PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN

DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS

LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ESTUDIO DEL CASO DE LA ELIMINACIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR EN LA ESCUELA 27 DE FEBRERO, UBICADA EN LA PARROQUIA PALMIRA, PROVINCIA DE CHIMBORAZO.

DANIELA ESTEFANÍA CHÁVEZ REVELO

DIRECTORA: JUDITH SALGADO ÁLVAREZ, MSC.

QUITO, Octubre de 2013

Resumen

La presente disertación se centró en el estudio del derecho a la alimentación, a través de un caso en concreto en el que el Estado ecuatoriano vulneró este derecho, en perjuicio de un grupo de niños. El caso elegido fue la eliminación del almuerzo escolar. Las víctimas del caso, por su parte, fueron un grupo de niños pertenecientes a la provincia con el índice de desnutrición crónica más alto del país, y estudiantes de una de las escuelas públicas que se beneficiaban del almuerzo escolar.

Los tres ejes sobre los cuales se desarrolló la investigación corresponden, en primer lugar, al estudio de las doctrinas cuyos conceptos y principios podían servir para interpretar las obligaciones estatales y los estándares de protección a las víctimas del caso. En segundo lugar, a la descripción de los hechos del caso elegido y a la contextualización del mismo a partir de los elementos de la realidad nacional que existe en el Ecuador en materia de la desnutrición infantil y a los hechos más relevantes del Programa de Alimentación Escolar, pues fue en el marco de aquel que el Estado ecuatoriano decidió eliminar el almuerzo escolar.

Por último, y como parte del tercer eje, dentro del presente trabajo, se procedió a configurar las vulneraciones al derecho a la alimentación, cometidas a raíz de la eliminación del almuerzo escolar, en perjuicio de los niños y niñas beneficiarios del mismo. Para ello, se partió de la obligación central que tiene el Estado ecuatoriano en cuanto a satisfacer el contenido esencial del derecho a la alimentación. Además, y tomando en cuenta una muy acabada metodología para construir el contenido esencial de un derecho, se procedió a derivar los derechos y obligaciones que hacen parte del contenido esencial del derecho a la alimentación, atendiendo a los hechos del caso analizado.

Finalmente, y como parte del presente estudio, dentro del presente trabajo se procedió a analizar la posibilidad de la exigibilidad judicial del derecho a la alimentación, a partir del caso analizado.

Agradecimientos

A Dios, por poner en mi corazón el coraje y el amor necesarios para realizar este trabajo. A mi Universidad, y mis profesores, especialmente a quienes con su esfuerzo y cariño por los derechos humanos sembraron en mí el compromiso por su defensa. A mi madre, por su inagotable cariño y por ayudarme a que este trabajo surgiera. A mi papá, por todos y cada uno de sus sacrificios y por ser un testimonio de dedicación y esfuerzo. A mis hermanos y a toda mi familia, por su ternura y paciencia. A Alexandra por la generosidad que la caracteriza y por haber compartido sus conocimientos conmigo. A mis amigas por su apoyo incondicional, por las palabras de ánimo y por todos estos años de sincera amistad.

Dedicatoria

A los niños y niñas de Palmira, por su sonrisa incombustible a pesar de las injusticias y de la adversidad.

INDICE DE CONTENIDOS

CAPITULO I.....1

LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES Y DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.....1

1.1 Los derechos de los niños: una lectura desde la doctrina del derecho social y la doctrina de la protección integral de la infancia. 1
1.1.1. Los derechos de los niños enfocados desde los postulados de la doctrina del derecho social. 1
1.1.2. Los derechos de los niños enfocados desde los principios de la doctrina de la protección integral de la infancia 8
1.1.2.1 La evolución histórica en el tratamiento legal de los niños 8
1.1.2.2. Los principios de protección de los derechos de la infancia 13
1.1.3 Aportes y sinergias de las doctrinas de los derechos sociales y de la protección integral de la infancia 23

1.2 Fuentes de interpretación de las obligaciones del estado en materia de derechos sociales y particularmente en el caso del derecho a una alimentación adecuada.... 25
1.2.1 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)..... 26
1.2.2 La Convención sobre los Derechos del Niño 30
1.2.3. Los documentos del *soft law* 35
1.2.4. La jurisprudencia..... 40

1.3 Las obligaciones de los Estados en materia de los derechos económicos, sociales y culturales..... 41
1.3.1 La estructura de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos..... 41
1.3.2 El esquema de niveles de obligaciones común a todos los derechos humanos. 42
1.3.3 Las obligaciones de los Estados en materia de los derechos económicos, sociales y culturales. 44
1.3.3.1 Obligación de tomar medidas inmediatas 44
1.3.3.2 Obligación de progresividad y prohibición de regresividad 49
1.3.3.3 Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos 50

CAPÍTULO II 56

LA ELIMINACIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR Y SUS IMPLICACIONES EN EL CASO DE LOS NIÑOS DE LA ESCUELA 27 DE FEBRERO 56

2.1 Contexto del caso 56
2.1.1 Las características de la desnutrición infantil en el Ecuador..... 56
2.1.2 La desnutrición infantil en la provincia de Chimborazo y en la parroquia de Palmira..... 66

2.2 El Programa de Alimentación Escolar 74
2.2.1 Los inicios de la alimentación escolar (1980-1998)..... 77
2.2.2 La incorporación del almuerzo escolar y el nacimiento del PAE (1999-2004) 78
2.2.3 La eliminación el almuerzo escolar (2010) 87

2.3 El caso de los niños de la Escuela 27 de Febrero: la afectación sufrida por ellos, sus padres de familia y por los docentes de la institución a raíz de la eliminación del almuerzo escolar. 94
2.3.1 La situación antes de la eliminación del almuerzo escolar..... 95
2.3.2 La situación de los niños después del almuerzo escolar 96
2.3.3 Las dificultades que viven los padres de familia de los niños en Palmira ... 101
2.3.4 La entrega del desayuno escolar y los problemas que se han suscitado..... 104

CAPÍTULO III.....107

ANÁLISIS DE LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A PARTIR DEL CASO DE LA ELIMINACIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR EN LA ESCUELA 27 DE FEBRERO 107

3.1 El contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada a partir de los hechos del caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de Febrero: premisas para su estructuración..... 107
3.1.1 Metodología para la construcción del contenido esencial..... 107
3.1.2 El régimen del buen vivir o *sumak kawsay* y su influencia en el diseño del contenido esencial del derecho a la alimentación 110
3.1.3. El Plan Nacional del Buen Vivir y su influencia en el diseño del contenido esencial del derecho a la alimentación. 114
3.1.4. La incorporación con fuerza vinculante del derecho internacional de los derechos humanos al derecho constitucional 115

3.2 La determinación del contenido esencial del derecho a una alimentación adecuada a partir la correlación entre derechos y obligaciones, dentro del caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de Febrero..... 118
3.2.1 El Estado es responsable de haber vulnerado el derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos como parte del derecho a una alimentación adecuada, en relación con la obligación de los Estados adoptar medidas de manera progresiva. 119

3.2.1.1 El Estado no cumplió con la obligación de progresividad y no regresividad con la promulgación de la disposición ministerial Nº 0260-10. 126

3.2.2 El Estado es responsable de haber violado el derecho de todo niño a disponer de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada, en relación con la obligación de no discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios para obtenerlos. 147
3.2.3 El Estado es responsable de no haber valorado y ponderado adecuadamente los aspectos relevantes que incidían en que los niños indígenas pudieran ser afectados con la eliminación del almuerzo escolar, y que hacían parte de la garantía del interés superior del niño. 155
3.2.3.1 La valoración del interés superior del niño en el caso de los niños indígenas..... 156
3.2.3.2 La ponderación de los elementos relevantes en la valoración del interés superior del niño..... 163
3.2.4 El Estado es responsable de haber vulnerado el derecho de las familias a recibir apoyo y protección para poder acceder económicamente a una alimentación adecuada, en relación con la obligación de adoptar medidas ... 163

3.3 La justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada..... 168
3.3.1 El derecho a un recurso judicial efectivo en el caso de los niños de la Escuela 27 de Febrero para exigir una reparación por la vulneración a sus derechos. 168
3.3.2 La supuesta imprecisión del derecho a la alimentación 170
3.3.3. El derecho a la alimentación estaría sometido al límite de la progresiva efectividad 171
3.3.4 El derecho a la alimentación requeriría recursos para ser satisfecho 173
3.3.5 La dificultad que representa para la judicatura colmar la laguna que pertenecería propiamente a la rama legislativa del Estado..... 173

CONCLUSIONES.....176

BIBLIOGRAFÍA 181

INDICE DE GRAFICOS

GRÁFICO Nº 1 65

PORCENTAJE DE NIÑOS/AS MENORES DE 5 AÑOS QUE MUESTRA INDICIOS DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA O BAJA TALLA PARA SU EDAD 65

GRÁFICO Nº 2 72

PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA A NIVEL PROVINCIAL EN MENORES DE CINCO AÑOS 72

GRÁFICO Nº 3 73

PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN LAS PARROQUIAS DE CHIMBORAZO 73

GRÁFICO Nº4 77

RESUMEN DE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR 77

GRÁFICO Nº 5 146

DISTRIBUCIÓN DE LOS NIÑOS DE ACUERDO AL PESO 146

GRÁFICO Nº 6 146

CURVA DE LOS NIÑOS QUE NO RECIBEN ALMUERZO ESCOLAR Y SUFREN DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA O TALLA BAJA PARA LA EDAD 146

GRÁFICO Nº 7 147

CURVA DE LOS NIÑOS QUE SÍ RECIBÍAN ALMUERZO ESCOLAR Y SUFRÍAN DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA O TALLA BAJA PARA LA EDAD 147

GRÁFICO Nº 8: LOS ANILLOS DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA DEL EJERCICIO Y GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA 166

INDICE DE TABLAS

TABLA Nº 1 46

SISTEMATIZACIÓN DE LAS OBLIGACIONES QUE POSEEN EN LOS ESTADOS EN MATERIA DE ADECUAR EL MARCO LEGAL 46

TABLA Nº2 66

PORCENTAJE DE NIÑOS/AS MENORES DE 5 AÑOS QUE MUESTRAN INDICIOS DE (I) DESNUTRICIÓN CRÓNICA (TALLA BAJA PARA SU EDAD) Y (II) DESNUTRICIÓN GLOBAL (BAJO PESO PARA SU EDAD)..... 66

TABLA Nº 3 86

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y DÍAS DE ATENCIÓN 86

TABLA Nº 4 92

PRODUCTOS QUE ENTREGA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR COMO PARTE DEL DESAYUNO ESCOLAR 92

TABLA Nº5 93

FICHA TÉCNICA DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL ECUADOR 93

TABLA Nº6 144

NIÑOS QUE ACTUALMENTE NO RECIBEN EL ALMUERZO ESCOLAR (AÑO2013)..... 144

TABLA Nº7 145

NIÑOS QUE SÍ RECIBÍAN EL ALMUERZO ESCOLAR (AÑO 2008)..... 145

TABLA Nº 8.....145

DISTRIBUCIÓN DE LOS NIÑOS DE ACUERDO AL PESO.....145

CAPITULO I

LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES Y DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

1.1 Los derechos de los niños: una lectura desde la doctrina del derecho social y la doctrina de la protección integral de la infancia.

1.1.1. Los derechos de los niños enfocados desde los postulados de la doctrina del derecho social.

A manera de introducción y a fin de contar con conceptos claramente definidos, comenzaremos refiriéndonos al Estado social, pues sobre éste se erige el modelo del derecho social, dentro del cual están inscritos los derechos sociales[1], entre ellos, el derecho a una alimentación adecuada.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el proletariado empezó a manifestarse en rechazo a los tratamientos inhumanos que había tenido que padecer producto de la prosperidad de la industria y el comercio. Dicho sector demandaba la protección del empleo y la limitación legal de la jornada de trabajo, y otras reivindicaciones de carácter laboral. La solidez de sus demandas así como la repercusión mundial que éstas tuvieron, resultaron en que los trabajadores pasaran de ser "masa de maniobra" de la lucha de la burguesía a ser un movimiento obrero articulado y poderoso para reivindicar la satisfacción de las necesidades básicas de las gentes así como para conquistar la hegemonía social[2]. Como ha sido señalado por Juan Ramón Capello, los trabajadores se habían convertido en la principal fuerza actuante del Estado social y por tanto su lucha pasó a ser uno de los primeros antecedentes de este modelo de Estado.

[1] NB. Para el análisis que se propone en este apartado tomaremos como referencia el trabajo realizado por Víctor Abramovich y Christian Courtis titulado *¿Tiene algún sentido mantener la categoría de «derechos sociales»*, publicado como apéndice dentro del primer capítulo de su obra "*Los derechos sociales como derechos exigibles*." Ver: ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales *como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2ª edición, 2004. pp.47-49.

[2] *Cfr.* CAPELLO, Juan Ramón, *Fruta prohibida: una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del estado*, Trotta, Madrid, 4ª edición, 2006, pp. 161 y 203.

La movilización de los trabajadores había develado la inexistencia de verdaderas instituciones de ajuste y las carencias de un mercado supuestamente autoregulado[3]. El Estado liberal burgués, que era el modelo de Estado vigente en aquel momento, servía de escenario a todos estos desajustes y además los propiciaba. Sumado a ello, dicho modelo de Estado reivindicaba solamente al individuo y en base a ello "*se había arrogado la facultad de expropiar y patrimonializar todo lo que había bajo sus límites fronterizos*"[4], incluyendo al ser humano, cuya fuerza de trabajo se había convertido no solo en un objeto apropiable, sino en un aspecto sobre el cual el empleador tenía absoluto control, a tal punto que se hablaba de "*un mundo de crecimiento cuantitativo de la producción al servicio del capitalismo*"[5].

En adición a lo antes mencionado, la situación durante este período estuvo marcada por la Revolución de Octubre y por el nacimiento de la República de Weimar. La Revolución de Octubre significó un importante estímulo para el movimiento obrero. La República de Weimar, por su parte, dio paso a la implantación de los derechos sociales, a través del reconocimiento de una serie de subsidios sociales a favor de la población[6]. Ambos eventos, tuvieron en común el sentimiento que se vivía al interior del proletariado, el cual se encontraba cansado de tolerar abusos y reclamaba el poder ver satisfechas sus demandas sociales.

Paralelamente a estos que podrían ser identificados como hitos en el proceso de surgimiento del Estado social, tuvo lugar el declive del Estado Liberal[7].

---

[3] *Cfr*. CAPELLO, op.cit., p. 161.

[4] PALACIOS, Francisco, "Constitucionalización de un sistema integral de los derechos sociales", *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau (Edit.), Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008, p. 43.

[5] CAPELLO, op.cit., p.160.

[6] Ibíd., p.164.

[7] NB. Sin perjuicio de lo anterior, es por fases que se aprecia el surgimiento del estado social como éste actualmente es conocido. Así, en una primera instancia, el constitucionalismo clásico del siglo XVII, surge, previo a la consolidación del Estado social, e irrumpe con la intención de limitar el absolutismo político, clerical o policial para lo cual busca garantizar la tutela de ciertos derechos civiles entre los que se incluyen, con protección reforzada, las libertades contractuales y el derecho de propiedad privada. Posteriormente, hacia la segunda mitad del siglo XIX, como producto de la agudización de los conflictos sociales entre las clases poseedoras y los sectores empobrecidos y excluidos por el capitalismo liberal comienza a plantearse una constitucionalización de los derechos sociales, bien a través de su incorporación explícita en los textos constitucionales de la época, bien mediante una cierta desconstitucionalización del carácter indisponible e ilimitable de la propiedad privada y de la libertad de contratación. Años más tarde y ya a comienzos del siglo XX, ocurre que, a pesar del alumbramiento de las primeras constituciones revolucionarias, como la de México y Rusia, no obstante éstas recogían un generoso elenco de derechos sociales y sobre todo, de derechos laborales, aquellas no tenían un alcance efectivo, y éste más bien resultaba cancelado por la realidad política[7]. Solamente después al final de la segunda guerra mundial, las luchas sociales se multiplican, el Estado social se consolida y el derecho se socializa. En: PISARELLO, Gerardo. "El Estado Social como Estado Constitucional: mejores garantías más democracia." *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso.* Víctor Abramovich, María José Añon y Christian Courtis (Comp. / Edit.) México. Distribuciones Fontanamara, 2003, pp. 23-27

> *Este declive se debió a que el Estado liberal, avalado por un constitucionalismo ausente, organicista, omisivo y frígido, solamente había acogido una serie de libertades y derechos formales, proporcionando satisfacción material y técnica a una minoría, y miseria a una inmensa mayoría. Es entonces ante este panorama y ante el fracaso del Estado liberal que surge el Estado social como una propuesta par a superar la anemia constitucional del modelo liberal*[8].

Entonces el modelo del Estado Social aparece como una propuesta para corregir las imperfecciones y las fallas del modelo liberal. Con ello, a su vez surge el concepto de la "'*daseinsvorsorge' o procura existencial, expresión que legitima al modelo del Estado Social y con la que se quería apelar a las amplias obligaciones sociales del Estado respecto a los ciudadanos que tenía bajo su soberanía. En ella ya estaba implícita la idea de la integralidad o conexidad de todos los derechos. ''*[9]

Es importante mencionar algunas de las tesis que se han planteado a favor y en contra del Estado Social y de los objetivos que éste persigue. Ello nos permitirá exponer cuál es nuestra postura, y esto a su vez, nos servirá a lo largo del presente análisis cuando debamos fundamentar porqué al Estado le corresponde cumplir con ciertas obligaciones y cuál debe ser su función.

De esta manera, hay quienes señalan que el Estado Social surge para suplir la expropiación del individuo por parte del Estado liberal. De acuerdo a quienes sostienen esta tesis:

> *Si bien el Estado liberal promueve la expansión de la propiedad privada, nada plantea respecto de aquel segmento de la población que vive en condiciones de pobreza, el cual entonces queda expropiado de toda posibilidad de condiciones materiales para una existencia digna. De esta manera, quienes defienden el Estado Social como un modelo de estado legítimo, plantean que aquel está en la obligación de suplir esa expropiación del individuo, devolviéndola en derechos sociales, retornándola bajo unas prestaciones mínimas o esenciales bajo una nueva estructura de espacio efectivo*.[10]

Por otra parte, también se han suscitado algunas expresiones de carácter crítico respecto del Estado social, y concretamente respecto de los derechos sociales, cuya constitucionalización va de la mano con el surgir de este modelo de Estado. De acuerdo a estas manifestaciones de carácter crítico, si bien por medio de los derechos sociales se busca la satisfacción de determinadas necesidades e intereses de las clases trabajadoras, ello en la práctica plantea una dificultad que sujeta y por ende limita la concreción de

[8] *Cfr.* PALACIOS, op.cit, p. 44.
[I] Ibíd., p.45.
[10] Id.

las aspiraciones del Estado Social. *"Dicha dificultad consiste en que sin la recaudación fiscal suficiente para financiar las prestaciones que dan contenido los derechos sociales, el Estado se ve impedido de garantizar estos derechos, en cualquier circunstancia.."*[11]

Si bien el planteamiento de estos puntos de vista es una cuestión que ha provocado un debate profundo sobre la eficacia del Estado Social y la exigibilidad de los derechos sociales, sin el Estado social, la satisfacción de los que han sido identificados como *intereses legítimos* o *necesidades básicas* de las personas, nunca habrían sido tomadas en cuenta como un aspecto primordial que el Estado debe atender. En el tercer capítulo abordaremos el control judicial como una vía de exigibilidad de los derechos sociales, y con ello revisaremos que tan legítima y cierta es la crítica que se ha realizado a esta categoría de derechos. Por ahora, basta con establecer que el Estado Social trajo consigo la consciencia de que, sin las condiciones para poder gozar de una vida digna, el ejercicio de los derechos y libertades se desvanece y se convierte en un privilegio de pocos. Esto no se pudo alcanzar desde el Estado liberal, y por ende nos obliga a voltear la vista hacia un nuevo grupo de obligaciones que el Estado debe adquirir.

