2019 fue porque, dentro de la metodología de análisis, la categoría de “otros” se dividió en tres partes; “No especificado”, “No identificado” y “otros”; ello no representa una disminución real.

Esta carencia de información rigurosa y de calidad es una debilidad importante de los OPDH y no contar con una forma sencilla y transparente de vigilancia que observe o visibilice las verdaderas dimensiones de las vulneraciones de derechos humanos representa el reto fundamental no solo del sistema mexicano de derechos humanos, sino a nivel internacional, pues, cuando algo no se mide, es sumamente sencillo minimizar u omitir.

Independientemente de la poca calidad de información que se genera desde las defensorías locales de derechos humanos, resulta importante su análisis. En este sentido, han tomado fuerza, en los últimos años, las quejas relacionadas con la vulneración de los derechos sociales, económicos y culturales, que coincide con los niveles de desigualdad reportados por

diferentes instancias gubernamentales, como el Coneval, que señala particularmente la vulnerabilidad socioeconómica que atraviesan los grupos históricamente discriminados, como las mujeres, población indígena, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, población joven y adultos mayores (Coneval, 2021).

Como es posible observar en la figura 4, mediante la clasificación de violaciones de las OPDH también se ha visibilizado el aumento de la vulneración de los derechos que suponen garantizar acceso a bienes básicos, oportunidades y servicios necesarios para sobrevivir y prosperar.

Figura 4

Porcentaje de las quejas que fueron catalogadas como supuestas violaciones de los DESCAs 2017-2020



Nota: Creación propia a partir de los Censos Nacionales de Derechos Humanos del INEGI (2017-2020).

Algo destacable de los porcentajes presentados en los censos es que, en 2020, hubo 12 157 quejas presentadas por supuestas violaciones de los DESCAs, de ese total, 71 por ciento, es decir, 8 695 quejas fueron desechadas, en otros términos, no se procedió a abrir expediente de investigación ni llevar alguna acción que pudiese reparar el supuesto daño.

Esto se puede interpretar como una carencia de especialización en áreas relativas al análisis y argumentación de violaciones de los derechos económicos de las personas, como visitadurías especializadas en la protección de estos derechos sociales. Esto apunta a otro reto fundamental de la

arquitectura de los derechos humanos en el combate a la desigualdad: la conceptualización de la desigualdad social y económica como un problema relacionado directamente a los derechos humanos. Es importante que esta cuestión sea entendida como un catalizador que obstaculiza la libertad de acceder a derechos humanos y que puede, en niveles extremos, generar condiciones para violaciones sistemáticas de derechos humanos (Fukuda-Parr, 2015), como crisis económicas, conflictos armados, represiones, etcétera. En el clima actual de polarización social, son sumamente importantes los posicionamientos de los OPDH respecto a esta situación.

Las actitudes sociales hacia la desigualdad son un factor importante para el cambio de paradigmas, entender la desigualdad como un problema estructural ayuda a articular directrices para abordar esta cuestión desde la perspectiva de la política pública, que da como resultado acciones encaminadas a la prevención de estas violaciones.

Un abordaje de las causas estructurales que generan las violaciones de derechos humanos promueve que las OPDH se conviertan en instituciones que visibilicen el avance positivo de los derechos humanos, se desarrollen estrategias de rendición de cuentas, se instrumenten metodologías para la medición constante y se encuentre en los gobiernos locales los compromisos adoptados por los Estados.

VI. Reflexiones finales

Este trabajo merecerá estudios multidimensionales posteriores, que atiendan a particularidades que rodean todas y cada una de las libertades a las que debe acceder cualquier persona y se cristalizan en los DESCAs, como el derecho a la alimentación, al agua, a la cultura, a la educación, a la salud y al trabajo. Esto ante la necesidad de garantizar la dignidad humana y el piso mínimo de seguridad o protección social como un concepto básico para toda la administración pública.

Ese umbral de partida debe tener un enfoque de amplio bienestar que pueda derivar en mecanismos claros que otorguen las mismas libertades de acceder al desarrollo que protegen mecanismos internacionales. Ante esta urgencia, los OPDH pueden jugar un papel importante en la investigación de los fines y los medios del desarrollo para influir en la política social mediante el presupuesto y ajustarlo a las necesidades de los grupos prioritarios.

Este artículo busca el espacio para resaltar la necesidad de una visión de derechos humanos en el campo de los análisis socioeconómicos, al entender a la economía como el principal vehículo para el desarrollo y al comprenderlo como el encargado de mejorar la vida de las personas y de las libertades que disfrutaban las sociedades y la interdependencia del conjunto de derechos reconocidos. La privación de estos derechos “restringen la vida

social y política y deben considerarse como represivas (...) dado que las libertades políticas y sociales son elementos constitutivos de la libertad del hombre, su denegación es una desventaja en sí misma para las sociedades” (Sen, 2000 pp. 33).

El estudio de las desigualdades es para los derechos humanos el análisis estructural de las causas de violaciones de derechos humanos y, ante este reto, los OPDH pueden jugar un papel importante sobre grupos históricamente discriminados y excluidos.

VII. Referencias bibliográficas

- Arroyo, G. C. (1999). Educación, pobreza y desigualdad. Entrevista al Dr. Fernando Reimers. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1(1).
- Banerjee, A., & Duflo, E. (2012). Repensar la pobreza. *Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Santillana Ediciones, 1-35.
- Barone, G., & Mocetti, S. (2021). Intergenerational mobility in the very long run: Florence 1427–2011. *The Review of Economic Studies*, 88(4), 1863–1891. <https://doi.org/10.1093/restud/rdaa075>
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana-Taurus, cuarta edición.
- Bonati, M., Tognoni, G., & Sereni, F. (2021). Inequalities in the Universal Right to Health. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(6). <https://doi.org/10.3390/ijerph18062844>
- Brown, S. (2016, septiembre 8). El romance mexicano con la economía del goteo. *Revista Nexos*. <https://economia.nexos.com.mx/el-romance-mexicano-con-la-economia-del-goteo/>
- Cantero M, Violeta, & Williamson C, Guillermo (2009). *Movilidad social intergeneracional por origen étnico: Evidencia empírica región de la Araucanía, Chile*. Universum (Talca), 24(1), 22-40. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762009000100003>
- Chávez Cervantes, J. de J. (2018, 7 y 8 de junio). Desafíos de las defensorías del pueblo en Iberoamérica. *Las defensorías del pueblo Iberoamericanas ante la Agenda 2030*. Alcalá, España.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (s.f.). *Acceso a servicios de salud*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Acceso-a-los-servicios-de-salud.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020*. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_01_IEPDS_2020.pdf

- Cortés, F., & Escobar Latapí, A. (2005). Movilidad social intergeneracional en el México urbano. *Revista de la CEPAL*.
- Diario Oficial de la Federación (2012). *DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado desde:
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012
- Fukuda-Parr, S. (2015). *Es cuestión de valores: Las normas de los derechos humanos y la tolerancia a la desigualdad*. Democracia abierta.
<https://www.opendemocracy.net/es/es-cuesti-n-de-valores-las-normas-de-derechos-humanos-y-la-toler/>
- García-Solarte, M., García-Perezdelema, D., & Madrid, A. (2012). Caracterización del comportamiento de las Pymes según el género del gerente: un estudio empírico. *Cuadernos de Administración*, 28(47), 37-52.
- Gargarella R. (2021, 25 de marzo). John Rawls, un siglo del pensador que soñó con la posibilidad de una “sociedad justa”. *El clarín*.
https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/john-rawls-siglo-pensador-sono-posibilidad-sociedad-justa-_0_iMT2m3Yrp.html
- Hopenhayn, M. (2006). Desigualdades en Derechos Humanos: Hacia un pacto de protección social [reunión expertos]. *Reunión de Expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos*, Santiago, Chile.
<https://eclac.org/sites/default/files/events/files/hopenhaynm.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2020*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Lachenal, C. Martínez-Martínez, J. C. Moguel, M. (2009). *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos: nuevas instituciones, viejas prácticas*. Fundar Centro de Análisis e Investigación.
<https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf>
- Lagunes, O. y Noriega, G. (2016). Diagnóstico al desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora 1992-2012. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 9(17), 71-100.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5649450>
- Milanovic, B. (2018). *¿Por qué importa la desigualdad?* Letras Libres.
<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/economia/por-que-importa-la-desigualdad>

- Milanovic, B. (2018, diciembre 6). La desigualdad no solo es injusta, sino que también es muy perjudicial para el crecimiento y la estabilidad política. *Letras Libres*. <https://www.letraslibres.com/espana-mexico/economia/por-que-importa-la-desigualdad>
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (2012). *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y aplicación*. https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2017, 29 de diciembre). *Salud y Derechos Humanos*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>
- Oxfam (2017). *Una economía para el 99%: Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas*. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf
- Peces-Barba, Gregorio. (2000). *Curso de derechos fundamentales: TEORÍA GENERAL*. Editorial Universidad Carlos III de Madrid.
- Piketty, T. (2019). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Siglo XXI Editores.
- Powers, J., & Magnoni, B. (2010). Dueña de tu propia empresa: identificación, análisis y superación de las limitaciones a las pequeñas empresas de las mujeres en América Latina y el Caribe. WA: *Fondo Multilateral de Inversiones, BID*.
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de cultura económica.
- Reimers, F. (2000). ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 5(9).
- Reimers, Fernando. (2002). Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar oportunidades educativas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 29, 131-155. <https://rieoei.org/historico/documentos/rie29f.htm>
- Sandel, M. (2020) *La tiranía del mérito ¿Que ha sido del bien común?* Penguin Random House.
- Santos Padrón, H. (2011). Los determinantes sociales de las desigualdades en salud y las políticas públicas como temas de investigación. *Revista Cubana de Salud Pública*. (37), Pp. 137-144. https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/rcsp/v37n2/spu07211.pdf

- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta
- Universidad Iberoamericana [Ibero] (2021, 15 de junio). ENCOVID-19: *Efectos profundos de la pobreza aumentarán a lo largo del 2021*.
<https://ibero.mx/prensa/encovid-19-efectos-profundos-de-la-pobreza-aumentaran-lo-largo-del-2021>
- Van der Weide, R., & Milanovic, B. (2014). *Inequality is bad for growth of the poor (but not for that of the rich)*. The World Bank.

Capítulo XVI

La labor de las defensorías de derechos humanos en el marco de la pandemia: el caso de la provincia de Santa Fe

Sumario: *I. Introducción. II. La influencia del COVID en la región. III. Derechos sociales, económicos, culturales y ambientales en la agenda internacional. IV. Los retos de la pandemia. V. Los desafíos del defensor del pueblo de Santa Fe (Argentina). VI. Referencias bibliográficas.*

Hernán Gabriel Cianciardo⁸⁹

En recuerdo para el profesor Raúl Motta, fallecido recientemente por COVID-19

I. Introducción

La pandemia por COVID-19 ha llegado intempestivamente, ha acelerado procesos, dejado a la luz estados de negación estaduales, culturales y personales y, simultáneamente, ha cuestionado las consecuencias y los modos de aproximarnos como sociedad a la salud, a lo ambiental y a lo económico.

En cuestión de días, el mundo globalizado, dotado de tecnología, alimentos y conocimientos –como nunca antes–, se estremeció ante la incertidumbre de lo mostrado por el lente de un microscópico.

En América Latina, los gobiernos acostumbrados a decidir sobre políticas públicas para colectivos más o menos mayoritarios, rápidamente necesitaron consensuar y articular territorialmente la voluntad de cada persona, de los medios de comunicación y las empresas.

Después de dos años del primer anuncio, nos encontramos con un agridulce, porque esos “consensos” se lograron con alta efectividad durante los primeros días, solo basados en la incertidumbre, la coerción y, sobre todo, por el uso intensivo y coordinado de los medios de comunicación, mostrando su necesaria interdependencia y el empleo intenso de la clásica distinción “amigo- enemigo” de Carl Schmitt (1932).