Como ha sido señalado, desde una teoría de las funciones del Estado, el advenimiento del Estado Social estuvo marcado por un nuevo conjunto de atribuciones y responsabilidades y por un nuevo modelo de regulación jurídica. Ellos todavía persisten y no se han visto superados por ningún otro modelo de organización política. De esta manera y de acuerdo al nuevo panorama dentro del que surge el modelo del Estado social, se estableció que a éste le correspondía:

> *i) Ser una esfera para la realización del bien común, en oposición a la existencia de esferas de libertad individual; ii) procurar la existencia de condiciones no discriminatorias para la efectiva puesta en práctica de las libertades; iii) garantizar a través de la planificación estatal, la creación de infraestructura y la entrega de prestaciones sociales para que las personas cuenten con un sustrato material para gozar de los derechos del libertad*; *v) tomar a su cargo la decisión acerca de qué áreas de la interacción humana quedarán libradas al funcionamiento del mercado y qué áreas no; vi) dirigir la redistribución o estabilización de los ingresos, haciendo accesibles bienes y servicios a sectores de la población desfavorecidos por el mercado e, vii) intervenir en áreas que se juzgan esenciales para el mantenimiento de estándares mínimos de vida para todo ser humano: trabajo, salud, educación, transporte, vivienda, consumo, medio ambiente, etc*.[12]

[11] CAPELLO, op.cit, p. 205.

[12] NB. Hemos tomado algunas de las atribuciones más importantes que desde la doctrina se le han atribuido al Estado Social. Para revisar un análisis completo de este tema se sugiere revisar las obras "*Facticidad y Validez*" y "*Los derechos sociales como derechos exigibles."* Ver: HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez,* Trotta, Madrid, 3ª edición, 2001, pp. 483-485 y ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit. p. 54.

Por otro lado, en cuanto al modelo de regulación jurídica que surgió con el nacimiento del Estado Social, en primer lugar, y en base a los fines que debía asumir el Estado social, dicho modelo se caracteriza por plantear un conjunto de soluciones técnico-jurídicas que en su momento sirvieron para justificar el surgimiento de una nueva categoría de derechos fundamentales, los derechos sociales.

El modelo al que hacemos referencia es el modelo del derecho social,[13] el mismo que se erigió en base a una serie de postulados, entre los cuales se encuentran los siguientes:

> *i) La introducción de dimensiones colectivas en el derecho: entre ellas, la construcción de sujetos de derecho colectivos (tales como sindicatos o asociaciones de consumidores) o bien la construcción de categorías colectivas o grupales (trabajador/empleador, consumidor/profesional, beneficiario de un servicio social, miembro de un grupo vulnerable, etc.) de cuya pertenencia depende el tratamiento jurídico recibido; ii) la consideración de desigualdades materiales, de poder político y económico y de información entre distintas clases de sujetos de derecho; iii) el establecimiento de limitaciones al principio de autonomía de la voluntad; iv) se juridifica o se amplía el ámbito de lo tutelable jurisdiccionalmente y consecuentemente, se diversifican las funciones de la Justicia, que amplía así sus esferas de actuación al control judicial de la actividad administrativa en las áreas desmercantilizadas; v) se incorporan acciones procesales colectivas en las que el actor representa intereses grupales o invoca la tutela de bienes jurídicos colectivos (tales como las class actions, el amparo colectivo, la acción civil pública, etc.).*[14]

De igual forma, los derechos sociales empezaron a ser reconocidos como una nueva categoría de derechos fundamentales [15] ; como un esfuerzo por regular jurídicamente los ámbitos moldeados por el modelo de derecho social sea a partir del intento de garantizar estándares de vida mínimos, mejores oportunidades a grupos sociales postergados o de compensar las diferencias de poder en las relaciones entre particulares[16].

Toda vez que hemos introducido los postulados más importantes que se derivan del Estado social, nos centraremos en el análisis de tres ellos. Esto nos servirá al momento de describir las obligaciones que poseen los estados en cuanto a satisfacer los derechos sociales de los que son titulares los niños. Estos tres elementos que a continuación desarrollaremos son: en primer lugar, la generación de condiciones materiales de la que habla el modelo de derecho social; en segundo lugar, el

[13] *Cfr*. ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit. pp. 47-49.
[14] *Cfr*. Ibíd., pp. 52-55.
[15] HABERMAS, Jürgen, op.cit, pp. 484-485.
[16] *Cfr*. ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit., pp. 56-57.

reconocimiento de los niños como grupo en condición de vulnerabilidad, y, por último, la disponibilidad de recursos judiciales, como garantías en caso de que sus derechos sean vulnerados.

En lo que concierne a la generación de las condiciones materiales por parte del estado, dentro de la matriz del estado social, se ha planteado la idea de que la libertad fáctica de muchos titulares de derechos fundamentales, a menudo queda inutilizada porque no cuentan con las condiciones materiales; es decir, no existe para estas personas una igualdad material, entendida como "*... como la igualdad respecto de los bienes materiales, o igualdad económica*"[17].

Una de las soluciones jurídico-técnicas que se han planteado dentro del modelo de derecho social a este problema y a la que ha hecho referencia Jürgen Habermas se refiere a la materialización de los derechos[18]. A través de aquella se plantea que la permisión jurídica de hacer u omitir algo (que es básicamente aquello en lo que consiste el ejercicio de la libertad) carece de valor sin libertad fáctica, es decir, sin la posibilidad efectiva de elegir entre lo permitido[19]. De acuerdo a la propuesta de Habermas, la actividad del Estado deberá entonces centrarse en la satisfacción de las necesidades básicas, tales como la nutrición, la vivienda y la atención en salud, puesto que sin ello se hace casi imposible para fines prácticos, hablar de que las personas puedan elegir entre aquello que está permitido realizar.

No obstante lo antes mencionado, cabe en este punto aclarar que "*aunque las necesidades básicas son necesarias conceptualmente para la defensa de los derechos humanos, y*

[17] BOBBIO, Norberto, *Igualdad y libertad*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1993, p. 72 En: SALGADO, Judith, "Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución", *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (Edit.), Corporación Editora Nacional, Quito, 2009. p. 138.

[18] NB. Habermas plantea que el estado social debe ocuparse de la materialización de los derechos de libertad, los cuales fueron reconocidos originalmente por el Estado Burgués. En este sentido, debemos recordar que el modelo de derecho social surgió con el objeto de corregir algunas desviaciones del estado liberal o estado burgués. El estado burgués, como plantea Ramiro Ávila, es la síntesis de una pugna de poderes entre quienes ejercían el poder económico (burguesía) y el político (aristocracia). Dentro del estado burgués, las personas que no pertenecían a la burguesía –que era la mayoría en términos numéricos- seguía siendo vasalla o súbdita, y no poseía poder económico, por lo que quedaba relegada del ejercicio de los derechos, de la participación y de la ciudadanía, principalmente. Ver: ÁVILA, Ramiro, "Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia", *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado,* Ramiro Ávila (Edit.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

[19] HABERMAS, op.cit, pp. 485.

fundamentales, no son una condición suficiente para esa defensa"[20]. Es decir, si bien existe un consenso casi universal respecto a que las necesidades básicas o absolutas son uno de los fundamentos para reclamar la existencia de los derechos humanos, ya que "*serían los elementos constitutivos previos de la acción y de la interacción humana y de la cualidad de ser agentes racionales y libres*[21], "*la persona humana, el individuo humano, tiene un valor intrínseco, tiene un valor en sí mismo, lo que permite atribuirle derechos a la persona como tal...*"[22] De esta tesis es posible derivar un segundo planteamiento, y es que los derechos de los que son titulares las personas también tendrían un valor en sí mismos, por el cual las obligaciones que hacen parte del contenido de estos derechos, son exigibles, cosa que no ocurre con las necesidades básicas.

Por otro lado y en relación al segundo punto al que haremos referencia, el modelo de derecho social contempla el reconocimiento de los niños como grupo en condición de vulnerabilidad. Al respecto, y en base a la doctrina del derecho social, existen grupos en situación de desventaja. Entre estos grupos en situación de desventaja se encuentran los niños. Los niños, como lo reconocen los Principios de Maastricht, se encuentran dentro de las personas susceptibles de sufrir un daño desproporcionado, por la violación de derechos económicos, sociales y culturales[23]**.** Sobre esta noción profundizaremos más adelante, en el capítulo tres del presente estudio.

Por último, cuando hicimos referencia al modelo de derecho social mencionamos que con el surgimiento de éste, se diversificaron las funciones de la justicia, se ampliaron las esferas de actuación al control judicial y de igual forma se incorporaron acciones procesales colectivas justamente en el caso de que bienes jurídicos colectivos sean vulnerados. La defensa de los derechos de los niños puede verse fortalecida si tomamos en cuenta estas conquistas del derecho social.

---

[20] ARANGO, Rodolfo, "La perspectiva de las necesidades basadas en derechos", *Derechos económicos, sociales y culturales - Cátedra Gerardo Molina*, Pablo González (Coord.), Kimpres Ltda., Bogotá, D.C., 2009, p. 124.

[21] *Cfr.* AÑÓN, María José, "El Derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada, dos caras de una misma moneda", *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso*, Víctor Abramovich, María José Añon y Christian Courtis, Fontanamara, (Edit./Comps.) México, 2003, p.104.

[22] ARANGO, Rodolfo, op.cit., pp. 129-130.

[23]NB. El principio Nº 20 de los Principios de Maastricht que habla de las *Víctimas de violaciones*, plantea: "Al igual que con los derechos civiles y políticos, tanto individuos como grupos pueden ser víctimas de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, algunos grupos sufren de forma desproporcionada, como por ejemplo personas de bajos ingresos, mujeres, pueblos indígenas y tribales, poblaciones en situaciones de ocupación, personas que buscan asilo, refugiados y desplazados internos, minorías, personas mayores, niños, campesinos sin tierra, personas con discapacidad y los desamparados." En: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2000/13), (Principio 20).

A manera de conclusión, la generación de condiciones materiales, el reconocimiento de grupos en situación de vulnerabilidad y la disponibilidad de recursos judiciales, son soluciones jurídico-técnicas que pueden utilizarse para justificar y dilucidar cuáles son las obligaciones que el Estado debe atender para garantizar los derechos de los niños.

1.1.2. Los derechos de los niños enfocados desde los principios de la doctrina de la protección integral de la infancia

Se ha mencionado que "*la evolución del niño como colectivo perteneciente a una categoría de invención social, la infancia, configura una expresión objetiva de la evolución (o regresión) social de su tratamiento*"[24]. Básicamente tres son los momentos que mejor ilustran la evolución en el tratamiento de la infancia y en el reconocimiento de los niños como titulares de derechos. Es preciso referirnos a estos tres momentos antes de pasar a describir los principios en los que se funda la doctrina de la protección integral de la Infancia, pues ellos sirvieron de antecedente para la consolidación de esta doctrina.

1.1.2.1 La evolución histórica en el tratamiento legal de los niños

El primer momento de la evolución histórica en el tratamiento de los niños estuvo marcado por las denominadas leyes de menores así como por las políticas de la infancia pobre, promulgadas entre 1919 y 1990[25]. Estas leyes y políticas, en apego al paradigma de la situación irregular, promovieron tratamientos discriminatorios y vejatorios en la vida de los niños y niñas. Esto se evidencia en aspectos como la distinción que la legislación minorista generó al dividir a la infancia que es una sola en categorías sociales:

> *Por una parte, LOS NIÑOS, aquellos que tienen satisfechas sus necesidades y derechos, los que no tienen problemas y carencias sociales, es decir, los que pertenecen a las categorías sociales privilegiadas, y por la otra parte, LOS MENORES, que son aquellos excluidos de la justicia*

[24] BUAIZ, Yuri, "*Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*". PDF, s/a, p. 1.
[25] NB. En América Latina ha habido dos grandes etapas de reformas jurídicas en lo que se refiere al derecho de la infancia. Una primera etapa, de 1919 a 1939, que introduce la especificidad del derecho de menores y crea un nuevo tipo de institucionalidad: la justicia de menores. Cumplida la primera etapa del proceso de reformas, desde 1940 a 1990 los pocos cambios jurídicos ocurridos han sido invariablemente intrascendentes. En: GARCÍA, Emilio, "Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia.", Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: hacia la consolidación de la doctrina de la protección integral.", Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (Edit.), Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010. p. 7.

social y del cumplimiento de los más elementales derechos humanos, es decir, los que están excluidos de derechos como la Educación, la Salud y Asistencia médica y social, la Familia, entre otros.[26]

Adicionalmente, y dado que las leyes de menores estaban configuradas en base a *"un casuismo concreto o lo que es lo mismo en la 'protección' específica de personas pertenecientes a determinadas categorías (niños abusados sexualmente, maltratados, de la calle, trabajadores, privados de la libertad, etc.)*[27]*"* se rompía con el principio por el que la ley debe tener un carácter abstracto y general. Esto entonces devino en que la brecha jurídica entre niños y menores en vez de cerrarse, se abriera cada vez más y en que los derechos de todos los niños y adolescentes, sin distinción alguna quedaran sin ser garantizados. Finalmente, el resultado fue que las deficiencias, las omisiones, las violaciones que estaban asociadas al (no) derecho de menores[28] terminaron por conducir "*... ideológica y materialmente la política de los gobiernos para los niños pobres en América Latina"*.[29]

Todos estos elementos que hemos señalado contribuyeron a que el (no) derecho de menores, junto con la política social que se había diseñado en virtud de aquel, entrara en crisis. Esto debido a que cada vez resultaba más evidente la necesidad de contar con condiciones jurídicas que, en oposición a las leyes de menores que estaban desprestigiadas, carecían de garantías e incluso eran técnicamente vergonzosas, pudieran aportar de verdaderos derechos y garantías a una infancia que hasta la fecha atraviesa condiciones materiales graves y preocupantes.[30]

La crisis de la legislación minorista, nos lleva al segundo momento caracterizado por el reconocimiento constitucional y normativo de los derechos de los niños y por la mejora de las condiciones materiales de la infancia. Al respecto, la doctrina ha señalado que para este segundo momento influyó decisivamente el proceso emprendido en el Brasil, por parte de los movimientos de lucha por los derechos de la infancia.

En relación a lo anterior, el proceso que tuvo lugar en el Brasil, en la década de los años 80 no solo culminó con una reforma constitucional y con la aprobación del

[26] BUAIZ, op.cit., p.8.
[27] *Cfr.* GARCÍA, op.cit., p. 24.
[28] NB. Algunos autores como Emilio García Méndez para hacer referencia a la legislación minoril o lo que es lo mismo a las leyes de menores, usan la palabra no antes del término "derecho de menores", haciendo notar su inconformidad con la idea de este supuesto régimen normativo.
[29] GARCÍA, op.cit., p. 19.
[30] Ibíd., p. 21.

Estatuto del Niño y del Adolescente en 1990, sino que superó el alcance nacional de este tipo de reformas y fue el motivo del mayor intercambio e integración que ha tenido el Brasil con el resto de América Latina, en el ámbito social[31].

De esta manera, en el Brasil, "*los movimientos de lucha por los derechos de la infancia, en su esfuerzo por la reivindicación y mejora de las condiciones materiales de la infancia, consiguieron un nuevo derecho para la niñez*"[32]. Sumado a lo antes mencionado, el proceso que se llevó a cabo en dicho país giró en torno a los "*meninos e meninas de rua*" o niños y niñas en situación de calle, quienes se habían convertido en la figura emblemática de la infancia y adolescencia del Brasil. Así, tomando en consideración este antecedente, el proceso se enfocó en una revisión de la política brasileña de atención a los derechos de la infancia y de la juventud.

Como resultado de este proceso de reforma constitucional que tuvo lugar en el Brasil[33], se aprobaron dos enmiendas constitucionales que fueron incorporadas al texto de la Constitución Brasileña. La más importante de estas enmiendas, corresponde al artículo 227 del texto constitucional, el cual señala lo siguiente:

> *Art. 227 de la Constitución del Brasil.- Es deber de la familia, de la sociedad y del estado asegurar al niño y al adolescente, con prioridad absoluta, el derecho a la vida, a la salud, a la*

[31] *Cfr.* GARCÍA, op.cit., p. 6.
[32] Ibíd., p. 5.
[33] NB. De acuerdo a un estudio desarrollado por la UNICEF y la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO-sede Brasil), el proceso acontecido en el Brasil se suscitó en cuatro etapas. Durante la primera etapa (1982-1984), se inició un proceso de identificación, registro y divulgación de experiencias exitosas de atención a los niños y niñas que se encontraban en la calle o en comunidades pobres. También en esta etapa surgieron alternativas comunitarias de atención que se impusieron como una crítica al viejo modelo asistencialista y correccional-represivo resultante de la articulación entre el Código de Menores y la desgastada Política Nacional de Bienestar del Menor.

Durante la segunda fase, esto es de 1984 a 1986, se articuló un movimiento nacional amplio a favor de los niños y niñas de la calle, denominado "Coordinación Nacional del Movimiento de Niños y Niñas de la Calle".

En la tercera etapa, que se prolongó de 1986 a 1988, tuvo lugar el *I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua*. En dicha oportunidad los niños y adolescentes que participaron, discutieron sobre salud, familia, trabajo, escuela, sexualidad, derechos y otros temas en esta misma línea y de cómo la violencia estaba presente en todos estos ámbitos. Además denunciaron que la falta de tierra, de un salario digno, de trabajo y de vivienda afectaba a sus padres y les impedía a ellos tener un nivel de vida adecuado. Es en esta época que, aquellos que respaldaban a los niños y niñas terminaron por convencerse de que había llegado la hora de iniciar la lucha por los niños y adolescentes en el campo del derecho. La convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente configuraba un momento y una oportunidad únicos para plantear estas demandas y lograr que el Estado funcione en favor de los niños/as del Brasil.

Con el fin de incorporar los derechos de la infancia y de la adolescencia en la Carta Constitucional se trabajó a través de dos ejes: el primero relacionado con que los candidatos parlamentarios constituyentes asumieran compromisos públicos en base a los derechos de la infancia, el segundo, relacionado con la creación de la Comisión Nacional del Niño y la Constituyente como responsable de llevar a cabo un amplio proceso de sensibilización, concientización y movilización de la opinión pública de los constituyentes. En: "Do Avesso ao direito de menor a cidadão", *O trabalho e a Rua: Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80,* Ayrton Fausto y Ruben Cervini (Ed.), Brasil, Cortez Editora, 1996, pp. 9-14.

alimentación, a la educación, a la recreación, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de colocarlos a salvo de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

Al respecto, expertos en el tema han señalado que uno de los aspectos más destacables del referido artículo fue que éste sirvió de vehículo para introducir la sustancia del Proyecto de Convención sobre los Derechos del Niño, que en esa época circulaba por la región. Asimismo, hay incluso quienes sostienen que los artículos incorporados a la Constitución brasileña (aprobada en 1988) no solo fueron claves para todo el desarrollo de un nuevo tipo de política social para la infancia, sino que "*además constituyen una admirable síntesis de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).*"[34]

Hasta aquí hemos establecido los antecedentes más importantes previó a la consolidación de la Convención sobre los Derechos del Niño, y al surgimiento de la doctrina de la protección integral. Corresponde ahora centrarnos en la Convención y en la doctrina, pues es por todos conocido que la Convención es el instrumento normativo cuya ratificación fue definitoria en lo que respecta a que los niños, niñas y adolescentes fueran aceptados como sujetos de derecho, merecedores de un tratamiento jurídico diferenciado. Además, la CDN contribuyó a la consolidación del paradigma de la protección integral de la infancia y, finalmente, promovió el inicio de una etapa de reformas normativas a nivel regional, tendiente a introducir cambios sustanciales en el tratamiento que hasta el momento los niños venían recibiendo.

En lo que respecta a la titularidad de los derechos humanos, la CDN marcó un hito al plantear que los niños, niñas y adolescentes no son objetos pasivos de protección, sino sujetos de derecho. Antes de la ratificación de la CDN se sostenía que *"... dado que los niños, niñas y adolescentes son diferentes que los adultos en razón de su incapacidad de sobrevivir sin ayuda de éstos, entonces no deben ser considerados como jurídicamente capaces y tampoco, por tanto, como sujetos de derechos humanos"*[35]. En contraposición a esta tesis, la CDN reconoció que *"quienes aún no tienen 18 años sí son personas –puesto que están dotados de igual dignidad desde que nacen tanto como lo están de singularidad- por lo que no deben seguir siendo considerados ni incapaces ni objetos de esa protección que se manifiesta mediante la tutela o la asistencia.*"[36]

[34] *Cfr.* GARCÍA, op.cit., p. 6.
[35] SALINAS, Laura, *Derecho, género e infancia Mujeres, niños, niñas y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano,* Colombia, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2002, p. 20.
[36] Id.

Asimismo y en lo que respecta a que la CDN influyó en la consolidación del paradigma de la protección integral de la infancia, autores como Laura Salinas Beristáin han señalado que "*... la doctrina de la protección integral surgió y se fue consolidando a la par que era redactada, firmada y ratificada la Convención sobre los Derechos del Niño*."[37] Para dicha autora "*Convención y doctrina –es decir, norma jurídica y razonamiento teórico que es a la vez fundamento de su contenido y de su justa interpretación- han transformado la óptica según la cual se percibe y estudia todo lo relacionado con niños, niñas y adolescentes*."[38]

Finalmente, la CDN y el reconocimiento de los derechos de los niños que se realizó a través suyo, incidió en los procesos de reforma legal que tuvieron lugar en la región. Si bien la preocupación por los derechos de los niños ha sido una temática constante por parte de la comunidad internacional,[39] la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, por una amplia mayoría de estados, significó la aceptación unánime de que los niños/as no podían continuar siendo objeto de una aparente protección originada en la lástima o en una falsa idea de compasión. En un primer momento, esta aceptación se materializó en la reforma legislativa a los viejos códigos de menores. A largo plazo, la ratificación de la CDN trajo consigo el nacimiento de los códigos de la niñez que vinieron a reemplazar definitivamente a los anteriores códigos de menores. Estos nuevos códigos de la niñez contenían nuevas normas que consagraban los derechos reconocidos a los niños por la CDN. Ellos significaron la eliminación de la institucionalidad y las disposiciones normativas basadas en la doctrina de la situación irregular.

> *En el caso del Ecuador, por ejemplo, se inició un proceso de reforma legal del Código de Menores, poco antes de la ratificación de la CDN. Este proceso de reforma legal, que había iniciado en el año 1989, culminó en el año 1992, y si bien originalmente solo estuvo ligado a la idea de modernizar una legislación que presentaba vacíos y contradicciones en algunos aspectos tales como adopción, maltrato, abandono, colocación familiar y trabajo infantil, entre otros, al final, tomó como referencia obligatoria a la CDN, y logró incorporar normas sustantivas de la Convención sobre los Derechos del Niño. Producto de ello, el Código de Menores de 1992, tuvo notables avances, al establecer de una manera amplia y comprensiva la mayoría de derechos consagrados en la Convención, y al eliminar la figura de la conducta*

[37] SALINAS, op.cit., p. 29.
[38] Id.
[39] NB. La preocupación universal por los derechos del niño, reconoce antecedentes que se remontan a la Sociedad de las Naciones. En efecto, en 1924, se había proclamado, en el seno de la organización internacional (precedente de las Naciones Unidas) una declaración de los derechos del niño (Declaración de Ginebra). Posteriormente, se habían referido al tema: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos (art. 23 y 24) y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10) En: EROLES, Carlos, Adriana Fazzio, y Gabriel Scandizzo, *Políticas Públicas de infancia: una mirada de los derechos*, 2ª ed., Buenos Aires, Espacio editorial, 2001, pp.35-36.

irregular y reconocer las garantías del debido proceso a las personas mayores de doce años y menores de dieciocho imputadas por la comisión de un delito. Esta reforma legislativa posteriormente fue superada y mejorada con la publicación del Código de la Niñez y Adolescencia en el año 2003.[40]

Con base en estos elementos, podemos pasar a referirnos a los principios generales de garantía y protección de los derechos de los niños. Estos principios han sido inspirados en la doctrina de la protección integral de la infancia y han sido consagrados dentro de la CDN. Aunque ellos carecen de una obligación concreta[41] y se caracterizan por ser abstractos y generales, deben tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

1.1.2.2. Los principios de protección de los derechos de la infancia

Existe divergencia en cuanto a los principios básicos de protección de los derechos de la infancia, pues la doctrina y el Comité de los Derechos del Niño, no coinciden en la existencia de una única lista de principios. Por una parte, esta divergencia podría verse resuelta si nos remitimos al documento en el cual el Comité de los Derechos del Niño (CRC por sus siglas en inglés), fija las orientaciones generales para la presentación de Informes Periódicos por parte de los estados[42]. En dicho documento, el Comité establece los que a su criterio son los principios generales o valores fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño. No obstante, en él solamente se mencionan a los principios: "igualdad y no discriminación" (artículo 2 de la CDN), "interés superior del niño" (artículo 3 de la CDN), "derecho a la vida, supervivencia y desarrollo" (artículo 6 de la CDN) y "opinión del niño" (artículo 12 de la CDN) omitiendo otros que también se hayan reconocidos dentro de la CDN y que la doctrina ha establecido que también son principios generales. A saber, el principio de

[40] *Cfr.* SÁNCHEZ, Fernando *et.al.*, "Comentario al proceso de reforma legislativa en Ecuador", *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Emilio García y Mary Beloff (Edit.), Editorial Temis-Ediciones DEPALMA, Santa Fe de Bogotá- Buenos Aires, 1998, pp. 473-476.

[41] NB. Respecto del significado y las implicaciones que dentro del mundo del derecho tienen los principios se puede revisar lo que al respecto establece el Doctor Ramiro Ávila. Ver: AVILA, Ramiro, "Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia", op.cit., p. 31.

[42] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Orientaciones Generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los estados partes con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención*, (CRC/C/5).

efectividad y prioridad absoluta (artículo 4 de la CDN) y el principio de participación solidaria (artículo 5 de la CDN).

A fin de armonizar las posturas existentes optaremos por destacar *todos* los principios que se ha señalado existen en materia de niñez tanto por el CRC como por la doctrina.

a) Igualdad y no discriminación

En el marco de la doctrina de la protección integral de la infancia y a la luz del principio de igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 2 de la CDN[43], se ha dicho que "*no debe haber distinción para negar o conceder derechos, utilizándose como fundamento la condición social, el sexo, la religión o la edad (igualándose así los derechos de los niños a los de los adultos).*"[44] En contraste con la tesis que se sostuvo durante el tiempo en que imperó la doctrina de la situación irregular y por la que únicamente eran considerados "niños" quienes tenían satisfechos los derechos a la educación, a la salud, a la asistencia médica y social y a la familia, la nueva doctrina claramente establece que todos los niños y niñas deben tener acceso a las que han sido denominadas políticas sociales básicas[45] y que éstas a su vez deben tener un carácter universal.

Además de esto que ha sido señalado, debe considerarse que "*... en virtud del citado principio de igualdad, se reconoce la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de*

[43] Art. 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño.- 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

[44] BUAIZ, op.cit., p. 19.

[45] NB. Por políticas sociales básicas se entiende a aquellas que tienen una función primaria y general, y respecto a las cuales, el resto de políticas se ubican como subsidiarias y residuales. Las políticas sociales básicas además imponen a los Estados el respeto de un estándar mínimo de las normas del Estado social y de una regulación del desarrollo económico. De acuerdo a García Méndez, las políticas públicas de protección de los niños en el marco de la Convención se distribuyen en cuatro niveles. Estos se presentan en la forma de una pirámide cuya área disminuye cuanto más nos desplazamos desde la base hacia la cúspide. La sección más ancha está representada por las políticas sociales básicas (escuela, salud). En el segundo nivel encontramos las políticas de ayuda social (medidas de protección en estricto sentido), más arriba las políticas correccionales (medidas socio-educativas de respuesta a la delincuencia juvenil), y finalmente las políticas institucionales que se refieren a la organización administrativa y judicial, es decir, a los derechos procesales fundamentales de los niños. En: BARATTA, Alessandro, "*Infancia, y democracia", Infancia, ley y democracia en América Latina,* Emilio García y Mary Beloff (Edit..), Santa Fe de Bogotá-Buenos Aires, Editorial Temis-Ediciones DEPALMA, 1998, pp. 32-33.

ciertos grupos, entre los cuales están los niños"[46]. Es decir que tomando en consideración que los niños y los adultos no pueden ser tratados de la misma forma, se les ha reconocido un tratamiento jurídico distinto. Como ha sido establecido, "*la igualdad reconociendo la diversidad de los seres humanos acepta y propicia determinadas distinciones siempre que tiendan a fortalecer, no a impedir, el goce y el ejercicio de todos los derechos, incluida la misma igualdad.*".[47]

En relación a lo anterior, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, toda distinción en el tratamiento otorgado a una persona o grupo de personas, para ser legítima y no discriminatoria debe justificarse a través de un test de proporcionalidad. Este test consiste en demostrar que la distinción persigue un fin legítimo y que además es necesaria, idónea y estrictamente proporcional.[48] A fin de demostrar cómo la distinción que jurídicamente se ha reconocido a favor de los niños no es arbitraria y por el contrario se enmarca en el principio de igualdad y no discriminación, realizaremos el test al que hace mención la Corte Interamericana,

En primer lugar, el reconocimiento de unos derechos específicos a los niños, se asienta en un fin legítimo, consistente en garantizar la protección de los niños, pues su falta de habilidades temporales les coloca en una situación de desprotección en relación con los adultos. Junto a ello, y en segundo lugar, la distinción referida cumple con ser proporcional, pues la protección que se busca garantizar a los niños a través del reconocimiento de derechos específicos guarda proporcionalidad con el fin que se pretende a través de este trato diferente (y que básicamente consiste en que los intereses de los niños sean protegidos de cualquier vulneración de derechos cometida en función de su inmadurez). Asimismo, y en tercer lugar, se trata de una diferenciación basada en motivos relevantes que van más allá de la conveniencia o utilidad. Detrás de ello existe un argumento sustancial que consiste en que los niños son sujetos de derechos, lo cual hace necesario el reconocimiento de derechos especiales en su favor siempre que puedan encontrarse en una situación de vulnerabilidad en la que puedan ser víctimas de una violación a sus derechos. Por último, la distinción en su tratamiento es una medida

[46] CILLERO, Miguel, "Interés superior del niño en la Convención sobre los derechos del niño", *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Emilio García y Mary Beloff (Edit.), Santa Fe de Bogotá-Buenos Aires, Editorial Temis-Ediciones DEPALMA, 1998, p. 69.
[47] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, *Voto concurrente del Juez Hernán Salgado Pesantes*, párr. 3.
[48] Id.

adecuada pues las consecuencias jurídicas que se pretenden alcanzar no son otras que la satisfacción de las necesidades particulares que poseen los niños por ser niños.

b) Vida, supervivencia y desarrollo

Cuando se planteó la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño como principio, el objetivo era recalcar las obligaciones de los Estados Partes para promover las medidas y condiciones para la supervivencia y el desarrollo del niño. Este principio, de la manera en que se encuentra reconocido en la CDN[49], plantea, por un lado, un nuevo enfoque desde el cual concebir el derecho a la vida y, por otro, la importancia de prolongar la vida del niño y de asegurarle un desarrollo integral, como aspectos complementarios[50].

De acuerdo a este principio, el derecho a la vida ya no es únicamente visto como el deber del estado de no privar arbitrariamente a las personas de la vida, sino que adquiere una connotación positiva. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro del caso *Villagrán Morales y otros "Niños de la calle" vs. Guatemala,* refiriéndose a las condiciones de vida que llevaban los niños de escasos recursos en Guatemala, fijó con claridad que *"el derecho a la vida no admite enfoques restrictivos, sino que incluye también el derecho a que no se impida a las personas el acceso a las condiciones que les garanticen una existencia digna"*[51]. La Corte además manifestó que "*los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico...*"[52]

Prosiguiendo con el análisis de este principio, habíamos hablado que éste también hace referencia a los conceptos de supervivencia y desarrollo. La doctrina ha dicho que:

> *La supervivencia se refiere en lo fundamental a la prevención de la mortalidad infantil, especialmente de un conjunto de enfermedades fácilmente prevenibles y se suele medir por la reducción de la tasa de mortalidad de lactantes o la tasa de mortalidad de menores de cinco*

[49] Artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño.- Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.
[50] *Cfr*. SIMON, Farith, *Derechos de la Niñez y Adolescencia*, Cevallos editora jurídica, Quito, 2008, p. 120.
[51] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala,* Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 144.
[52] Id.

años. En cuanto al desarrollo, los niños tendrían derecho al desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (Artículo 27).[53]

La realidad nos muestra que un gran porcentaje de niños sigue muriendo de enfermedades que se pueden prevenir, entre ellas la desnutrición. UNICEF, en su informe "*Estado Mundial de la infancia 2012"*[54], dentro del cual se rinde cuenta de las "*estadísticas sociales y económicas de los países y territorios del mundo, con especial referencia al bienestar de los niños*"[55], señaló que "*A nivel mundial, la desnutrición contribuye a más de un tercio de las defunciones de niños y niñas menores de 5 años."*[56] De igual forma, este organismo internacional ha señalado con preocupación que "*Aunque en la actualidad el número de niños y niñas desnutridos es menor que en el decenio de 1990, en el mundo en desarrollo unos 143 millones de niños menores de cinco años –o uno de cada cuatro– tienen peso inferior al normal*"[57].

Estos datos nos llevan a pensar que los estados continúan en mora de cumplir íntegramente con garantizar la supervivencia de los niños y que muchos niños todavía luchan por sobrevivir, a sus expensas y sin el apoyo de los estados.

En cuanto al desarrollo, éste se encuentra garantizado ampliamente por los instrumentos de derechos humanos, particularmente la CDN y la Declaración del Derecho al Desarrollo. Al respecto, el CRC ha señalado que *"corresponde a los estados interpretar el término en su sentido más amplio posible, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. (Observación General Nº 5)"*. En cuanto a la Declaración del Derecho al Desarrollo[58], ésta reconoce la existencia del derecho al desarrollo, y al respecto señala que éste consiste en *"un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".* Los niños no son extraños al texto de esta Declaración y la garantía de este derecho puede contribuir a que, no solamente se asegure su supervivencia, sino a que los estados asuman la responsabilidad "*de crear condiciones nacionales e internacionales propicias para hacer*

[53] SIMON, op.cit., p. 121.
[54] FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), *Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y niños en un mundo urbano,* http://www.unicef.org/spanish/sowc2012/pdfs/SOWC%202012%20Main%20Report%20LoRes%20PDF_SP_03132012.pdf, p. 23., Acceso: 01, marzo, 2013, Hora: 19:20.
[55] Id.
[56] Id.
[57] Id.
[58] NB. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

efectivo este derecho"[59]. Esto considerando que uno de los obstáculos para lograr que exista un desarrollo efectivo es justamente, "*la nutrición deficiente vinculada a la pobreza*"[60].

c) Interés superior del niño

En lo que concierne al interés superior del niño, la CDN menciona que las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos deben tener en cuenta el interés superior del niño, como una consideración primordial, en todas las medidas que adopten[61]. Este principio constituye una limitación a la potestad discrecional ejercida por estos actores, por influencia de la doctrina de la situación irregular y plantea a que "*toda decisión en la que estén involucrados los intereses de los niños, deba regirse por la interpretación que se desprende del conjunto de las disposiciones de la CDN*"[62].

La importancia de este principio radica en que permite resolver los conflictos jurídicos derivados del incumplimiento de los derechos de los niños o de su colisión con los derechos de los adultos[63]. De igual forma, debe considerarse que el principio del interés superior del niño "*exige que la protección de los derechos del niño prime […] sobre cualquier cálculo de beneficio colectivo*"[64].

Finalmente, respecto este principio, se ha dicho que su contenido son los propios derechos de los que son titulares los niños y niñas. En consecuencia, en aquellas situaciones en las que se encuentren en conflicto varios derechos, corresponde a los estados utilizar esta regla compleja para la construcción de una decisión que proteja efectivamente los derechos amenazados o vulnerados[65].

---

[59] ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, *El derecho al desarrollo,* (A/HRC/21/L.3), p. 2.
[60] COMISION DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo acerca de su primer período de sesiones,* (E/CN.4/1994/21), párr. 1
[61] Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
[62] CILLERO, op.cit., p.71.
[63] *Cfr*. Id.
[64] Ibíd., p.73.
[65] NB. De acuerdo al análisis plantado por Miguel Cillero en su ensayo "Interés superior del niño en la Convención sobre los derechos del niño", en el marco de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de derechos, los principios son derechos que permiten ejercer otros derechos y resolver conflictos entre derechos igualmente reconocidos. Ver: CILLERO, op.cit., p. 79 y 80.

d) Efectividad y prioridad absoluta

Corresponde ahora referirnos al principio de *efectividad y prioridad absoluta*, el cual consiste en una garantía por la que los estados deben promover el goce y el disfrute de los derechos humanos de los niños, dando preferencia a todos los asuntos relacionados con la atención de este grupo.

El principio de efectividad y prioridad absoluta se encuentra recogido en el artículo 4 de la CDN[66] y prescribe dos obligaciones de tipo genérico para los estados. Por un lado, obliga a éstos a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Por otro lado, y en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, este principio establece que corresponde a los Estados Partes adoptar todas estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Entre las medidas de diversa índole que hemos señalado se encuentran la adopción de políticas públicas por parte de los estados. Una de las definiciones más ilustrativas de política pública, se refiere a la misma 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. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener*.[67]

De acuerdo al principio de prioridad absoluta, a la hora de la configuración de estas acciones, inacciones o acuerdos, en primer lugar, debe estar presente el análisis de la situación de los niños. Tomando en cuenta que las situaciones en donde intervienen las políticas públicas, no están dadas de manera objetiva y a priori, a menudo, la situación de la infancia no es tomada en cuenta para su diseño. Lo que ha ocurrido es que el enfoque adultocéntrico se ha impuesto al momento de plantear y diseñar las

[66] Art. 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño.- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

[67] VELÁSQUEZ, Raúl, "*Hacia una nueva definición del concepto denominado 'política pública'", Desafíos Nº 20* ,semestre I de 2009, p. 156. En: HURTADO, Francisco, *Definiciones del concepto política pública*, presentación power point, 2012, Quito, l. 3.

políticas públicas. Surge entonces el desafío de formular y adoptar este tipo de garantías desde un enfoque participativo y que tome en cuenta los derechos de los niños.

Por otro lado, y en base a este principio, se ha dicho que los estados deben garantizar con preferencia los derechos económicos, sociales y culturales de los niños en cuanto a: **i)** la formulación de las políticas públicas; **ii)** en el destino de los recursos públicos; **iii)** frente a situaciones de violación o negación de derechos y, **iv)** al momento de castigar y sancionar las violaciones de las que hayan sido víctimas.[68] En base a esto que ha sido mencionado, se ha dicho que corresponde a los estados

> *…transformar su conducta institucional respecto a la planificación social, a fin de invertir el orden de preeminencia de los asuntos de estado y de gobierno, al colocar en primer lugar las medidas referidas al cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, y al colocar a la hora del diseño de las políticas públicas, en primer lugar, el análisis de la situación de los niños*[69].

En base a este principio, también se ha mencionado que el Estado debe adoptar medidas hasta el máximo de los recursos para propender a la protección integral y, de ser necesario, recurrir a la cooperación internacional. La doctrina ha dicho que:

> *[Aun cuando] esta reserva parecería limitar la obligación del Estado de asegurar la implementación de políticas adecuadas, una adecuada interpretación de esta cláusula supone que esta solamente tiene vigencia cuando el Estado haya agotado todas sus posibilidades de cumplir su obligación de procurar los recursos necesarios, a través de los instrumentos de política fiscal y financiera*[70].

e) Participación solidaria

Una vez que hemos revisado estos principios, podemos observar que su garantía descansa en el Estado, la sociedad y la familia[71]; es decir, estos tres actores conforman la trilogía sobre la cual descansa la responsabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos de la infancia[72].

---

[68] BUAIZ, op.cit., p. 22.
[69] Id.
[70] Ibíd., p. 23.
[71] Artículo 5 de la Convención sobre Derechos del Niño.- Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.
[72] *Cfr*. BUAIZ, op.cit., pp. 18-22.

Le corresponde al Estado velar por el respeto, la protección y la garantía de los derechos de los niños a través de la implementación de medidas legales, administrativas y de otro tipo, siempre procurando el interés superior del niño, y orientando la adopción de estas medidas bajo el principio de efectividad y prioridad absoluta.

La sociedad, por su parte, posee un rol fundamental en lo concerniente a que los derechos de los niños sean efectivamente observados. De esta manera opina Alessandro Baratta, para quien, "*es necesario enfatizar el papel de las asociaciones de la sociedad civil así como el control popular sobre los procesos de producción e implementación de la ley en el campo de los derechos de la infancia*."[73]

En la misma línea que Baratta, otros especialistas han sostenido:

> *Para cumplir, respetar y hacer cumplir los derechos en una concepción universal, colectiva e integral no basta con que el gobierno sea el responsable inmediato de estos […] la sociedad y la familia están obligadas a activar los mecanismos de garantía y protección necesarios para que la obligación del Estado sea correspondida con la obligación y solidaridad social*[74].

En relación con lo anterior, es importante referirnos al caso de países como Brasil y la India, en los cuales, la articulación de esfuerzos entre las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la defensa de los derechos humanos ha hecho posible que se puedan realizar demandas sólidas y argumentadas tendientes a que el Estado garantice efectivamente los derechos de la infancia.