⁸⁹ Profesor de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) en el seminario DDHH HOY y en la materia Cooperación e Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, también es miembro del Comité académico de la Maestría en Pensamiento Sistémico, del CEI y Gabinete de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe. De formación académica: licenciado en Relaciones Internacionales (UNR); master en Acción Solidaria Internacional de Europa (UCIIM-Madrid). Master en Estudios Avanzados en Derechos Humanos (UCIIM-Madrid). Especialista en Cooperación descentralizada y en Planificación territorial. Con amplia experiencia internacional en programas de cooperación internacional.

Pero también, la influencia del COVID dejó abiertas posibilidades. Descubrió elementos tapados por la cotidianeidad y expuso la necesidad de una gestión política más humana, más efectiva, coordinada y equilibrada entre los derechos humanos como un todo. Mostró la necesidad de un Estado presente, articulador, flexible, con estrategias claramente comunicables y puertas en el territorio que se complementen con ventanas tecnológicas en los teléfonos móviles.

II. La influencia del COVID en la región

Para aproximarme a la incidencia de la pandemia en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) es necesario retomar a Friedrich (1968), cuando caracteriza al concepto “sistema” “como el conjunto de partes que se interrelacionan funcionalmente y aunque son distintas, diversas... la alteración o modificación de una de ellas necesariamente repercute en el todo” (pág. 73).

Siguiendo el desarrollo de la teoría sistémica expuesta por Artemio Melo (1979), en su *Compendio de Ciencia Política*, es posible observar cómo los DESCA mantienen los presupuestos sistémicos de lo político en sus premisas básicas.

Los DESCA no funcionan en vacío, sino que están inmersos en un ambiente que los influencia y, en esta relación, la pandemia generada por el virus COVID-19 ha evidenciado la responsabilidad y la debilidad de las instituciones del Estado frente a los DESCA. Al respecto, comparto la apreciación realizada por Raúl Motta (2020), cuando indica:

esta “influencia” ha llegado para quedarse y el mañana no podrá ser visto sin las secuelas del hoy. Difícil establecer cuál será la magnitud del cambio a partir del 'día después'. Habrá también una fuerza de no-cambio impulsada por los beneficiarios de lo preexistente. Sin embargo, más allá de esta fuerza conservadora, la situación inédita ya ha impactado y nada será igual: es una conclusión (pág. 1).

Como categoría analítica, se deben encontrar límites que permitan determinar los procesos e intercambios y transacciones entre los DESCA y la pandemia. Para ello, es necesario superar el análisis exclusivamente jurídico y adentrarse en la esencia de los DESCA: Al menos requerirían analizarse los intercambios políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, dado que no todos los puntos de influencia tienen peso con vistas a una intervención para la producción de cambios en el sistema. Es preciso aclarar que este documento se ve excedido para esto y solo se esbozan líneas que en el futuro deberían ser investigadas.

En 2019, las instituciones gubernamentales latinoamericanas “chocaron” contra el virus. Lo hicieron en un momento donde se las podía caracterizar como instituciones “debilitadas” ante la sociedad. Por entonces, la Cepal, Naciones Unidas y la Unión Europea, en reiterados informes, daban cuenta del creciente malestar social en torno a las principales dimensiones que estructuran la vida social. La desconfianza en el Estado y, con ello, en la democracia, se propagó, pese a que, como sistema de gobierno, se valora positivamente ante otras alternativas.

La pandemia llega en un contexto de desconfianza en el Estado-ordenador, que cuenta con los mecanismos para generar, innovar o fortalecer contextos para el desarrollo personal y colectivo. Viene desafiando a ese conjunto de instituciones que regulan el ser y el deber ser social y, con ello, gran parte de la certidumbre y el consenso; objeta el cuestionado monopolio de la violencia legítima a través de calles con movilizaciones sociales, protestas y medios de comunicación y redes, y toma partido por posturas ideológicas que parecen irreconciliables.

En cuanto a lo socioeconómico, América Latina y el Caribe se presenta como una región con problemas estructurales no resueltos y, en algunos países, con rápido deterioro; por ejemplo, en la alta tasa de delincuencia y violencia, en pobreza con desigualdad, en los índices de corrupción y la fragmentación/polarización política.

En este contexto de crisis económica y de salud pública, se tornó muy difícil para los gobiernos de turno plantear algún tipo de reforma (política o socioeconómica) y se aplicaron medidas restrictivas a los derechos fundamentales para contener la propagación del coronavirus.

Según la Cepal (2021), la contracción económica regional en 2020 alcanzó 7.7 por ciento, la pobreza escaló 37.2 por ciento, en principio, sufrimos más de cuarenta millones de desocupados. Ello retroalimentó la desigualdad estructural.

Durante estos dos años observamos el aplazamiento de procesos electorales, la disminución de las actividades parlamentarias e incluso una polarización política, que no solo se expresó en el enfrentamiento entre partidos, sino que llegó a cristalizar diferencias al interior y entre instituciones democráticas.

Los medios de comunicación denunciaron un sin número de abusos de los poderes ejecutivos y, en paralelo, nuevas oportunidades para la corrupción ante la compra monopólica de recursos por parte del Estado o de empresas de quienes gobernaban, acompañada de la disminución de los mecanismos de control.

También se ha visto un excesivo uso de la fuerza policial para hacer cumplir medidas de restricción, con el fin de contener la pandemia e incluso el uso de las fuerzas armadas para realizar tareas civiles.

La situación de encierro, según se puede observar en las denuncias de las organizaciones especializadas, genera peligro para el derecho a la privacidad; aumentos en la desigualdad de género y la violencia doméstica, así como nuevos riesgos para los colectivos vulnerables.

En países como Argentina, la Corte Suprema de Justicia primero suspendió su labor y, luego, acotó los horarios de atención, ello se irradió en el sistema judicial, limitando el acceso a la justicia.