Como fue revisado en líneas anteriores, en el Brasil, la transición hacia una nueva legislación que protegiera los derechos de los niños, solamente fue posible por la presión y el proceso de lucha sistemático liderado por las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, en la India, las decisiones judiciales que han posibilitado que el estado central y los gobiernos locales atiendan a las necesidades alimenticias de los niños, se han obtenido como producto del compromiso de organizaciones de derechos humanos en la defensa de los grupos más vulnerables, entre ellos los niños.

[73] BARATTA, op.cit., p. 35.
[74] BUAIZ, op.cit., p. 23.

f) Opinión del niño

Por último, y en lo que concierne a la opinión del niño, este principio se encuentra reconocido en el artículo 12.1 de la CDN y establece: "*Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de la edad y madurez del niño.*"

Respecto a este artículo se ha mencionado que "*Nunca habían sido reconocidas, de modo explícito, la autonomía y la subjetividad del niño y el peso que su opinión puede y debe tener en las decisiones de los adultos*"[75]. Sin embargo, en la medida en que fue reconocido este derecho también se advirtió que el ejercicio del mismo podía suponer cierto grado de dificultad. Esto debido a que los niños van adquiriendo autonomía progresivamente y su opinión va variando en la medida en la que ellos van adquiriendo un mayor grado de madurez.

Partiendo de esta realidad, surgieron algunas ideas para regular el ejercicio de este derecho. En primer lugar, se estipuló que la orientación de los padres es un elemento que puede favorecer que los niños puedan dar su opinión[76]. En segundo lugar, de acuerdo a expertos como Alessandro Baratta[77], se impusieron dos contrapesos a este derecho: el primero determinado por lo que es el interés superior del niño[78] y el segundo, determinado, por el respeto a los derechos y las libertades de los otros[79] y por aspectos como la seguridad nacional, la salud y la moral pública[80].

Hasta aquí hemos avanzado con la descripción de los principios que han surgido a partir de la doctrina de la protección integral de la infancia. Lo importante en este punto es tener claro que los principios son normas ambiguas, generales y abstractas. Es decir, requieren ser reinterpretados y recreados a través de una situación fáctica pues no ofrecen soluciones por sí mismos y, si bien sirven para iluminar una norma o situación, carecen de concreción[81] y por lo tanto su aplicación será más efectiva en la medida en

[75] SIMON, op.cit., p. 33.
[76] Artículo 5 de la CDN
[77] BARATTA, op.cit., p. 48.
[78] Convención sobre los Derechos del Niño arts. 17.1, e) y art. 40.4
[79] Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 10.2, 13.2, a) y 14.3
[80] Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 10.2; 13.2,b); 14.3 y 15.2
[81] *Cfr*. ÁVILA, Ramiro, "Los principios de aplicación de los derechos", *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado,* Ramiro Ávila (Edit.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, p. 40.

que sean aterrizados a un caso concreto como se propone más adelante dentro de nuestro estudio.

1.1.3 Aportes y sinergias de las doctrinas de los derechos sociales y de la protección integral de la infancia

Toda vez que hemos abordado los planteamientos más importantes de ambas doctrinas, corresponde en este punto demostrar cómo éstas se hallan relacionadas, para lo cual proponemos las siguientes ideas como argumentos. En primer lugar, tanto la doctrina de los derechos sociales como la doctrina de la protección integral, a través de sus principios y postulados, han introducido una serie de directrices que orientan el cumplimiento de las obligaciones del Estado desde un enfoque integral y sensible a las necesidades particulares de los niños. En segundo lugar, si bien los principios de la doctrina de la protección integral de la infancia son proposiciones que describen derechos, cuyo cumplimiento es una exigencia de la justicia[82], esto es posible en la medida en que permanecen ligados a la protección general de los derechos humanos, y ahí es donde dicha doctrina se vincula con la del derecho social, pues a esta le corresponde en gran medida el haber abierto el camino de la protección judicial en el caso de suscitarse vulneraciones a los derechos humanos, especialmente derechos sociales. Por último, y como parte de la sinergia existente entre ambas doctrinas, podemos señalar que ambas conducen a una especial protección a los niños como miembros de un grupo en situación de vulnerabilidad.

La satisfacción de los derechos humanos, entraña una serie de obligaciones por parte de los Estados. Tanto la doctrina de los derechos sociales como aquella que promueve la protección integral de los niños, fijan una serie de directrices para el cumplimiento de estas obligaciones que de manera aislada no tendrían la fuerza que logran al concurrir juntas al análisis de un caso en particular. Cuando se hizo mención a que uno de los postulados de la doctrina del derecho social consistía en la existencia de categorías colectivas, se hizo mención a la existencia de grupos que asociaban a personas que pudieran acreditar una situación de vulnerabilidad. Comprender que la situación de vulnerabilidad que atraviesan los niños en virtud de su falta de habilidades temporales los hace merecedores de un tratamiento distinto que reconozca que ellos y

[82] DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, 2ª ed., Ariel Derecho, Barcelona, 1989. En: CILLERO, op.cit., 77.

ellas también tienen derechos, es posible desde la doctrina de los derechos sociales. Sin embargo, esta sería una lectura incompleta o insuficiente a menos que se revise cómo eran tratados los niños y niñas antes del surgimiento de la doctrina de la protección integral de la infancia y de las conquistas que se lograron una vez aprobada la CDN. Solamente al revisar la transición de la doctrina de la situación irregular a aquella que promueve la protección integral de la infancia se puede valorar en qué consiste el tratamiento diferenciado que merecen los niños en tanto miembros de un grupo en situación de vulnerabilidad. Esto a su vez permite que las obligaciones que los estados deben observar adquieran un matiz particular tratándose de los niños y niñas.

De acuerdo a Miguel Cillero, los principios contenidos en la CDN se encuentran vinculados a uno o más derechos consagrados en dicho tratado. En primer lugar, y en lo que respecta al principio de igualdad y no discriminación (Art. 2 de la CDN) éste se encuentra vinculado con el derecho a la igualdad, el principio del interés superior del niño (Art. 3 de la CDN), por su parte, se encuentra vinculado no con un derecho específico, sino con todos los derechos a los que hace referencia la CDN. En el caso del principio de efectividad y prioridad absoluta (Art. 4 de la CDN) éste se encuentra vinculado con el derecho a la protección efectiva. Finalmente, el principio de participación solidaria (Art. 5 de la CDN) se encuentra relacionado con los derechos a la participación y a la libertad de expresión[83]. El que estos derechos sean eficazmente observados depende de la protección jurídica que pueda dárseles a sus titulares. Esto a su vez está sujeto a que exista un ámbito tutelable de estos derechos, y para ello debe reconocerse que la doctrina del derecho social ha contribuido a la juridificación de ciertos aspectos.

Por último, es importante destacar que ambas doctrinas enfatizan en el reconocimiento de sujetos de derechos, tanto a nivel individual como colectivo. Como fue mencionado, la doctrina del derecho social ha dado grandes pasos en la configuración de los grupos en situación de vulnerabilidad y ello a su vez ha permitido ampliar la protección judicial hacia ellos. Asimismo, la doctrina de la protección integral ha incorporado a los niños como una categoría colectiva merecedora de un tratamiento diferenciado, y a la cual le asisten derechos específicos en atención a sus necesidades y su situación. Adicionalmente, es destacable el hecho de que ambas

[83] CILLERO, op.cit., p. 77.

doctrinas han establecido que los niños considerados individualmente son titulares de derechos.

Como conclusión, se puede entonces evidenciar que ambas doctrinas y los aportes de cada una de ellas se encuentran vinculados y pueden contribuir positivamente a la compresión integral del desafío que existe en cuanto a la satisfacción de los derechos de los niños y niñas.

1.2 Fuentes de interpretación de las obligaciones del estado en materia de derechos sociales y particularmente en el caso del derecho a una alimentación adecuada

La existencia de un listado de disposiciones que desarrollan el derecho del ser humano a una alimentación adecuada no es suficiente para definir su naturaleza jurídica dentro del Derecho Internacional. Tampoco es suficiente para explicar cómo ellas aportan a la interpretación de las obligaciones que los estados poseen en virtud de este derecho.

El derecho a una alimentación adecuada así como las obligaciones que éste conlleva han sido recogidos dentro la más diversa cantidad de instrumentos entre ellos tratados, documentos de *soft law*, decisiones o fallos jurisprudenciales, etc. Antes de pasar al estudio de las obligaciones que los Estados poseen en materia del derecho a la alimentación es pertinente dejar claro cómo los instrumentos que las contienen aportan a la interpretación del alcance de estas obligaciones.

En relación a lo anterior en los siguientes párrafos nos referiremos a: **i.** El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); **ii.** la Convención sobre los Derechos del Niño; **iii)** las Observaciones Generales del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales y del Comité de los Derechos del Niño; **iv)** los principales documentos pertenecientes al *soft law* en materia del derecho a la alimentación (las directrices de Maastricht, los Principios de Limburgo, las Directrices Voluntarias de la FAO para apoyar la realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional y los documentos resultantes de las conferencias en materia del derecho a la alimentación) y, por último, **v)** a la jurisprudencia.

1.2.1 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

> *Existe un conjunto identificable de normas aceptadas por los Estados como legalmente obligatorias, derivadas de las fuentes del derecho internacional, especificadas en el artículo 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, vinculado a la Carta de las Naciones Unidas. Las fuentes oficialmente reconocidas del derecho internacional incluyen: la costumbre, los tratados, los principios generales del derecho reconocidos en las naciones civilizadas, las decisiones judiciales de tribunales nacionales e internacionales y los escritos de los académicos en materia legal. Las dos primeras son las fuentes más importantes*[84].

De manera específica en cuanto a los tratados, se ha dicho que "*los tratados o convenciones son acuerdos formales escritos entre los Estados, que crean obligaciones legales para los gobiernos que hacen parte de ellos*"[85]. En materia del derecho a la alimentación dos son los acuerdos más importantes que consagran las obligaciones que los estados poseen en esta materia: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En lo que concierne al PIDESC, desde un enfoque histórico, su origen se remonta a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Después de la adopción de la DUDH, en 1948, el siguiente paso consistió en convertir todos los derechos reconocidos en los artículos 22 al 28 de la Declaración, en obligaciones legalmente vinculantes[86]. El PIDESC surgió de esta iniciativa de mudar los derechos tanto de carácter civil y político como de carácter social en un tratado de cumplimiento obligatorio para los Estados.

No obstante y de un breve repaso de las etapas previas a la aprobación del PIDESC, es posible ver cómo la adaptación de estos derechos como obligaciones jurídicamente vinculantes no fue un proceso fácil pues se debía decidir si aprobar un solo convenio o dos convenios por cada una de las dos categorías de derechos[87].

---

[84] PEARSON, Frederic y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI*, Mc Graw Hill, Santa Fé de Bogotá, 4ª edición, s/a, p. 304.
[85] Ibíd., p. 305.
[86] ALSTON, Philip, Ryan Goodman y Henry Steiner, *International human rights in context: law, politics and morals*, Oxford University Press, Nueva York, 3a ed., 2007, p. 270.
[87] NB. Quienes estaban a favor de que se redactara un único convenio sostenían que los derechos humanos no debían encontrarse divididos en categorías diferentes pues sin los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos serían puramente nominales en carácter y sin los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, no podrían ser garantizados por mucho tiempo. Por otra parte, aquellos a favor de redactar dos convenios diferentes sostenían que los derechos civiles y políticos eran plenamente justiciables mientras que los derechos económicos, sociales y culturales no lo eran ni debían serlo.

El debate se había instalado, y el criterio que finalmente sirvió para definir si se aprobaban uno o dos convenios fue la supuesta diferencia que existiría en la implementación tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales[88].

Dado que se había planteado que los derechos civiles y políticos eran de aplicación inmediata y que los derechos sociales eran de aplicación progresiva, se concluyó que su implementación era diferente. En consecuencia, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió aprobar dos convenios diferentes: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[89] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).[90]

De esta manera, en un primer momento, se planteó que la ratificación de dos convenios en lugar de uno solo que consagre tanto el reconocimiento de los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, lejos de haber sido un verdadero logro en la vigencia de esta última categoría de derechos, resultó en un avance modesto. La razón fundamental que llevó a esta conclusión se basaba en que la ratificación de dos convenios diferentes, debilitaba la tesis por la cual se había querido sostener que no existen diferencias sustanciales al hablar de la implementación de los derechos sociales y los derechos civiles y políticos.

Asimismo, el mecanismo de implementación previsto para el PIDESC fue otro de los aspectos utilizados para sustentar la tesis antes mencionada. Esto se debía a que al momento en el que fue redactado el PIDESC, éste contemplaba únicamente un sistema de informes como mecanismo de implementación[91]. En contraste, en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no solo se planteó la presentación de informes de manera periódica como mecanismo de implementación, sino que además se habilitó, casi de manera inmediata, un sistema de presentación de peticiones para

[88] NB. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General el 16 de Diciembre de 1966 y entró en vigencia el 3 de enero de 1976.
[89] ALSTON, Philip, Ryan Goodman y Henry Steiner, op.cit., p. 270.
[90] NB. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.
[91] NB. Dichos informes deben presentarse cada 5 años por los estados parte y desde el año 1985, se acordó que sea un grupo de expertos el que los conozca. Este grupo de expertos juntos constituyen el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este Comité fue creado en el año de 1985 por parte del Consejo Económicos y Social de las Naciones Unidas para ser el órgano de supervisión del PIDESC.

examinar las denuncias de los particulares en relación con supuestas violaciones del Pacto cometidas por los Estados Partes[92].

De esta manera, considerando que las peticiones generan para el Estado la obligación de implementar una serie de medidas de reparación para resarcir el daño que fue irrogado a las víctimas, el PIDCP suponía una ventaja sustancial en relación con el PIDESC. En otras palabras, dado que el PIDESC, preveía solamente la presentación de informes, como un mecanismo de supervisión de su cumplimiento[93], éste no garantizaba la posibilidad a las víctimas de un caso en concreto, el poder obtener una reparación adecuada.

Afortunadamente, se han registrado importantes avances en lo que respecta a superar las limitaciones existentes en materia de la implementación de los DESC, surgidas en parte cuando se adoptó el PIDESC, por una parte, y el PIDCP, por otra. Así, la aprobación del Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos sociales y Culturales, el 10 de diciembre de 2008 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas[94] puede ser considerada como un importante avance. El Protocolo plantea la posibilidad de presentar comunicaciones en caso haber sido víctima de una violación de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto, por lo que significó el equiparar los mecanismos para la supervisión del PIDESC a aquellos que originalmente habían sido ideados para el PIDCP. Con la ratificación del Protocolo Facultativo al PIDESC por parte de Uruguay, el 05 de febrero de 2013, este instrumento entró en vigor, el 05 de mayo de 2013, para los 10 países que lo han ratificado[95].

Por otra parte, otro de los aspectos que han servido para dar por superada la supuesta diferencia entre estas categorías de derechos a los que hemos hecho referencia consiste en el número de ratificaciones que con el paso del tiempo ha alcanzado el

[92] NB. Este mecanismo se implementó a través de la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

[93]NB. La presentación de informes demanda que los estados detallen las medidas concretas adoptadas, los avances realizados, y los obstáculos estructurales que impiden la plena realización de los derechos consagrados en el PIDESC. En: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices sobre los Documentos Específicos que deben presentar los Estados Partes con Arreglo a los Artículo 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2008/2), 24 de Marzo de 2009, párr. 2-3.

[94]A/RES/63/117.

[95] NB. Aunque hasta el momento 42 países han firmado el Protocolo Facultativo, sólo 10 lo han ratificado hasta la fecha: Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Mongolia, Portugal y Uruguay. En: ORGANIZACIÒN DE LAS NACIONES UNIDAS, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en, Acceso: 24 febrero2013, Hora: 19:33.

PIDESC. Así a marzo del 2013, existe un alto índice de países que han ratificado tanto el PIDESC como el PIDCP (160 países han ratificado el PIDESC y 174 han ratificado el PIDCP). De este dato es razonable inferir que no existe una diferencia sustancial entre el número de ratificaciones que ha recibido cada uno de los convenios antes mencionados y que por el contrario, casi se ha alcanzado que el mismo número de países, apliquen ambos convenios y garanticen con la misma eficacia ambas categorías de derechos. Es decir, se han dado pasos en cuanto a superar las supuestas diferencias que existirían entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos y se ha avanzado hacia la consideración de ellos como "*universales, indivisibles, interdependientes…*"[96]

Regresando a la naturaleza jurídica del PIDESC y a como sus disposiciones pueden servir para interpretar las obligaciones en materia del derecho a la alimentación, se debe reconocer que el PIDESC, consagra del derecho a una alimentación adecuada y en virtud de ello, impone ciertas obligaciones para los Estados que lo han ratificado.

> *En el caso del derecho a la alimentación, el artículo 11.1 del PIDESC dispone: Los Estados Partes 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. Por su parte el párrafo 2 del mismo artículo establece que deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*[97].

Retomaremos el contenido de este derecho así como el alcance de las obligaciones que de él se derivan en el tercer capítulo, por ahora, basta con dejar claro que el PIDESC consagra de manera expresa el derecho a la alimentación así como los deberes específicos que le corresponden cumplir al Estado para satisfacerlo.

Por otro lado, como fue señalado anteriormente, parte de la implementación del PIDESC consiste en la presentación de informes periódicos por parte de los estados parte. En función de estos informes, le corresponde al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) presentar unas observaciones finales, las cuales tienen por objeto orientar a los Estados en el cumplimiento del PIDESC. A partir de ellas el Comité ha logrado tener una idea más concreta de las dificultades o desafíos que enfrentan los estados en lo atinente a garantizar un derecho

[96] ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena,* (A/CONF.157/23), Viena, 14 a 25 de junio de 1993, párr. 5.
[97] AÑÓN, op.cit., p. 103.

en específico, lo que le ha llevado a publicar una serie de documentos denominados "Observaciones Generales" los cuales tienen como objeto "*... contribuir a esclarecer el sentido de algunos derechos y sus correspondientes obligaciones para los estados*. "[98]

Al respecto, la doctrina ha señalado que:

> *Las Observaciones Generales elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fijan el contenido esencial de cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). En el caso del derecho a la alimentación la Observación General de referencia es la núm. 12. Sin embargo, la elaboración de esta Observación General y su contenido se encuentran sustancialmente vinculados a los informes que ha realizado el relator especial para el derecho a la alimentación, nombrado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asbjørn Eide*[99].

El valor de las Observaciones Generales radica en que ellas equivalen a la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con el contenido del PIDESC y es a la luz de estas obligaciones que dicho órgano analiza si los estados se encuentran avanzando en la realización de los derechos sociales.[100] Esto sumado al hecho de que las Observaciones Generales son producto de la interpretación que el CESCR ha realizado del propio PIDESC, las hacen una importante fuente de interpretación de las obligaciones que poseen los estados en lo concerniente a garantizar los DESC. Sin perjuicio de lo que ha sido señalado al respecto, más adelante profundizaremos aún más en las observaciones generales y el valor que ellas tienen para los Estados.

1.2.2 La Convención sobre los Derechos del Niño

Farith Simon menciona que:

> *…el desarrollo de los derechos de los niños en la legislación internacional se ha dado por dos factores en especial: a) la evolución de la percepción sobre la niñez; y b) la consolidación del derecho internacional de los derechos humanos especialmente en lo que respecta a la identificación de los niños como titulares de derechos humanos*[101].

[98] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles,* op.cit., p. 66.
[99] AÑÓN, op.cit., pp. 110-111.
[100] *Cfr.* ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles,* op.cit, p. 68.
[101] SIMON, op.cit., p. 39.

En cuanto a la evolución en el tratamiento de los niños, anteriormente ya fueron señalados los tres momentos clave que incidieron en el reconocimiento de los derechos de los niños. En lo referente a la consolidación del derecho internacional de los derechos humanos, la aprobación de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos[102], así como del PIDCP[103] y del PIDESC[104], y de una cantidad de instrumentos específicos en materia de niñez (Declaración de Ginebra de 1924, Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y el proyecto de Convención sobre los Derechos del Niño presentada por el Estado de Polonia en 1978) prepararon el terreno para la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, a la cual nos referiremos en seguida.[105]

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada de manera unánime por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, ha sido reconocida como el producto más acabado del largo proceso de desarrollo de los derechos de los niños, en el ámbito internacional. El haber dejado sentado que los niños son sujetos de derechos, así como su potencial en materia de garantizar los derechos de los niños y niñas y el amplio

[102] Art. 25.2 de la DUDH.- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

[103] El Art. 23 del PIDCP establece: 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tienen derecho a la protección de la sociedad y del Estado…. 2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer… a fundar una familia si tiene edad para ello… 4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán las disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

El Art. 24 del PIDCP señala: 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que u condición de menor requiere, tanto por parte de su familia, como de la sociedad y el Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tienen derecho a adquirir una nacionalidad

[104] El Art. 10 del PIDESC señala: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y educación de los hijos a su cargo…. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto…. 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados Partes deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley su empleo a sueldo de mano de obra infantil".