Por su lado, la delincuencia y violencia persistente potenció el descontento de una ciudadanía que previamente mostraba rechazo a las formas tradicionales de representación política.

En 2020 también quedó patente la fragilidad de la cooperación internacional: un sistema multilateral deteriorado, condescendiente con los más poderosos y que apenas protege a los más débiles; un sistema incapaz de potenciar la solidaridad mundial, cuando no reacio a hacerlo. La grave irresponsabilidad cometida por China en los primeros días de la pandemia al ocultar información fundamental tuvo consecuencias absolutamente catastróficas, mientras que la decisión tomada por Estados Unidos en plena pandemia de retirarse de la Organización Mundial de la Salud (OMS) demostró un flagrante desprecio hacia el resto del mundo. Las míseras medidas adoptadas —como la decisión del G-20 de suspender los pagos de deuda a 77 países en 2020 para reclamarlos posteriormente con intereses— amenazaron con agravar las desigualdades estructurales y las dificultades económicas en la recuperación de la pandemia, con posibles consecuencias graves para los derechos económicos y sociales de millones de personas. Tras años de fracaso colosal, 2020 vino a confirmar que nuestras instituciones políticas internacionales no están a la altura del propósito global al que deberían servir (Amnistía International, 2021).

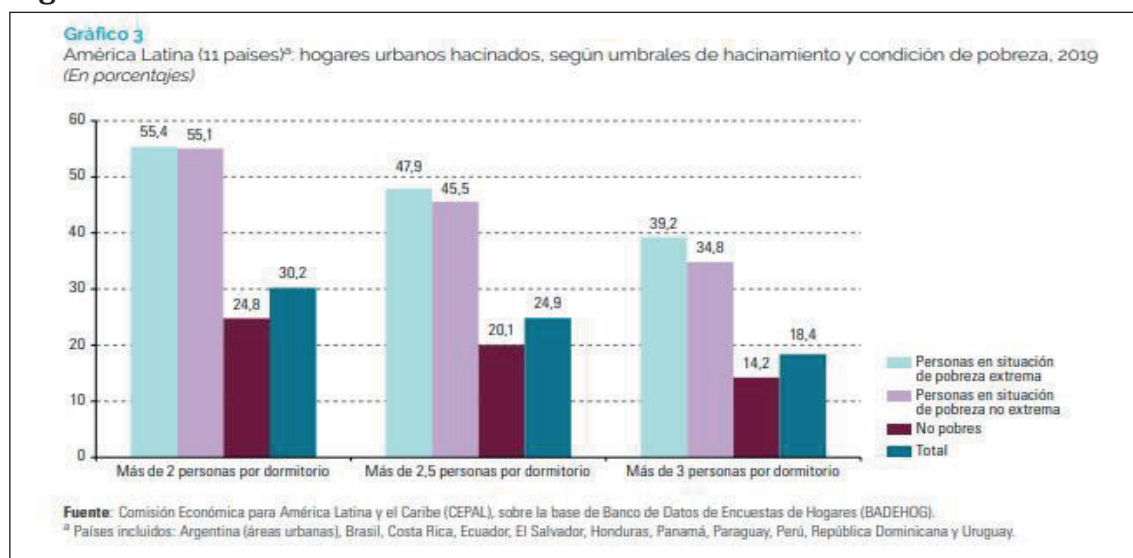
Este cuestionamiento por la desprotección frente a múltiples riesgos, especialmente laborales y económicos, es una interrogante que exige transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas.

En los territorios donde otrora la solidaridad entre pares conformaba las bases de las relaciones sociales, el continente más desigual ahora se vistió de desconfianza y discriminación. Y, como si fuera poco, el COVID-19 también embistió y sumó confusión a sociedades atravesadas por redes de narcotráfico, por nuevos patrones culturales enfrentados por ideologías políticas, cuyo discurso y acciones se alejaban cada vez más del sueño del

ascenso social, la producción colectiva o cualquier forma para superar la pobreza estructural.

Según la Cepal (2021), en el *Panorama Social de América Latina*, los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos en diversos frentes para controlar la pandemia y, con ello, cimbronazo que agrava la pobreza, la desocupación y las desigualdades. Además, ha estimado que el PIB del conjunto de las economías caerá 7.7 por ciento y la tasa de desocupación aumentará 2.6 por ciento.

Figura 1



Nota: Adaptado de Cepal, *Panorama Social de América Latina 2020*, pág.18 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

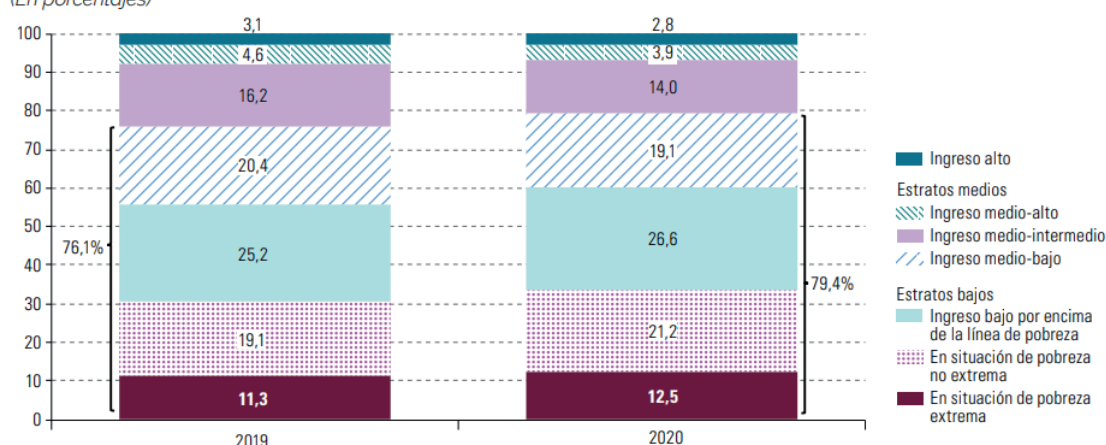
En la región, el gasto público en salud se mantiene lejos de la meta de 6 por ciento del PIB recomendado por la Organización Panamericana de la Salud, y existen problemas en lo relativo a la asignación de los recursos. Además, el financiamiento del primer nivel de atención no alcanza el parámetro recomendado de al menos 30 por ciento y, en los países en que esto ocurre, se trata de montos absolutos extremadamente bajos (Cid *et al.*, 2020).

En 2020, la pandemia dio lugar al cierre masivo de instituciones educativas como medida de prevención y detención del contagio: en total, 32 países cerraron sus instituciones educativas, ello afectó a más de ciento sesenta y cinco millones de estudiantes de todos los niveles. La mayoría de las naciones establecieron formas de continuar los estudios a distancia mediante diversas modalidades, como internet, televisión o radio (Cepal/UNESCO, 2020).

Figura 2

Gráfico 12

América Latina (18 países)^a: población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Cifras ajustadas a las proyecciones de población del Word Population Prospects, versión 2019, y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

^a Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Nota: Adaptado de Cepal, Panorama Social de América Latina, pág.28, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

En el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019*, se identificaron cuatro trabas del desarrollo en la región (baja productividad, vulnerabilidad social, debilidades institucionales y riesgos ambientales). La pandemia ha intensificado la necesidad de hacer frente a estos desafíos. Según la OCDE:

Muchos países de América Latina y el Caribe se adentraron en la crisis del Covid-19 con un margen fiscal reducido; se necesitarán recursos adicionales para gestionar los impactos socioeconómicos y aquellos relacionados con la salud. A medida que se dispararon las interacciones digitales durante la crisis, también se intensificaron las amenazas a la ciberseguridad, y los Estados deben cooperar para proteger a los ciudadanos frente a los riesgos externos (OCDE et al., 2019).

III. Derechos sociales, económicos, culturales y ambientales en la agenda internacional

Los DESCAs, tanto derechos humanos asumidos por una serie de compromisos internacionales, regionales y nacionales, son la cristalización contextualizada de una pretensión moral fuerte, que, como sistema de derecho positivo, se sitúan en la base de las relaciones de poder, que estructuran sociedades y determinan simultáneamente sus objetivos y medios.

Hoy, no se discute que deben llevarse adelante principalmente mediante políticas públicas activas, esto conlleva áreas específicas de diagnóstico y monitoreo tanto a nivel local como internacional. Para lograr su efectividad, se busca no perder de vista a los DESCAs como una construcción social que necesita ser comprendida de forma holística e integral y cuyo contenido varía -y se nutre- con el correr del tiempo (expresándose en agendas gubernamentales y globales).

Se establecen como un subsistema dentro del sistema que se irradia a cada una de las partes de este. Son compatibles con el principio de soberanía estatal porque la responsabilidad por la dignidad de la persona, los colectivos y los medios donde estos habitan no son exclusivos de los Estados, sino que también pertenece a la comunidad internacional.

Estos derechos apelan a las normas más amplias, o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la normas o interpretación más restringidas, al momento de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

Los organismos internacionales y los Estados han incorporado a sus agendas una multiplicidad de temas provenientes tanto de los gobiernos locales como de la sociedad civil y expresan constantemente la necesidad de apalear a nuevos y diversos canales de interrelación con los distintos actores locales que permitan mantener equilibrios de poder y, con ello, gobernabilidad.

Esta complejidad se expresa en la agenda internacional, donde los gobiernos “agendan” los temas y eventos que se han de priorizar para gestionar la realidad local y que tienen como horizonte los problemas, las demandas, los asuntos comunes regional o internacionalmente sobre los que han decidido que deben actuar. Estos gobiernos locales tienen que hacer maromas para incorporar los diversos temas de la agenda mundial en sus acciones y políticas públicas.

Una buena práctica para investigar estos temas es la que lleva a cabo la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco en el análisis que hace de sus 125 municipios, respecto a la incorporación de la Agenda 2030 (CEDHJ, 2020).

Por ejemplo, hay un amplio consenso en colocar en la agenda el acelerado cambio tecnológico que altera las relaciones de poder a nivel internacional, fundamentalmente, en el orden económico y social, que se vincula con la vulnerabilidad digital del sistema y que obliga a “gobernar” espacios que no se encuentran legislados o estaban por descubrir, pero que, por su dimensión micro e impacto macro, colocan a los gobiernos locales como los actores más próximos a responder la demanda social y con la necesidad de desarrollar articulaciones con los otros niveles de gobierno y con los otros actores territoriales. En esta agenda, el COVID-19 tomó prioridad y alteró lo planificado para el resto de los temas y reuniones internacionales.

No es posible gobernar localmente y a la vez escapar de la conectividad global. No se puede limitar lo internacional solo a la necesidad de administrar información para adecuarse a las fluctuaciones de la economía, las migraciones, las inversiones internacionales, ni se puede plantear que institucionalizar un área que solo intente asegurar el control sobre las vías de tránsito de las mercancías o las vinculaciones de la producción es internacionalizar lo local. Hoy, los gobiernos locales encuentran su legitimidad en lo internacional y se posicionan en el centro de la nueva agenda mundial desde lo local. La pandemia mostró cómo es posible cooperar internacionalmente para alcanzar, con una gran velocidad, algún grado de inmunidad por medio de vacunas y, con ello, dejó claramente establecido que el hambre, la extrema pobreza, podrían solucionarse si se tuviera la voluntad política para hacerlo.

En este marco, la Resolución de Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, denominada *El futuro que queremos*, que se desarrolló en Río de Janeiro, Brasil, hace referencia a que, en 2009, el desarrollo sostenible debía ser parte de la agenda del nivel más alto posible y dejaba entrever que, a cinco años de la revisión de los ODM, sería necesario su profundización o relanzamiento. Desde entonces las agendas internacionales se dividieron en Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tuvo una vigencia desde 2000 hasta 2015, y la agenda Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que abarcaría desde 2016 hasta 2030.