[105] NB. La Declaración de los Derechos del Niño de 1924, fue propuesta por Eglantyne Jebb, fundadora de la "Unión Internacional de Socorro a los Niños" a raíz de los sufrimientos de la infancia en la Primera Guerra Mundial. La Declaración además de reconocer que los niños tienen derechos, señala que existen niños que por su condición no pueden acceder a los alimentos que necesitan, y por lo tanto deben ser alimentados. Posteriormente, este documento sirvió de base para elaborar una segunda declaración por parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Esta Declaración, que fue aprobada en 1959 por la Asamblea General, reconocía la existencia de principios tales como: a) el principio de protección especial, b) de no discriminación y c) del interés superior del niño. Por último, otro de los documentos más importantes que antecedieron la CDN fue la versión provisional de Convención sobre los Derechos del Niño. Este documento, que fue propuesto en 1978 por parte del Gobierno de Polonia, sirvió como documento de trabajo previo a la aprobación de la CDN. En: SIMON, op.cit., p. 40.

número de ratificaciones que ha recibido le han valido el ser considerada como el cuerpo normativo más importante en materia de derechos de la infancia.

Los niños, antes de la aprobación de la CDN, habían sido considerados "*objetos pasivos de protección por ser supuestamente seres afectados de una suerte de minusvalía derivada de que son distintos de los adultos*"[106]. La aprobación de la CDN logró consolidar el nuevo paradigma de la protección integral de la infancia y con ello visibilizó a los niños como sujetos autónomos de derechos, y no como meros objetos a quienes por compasión les eran aplicadas una serie de "*normas destinadas a la provisión de protección especial o la determinación de obligaciones para la familia, el Estado o la sociedad"*.[107]

En el caso del derecho a la alimentación por ejemplo, la CDN reconoce la obligación de los estados de combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras medidas a través del suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre (artículo 24.2 de la CDN)[108]. Asimismo, la CDN consagra el derecho de todo niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24.1 de la CDN) y a un nivel de vida adecuado (artículo 27 de la CDN). En base a los principios de interdependencia e indivisibilidad[109], estos derechos se encontrarían vinculados al derecho a una alimentación adecuada.

Otro de los aspectos que hacen destacable a la CDN es su potencial para garantizar los derechos de la infancia desde un enfoque integral[110]. Dicho potencial se asienta en el amplio catálogo de derechos y principios que la CDN reconoce. Al respecto cabe aclarar que la Convención reconoce que los niños son titulares tanto de

[106] SALINAS, op.cit., p. 20.
[107] SIMON, op.cit., p. 126.
[108] Art. 24.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño.- 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud; c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.
[109] Artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.- Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.
[110] *Cfr*. SIMON, op.cit., p. 132.

los denominados derechos civiles y políticos [111] como de aquellos de carácter económico, social y cultural [112]. Esto refuerza la idea de interdependencia y de indivisibilidad en materia de derechos humanos, así como convierte a la CDN en un instrumento que al agrupar ambas categorías de derechos en un solo documento, relativiza y supera por completo la división que existiría entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. En este mismo sentido se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, órgano que se creó para vigilar su cumplimiento, el cual ha señalado que:

> *No hay ninguna división sencilla o digna de fe de los derechos humanos en general, o de los derechos reconocidos por la Convención en particular, en esas dos categorías de derechos (....) El disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales está indisolublemente unido al disfrute de los derechos civiles y políticos.*[113]

En cuanto al número de ratificaciones de este tratado como otro de los aspectos destacables de la CDN, se ha llegado a decir que la CDN es la primera ley de la Humanidad[114], pues casi todos los países del mundo a excepción de Somalia, Estados Unidos y Timor Oriental lo han ratificado[115]. A esto debe sumársele el hecho de que la CDN es uno de los tratados que menor tiempo demoró en entrar en vigencia (se abrió a la firma el 26 de Enero de 1990, y en Septiembre del mismo año entró en vigor), pues los países no tardaron en ratificarlo, producto del consenso que existía por parte de toda la comunidad internacional de la necesidad de contar con un instrumento que protegiera los derechos de los niños y niñas[116].

Por todos estos aspectos la CDN constituye el tratado más importante en materia de los derechos de los niños.

---

[111] Derecho a un nombre y una nacionalidad (artículo 7); preservación de la identidad (artículo 8); respeto a la opinión del niño (artículo 12); libertad de expresión (artículo 13); el acceso a la información pertinente (artículo 17); la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14); libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (artículo 15); la protección de la vida privada (artículo 16); el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 37.a); y, derecho a la cultura, lengua y tradiciones de los niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o poblaciones indígenas.

[112] Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (artículo 6), derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), derecho a beneficiarse de la seguridad social (artículo 25), derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 27), derecho a la educación (artículo 28), derecho al descanso y al esparcimiento (artículo 31).

[113] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General Nº 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44),* (CRC/GC/2003/5), párr. 6.

[114] *Cfr*. GARCÍA, op.cit., p. 51.

[115] BELOFF, Mary, "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos vs. derechos en situación irregular*", Justicia y Derechos del Niño*, Mary Beloff, Miguel Cillero, Julio Cortés y Jaime Couso (Edit.), Santiago de Chile, 1999, pp. 1-2.

[116] *Cfr*. SIMON, op.cit., pp. 62-63.

No obstante lo antes mencionado, la Convención sobre los derechos de los niños, enfrenta un problema en relación a la exigibilidad de los derechos en ella consagrados. Este problema consiste en que "*el sistema de control que prevé la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño no permite que se pueda exigir a los estados que observen eficazmente los derechos que este instrumento reconoce*."[117] Al igual que ocurrió con el PIDESC cuando este entró en vigor, la CDN solamente prevé la presentación de informes periódicos como método por el cual supervisar el cumplimiento del Pacto.

Frente a esta debilidad el panorama es el siguiente. Por una parte, las Constituciones han avanzado hacia el reconocimiento de la aplicabilidad directa de los derechos humanos consagrados dentro de los tratados internacionales. En el caso ecuatoriano a partir de la Constitución de 2008 se reconoce que: "*Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.*"[118] En base a esta disposición se establece que los derechos pueden ser aplicados sin necesidad de reglamentación alguna y por tanto su exigibilidad de alguna manera estaría garantizada.

En caso de que lo anterior no fuera suficiente, debe tomarse en cuenta que la CDN, al igual que otros instrumentos de derechos humanos de alcance general como la Convención Americana de Derechos Humanos y el PIDESC, forma parte del corpus juris[119] en materia de los derechos de la infancia. Esto determina que los derechos humanos de los niños reconocidos dentro de la CDN puedan ser interpretados a la luz del artículo 19 de la CADH[120] o al artículo 10 del PIDESC. De esta manera, a través de los mecanismos que estos dos convenios establecen, pueden exigirse a los órganos que supervisan el cumplimiento de estos tratados[121] la reparación que corresponda por la violación a uno de los derechos originalmente consagrados en la CDN.

---

[117] SIMON, op.cit., pp. 62-63.
[118] Artículo 11.3 de la Constitución de la República del Ecuador.
[119] NB. Dentro de este apartado, el término corpus juris se emplea para referirse al conjunto de normas fundamentales que se encuentran vinculadas con el fin de garantizar los derechos humanos de las niñas y niños. En: COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes* (OEA/Ser.L/V/II.135), 5 de agosto de 2009, párr. 21.
120 Artículo 19. Derechos del Niño.- Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.
[121] NB. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José crea dos órganos específicos de control: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los estados tienen que declarar expresamente que reconocen la competencia de la Corte para que ésta pueda pronunciarse sobre la violación a uno de los derechos consagrados en el Pacto de San José.

1.2.3. Los documentos del *soft law*

A fin de realizar una adecuada interpretación de las disposiciones recogidas dentro de los tratados de derechos humanos, se ha dicho que debe tomarse en cuenta todos aquellos instrumentos que hacen parte del corpus juris del derecho internacional de los derechos humanos.

El PIDESC y la CDN son dos de los instrumentos internacionales que mejor desarrollan y garantizan los derechos sociales de los niños, entre ellos su derecho a una alimentación adecuada. No obstante, en el marco de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[122] y de acuerdo a la tesis de la interpretación evolutiva de los tratados, los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. [123] En base a esto, y dado que tanto la CDN como el PIDESC tienen algunos años desde que fueron aprobados y ratificados, una adecuada interpretación de estos tratados podría requerir que sus disposiciones sean revisadas a la luz de otros instrumentos de derechos humanos que amplíen el contenido de las disposiciones en ellos reconocidos.

En relación a lo anterior, cabe destacar que los instrumentos que hacen parte del corpus juris en materia de derechos de la infancia, son de contenido y efectos jurídicos variados. En base a esta premisa, y de acuerdo a las categorías en las que pueden clasificarse, tenemos que ellos consisten en: i) Observaciones Generales, ii) directrices y principios; iii) conferencias y iv) resoluciones e informes de relatores así como de organizaciones cuyo mandato guarda relación con la satisfacción de este derecho.

---

[122] NB. Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado: b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones: b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado: c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

[123] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99, 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, *supra* nota 51, párr. 193.

Como fue señalado, todos tienen en común que pertenecen al soft law.

> *El soft law se refiere a todos aquellos instrumentos o disposiciones de carácter no vinculante que interpretan o informan nuestro entendimiento acerca de las normas de carácter vinculante. En este sentido las normas que pertenecen al soft law se caracterizan porque tienen efectos legales en la medida en que ellas estipulan cómo los estados deben actuar para que su comportamiento se encuentre alineado o acorde a las normas de carácter obligatorio. Además dado que los estados muchas veces pueden tener percepciones diferentes de cómo cumplir con las obligaciones estipuladas en las normas de carácter vinculante, las normas del soft law pueden generar expectativas respecto a cuál es la forma apropiada de implementar estas obligaciones que poseen los estados*.[124]

En base a esta definición, usaremos las normas de soft law que existen en materia del derecho a la alimentación por dos motivos. En primer lugar, porque se ha demostrado que las normas de soft law facilitan a los estados adaptar su comportamiento a las obligaciones que subyacen dentro de los tratados y convenciones; en segundo lugar, porque muchas de estas normas modifican y modulan aquellas disposiciones que se aprobaron años atrás dentro de los convenios y tratados (en nuestro caso, el PIDESC y la CDN), haciéndolas compatibles con la realidad existente hoy en día.

La cooperación entre los Estados es difícil de lograr cuando corresponde acordar el cumplimiento de obligaciones internacionales contenidas en tratados internacionales. Por el contrario, las normas de soft law tienden a facilitar la cooperación en la medida en que focalizan aquellos aspectos del cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los convenios y tratados y que por su vaguedad o abstracción podrían quedar libres a la interpretación de cada estado[125]. Las Observaciones Generales tanto del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como del Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, han contribuido a que los Estados puedan ponerse de acuerdo respecto del contenido mínimo de muchos derechos, entre ellos el derecho a la alimentación.

Al respecto, y en lo que corresponde a las Observaciones Generales, su valor jurídico radica en que son documentos que *"contribuyen a esclarecer el sentido de algunos derechos pues fijan su contenido normativo y además desarrollan las correspondientes obligaciones para*

[124] GUZMAN, Andrew y Timothy L. Meyer, *International soft law*, http://jla.oxfordjournals.org, Acceso: 11, noviembre, 2012, párr. 82.
[125] Ibíd.,párr. 45.

los Estados."[126] Además de ello, y de acuerdo a lo que ampliamente han desarrollado autores como Christian Courtis y Victor Abramovich, las Observaciones Generales son producto de la labor interpretativa de en este caso órganos como el CESCR y el CRC. Para estos autores, la existencia de este tipo de documentos y la labor de órganos como el CESCR, adquieren una gran relevancia en la medida en que ellos han sido una alternativa para contrarrestar la vaguedad y la ambigüedad con la que están redactadas las obligaciones que los Estados tienen que cumplir, en función de garantizar los derechos sociales. Lo que es más, para estos autores, las Observaciones Generales, específicamente aquellas que han sido dictadas por el CESCR constituyen un esfuerzo por "*… definir con mayor precisión las principales obligaciones de los Estados en relación al Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y la sustancia de los derechos económicos, sociales y culturales...*"[127]

Junto con ello, cabe señalar que las Observaciones tienen un carácter vinculante directo para los Estados, pues como ha sido señalado "*… en tanto el PIDESC es un tratado, están obligados de acuerdo a lo que dispone el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969) a interpretar sus normas de buena fe, tomando en consideración su objeto y fin...."*[128] Entonces, dado que el CESCR ha orientado sus Observaciones a facilitar el contenido de los derechos sociales y el alcance de las obligaciones que los Estados deben observar en virtud de aquellos, hacer caso omiso de lo que ellas disponen implicaría desconocer el Pacto como tal.

Asimismo y considerando la reciente entrada en vigor del Protocolo Facultativo del PIDESC, podría entenderse que las Observaciones del CESCR adquieren un valor preponderante para determinar cuándo un Estado ha incumplido con la garantía de un derecho de aquellos consagrados en el PIDESC.

Así, el Comité DESC en su Observación General Nº12[129], adoptada en mayo de 1990, estableció que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada

---

[126] *Cfr.* ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales como derechos *exigibles*, op.cit., pp. 67 y 68.

[127] Ibíd., p. 68.

[128] Ibíd., p. 71.

[129] NB. La Observación General Nº12 se encuentra sustancialmente vinculada a los informes del relator especial para el derecho a la alimentación, nombrado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asbjørn Eide. Eide presentó el primer documento en 1987. Posteriormente, dado que la Cumbre Mundial sobre Alimentación, reunida en noviembre de 1996, fijó en su objetivo 7.4, que había que definir el derecho a la alimentación, se le encargó realizar otro estudio actualizado. El 29 de junio de 1998, Eide presentó los primeros resultados de este

comprende, entre otros elementos, la disponibilidad y la accesibilidad a alimentos inocuos y nutritivamente adecuados y destacó que éstos últimos así como los regímenes de alimentación deben garantizarse a las generaciones presentes y futuras[130].

De la misma manera, existen documentos en el ámbito de los derechos sociales como las Directrices de Maastricht y los Principios de Limburgo que pueden ayudar en la implementación del derecho a una alimentación adecuada. Si bien no constituyen una fuente jurídica autónoma obligatoria, son un importante esfuerzo por facilitar a los estados un marco general al cual deben ceñirse a fin de poder satisfacer los derechos sociales.

Por otro lado, a través de las normas de soft law se puede modificar unilateralmente las disposiciones vinculantes de tratados. El derecho a la alimentación ha sido objeto de muchas cumbres y debates en los cuales se ha ampliado su contenido. Las Directrices Voluntarias de la FAO para apoyar la realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, fueron publicadas después de que en el PIDESC se reconociera el derecho a una alimentación adecuada. Específicamente las directrices voluntarias de la FAO fueron adoptadas en base a la labor de un grupo de trabajo intergubernamental en noviembre de 2004. El gran mérito de este documento es que las directrices en él contenidas pretenden combinar, reforzándose mutuamente, instrumentos legales y procedimientos con estrategias y políticas de desarrollo destinadas a la realización del derecho a una alimentación adecuada. Asimismo, este documento es de especial importancia si se considera que es el primer documento para la implementación de un derecho económico, social y cultural pues desarrolla desde un enfoque práctico la realización del derecho a la alimentación[131].

---

estudio. Con posterioridad, el 28 de junio de 1998, ofreció el informe definitivo. Finalmente, la Observación General núm. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del PIDESC), se aprobó el 12 de mayo de 1999, por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/1999/5, CESCR) en base al trabajo que hasta entonces había desarrollado Eide. Fuente: AÑÓN, op.cit., p. 111.

[130] *Cfr*. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del PIDESC)*, Párr. 8.

[131] *Cfr*. CONSEJO DE LA ORGANZIACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Directrices Voluntarias de la FAO para apoyar la realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*, 24 de noviembre de 2004, p. 25

Las conferencias y las cumbres también son un esfuerzo importante por innovar aquellas disposiciones convencionales que fueron aprobadas algún tiempo atrás. Entre las conferencias más importantes en materia del derecho a la alimentación se encuentran: la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974, la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990; la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Conferencia de Río); la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; la Conferencia sobre la Población y Desarrollo de 1994 y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma, en 1996.[132]

Por último, sobre esta categoría de documentos vale la pena tener presente que:

> *Las Conferencias son espacios en donde se discuten y recrean los contenidos de las convenciones internacionales y, por tanto, en ellas se produce un proceso de interpretación que puede considerarse de tipo jurisprudencial, el cual es útil para leer, entender y cumplir las normas internacionales de conformidad con los principios generales y con la justicia*[133]

En cuanto a los informes y resoluciones de los actores no estatales, los informes de los relatores especiales de Naciones Unidas han contribuido a clarificar el contenido del derecho a la alimentación. Los relatores son expertos independientes que forman parte de los "procedimientos especiales de Naciones Unidas", los cuales consisten en "*mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente, o bien a situaciones concretas en los países, o a cuestiones temáticas en todo el mundo*"[134]. En el marco de los procedimientos especiales de Naciones Unidas, existen relatores encargados de temas como la alimentación, la extrema pobreza y los derechos humanos, la educación, el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, las minorías y los derechos de los pueblos indígenas. Los titulares de estas relatorías tienen en común la función que desempeñan, la cual consiste en "*supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial*"[135].

> *La importancia de referirnos a los informes de los relatores antes señalados reside en que éstos últimos en su calidad de expertos independientes y objetivos, son capaces de monitorear y*

[132] AÑÓN, op.cit., p. 110.
[133] SALINAS, op.cit., pp. 36-37.
[134] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm, Acceso: 08/enero/2013, 11:48
[135] Id.

> *responder rápidamente a las situaciones y alegaciones de violaciones en contra de individuos o grupos que se estén ocurriendo en cualquier lugar en el mundo…*[136].

Por otra parte, el *Código Internacional de Conducta del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada*[137] también puede contribuir a definir el contenido del derecho a la alimentación. Dicho código surgió del compromiso de la sociedad civil, concretamente de organizaciones no gubernamentales, que pusieron todo su esfuerzo en una tarea de sensibilización y puesta en práctica del derecho a la alimentación, y es otro de los documentos a los cuales haremos referencia.

1.2.4. La jurisprudencia

Dentro del derecho del Common Law se encuentra la jurisprudencia de los tribunales. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, reconoce a la jurisprudencia como una de las fuentes auxiliares del Derecho Internacional Público[138]. En el presente estudio se hará referencia a las decisiones judiciales de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, y de tribunales nacionales de diversos países, a fin de obtener una interpretación de las normas de derechos humanos consagradas en los tratados e instrumentos referenciados.

> *Hoy en día una tendencia que se puede observar últimamente en todos los continentes es el creciente activismo judicial en materia del derecho a la alimentación. La Corte Suprema de la India, en el contexto del más amplio ejercicio decisorio sobre el derecho a la alimentación que haya tenido lugar en el mundo, emitió más de un centenar de órdenes judiciales en relación con este derecho. Por otra parte, algunas intervenciones de las cortes de Sudáfrica, Argentina y Colombia, constituyen también claros ejemplos de activismo judicial en el ámbito de los DESC.*[139]

---

[136] AMNISTÍA INTERNACIONAL, *United Nations Special Procedures: Building on a Cornerstone of Human Rights Protection*,http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR40/017/2005/en/6eb62332-d4cc-11dd-8a23-d58a49c0d652/ior400172005en.html#6.7.%20COMPILATION%20OF%20RECOMMENDATIONS|outline, p. 3, Acceso: 23, diciembre, 2012, Hora: 17h00.

[137] NB. Este Código fue elaborado por FIAN Internacional (*Food First International and Action Network)*, *International Human Rights Organization for the Right to Feed Oneself*, WANAHR *(World Alliance for Nutrition and Human Rights)* y el *Institute Jaques Maritain International.* Este Código parte del presupuesto de que el derecho a una alimentación adecuada está suficientemente reconocido como derecho humano fundamental pero precisa el desarrollo de las medidas adecuadas para su implementación. De ahí que el Código se proponga "clarificar el contenido del derecho y las responsabilidades de los actores implicados en asegurar su plena realización". Sus destinatarios son pues los Estados actores responsables de asegurar este derecho. En: AÑON, op.cit., p. 113.

[138] Art. 38 num 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.- La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho….

[139] PATNAIK, Biraj, "La implementación de decisiones judiciales sobre el derecho a la alimentación: un análisis", *Reivindicando los derechos humanos, el desafío de la rendición de cuentas*, Anne Bellows *et. al.* (Edit.), Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, Alemania, 2011, pp. 32 y 33.

En lo que respecta a los fallos de las Cortes Interamericana y Europea de Derechos Humanos, dentro de éstos se encuentran importantes estándares en materia del derecho a una alimentación adecuada.

> *Los estándares que constan en los fallos de estos tribunales tienen en común que proyectan a los estados -independientemente de si ellos han reconocido la jurisdicción contenciosa de los tribunales- a lo que las normas jurídicas contenidas en tratados y convenios disponen respecto a las obligaciones que éstos poseen en materia del derecho a la alimentación. A menudo las obligaciones que constan en los tratados de derechos humanos son abstractas, por lo que las cortes de derechos humanos han definido el contenido de estas obligaciones a través de un análisis contextualizado de su aplicación*.[140]

Por otro lado también en este punto se debe señalar que "*una tendencia que también va en aumento es la intervención de órganos cuasi-judiciales para supervisar y garantizar la justiciabilidad del derecho a la alimentación*"[141].

1.3 Las obligaciones de los Estados en materia de los derechos económicos, sociales y culturales

1.3.1 La estructura de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos

De acuerdo a Víctor Abramovich y Christian Courtis, la estructura de los derechos civiles y políticos y de los derechos de carácter social es similar. Dichos autores sostienen que ambas categorías de derechos comportan obligaciones positivas y negativas y que no existen diferencias sustanciales entre las obligaciones que estos derechos conllevan.

Tradicionalmente se había tenido como una verdad incuestionable que los derechos civiles y políticos generaban *exclusivamente* obligaciones negativas o de abstención, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales generaban obligaciones positivas. En contraste con lo anterior, de un análisis más detenido de las obligaciones que cada categoría de derechos comportan, Abramovich y Courtis han concluido que ambas categorías de derechos demandan el cumplimiento de obligaciones positivas y negativas, y que no existen diferencias sustanciales entre ambas clases de derechos, sino únicamente de grado, como se explica más adelante.

[140] GUZMAN, Andrew y Timothy L. Meyer, op.cit., párr. 44.
[141] PATNAIK, op.cit., p. 33.

Contrario a lo que se pensaba, los referidos autores han señalado:

> *Los derechos civiles no se agotan en obligaciones de abstención por parte del Estado: exigen conductas positivas, tales como la reglamentación –destinada a definir el alcance y las restricciones de los derechos-, la actividad administrativa de regulación […] la protección frente a las interferencias ilícitas del propio Estado y de otros particulares por parte del Poder Judicial en caso de vulneración […] En sentido simétrico, los derechos sociales tampoco se agotan en obligaciones positivas: al igual que en el caso de los derechos civiles, cuando los titulares hayan ya accedido al bien que constituye el objeto de esos derechos –salud, vivienda, educación, seguridad social- el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar conductas que lo afecten*.[142]

Lo dicho en el párrafo anterior nos lleva al siguiente argumento, consistente en que no existen derechos que comporten exclusivamente obligaciones negativas u obligaciones positivas. Al respecto, lo que ocurre con ciertos derechos sociales, es que en su caso las obligaciones positivas que de ellos se derivan son más evidentes que aquellas de carácter negativo. Por momentos esto último haría pensar que, en el caso de estos derechos, solo existen obligaciones de tipo positivo cuando lo que ocurre es que existen diferencias de grado entre las obligaciones positivas y negativas. Esto quiere decir que en el caso de los derechos sociales, cobran un mayor grado de importancia las obligaciones positivas en relación a las negativas, esto debido a que las primeras están vinculadas con el *contenido mismo* de esta categoría de derechos, caracterizados por exigir prestaciones y acciones de hacer por parte del Estado. No obstante y como quedó explicado en el párrafo anterior, la existencia concomitante de obligaciones positivas y negativas es común a los derechos sociales y a los derechos civiles.

La estructura que se ha descrito, y que como se explicó es inherente tanto a los derechos civiles y políticos como a aquellos de carácter social, refuerza la unidad entre estas categorías de derechos.

1.3.2 El esquema de niveles de obligaciones común a todos los derechos humanos.

Existe un esquema de obligaciones que es común tanto para los derechos civiles y políticos como para aquellos de orden económico, social y cultural. Fried van Hoff y Asbjørn Eide, propusieron este esquema de obligaciones estatales, que da contenido e

[142] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, "Apuntes sobre la exigibilidad de los derechos sociales", *Derechos Sociales: Instrucciones de uso.* Comps. Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, Fontanamara, México, 2003, p. 57.

identifica cada derecho, independientemente de su adscripción a la categoría de derechos civiles y políticos o a la de los derechos económicos sociales y culturales.

De acuerdo a este esquema de obligaciones, existirían cuatro tipos de obligaciones: **i)** obligaciones de respetar; **ii)** obligaciones de proteger; **iii)** obligaciones de garantizar y **iv)** obligaciones de promover el derecho en cuestión.

> *Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien*[143]**.**

Estos niveles de obligaciones pueden ser tres si se resumen en obligaciones de realización aquellas que son de promoción y garantía. Sumado a esto, este esquema de obligaciones plantea la existencia tanto de obligaciones positivas y negativas que, como se explicó, pueden encontrarse en las dos categorías de derechos a las que se ha hecho mención.

De este esquema de obligaciones comunes se deriva un aspecto adicional: la inmediatez con la que puede exigirse su aplicación. En términos generales, en el caso de los derechos sociales, las obligaciones de respeto y protección son obligaciones de cumplimiento inmediato mientras que aquellas de realización son de cumplimiento progresivo. Sin embargo, como se verá más adelante, existirían algunas obligaciones de realización, que estarían comprendidas dentro de aquellas de cumplimiento inmediato. Esto atiende básicamente a que

> *Cuando el Pacto habla de «adoptar medidas», si bien reconoce que la total efectividad de los derechos puede ser alcanzada en forma paulatina, impone a los Estados la obligación de implementar, en un plazo razonablemente breve a partir de su ratificación, actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de obligaciones*[144]**.**

De esta manera, tendríamos que, por un lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano responsable de interpretar la aplicación de los artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha

[143] *Cfr.* ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit., p. 21.
[144] Ibíd., p. 79.

señalado expresamente que existen varias disposiciones dentro del mencionado instrumento que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole de numerosos sistemas legales nacionales[145]. Por otra parte, y en contraste con lo que ha sido señalado, el CESCR ha reconocido que existe una "*… gradualidad en la realización progresiva que se circunscribe a las obligaciones directamente condicionadas por la existencia o no de recursos para su realización plena.*"[146]

1.3.3 Las obligaciones de los Estados en materia de los derechos económicos, sociales y culturales.

Las obligaciones inherentes a los derechos económicos, sociales y culturales son: *la obligación de adoptar medidas inmediatas; la obligación de progresividad y prohibición de regresividad y, por último, la obligación de garantizar niveles esenciales de derechos*[147]. De inmediato, nos referiremos a cada una de ellas.

1.3.3.1 Obligación de tomar medidas inmediatas

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados "*se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto*."

[145] NB. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido en su Observación General Nº 3 (1990), "La índole de las obligaciones de los Estados Parte" lo que sigue: "*En particular, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato.*" Asimismo, dentro de este mismo documento, el Comité ha dicho que entre las disposiciones que serían de aplicación inmediata se encuentra aquella por la que los Estados se comprometen a garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán "sin discriminación". Otras de las disposiciones que el Comité señaló que cabría considerar de aplicación inmediata son las siguientes: asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del PIDESC), el derecho a un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor (artículo 7 literal a) inciso i)), derechos sindicales (artículo 8 del PIDESC), Derecho adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición (artículo 10 párrafo 3), el derecho a la enseñanza primaria obligatoria (artículo 13 párrafo 2 literal a)), el derecho a respetar la voluntad de los padres y a nada de lo dispuesto en el artículo sea interpretado de una manera restrictiva (artículo 13 párrafo 3 y párrafo 4), así como el derecho a beneficiarse de una producción científica (artículo 15).

[146] PARRA, Oscar, "El contenido esencial del derecho a la salud y la prohibición de regresividad", *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales"*, Christian Courtis (comp.), Buenos Aires, Del Puerto, 2006, p. 67.

[146] Id.

[147] *Cfr.* ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit., p.79.

En relación al artículo antes referido, de acuerdo a la Observación General Nº 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si bien el logro de la plena efectividad de los derechos puede ser realizada progresivamente, existen obligaciones con efecto inmediato, entre las cuales se encuentran: 1) la de garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación (art.2.2 PIDESC) y 2) y la de adoptar medidas (art. 2.1, 1 PIDESC), compromiso que no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración[148].

En relación a este artículo, el Comité ha dicho, por un lado, que la adopción de medidas por parte de los estados se encuentra asociada a la realización de actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de las obligaciones[149], mientras que por otro, ha recalcado que "*… la adopción de medidas legislativas, como se prevé concretamente en el Pacto, no agota por sí misma las obligaciones de los Estados Partes. Al contrario, se debe dar a la frase por todos los medios apropiados su significado pleno y natural*."[150]

En adición a lo antes mencionado, el Comité en su Observación General Nº3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, básicamente ha establecido que, a fin de dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 2 del Pacto, les corresponde a los Estados encaminar sus esfuerzos y tomar acciones en lo referente: a) la adecuación del marco legal; b) el relevamiento de información, vigilancia efectiva y formulación de un plan y c) la provisión de recursos efectivos[151]. Adicionalmente, dentro dicho documento también se ha especificado que "*Otras medidas que también cabe considerar 'apropiadas' a los fines del párrafo 1 del artículo 2 incluyen, pero no agotan, las de carácter administrativo, financiero, educacional y social*."[152]

a) Adecuación del marco legal

En cuanto a la adecuación del marco legal procederemos a establecer cuáles son los matices que adquiere esta obligación a partir de dos compromisos que se derivan

[148] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General Nº 3, *Observación General Nro. 3 sobre la "índole de las obligaciones de los estados Partes*", (E/1991/23), párr. 9.
[149] Ibíd., párr. 2.
[150] Id.
[151] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit., p. 80.
[152] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General Nº 3, *Observación General Nro. 3 sobre la "índole de las obligaciones de los estados Partes*", (E/1991/23), párr.2.

para los Estados: el primero consistente en derogar aquellas normas que sean incompatibles con el articulado que garantiza los derechos humanos, el segundo consistente en la implementación de aquellas normas que promueven la garantía de los derechos.

Tabla Nº 1

Sistematización de las obligaciones que poseen en los estados en materia de adecuar el marco legal

Derogación	Implementación
Eliminación de aquellas normas jurídicas que resultan manifiestamente contrarias a las obligaciones de los Estados.	Provisión de recursos judiciales efectivos contra cualquier forma de discriminación en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. (Principios de Limburgo, principio 35; Principios de Maastricht, principio 22)
Eliminación de las disposiciones que puedan entrañar alguna forma de discriminación de iure o de facto, debiendo derogar o eliminar sin demora cualquier norma, regulación o práctica discriminatoria que afecten el goce del os derechos económicos, sociales y culturales. (Principios de Limburgo, principio 37; Principios de Maastricht, principios 11, 12 y 14 b)	Sancionar normas que protejan a las personas que integran grupos que resulten vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales.
	Los estados deben disponer medidas apropiadas para que las personas individuales o los grupos agraviados dispongan de medios de reparación, y de recursos, y que deben establecerse mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos. (Observación General Nº 9, punto 2)

Elaboración propia

b) El relevamiento de información, vigilancia efectiva y formulación de un plan o de una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos.

La producción de información es un presupuesto para poder supervisar el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales[153]. Pero, ¿Qué tipo de información es la que se requiere para poder cumplir de manera eficiente con esta función de supervisión a la que hemos hecho referencia? La respuesta a esta cuestión podría resolverse de una manera sencilla si se recurre a la forma en la que usualmente se expresa la información relativa al goce y satisfacción de los derechos. Es decir, el tipo de información que se necesitaría debería ser de tipo cualitativo y cuantitativo. Pero además de ello, aquella debería dar cuenta de los diferentes aspectos que supone la satisfacción de un derecho, pues es por todos aceptado que no basta con el reconocimiento formal de un derecho, sino que hace falta que éste sea incorporado dentro de los programas y planes de los Estados.

En relación con lo anterior, se puede señalar que los indicadores serían el vehículo a través del cual se puede dar cuenta de este tipo de información que se precisa para conocer el grado de satisfacción de un derecho. Esto a su vez se debería al hecho de que "*los indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos y se basan en metodologías de recopilación de datos objetivos y fiables."*[154] De hecho, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas (ACNUDH) ha recomendado la utilización de indicadores al señalar que *"... los Estados deben usar indicadores y valores de referencia para garantizar la efectividad y la vigilancia de los derechos humanos."*[155] *e* incluso ha establecido que:

> *La pretensión de medir los derechos humanos está inspirada en la idea de que se necesita información apropiada, por ejemplo en forma de estadísticas, indicadores o incluso índices, para poder realizar un análisis de la situación, informar las políticas públicas, hacer un seguimiento de los avances realizados y medir el desempeño y los efectos generales*[156].

[153] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles,* p. 83 y 84.
[154] *Cfr.* ALTA COMISIONADA DE LA NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMNAOS, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2011/90), 26 de abril de 2011, párr. 2 y 3.
[155] Id.
[156] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación,* s/a, p. 1.

Por último, en cuanto a la formulación de un plan de acción, dentro de su Observación General Nº 1, el Comité DESC ha dicho que ésta es una obligación extensible, como medida inmediata, a todos los derechos consagrados en el Pacto.

c) Provisión de recursos efectivos

De acuerdo al Comité DESC, los Estados tienen la obligación de brindar recursos judiciales y otros recursos efectivos. La garantía de un recurso efectivo por parte de los Estados, de acuerdo a lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "*…constituye uno del los pilares básicos del Estado de derecho en una sociedad democrática*"[157]. A su vez la Corte ha sostenido en su Opinión Consultiva OC-9/87 que, para que un recurso sea efectivo "*se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla*"[158]

El Comité DESC en su Observación General Nº9 estableció que cuando un derecho reconocido en el Pacto no se pueda ejercer plenamente sin una intervención del Poder Judicial, es necesario establecer recursos judiciales y que, aunque sea necesario tener en cuenta la particularidad de cada sistema jurídico, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas por lo menos algunas dimensiones significativas de justiciabilidad. A través de esto el Comité dejó zanjada cualquier duda respecto a si los derechos sociales y no solamente los derechos civiles y políticos requerían de recursos efectivos para exigir su vigencia, en caso de que hubiesen sido vulnerados.

Lo dicho debe interpretarse conjuntamente con lo que fue manifestado antes respecto a que los Estados tienen la obligación de disponer de garantías legales y judiciales en el caso de la vulneración de un derecho social, a fin de que las víctimas puedan reclamar y obtener una reparación adecuada.

---

[157] CORTE INTERNAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82

[158] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 245; Corte IDH, *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos),* Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

1.3.3.2 Obligación de progresividad y prohibición de regresividad

Desde un enfoque conceptual, la noción de progresividad, implica el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto supone una cierta gradualidad, así como la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.[159] Por su parte, la obligación de no regresividad consiste en "*la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien cada mejora progresiva*"[160].

Estas obligaciones se encuentran reconocidas en diversos instrumentos de derechos humanos como en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 1 del Protocolo de San Salvador.

En cuanto a la prohibición de regresividad que rige en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es preciso distinguir entre las dos nociones de regresividad que existen. Al respecto cabe decir que por la primera, *"… es posible aplicar la noción de regresividad a los resultados de una política pública (regresividad de resultados)"*[161] en cuanto a la segunda noción, ésta *"… puede aplicarse a normas jurídicas: es decir, se refiere a la extensión de los derechos concedidos por una norma (regresividad normativa)"*[162]

De la obligación de no regresividad se derivan ciertas obligaciones adicionales. La primera de ellas establece que,

> *en el supuesto de que los estados vayan a adoptar medidas deliberadamente regresivas, les corresponderá realizar la más cuidadosa consideración así como también deberán justificar la adopción de la medida por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone*[163].

La segunda obligación, que podría también considerarse como una condición previa a la adopción de una medida regresiva, se encuentra vinculada con el propósito

---

[159] *Cfr.* COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General Nº 3, *Observación General Nro. 3 sobre la "índole de las obligaciones de los estados Partes*", (E/1991/23), párr. 10. En: ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, p. 93.
[160] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, p. 94.
[161] COURTIS, op.cit., p. 3.
[162] Ibíd., pp. 3- 4.
[163] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General Nº 3, *Observación General Nro. 3 sobre la "índole de las obligaciones de los estados Partes*", (E/1991/23), párr. 9.

que ésta busca. Los Principios de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales como se mencionó anteriormente tienen como finalidad analizar cuál debe ser la forma en que debe implementarse el PIDESC, establecen que la adopción de medidas de carácter regresivo estaría supeditado a que su propósito y efecto sean el de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos más vulnerables.

Para finalizar, es importante tener presente dos ideas que serán desarrolladas con más detenimiento más adelante: la primera hace referencia a que la obligación de no regresividad implica un control agravado al control sustancial o de contenido de la reglamentación de derechos; y la segunda, que opera cuando ya se ha tomado una medida de carácter regresivo, consiste en que se levanta una presunción de invalidez o de inconstitucionalidad, transfiriendo al Estado la carga de la argumentar a favor de la razonabilidad de la medida adoptada, una vez que el demandante ha acreditado que el grado de protección ofrecido por la nueva norma constituye un retroceso con respecto al existente con la norma anterior.

1.3.3.3 Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos

De acuerdo a la doctrina, en materia de derechos sociales, "*Existe una obligación mínima de los Estados de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos."*[164] En otras palabras, los Estados tienen el deber de garantizar la vigencia de los aspectos de carácter básico de los derechos sociales.

> *Respecto de estos que han sido definidos como elementos esenciales, el CESCR, en su Observación General Nº 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, estableció que éstos reúnen las principales preocupaciones para la garantía de un derecho como derecho humano fundamental. Por lo tanto y como ha sido interpretado, se entiende que la noción de 'elementos esenciales' sirve para aludir a las garantías centrales que constituyen un determinado derecho*.[165]

De esta manera, y en un esfuerzo por fijar cuáles son los elementos básicos de los derechos sociales consagrados en el PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho referencia a la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad como aquellos aspectos básicos que los Estado deben

[164] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op.cit., p.89.
[165] *Cfr.* PARRA, op.cit., p. 58.

garantizar en cualquier circunstancia.[166] La disponibilidad en términos generales, se encontraría relacionada con la presencia de los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de un derecho. La accesibilidad por su parte, se referiría al acceso físico y económico, libre de todo tipo de discriminación, a dichos bienes y servicios. En cuanto a la aceptabilidad, esta se encontraría relacionada con la adopción por parte de los Estados de medidas adecuadas que tengan en cuenta las personas y comunidades a quienes se encuentran dirigidas. Por último, en cuanto a la calidad, esta tendría relación con el buen estado que deben acreditar los bienes necesarios para la satisfacción de un derecho y la superioridad que debe tenerse presente en la prestación de los servicios.

El CESCR ha desarrollado con mayor profundidad los aspectos que hacen parte de los elementos esenciales dentro de sus Observaciones Generales. Así, dentro de la Observación General Nº 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, el Comité ha indicado que su contenido básico consiste, por un lado, en la *disponibilidad* de alimentos en cantidad y *calidad* suficientes, y dentro de ésta, ha especificado la necesidad de que dichos alimentos sean culturalmente *aceptables*. Asimismo, y refiriéndose a los elementos esenciales del derecho a la alimentación adecuada, el Comité ha hecho alusión a la *accesibilidad física y económica* que debe regir en materia del acceso a los alimentos.

Después de esta corta introducción, a continuación pasaremos a referirnos los aspectos más importantes de la obligación de satisfacer el contenido esencial de los derechos sociales.

a) Instrumentos dónde se hace referencia al contenido esencial de los derechos sociales

De acuerdo al autor Oscar Parra, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos, se encuentra reconocida en un amplio listado de instrumentos de derechos humanos.[167] Todos estos instrumentos, ya sea de manera implícita o expresa, hacen

[166] NB. Además de su Observación General Nº 14 sobre el disfrute del más alto nivel de salud, el Comité ha hecho referencia a estos cuatro elementos esenciales, dentro de la Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua, así como dentro de la Observación General Nº 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y en su Observación General Nº 13 sobre el derecho a la educación.