En dicha reunión, se destacó la inclusión y participación de la sociedad civil junto a los Estados y tuvo como objetivo “renovar el compromiso en favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y

para las generaciones presentes y futuras” (ONU, 2012, pág. 1). No obstante, se remarcaba la urgencia por erradicar de la humanidad la pobreza y el hambre, incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus diferentes aspectos y acelerar el logro de los ODM.

Otro aspecto distintivo fue colocar a las personas como el elemento central del desarrollo sostenible y con ello reafirmar que los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas respetan el derecho internacional, sus valores y la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Propósitos que, para alcanzar su articulación, hacen necesario plantearlos como integrales.

Entre las críticas de diversos teóricos de las relaciones internacionales hacia los ODM, que se intentó saldar en los ODS, está la vinculada al punto de vista operativo y metodológico. Los ODM se caracterizaron por ser muy conductistas, por lo que generaron vacíos en temas como el problema demográfico, pérdida de la diversidad cultural, así como los derechos humanos, y para ello, la Agenda post-2015 debió caracterizarse operativamente por la creación colectiva, producto de la consulta de los múltiples actores y sujetos de la sociedad.

Al incorporar esta perspectiva, los temas abordados debieron observarse de forma sistémica y generar una gran cantidad de interrelaciones entre las variables, que obliguen a buscar soluciones integrales y ser reveladas bajo los principios de la sostenibilidad.

Un criterio para explicar este cambio en la perspectiva, para abordar los problemas, puede encontrarse en el contexto de creación del pacto y, particularmente, los años previos a 2012. Al menos, podrían describirse como escenarios cambiantes y de incertidumbre social tanto para los países más vulnerables como para los más desarrollados, que, desde el 11 de septiembre de 2001, perciben a los atentados terroristas, en disímiles formas, y a las crisis financieras (con epicentro en 2008) amenazantes tanto para la gobernanza como para la implementación de agendas internacionales sostenibles.

Esto hace pensar que, en la Agenda 2030-2045, ya se estará pensando en mecanismos de cooperación internacional, que permitan algún tipo de alerta temprana y reacción coordinada para posibles pandemias como la actual.

En su base filosófica, las agendas se componen de reinversiones continuas, con base en necesidades que son cambiantes y complejas, superan las ideas que centran los problemas como si fueran solo regionales o locales y dan lugar a pensarlos globales, además de ello, se debe reflexionar la complejidad que significó aterrizar diversas agendas globales, como la de cambio climático, equidad de género, agua y saneamiento, niñez o migración,

entre las diversas organizaciones civiles internacionales presentes en el proceso de negociación de la agenda (Páez, 2017, p. 316).

En este marco, intentar contar con indicadores compartidos para diagnosticar las realidades, parece ser un aporte muy importante de la nueva agenda.

También se expone de forma innovadora al romper con el paradigma tradicional de desarrollo y reconocerlo como multidimensional y que su implementación debe realizarse de forma integral. Por ello, la Agenda 2030 establece tres principios básicos: integralidad, universalidad, y el “no dejar a nadie atrás” (Naciones Unidas, 2015).

Ninguno de sus objetivos es más importante que el otro, ello implica maximizar las sinergias entre cada uno para alcanzar la meta del desarrollo sostenible deseado.

- Es integral al buscar equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: inclusión social, desarrollo económico y protección ambiental para lograr la prosperidad económica y mejorar la vida de las personas.
- Es universal debido a que el cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo sostenible social, económico y medioambiental implica un compromiso universal, es decir, aplica a todos los países (desarrollados y en vías de desarrollo) e involucra a todos los actores (sociedad civil, sector privado, academia, ciudadanía). Por ello, la agenda llama a ir más allá de los promedios. “Es el compromiso para acabar con las inequidades, las desigualdades y la exclusión. Trabajemos en conjunto para hacerla una realidad que no deje a nadie atrás” (Naciones Unidas, 2015, p.40).
- Participativos, porque, para alcanzarlos, se reconoce que se “requiere del compromiso, de la acción y de la participación de todas y todos los actores de la sociedad, en todos los niveles, en todo el planeta” (Naciones Unidas, 2015, p.36).

De esta forma, los ODS dejan de ser vistos como una propuesta de las Naciones Unidas y pasan a ser de los 193 Estados miembros, quienes se comprometieron en el pleno de la Asamblea General, de los gobiernos subnacionales que firmaron y firman acuerdos e involucrarse, y de la sociedad civil para que, en conjunto, y con base en las particularidades de cada territorio, los ODS puedan ser (o pretendan ser) alcanzados para 2030.

En síntesis, la agenda internacional que recibió la pandemia fue la de los ODS, programa que, sin ser jurídicamente obligatorio, por sus características aún puede establecer marcos nacionales para su implementación y mantener o entretejer voluntades políticas de distintos niveles.

IV. Los retos de la pandemia

Este brote epidémico que afectó a todos los continentes en 2019 dejará retos para la humanidad, o por lo menos en la agenda de los próximos 30 años.

El principio de la igualdad de los derechos no sólo es un principio del deber ser. Si se toma un tema neurálgico para el nuevo milenio, como la igualdad de género, se puede inferir que las políticas públicas son los medios y que la igualdad es el propósito es el fin y, por lo tanto, se debe intervenir en él como un proceso presente, pero también a mediano y largo plazo.

Se debe intervenir desde un diagnóstico que trascienda las fronteras nacionales, y esto implica algo tan sencillo y tan difícil simultáneamente, como contar con datos territorialmente situados.

Se necesitan acuerdos, financiamiento, aunar voluntades... en definitiva, se debe contar con esquemas de política pública, no solo con trabajos atomizados y desarticulados de diferentes instituciones. No basta con un afán de componentes supranacionales de igualdad si lo local, lo territorial, el poder Judicial, las áreas de salud, entre otros, no lo reconocen y no lo cristalizan como una realidad cultural.