[167] NB. Entre los instrumentos en los que se hace referencia a esta obligación, se encuentran los Principios de Limburgo sobre la Implementación del PIDESC (Principio 25), las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales (Principio 9), la Observación General Nº 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (párrafo 10), la Convención Americana sobre derechos Humanos (artículo 26) y el

énfasis en la existencia de obligaciones mínimas que los Estados deben cumplir en orden del lograr el desarrollo progresivo de los derechos sociales. Por ejemplo, la Observación General Nº 3 del CESCR sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes así como las Directrices de Maastricht, explican casi de manera similar en qué consiste esta obligación y las consecuencias que acarrea para los Estados su falta de cumplimiento. Estos documentos coinciden al señalar que:

> *Se produce una violación del Pacto (Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) cuando un Estado no cumple con lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha calificado de 'obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto'. Estas obligaciones mínimas existen independientemente de los recursos de que disponga el país interesado o de cualesquiera otros factores y dificultades*[168].

En el caso del Protocolo de San Salvador, el cual se encuadra dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos, la obligación de garantizar niveles esenciales cobra particular importancia. En el marco de este documento, "*En junio de 2005, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó las 'Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador'."*[169] Como fue manifestado anteriormente cuando hicimos referencia a la supervisión el grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los informes que los Estados deben presentar con motivo de explicar las medidas que han sido adoptadas para alcanzar la garantía de los derechos humanos, se convierten en un mecanismo que hace posible esta supervisión.

Más aún, de acuerdo a las directrices previstas para la estructuración de este tipo de informes, los Estados tienen la opción de adoptar diversas metodologías para dar cuenta del grado de desarrollo alcanzado en materia de garantizar los derechos sociales. De esta manera, y concretamente, en el caso del Protocolo de San Salvador

---

Protocolo de San Salvador (artículo 1). Los principios de Limburgo mencionan la necesidad de garantizar los derechos de subsistencia mínima de todas las personas. La Observación General Nº 3 del CESCR, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, así como las directrices de Maastricht, hacen referencia a la existencia de unas obligaciones mínimas en materia de garantizar los niveles esenciales de los derechos sociales consagrados en el PIDESC. La Convención Americana y el Protocolo de San Salvador, por su parte, hacen referencia a la obligación de los Estados de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos de carácter social y con ello de manera implícita hacen referencia a garantizar los niveles esenciales esta categoría de derechos.

[168] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2000/13), (Directriz 9).

[169] ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, (GT/PSSI/doc.3/11rev.2), 16 de diciembre de 2011, p. 1.

La Asamblea General consideró que los informes deben estar basados en indicadores que hagan posible el análisis de la progresividad o regresividad en la garantía de los derechos consagrados en el Protocolo, y además señaló que para el diseño de dichos indicadores debía tomarse el contenido esencial como el criterio base[170].

De esta manera, y en lo que atañe al derecho a la alimentación, consagrado en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador, el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo, elaboró el Documento "*Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*". Así, en el marco de este documento, para el caso del derecho a la alimentación se estableció un listado de indicadores de diversos tipos. Entre estos indicadores, se estableció la i) la recepción del derecho, ii) el contexto financiero y compromiso presupuestario, iii) la capacidad estatal, iv) a la igualdad y no discriminación, y v) el acceso a la justicia y al acceso a la información y participación. Estos indicadores si bien más allá de los elementos de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad, pues suponen la incorporación de nuevos elementos, fueron diseñados en base al criterio de que tratándose de derechos sociales, deben garantizarse niveles esenciales.

b) ¿Para qué sirve el contenido esencial de los derechos sociales?

Actualmente, el debate existente se sitúa en torno a "*cómo efectuar monitoreos y cómo 'medir' la realización de los derechos sociales y la reducción de la pobreza desde la perspectiva de los derechos*"[171]. El contenido esencial es una muy acabada propuesta que puede ser empleada para encontrar respuestas al que ha sido definido como el centro del debate. Como se señaló, el contenido esencial hace posible el establecer los aspectos que mínimamente el Estado debe cumplir y en base a ello, ha permitido el establecimiento de metodologías y herramientas técnicas y objetivas que den cuenta a nivel cualitativo y cuantitativo del grado de satisfacción de un determinado derecho.

Como resultado de lo anterior, se ha sugerido que el contenido esencial es un "*Criterio para evaluar la progresividad y no regresividad de las políticas pública y […] el parámetro al que se debe someter toda intervención de los poderes públicos sobre el correspondiente derecho*."[172]

[170] PARRA, op.cit., p. 54.
[171] PARRA, op.cit., p. 54.
[172] Id.

Por último, a los aspectos que ya han sido señalados se puede añadir que la referencia a los elementos esenciales de un derecho, podría servir para el desarrollo de un análisis argumentativo cuyo objetivo se centre en demostrar la violación de los derechos humanos. Esto en la medida en que si lo que se pretende es demostrar cómo el Estado desatendió y no garantizó un derecho humano, el recurrir a sus elementos esenciales, puede ser de utilidad para organizar y estructurar las violaciones que se pretender alegar.

c) ¿Cómo se construye el contenido esencial de los derechos sociales?

Existen diversas teorías sobre el contenido esencial. Entre aquellas que Oscar Parra menciona se encuentra la teoría mixta del contenido esencial, que es aquella en base a la cual el CESCR plantea sus observaciones generales y, consecuentemente, vigila el cumplimiento de los derechos humanos consagrados en el PIDESC.

Al respecto, de acuerdo a la teoría mixta del contenido esencial, la delimitación de elementos esenciales y contenidos inderogables dentro de los derechos permite diferenciar entre un núcleo y la periferia del derecho. Es decir, existe un contenido mínimo esencial (ubicado en el núcleo) y un contenido esencial (ubicado en la periferia del derecho). El primero consistiría en un núcleo inderogable de obligaciones básicas que no pueden ser nunca desconocidas y el segundo en unos elementos esenciales que pueden ser objeto de restricciones siempre que se responda a un juicio estricto de proporcionalidad o de justificación imperiosa[173].

En cuanto a cómo se encuentra estructurado el contenido esencial de los derechos sociales, debemos atender a una premisa básica: "*los niveles básicos deben ser reinterpretados y reconstruidos en contextos concretos, siempre en atención a los desafíos históricos que enfrenta actualmente la realización de un derecho*".[174] Esto se encuentra vinculado a la idea por la que se establece que los estándares que hacen parte del contenido esencial son *"deconstruibles según se generen insumos que ofrezcan mejores elementos para un seguimiento de políticas públicas desde un enfoque de las obligaciones frente a tratados en derechos sociales. "*[175]

[173] *Cfr.* PARRA, op.cit.., pp. 61-63.
[174] Ibíd., p. 56.
[175] Ibíd., p. 63.

Hasta aquí hemos descrito los elementos conceptuales en los cuales basaremos nuestra argumentación jurídica. Ahora lo que corresponde es referirnos al marco fáctico y a los hechos del caso respecto del cual es que realizaremos el análisis jurídico al cual hemos hecho referencia. Para tales fines, en primer lugar, estableceremos algunos aspectos que puedan servir para contextualizar los hechos del caso puntual, y posteriormente nos remitiremos a los hechos como tal.

CAPÍTULO II

LA ELIMINACIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR Y SUS IMPLICACIONES EN EL CASO DE LOS NIÑOS DE LA ESCUELA 27 DE FEBRERO

2.1 Contexto del caso

2.1.1 Las características de la desnutrición infantil en el Ecuador

El hambre y la desnutrición son dos conceptos estrechamente relacionados. El hambre *"... corresponde a una reacción fisiológica que está estrechamente relacionada con la cantidad, calidad, frecuencia y hábitos en el consumo de alimentos y tiene implicaciones en la salud, bienestar y en las capacidades de los individuos para llevar adelante una vida digna y productiva"*[176]. La desnutrición, por su parte, "*Es una forma clínica de hambre provocada por carencias graves y prolongadas de nutrientes: proteínas, energía, vitaminas y minerales*." [177] y *"una de las manifestaciones a las fallas al ejercicio del derecho a una buena alimentación ..."*[178]

La preocupación por parte de la comunidad internacional respecto del hambre y la desnutrición ha llevado al estudio y diseño de estrategias para paliar sus efectos. Estas estrategias han sido planteadas tanto en el área socioeconómica como nutricional y en su desarrollo se han ido incorporando nuevos términos y conceptos para referirse al tema de la desnutrición y el hambre.

Tomando en consideración lo antes señalado, a manera introductoria y antes de referirnos al problema de la desnutrición y el hambre en el Ecuador, haremos alusión a los conceptos que han surgido alrededor de este tema para poder contar con referencias técnicas que nos sirvan para abordar la realidad que enfrenta nuestro país al respecto.

En el año de 1996, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, considerando el gran número de personas sufriendo de hambre en el mundo, los jefes de estado y de gobierno decidieron adoptar el término "seguridad alimentaria"[179] para

[176] CARRANZA, César, *Políticas públicas en alimentación y nutrición: los programas de alimentación social en el Ecuador*¸ ABYA-YALA – Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador), Quito, 2011, p. 16.
[177] ECUADOR, Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Calero, Carla y Andrea Molina, *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador,* Quito, 2010, (presentación).
[178] CARRANZA, op.cit., p. 10.
[179] NB. Anteriormente, ya se hablaba de la "seguridad alimentaria mundial" cuando en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1974, el contexto mundial influyó para que los países pensaran en la seguridad alimentaria mundial como una estrategia a la crisis que se vivía y por la cual las restricciones en la oferta global de alimentos había causado la subida en los precios de estos últimos. En base a la seguridad alimentaria, los Estados se comprometieron

referirse a un nuevo objetivo y compromiso que había sido definido, para hacer frente al problema existente.

> *En virtud de este objetivo, los Estados asumieron el deber de asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.*[180]

En base a este nuevo concepto, el hambre y la desnutrición pasaron a ser consideradas como dos graves amenazas que impedían alcanzar la seguridad alimentaria mundial. Ello entonces motivó a que todos los esfuerzos por garantizar el derecho a la alimentación, se centraran en asegurar la suficiencia de alimentos para todas las personas así como la estabilidad, equidad y sustentabilidad en su producción[181]. En otras palabras, se puso énfasis en hacer crecer la producción mundial de alimentos y la satisfacción del derecho a la alimentación se enfocó meramente como un tema de acceso a los alimentos.

No obstante, casi de manera paralela, "*… representantes de 25 academias científicas se reunieron en la Cumbre de Ciencia Académica, para analizar la situación alimentaria mundial y complementar el enfoque de disponibilidad y accesibilidad de Seguridad Alimentaria vigente, con el enfoque de Nutrición…*"[182] Producto de esta reunión de expertos, surgió el concepto de "seguridad nutricional". De esta manera, se acordó que

> *La Seguridad Nutricional es alcanzada si cada individuo tiene el acceso físico, económico y ambiental a una dieta balanceada que incluye los macro y micro nutrientes necesarios y agua potable segura, sanidad, higiene ambiental, atención primaria de salud y educación para poder llevar una vida saludable y productiva*[183].

La satisfacción del derecho a la alimentación fue enfocada desde dos nuevos ámbitos: la salud y la nutrición. A partir de este nuevo concepto que realzaba la existencia de otros factores además del socioeconómico para referirse al derecho a una alimentación, se incorporó la idea de que la salud de las personas así como la seguridad

---

en hacer crecer la producción mundial de alimentos para enfrentar la carestía y el hambre. Posteriormente, el Banco Mundial hizo referencia a este concepto en la manera en que hoy se conoce. En: MALUF, Renato, *Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y ciudadanía,* CAFOLIS, Quito, 2008, p. 008, pp.63-64.

[180] FAO, *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación,* adoptada en Roma del 13 al 17 de Noviembre de 1996.

[181] *Cfr.* MALUF, op.cit., p. 65.

[182] FAO, Vásquez, Carmen, *La alimentación escolar como oportunidad de aprendizaje infantil,* Perú, s/a, p. 6.

[183] Id.

de los alimentos podían encontrarse relacionados e influenciar sobre el goce del derecho a una alimentación adecuada[184].

> *De este modo, se planteó la idea de que gran parte del sufrimiento que padecen segmentos significativos de la población mundial podían encontrarse relacionados además de la ausencia del alimento, con su mala calidad o por condiciones de vida y de salud que impidan su adecuado aprovechamiento.*[185]

En otras palabras, el concepto "seguridad nutricional" dio paso a una nueva dimensión desde la cual referirse a la reducción del hambre y la malnutrición. Esta dimensión, que se encuentra relacionada con la calidad de los alimentos, la salud y buena nutrición de las personas, se complementa con una primera dimensión asociada al término "seguridad alimentaria" que, por su parte, se refiere a la disponibilidad y acceso de los alimentos.

La seguridad nutricional cuando no es eficazmente observada por los Estados dentro de sus políticas sociales para combatir el hambre, resulta en lo que ha sido denominado como "inseguridad nutricional". En relación con esto que ha sido mencionado, pero desde el enfoque que brindan los derechos de los niños, se ha dicho que la inseguridad nutricional en su caso puede ser el resultado de la enfermedad y de una ingesta alimenticia inadecuada. Adicionalmente se ha dicho que ella puede arrojar una importante información sobre el estado nutricional de la sociedad[186].

Tomando en consideración lo que ha sido mencionado, a continuación nos referiremos a las características de la desnutrición infantil en el Ecuador, así como a la incidencia que este problema social ha tenido en la provincia de Chimborazo y en Palmira. También nos referiremos a la evolución histórica del Programa de Alimentación Escolar (PAE) que es una de las iniciativas diseñadas desde el Estado, justamente para atenuar los impactos negativos provocados por la privación de alimentos o nutrientes entre los niños en edad escolar y preescolar.

---

[184]HADDAD, Lawrence, *et. al., Choice of indicators for food security and nutrition monitoring, Food Policy 19, no. 3*, sin lugar de publicación, 1994, p. 329. En: KENT, George, *Freedom from want: the human right to adequate food*, Georgetown University Press, Washington D.C, 2005, p. 21.

[185] *Cfr*. MALUF, op.cit., p. 64.

[186] *Cfr*. DAMMAN, Siri, "Vulnerabilidad nutricional de los niños indígenas de América: una cuestión de derechos humanos", *Pueblos indígenas y pobreza: enfoques multidisciplinarios,* Alberto D. Cimadamore, Robyn Eversole y John-Andrew McNeish, (Coord.), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2006, pp. 96-97.

En el Ecuador, "*La desnutrición ha sido definida como uno de los nudos críticos de carácter estructural que limita considerablemente el derecho a la alimentación*"[187] y que por lo tanto ha influido en que un gran número de personas se encuentren en una situación de inseguridad nutricional y alimentaria. Aunque el mejoramiento de las condiciones sanitarias del país, ha contribuido a reducir las enfermedades que amenazan el estado general de la salud de la población ecuatoriana, la desnutrición infantil continúa siendo un problema persistente de tipo estructural. Una valoración panorámica de la evolución de la desnutrición infantil en el Ecuador confirma esto.

Al respecto se dice que existen dos momentos importantes en la evolución de la desnutrición infantil que podríamos tomar como referencia para evidenciar que aquella se ha caracterizado por ser un problema prevalente y constante en la niñez ecuatoriana. El primero de estos momentos, tiene lugar de 1946 a 1990. En él se registró un aumento en las afecciones relacionadas con la nutrición y la desnutrición infantil se ubicó como una de las causas del mayor número de muertes entre niños pequeños.[188] Por otro lado, en cuanto al segundo momento, comprendido entre los años 2000 y 2010, si bien en él se registró un descenso en la tasa de desnutrición como causa de muerte, se corroboró que su disminución como enfermedad había sido mínima. Esto se debió a que el indicador de desnutrición en niños menores de cinco años, durante los años 2000, 2004, 2006 y 2010 no había sufrido una gran variación[189].

En lo que respecta a la reducida variación en el índice de desnutrición crónica durante este segundo período de tiempo, ésta ha servido para poder extraer algunas apreciaciones sobre la inseguridad nutricional y alimentaria que existiría entre la población. Al respecto, se ha dicho que la "*lenta evolución favorable del indicador de desnutrición infantil podría estar expresando la baja o mala calidad de los procesos que le dan origen".*[190]Asimismo, y en términos generales, en base a esta visión panorámica de la desnutrición infantil, se ha podido establecer que la preponderancia e incidencia de aquella continúa siendo un problema que aqueja la salud de la infancia ecuatoriana.

[187] NB. Para una revisión más profunda respecto de la desnutrición como un problema de carácter estructural se sugiere revisar la disertación: "Análisis del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación". Ver: Diss., SAMANIEGO, Fanny, *Análisis del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (PANN 2000),* 2006, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Tesis/QU145/Sa42a.
[188] *Cfr.* EQUIPO EDITORIAL OCEANO, *Enciclopedia del Ecuador*, Océano, España, s/a, p. 173.
[189] NB. En el año 2000 la desnutrición crónica en los niños menores de 5 años, correspondía al 30%; en el año 2004, ésta se situó en el 26%; en el año 2006 se mantuvo en el 26%, y finalmente en el año 2010, se redujo tres puntos, situándose en el 23%.
[190] MALUF, op.cit., p.17.

Continuando con la caracterización de la desnutrición en el contexto interno, la literatura especializada ha dicho que la población infantil es uno de los grupos a quienes la desnutrición afecta de manera desigual tanto por su vulnerabilidad como por las graves consecuencias que ella conlleva en su desarrollo fisiológico e intelectual. Al respecto se ha dicho que "*La desnutrición se expresa con especial dureza entre las poblaciones más vulnerables [….] y en particular en niñas y niños pequeños.*"[191] y que *"La más amenazante malnutrición ocurre entre los niños…"*[192]. Para probarlo, existen cifras escalofriantes. Por ejemplo, como fue señalado en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990, "*Cada día mueren 40.000 niños por la malnutrición y diversas enfermedades.*"[193] Mientras que *"Cada año, más de 5 millones de niños en todo el mundo mueren antes de cumplir cinco años por causas asociadas a la malnutrición."*[194]

El caso ecuatoriano no escapa de esta dura realidad. Dentro del estudio denominado "Mapa de la Desnutrición Crónica del Ecuador", se determinó que para el año 2006, "e*n Ecuador 368.541 niños/as menores de cinco años padecían de deficiencia de talla para la edad"*[195] o como veremos más adelante, desnutrición crónica. De la interpretación realizada por el equipo a cargo de dicha investigación, se concluyó que la desnutrición afectaba de manera desproporcionada a ciertos grupos sociales, entre ellos a los niños pequeños[196].

Las implicaciones de la desnutrición en la salud de los niños también denotan la forma desigual en la que éstos últimos se ven afectados por dicha enfermedad. Si bien "*La desnutrición tiene efectos graves sobre el desarrollo y las capacidades de los individuos y consecuencias en el crecimiento físico, desarrollo intelectual y emocional."*[197], en el caso de los niños, se ha dicho que ella "*…tiene consecuencias irreversibles en el desarrollo fisiológico, neurológico y emocional, especialmente en los primeros años de vida…"*[198]. A su vez esta enfermedad *"…les impide a los niños extraer la máxima ventaja de las oportunidades de aprendizaje que brinda la escolarización."*[199]

---

[191] CARRANZA, op.cit., p. 10.
[192] KENT, op.cit. p. 12.
[193] Cumbre Mundial a favor de la Infancia, *www.iin.oea.org/Cursos_a.../Lectura.2.11.pdf*, p. 1, Acceso: 28 mayo 2013, Hora: 20:02.
[194] KENT, op.cit., p. 1.
[195] Ibíd., (introducción).
[196] *Cfr*. Ibíd., p. 8.
[197] CARRANZA, op.cit., p. 28.
[198] *Cfr*. Ibíd., p. 10.
[199] *Cfr*. Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador*,op.cit., (presentación).

> *De esta manera, y dado que la desnutrición disminuye la motivación y la curiosidad limitando su desarrollo mental y cognoscitivo, así como las relaciones de los niños con el medio que les rodea, se ha dicho que ella influye en el éxito que los niños lleguen a tener en la vida adulta y se constituye en uno de los elementos de persistencia de la pobreza poniendo en peligro los recursos humanos en los países pobres*[200].

En relación con lo anterior, en lo concerniente a las consecuencias que la desnutrición tiene en el desarrollo fisiológico de los niños, se ha dicho que ésta "*…se manifiesta especialmente como deficiencias en su crecimiento*"[201]. Por esta razón:

> *Para valorar la presencia de la desnutrición en los niños, lo que se hace es recurrir a las medidas antropométricas (peso, talla), especialmente de los niños y niñas menores, de cinco años. Dichas medidas al ser comparadas con patrones de referencia para edades específicas, reflejan la condición nutricional del individuo o población*[202].