El compromiso jurídico debe ir apuntalado por un compromiso político y todo ello con un compromiso social, que deben llevarse adelante no sólo en conferencias internacionales, sino también en las instituciones que cotidianamente lo deben ejecutar; por ejemplo, los medios de comunicación y las escuelas.

La pandemia coloca en la agenda la necesidad de contar con políticas públicas participativas e inclusivas, pero a la vez eficaces, multinivel, interministeriales y territorializadas.

Es fundamental que las políticas públicas alcancen –cual entretejido– a espacios que otrora no alcanzaban, a personas que el mercado había relegado a la exclusión. La pandemia de COVID-19 explicó que esta lucha que se observaba desde el ámbito público debe tener como aliada a la esfera privada.

La pandemia dejó cuestiones por analizar. La esfera de lo privado y lo público se tocaron íntimamente.

¿Cómo hacer para entrar a una vivienda y determinar actividades medioambientalmente correctas y cuáles no?

¿Vamos camino hacia una sociedad del cuidado? Una sociedad del cuidado en la que se responsabilice por el planeta porque somos parte del todo.

Si es así, que cuidemos a las personas, a quienes nos cuidan y nos autocuidemos ¿representa un cambio civilizatorio o es un acto resiliente para no morir con el planeta?

¿Será la sociedad civil, cansada de los conflictos por poder, que presionará para la implementación de alianzas público-privadas en la región?

En sus diferentes manifestaciones, el malestar puede ser factor de transformación y de progreso social, pues da origen a movimientos sociales y demandas de cambio compartidas por amplios sectores. No obstante, también puede generar una apatía o desafección política sin que el descontento tenga una expresión estructurada mediante demandas específicas. Asimismo, la falta de respuesta por parte de gobiernos e instituciones al malestar o las respuestas que no son sostenibles en el tiempo, pueden generar grandes tensiones, conflictividad e inestabilidad.

La emergencia en las sociedades complejas ha dejado en claro que las instituciones y modalidades de gobierno relativamente eficientes en el pasado deben modificarse para superar el futuro.

Esta dinámica interactiva que puede atravesar distintas dimensiones con sus lógicas constitutivas, difícil de comprender, si se la fragmenta con fines cognitivos o funcionales, necesitan de nuevos mecanismos, de nuevas inclusiones.

La persona necesita encontrar nuevamente, en algún lado, como lo hizo en la modernidad con el Estado, algo de certidumbre para enfrentar una globalización inconmensurable.

La escala de los acontecimientos no puede ser comprendida por una persona, debe incluir tecnología y equipos de trabajo con especialización, a la vez de metodologías interdisciplinarias e internacionales e interculturales.

Comparto con el profesor Motta (2020) que:

Tal vez, el impacto del COVID-19 no implique la emergencia de un mundo nuevo, porque los factores regenerativos de lo existente también actuarán con su impulso conservador para bien o para mal, sin embargo, lo que sí se ha manifestado en forma inédita es “la percepción planetaria, en tiempo real, de la fragilidad de las organizaciones humanas y la ceguera que las constituye expresada en sus liderazgos (pág.1)

V. Los desafíos del defensor del pueblo de Santa Fe (Argentina)

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe transita la complejidad de la pandemia con el aditivo del cambio de gestión del defensor durante 2021.

Como institución con experiencia y bien conceptuada entre los ciudadanos santafesinos, debe innovarse y fortalecerse para mantener sus objetivos y adecuarse a los desafíos que deja la pandemia de COVID-19 en las agendas gubernamentales.

La Defensoría del Pueblo, como organismo descentralizado, unipersonal e independiente, que no recibe instrucciones de ninguna índole y tiene facultades de control extra poder, es, en el territorio provincial, la

encargada de proteger y promover los derechos fundamentales de la persona y los intereses difusos o colectivos de la comunidad contra actos irregulares, arbitrarios, ilegítimos, discriminatorios o negligentes de los funcionarios de la administración pública.

Sin perjuicio de presentar la denuncia de hechos delictuales, el defensor del pueblo efectúa recomendaciones a los funcionarios, propone la modificación de normas legales, realiza críticas y amonestaciones y hace pública su labor mediante informes.

Ejerce la defensa de la persona y de la comunidad tanto en el plano de los derechos fundamentales, derechos económicos (protección del consumidor), como en los intereses difusos.

De esta manera, el defensor del pueblo de la provincia de Santa Fe tiene competencia para actuar sobre:

- a) Administración pública centralizada: Gobernación, ministerios, secretarías y subsecretarías del poder Ejecutivo (salud, obras públicas, medio ambiente, seguridad, cultura, promoción comunitaria, entre otras áreas).
- b) Administración pública descentralizada: entes autárquicos, como Lapos, Túnel Subfluvial, Lotería de Santa Fe, empresas del Estado y concesionadas (Aguas Provinciales de Santa Fe).
- c) Sociedades con participación estatal y personas jurídicas en ejercicio de funciones públicas (colegios de profesionales).

El defensor del pueblo ejerce su jurisdicción sobre todo el territorio provincial y actúa no solo ante la queja presentada por un ciudadano, grupo de personas o instituciones. También puede hacerlo de oficio cuando advierte alguna anormalidad, mediante la Ley 10.000 de Intereses Difusos o, inclusive, a petición de los diputados y senadores.

El defensor del pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición del o los interesados cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública provincial y sus agentes.

También puede ejercer acciones judiciales en el marco de la Ley 10.000 o en defensa de intereses individuales homogéneos.

La Defensoría del Pueblo se vincula institucionalmente con la legislatura de la provincia de Santa Fe mediante la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados a través de comisiones específicas.

También puede elevar sugerencias al poder Ejecutivo provincial, proyectos de ley o proponer reformas de organización alternativas en organismos públicos.

Esta complejidad supera ampliamente el conocimiento sobre el derecho administrativo local y, de hecho, para cumplir con su misión, se les observa diariamente trascenderlo.

Se hace necesario generar espacios colaborativos de articulación y cooperación; conocer, interactuar, participar, dialogar, asociarse e incluso involucrarse con diferentes actores, sistemas legales y culturales que atraviesan su territorio. Y lo realiza tanto con los diferentes niveles gubernamentales clásicos basados en lo geográfico/local con clara definición de jurisdicción como en el sistema internacional y en la arena digital, donde el espacio se torna local.

Por esta razón se ha tomado la decisión de comenzar un procedimiento de internacionalización institucional como proceso estratégico, donde se integra la dimensión internacional e intercultural a la misión de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

Con ello se pretende que la implementación planificada de actividades internacionales permita que la interacción con la globalización no sea solo reactiva, sino que sea un aporte de valor que se irradie por toda la institución y con quienes interactúan, cristalizándose en el fortalecimiento de los mecanismos que garantizan y promueven derechos humanos.

Un riesgo que debe superarse es el de confundir actividades internacionales con un plan de internacionalización. Si bien el personal de la defensoría puede estudiar en el extranjero, el área de capacitación mantiene programas académicos en vinculación con casas de estudios de otras regiones, se puede participar en redes institucionales internacionales o desarrollar proyectos con pares de otros países, la internacionalización implica el establecer un plan, destinar un área responsable de mantenerlo en el tiempo y medir constantemente cómo se potencia la misión institucional y su personal y brindar elementos para comunicarlo a la sociedad.

La internacionalización se presenta como un mecanismo institucionalizado que brinda valor a la toma de decisiones a partir de fortalecer, innovar o generar estándares de gestión, generar ingresos para el desarrollo de actividades específicas o potenciar la inclusión y la diversidad cultural.

Cual proceso transversal, se le puede caracterizar como la voluntad política por una cultura o clima que promueve y apoya el entendimiento internacional y diverso, basándose en las actividades desarrolladas en la institución.

El contexto post pandémico se presenta idóneo para el aprovechamiento de las oportunidades y ventajas que brindan las tecnologías de la información y la comunicación para abrir nuevos nichos de acción tanto a nivel local como a nivel regional y mundial.

En la práctica, la internacionalización amplifica y valoriza la dimensión internacional hacia el interior de las instituciones. No es fácil plantearse una estrategia de internacionalización (“hacia el exterior”), si la cultura de la internacionalización no está con claridad asentada al interior.

El territorio de la provincia de Santa Fe interactúa constantemente con el sistema internacional: como actor subnacional, con áreas gubernamentales específicas, pero también lo hacen las empresas; como ejemplo, al ser uno de los polos sojeros más importante del mundo y las asociaciones de la sociedad civil que constantemente se relacionan, como al instaurar el “Ni una menos” en cuestiones de género.

La Defensoría del Pueblo debe dedicarse constantemente a mantener y potenciar la red de actores locales e internacionales para cumplir con su cometido de proteger y promover los derechos fundamentales de la persona y los intereses difusos o colectivos de la comunidad contra actos irregulares, arbitrarios, ilegítimos, discriminatorios o negligentes de los funcionarios de la administración pública.

Ante las transformaciones en el escenario internacional, se adopta una estrategia cuyo sistema de monitoreo le permite adecuarse a los cambios para alcanzar los objetivos planteados, incorporando los indicadores de la Agenda 2030.

Asimismo, debe estar consolidada en el pasado, considerar la realidad del presente y mirar hacia el futuro: hay que establecer una visión de futuro realista, pero también lo suficientemente ambiciosa. Para esto basa su nueva gestión en datos y una dinámica de participación social

La estrategia y la cultura organizativa tienen que ir de la mano, por lo que hay que involucrar y empoderar al personal y a todas las partes interesadas para que participen de la cultura internacional.

La defensoría posee algunas experiencias institucionales y participa de organismos de defensores a nivel mundial y cuenta con personal que ha realizado acciones internacionales. Pero, para enfrentar la post pandemia, es necesario plantear el fortalecimiento de las capacidades del personal a la par del robustecimiento de la red de “socios” y colaboradores extra-defensoría, como con las universidades, las ONG y otros defensores.

En síntesis, se busca la recontextualización de la sociedad, la redefinición del progreso y el desarrollo humano, junto con la reinención del futuro como desafíos de las agendas de las políticas públicas del futuro inmediato a nivel global y local.

VI. Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Amnistía Internacional (2021) *Informe de Amnistía Internacional 2020*. Amnistía Internacional. Londres. Recuperado de: [amnesty.org](https://www.amnesty.org)
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2020). *Informe Especial sobre la Incorporación de la Agenda 2030 en los municipios de Jalisco durante el periodo 2018-2019* [PDF]. CEDHJ. Guadalajara, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/8/S2100150_es.pdf
- Friedrich, K. (1968). *El Hombre y el Gobierno. Una Teoría Empírica de la Política*. Madrid. Editorial Tecnos.
- Melo, L. (1979). *Compendio de Ciencia Política. Teoría Política I*; Edición Depalma; Buenos Aires.
- Motta, R. (2020). Conclusiones de una pandemia. Sobre el 'día después': Coronavirus (COVID-19) o porqué la inestabilidad vino para quedarse. Urgente 24 Diario de Buenos Aires. Obtenido de: <https://urgente24.com/analisis/opinion>
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (2012). *El futuro que queremos*. Río de Janeiro, Brasil, 20–22 junio 2012, núm.1.
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015. Nueva York.
- Páez, J.C. (2017). Diálogos entre gobierno y ciudadanía, un ejercicio de gobernanza en México para la Agenda 2030. En Baños, L.E. (ed.), *Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Agenda Multilateral de México* (pp. 309-324) Ciudad de México, Editorial Secretaría de Relaciones Exteriores.

Consulta sin costo diversas obras de la Colección de Estudios en Derechos Humanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco en el siguiente enlace:



Instituto de
Derechos Humanos
Francisco Tenamixtli
"NACAN QUENIA, TENAMITL, NEMHUATL"

Colección de **estudios**
en **Derechos Humanos**