En base a lo anterior, de la relación que surge al comparar las medidas antropométricas, la medicina ha distinguido entre la desnutrición crónica y la desnutrición global[203]. De manera que, "*la relación talla para la edad; refiere al retardo en el crecimiento o desnutrición crónica"* [204] , *"mientras que la desnutrición global se conseguiría comparando el peso para la edad"*[205]. Respecto a la desnutrición crónica, el índice de desnutrición crónica en los niños menores de 5 años ha sido considerado como el indicador que mejor refleja la grave incidencia de este problema en la infancia[206]. Esto se debería básicamente a dos razones:

> *En primer lugar, la desnutrición crónica, refleja la historia del individuo en cuanto a su situación nutricional, o lo que es lo mismo, da cuenta de un proceso acumulativo y degenerativo que se desarrolla en un período largo de tiempo como consecuencia de una inadecuada nutrición*.[207]

En segundo lugar, el porcentaje de niños/as menores de 5 años con indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad, "*es un indicador de resultado de la falta de*

---

[200] *Cfr*. CARRANZA, op.cit., p. 28.
[201] Id.
[202] *Cfr*. CARRANZA, op.cit., p. 24.
[203] NB. La desnutrición aguda, es otro tipo de desnutrición que se obtiene cuando se relacionan las medidas peso-talla. La desnutrición aguda expresa el peso de un niño en función de su estatura y muestra la delgadez extrema en los niños. No permite diferenciar entre un niño demasiado pequeño para su edad (desnutrición crónica) de un niño con estatura normal. En: PRUDHON, Claudine, *Evaluación y tratamiento de la desnutrición en situaciones de emergencia: Manual del tratamiento terapéutico de la desnutrición,* Icaria editorial, Barcelona, 2002, p. 53.
[204] CARRANZA, op.cit., pp. 24-25.
[205] PRUDHON, op.cit., p.53.
[206] NB. De esta manera, entre los indicadores respecto de los cuales los Estados Partes del Protocolo deben informar, en orden a dar cuenta de la garantía del derecho a la alimentación (Art. 12 del Protocolo de San Salvador), se encuentra la tasa de desnutrición infantil (niños y niñas menores de 5 años con algún grado de desnutrición).
[207] CARRANZA, op.cit., p. 25.

acceso a nutrientes y de la calidad de alimentos"[208], pero sobre todo *"uno de los mejores indicadores para identificar la situación de la salud y del bienestar de la niñez, así como del éxito o del fracaso de las políticas públicas"*[209]. Es decir, este indicador combina "*el resultado de la enfermedad y de una ingesta alimenticia inadecuada sobre el crecimiento infantil y determina el estado nutricional de los niños"*[210].

La desnutrición global o emaciación, por su parte, es otro de los indicadores empleados para diagnosticar la desnutrición.

> *Este relaciona el peso del niño con su edad. Sin embargo no permite diferenciar un niño desnutrido de estatura normal con un niño con retraso en el crecimiento pero de peso normal. Tiene la ventaja de mostrar una visión global del estado nutricional de un niño (peso y estatura). Este índice es comúnmente utilizado en políticas nacionales de salud para realizar el seguimiento del crecimiento infantil.*[211]

La valoración conjunta de ambos indicadores arroja una visión integral sobre el estado nutricional de una persona. No obstante, es preciso puntualizar que existen varios factores que determinan el buen o mal estado nutricional de una persona, siendo el acceso a los alimentos tan solo uno de ellos. Es decir, además del acceso a los alimentos, influyen en el estado nutricional de una persona factores como:

> *El saneamiento ambiental, el nivel de ingreso, la capacidad de compra de los alimentos, el manejo higiénico respecto de éstos, el nivel de educación de las personas, especialmente de la madre, los conocimientos alimentarios, los hábitos alimentarios, la distribución de intrafamiliar de alimentos, las prácticas de lactancia, entre otros.*[212]

Continuando con nuestro análisis, pasando a otro de los aspectos importantes sobre sus implicaciones en el Ecuador, la desnutrición infantil se caracteriza por ser una afectación que prevalece en mayor porcentaje entre los niños que habitan en la Sierra central, concretamente, en las zonas rurales. Al respecto, cabe notar que los niños que habitan en estas zonas, son en su mayoría indígenas y pertenecen a hogares pobres. El

---

[208] OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (ODNA). *Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI: Una aproximación a partir de la primera encuesta nacional de la niñez y adolescencia de la sociedad civil, 2010,* Internet, http://www.unicef.org/ecuador/Encuesta_nacional_NNA_siglo_XXI_2_Parte2.pdf, p. 72, acceso: 21 de febrero 2012, hora: 22:38.
[209] CARRANZA, op.cit., p. 24.
[210] DAMMAN, op.cit., pp. 96-97.
[211] PRUDHON, op.cit., p. 53.
[212] JARAMILLO, Alexandra, *Factores que afectan el estado nutricional*, presentación power point, 2013, Quito, l.7.

"*Mapa de la Desnutrición Crónica en el Ecuador"* y la "*Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad civil, 2010"*[213] reconocen lo antes mencionado.

El *"Mapa de Desnutrición Crónica en el Ecuador"* fue elaborado en base a los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 y para su desarrollo se procedió a comparar los índices de desnutrición del año 1999 con aquellos correspondientes al año 2006. Dentro de dicho documento se estableció la grave incidencia de la desnutrición infantil en las provincias de la Sierra central. Al respecto, dicho estudio reconoció:

> *... las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi, todas ellas ubicadas en la Sierra central del Ecuador, presentan cifras de prevalencia de desnutrición crónica de 52.6%, 47.9% y 42.6%, respectivamente; es decir, en estas provincias, aproximadamente, uno de cada dos niños/as menor de cinco años de edad se encuentra desnutrido/a. Estos porcentajes superan al promedio nacional, el cual a la fecha en que se realizó el mapa ascendía al 26%.*[214]

Sumado a lo anterior, en base al mencionado estudio se pudo establecer que los niños indígenas, así como aquellos que habitaban en zonas rurales y que pertenecían al quintil más pobre de la población presentaban índices de desnutrición superiores al valor promedio de la desnutrición crónica en el país. Así, en cuanto a la incidencia de la desnutrición crónica en estos niños en particular, el estudio estableció que, entre los niños de los hogares del quintil más pobre, el 40,3% de niños presentaban retardo en talla, mientras que en el caso de los niños/as de hogares indígenas, el 50,5% de niños tenían retardo en talla. Por su parte, y en el caso de los niños en la sierra rural, el estudio arrojó que un 43,6% de ellos padecían de desnutrición crónica.[215].

La conclusión a la que se arribó dentro de este estudio, corroboró lo que ya había sido destacado años atrás en otro estudio similar en el cual se determinó que "*La distribución de la prevalencia de desnutrición en la población era heterogénea y que la reducción no es generalizada, persistiendo la disparidad entre los diferentes grupos de la población y mostrando así, un alto grado de inequidad."*[216]

---

[213] OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (ODNA) op.cit., 72.
[214] Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador,* op.cit., (Introducción).
[215] Ibíd., p. 9.
[216] *Cfr*. ECUADOR, Ministerio de Salud Pública – Organización Panamericana de la Salud, Larrea, Carlos *et.al*., *Equidad desde el principio: situación nutricional de los niños ecuatorianos (Encuesta de Condiciones de Vida, 1998),* Quito, 2001, (Resumen).

Lo dicho anteriormente coincide con los datos que resultaron como parte del levantamiento del perfil de los niños menores de 5 años que padecen de desnutrición crónica en el país. Dentro de dicho perfil se aportaron algunos elementos adicionales para justificar por qué la población indígena sería la más afectada por la desnutrición y se encontró que *"… los hallazgos relacionados con una alta prevalencia de desnutrición crónica en la población indígena se explicarían por razones culturales, por pobreza, por exclusión, entre otras."*[217] Por su parte, en lo que respecta a la incidencia de este problema en las zonas rurales, se confirmó que la desnutrición estaría *"… relacionada con la pobreza y los bajos niveles educativos, además debido al predominio de patrones dietéticos con reducidos contenidos de lácteos y cárnicos entre los hogares pobres."*[218]

Por otro lado, la *"Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad civil, 2010",* también ha contribuido a explicar las graves implicaciones que la desnutrición ha tenido en la población infantil indígena que habita en la región Sierra del país. En dicha encuesta se determinó que "*si bien la desnutrición crónica de los niños y niñas del país descendió del 30 al 23% en diez años, en el caso de los niños/as de la Sierra, el descenso de la desnutrición había sido casi nulo en los últimos seis años*."[219] En otras palabras, se arribó a la conclusión de que la niñez de la Sierra "*… a diferencia de aquella que habita en la Costa, en la Amazonía o en la región Insular, tiene estancado el indicador de desnutrición".*[220] Esto a su vez, llevo a establecer la vulneración histórica que los niños indígenas han venido padeciendo por un largo tiempo, pues el equipo responsable de la investigación determinó que en la Sierra *"… habita un alto porcentaje de niños/as indígenas que desde las primeras mediciones de la desnutrición son los más afectados de todo el país*[221].

Sumado a lo anterior, el estudio realizado concluyó que la niñez que habita en el área rural sufre de desnutrición en una proporción mayor que aquella que habita en el sector urbano. De esta manera, el estudio demostró que para el año 2010, el porcentaje de niños menores de cinco años que habitaban en el sector rural sufrían de desnutrición en un 33%, lo cual superaba la cifra de niños que sufrían de este padecimiento, pero que habitaban en el sector urbano, y que ascendía al 16%. Dicha cifra confirmó el hecho de que se mantiene una profunda brecha en relación a la salud de los niños/as entre el área

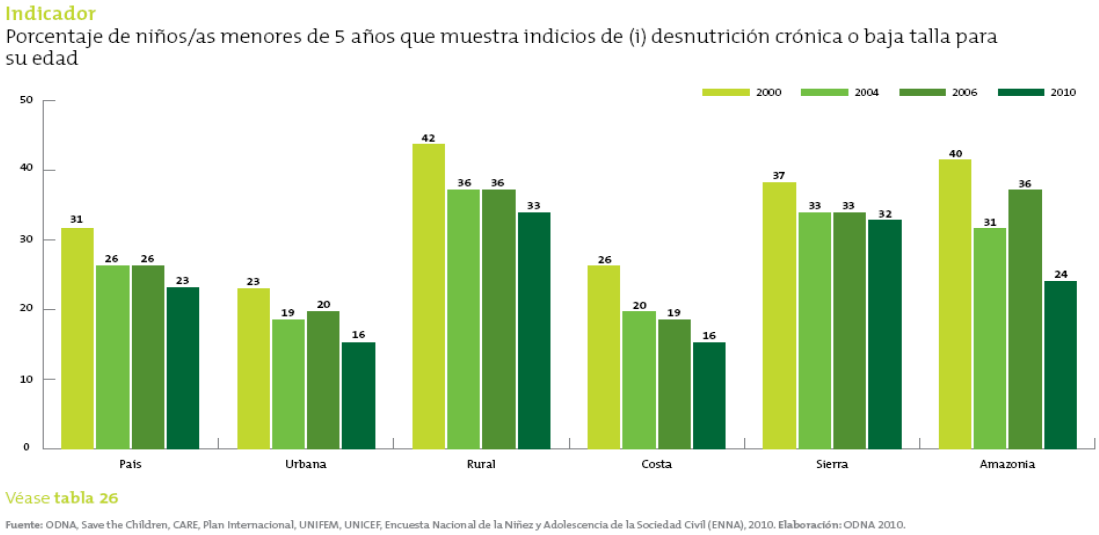
[217] Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador,* op.cit., p. 9.
[218] Ministerio de Salud Pública – Organización Panamericana de la Salud, *Equidad desde el principio: situación nutricional de los niños ecuatorianos (Encuesta de Condiciones de Vida, 1998),* op.cit., (Resumen).
[219] OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (ODNA), op.cit., 72.
[220] Id.
[221] Id.

urbana y el área rural, donde la última presenta más del doble de prevalencia de desnutrición crónica que las zonas urbanas.

El gráfico y la tabla que se muestran a continuación exponen los resultados de la *Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad civil, 2010* a los que hemos hecho mención.

Gráfico Nº 1

Porcentaje de niños/as menores de 5 años que muestra indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad



Fuente: Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil, 2010
Elaborado por: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA)

Tabla Nº2

Porcentaje de niños/as menores de 5 años que muestran indicios de (i) Desnutrición crónica (talla baja para su edad) y (ii) desnutrición global (bajo peso para su edad)

Población	Desnutrición crónica (retardo en talla)				Desnutrición global (retardo en peso)			
	2000	2004	2006	2010	2000	2004	2006	2010
País	31%	26%	26%	23%	9%	8%	7%	6%
Residencia								
Urbana	23%	19%	20%	16%	6%	7%	5%	5%
Rural	42%	36%	36%	33%	12%	9%	9%	7%
Región								
Costa	26%	20%	19%	16%	8%	9%	6%	6%
Sierra	37%	33%	33%	32%	9%	7%	7%	6%
Amazonia	40%	31%	36%	24%	8%	7%	7%	6%
Sexo								
Hombres	33%	28%	28%	21%	8%	9%	7%	5%
Mujeres	28%	24%	24%	24%	9%	7%	6%	7%

Fuente: ODNA, Save the Children, CARE, Plan Internacional, UNIFEM, UNICEF, Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010. Elaboración: ODNA 2010. Nota. Curvas OMS, 2005. La desnutrición crónica es el resultado de desequilibrios nutricionales sostenidos en el tiempo y se refleja en la relación entre la talla del niño/a y su edad. Se considera que un niño/a de una edad dada manifiesta una deficiencia de talla cuando su altura es menor a la mínima que se espera para esa edad según los patrones de crecimiento para una determinada población. * La desnutrición global es la deficiencia del peso con relación a la edad; representa el resultado de desequilibrios nutricionales pasados y recientes. Se considera que un niño/a de una edad dada manifiesta peso insuficiente cuando éste es menor al mínimo que se espera para esa edad según los patrones de desarrollo físico establecidos para una determinada población.

Fuente: Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil, 2010.
Elaborado por: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA)

2.1.2 La desnutrición infantil en la provincia de Chimborazo y en la parroquia de Palmira

Chimborazo es una de las 24 provincias del Ecuador. Se ubica en la Sierra central del país, específicamente "*... en el centro del callejón interandino y tiene una extensión de 6 569 Km².*" [222] En cuanto a la división política de la provincia, *"Chimborazo cuenta con ocho cantones: Riobamba, Alausí, Colta, Chambo, Chunchi, Guamote, Guano, Pallatanga, Penipe y Cumandá. Su capital es Riobamba"*[223].

Por otro lado y en lo relativo al aspecto demográfico, Chimborazo se caracteriza por ser una de las provincias con mayor concentración de población indígena, y por el alto índice de pobreza y desnutrición infantil entre su población. En Chimborazo habitan los indígenas Puruhes. De acuerdo a los indicadores de pobreza del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), para diciembre de 2012, entre el 50,01% y el 57,50% de la población que habita en la provincia de Chimborazo, vive en

[222] EQUIPO EDITORIAL OCEANO, op.cit., p. 698.
[223] Id.

condiciones de pobreza[224]. Sumado a ello, en Chimborazo, como en el resto de provincias de la Sierra central, predominan las enfermedades crónico-degenerativas, así como altas tasas de mortalidad infantil en el área rural**.**

En cuanto a la desnutrición, ésta alcanza índices preocupantes en la provincia de Chimborazo. Es tan grave el problema, que, de acuerdo al *Mapa de la Desnutrición Crónica en el Ecuador,* para el año 2006, se registró que Chimborazo era la provincia con el mayor índice de desnutrición crónica a nivel nacional (52.6%) además de que en ella se confirmó que la prevalencia de la desnutrición superaba el doble de la media nacional para esa misma fecha (26%)[225]. Al respecto, dentro del estudio antes referido, se señaló que "*las zonas geográficas con mayores problemas nutricionales se concentran principalmente en la sierra central, siendo la provincia de Chimborazo la que presenta localidades con mayor prevalencia de desnutrición crónica"*[226]. La organización no gubernamental Foodfirst Information and Action Network (FIAN), dentro de su estudio "*El Derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del Estado Alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos*", también se refirió con preocupación respecto a las alto índice de desnutrición en Chimborazo.[227]

Aunque no existen cifras actualizadas sobre la incidencia de la desnutrición en la provincia de Chimborazo[228], es probable que el índice de desnutrición crónica en niños menores de cinco años, correspondiente a los años posteriores al año 2010, no haya disminuido en una proporción significativa. Lo que es más, en el ámbito de la estadística, se ha dice que "*genéricamente los índices aumentan con la edad…*"[229], es decir, que de manera general, los valores a los que hacen referencia ciertos indicadores de tipo cuantitativo, tienden a aumentar, a medida que aumenta la edad de las personas. Para el año 2013, el porcentaje de niños afectados por la desnutrición crónica en Chimborazo, cuyas edades oscilen entre los 0 y los doce años, tal vez arrojaría una cifra aún mayor a

[224] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC), *Últimos datos de pobreza en el Ecuador,* www.inec.gob.ec, p. 8, Acceso: 20, enero, 2013, hora: 23:46.
[225] Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador,* op.cit., p.22.
[226] Id.
[227] BARRAGÁN, Carlos *et. al., El Derecho a la Alimentación en el Ecuador: Balance del Estado Alimentario de la Población Ecuatoriana desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, FIAN Ecuador, Quito, 2011, p. 28.
[228] NB. Al momento en el que se estaba preparando este trabajo, la Dirección de Investigación y Análisis del Ministerio Coordinador de lo Social todavía se encontraba trabajando en la elaboración del Mapa de la Desnutrición en el Ecuador actualizado, el cual de acuerdo a los responsables de dicha entidad estaría listo para agosto del año 2013.
[229] EQUIPO EDITORIAL OCEANO, op.cit., p. 175.

aquella correspondiente al año 2006, y que se refería al porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica, esto entonces nos mostraría un resultado quizá aún más preocupante.

Continuando con el análisis de la desnutrición, nos corresponde referirnos a Palmira. Palmira es una de las parroquias ubicadas dentro del cantón Guamote, provincia de Chimborazo. Tiene una superficie de 248 Km². Palmira se encuentra ubicada en el desierto que lleva el mismo nombre y que está ubicado a 3 220 m.s.n.m. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, su población asciende a 12 297 habitantes, de los cuales la cuarta parte tiene menos de 14 años[230]. En Palmira, el 100% de la población habita en el sector rural.

Dos aspectos amenazan la salud de los niños en Palmira, por un lado, la alta incidencia de la desnutrición crónica y, por otro, la pobreza en la que viven sus habitantes. En cuanto al primer aspecto, para abril del 2012, los valores relativos al peso y la talla para la edad arrojaron que el 45.64% de los niños/as en Palmira registraban un peso muy bajo o un peso bajo, y que el 66.2% del total de los niños/as en esa parroquia sufrían de desnutrición crónica severa y de desnutrición crónica[231]. Esta última cifra revela la realidad del estado nutricional de los niños en Palmira, pues ella supera el doble de la media nacional, la cual para el año 2010 equivalía al 32%. Estos resultados demostraron que en comparación con otros cantones de la Sierra, Palmira posee porcentajes alarmantes de desnutrición crónica y baja talla en los niños.

En relación a la desnutrición crónica y a su alta incidencia entre los habitantes de Palmira, los responsables del Subcentro de Salud (SCS) de Palmira[232] han señalado que junto con la parasitosis, estos son los problemas de salud más serios entre los niños que habitan en la parroquia. El primero de ellos, esto es la desnutrición crónica, se encuentra vinculado con una mala alimentación, mientras que la parasitosis, por su parte, se

[230] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Salud Pública, Equipo de Salud del Subcentro de Salud de Palmira, *Diagnóstico Situacional del Subcentro de Salud de Palmira: Información pertinente a las labores realizadas durante el año 2011 (hasta septiembre) por el personal de salud del SCS*, Guamote, 2011, sin número de página.
[231] NB. Estas cifras corresponden a aquellas que fueron obtenidos como parte del CENSO INTI. El Censo INTI se realizó en el marco de la Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) y fue llevado a cabo como parte de las acciones realizadas por el gobierno del Economista Rafael Correa dentro de la denominada Estrategia Nacional para la Reducción Acelerada de Desnutrición Infantil. En: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Censo INTI*, http://www.pae.gob.ec/, Acceso: 15-abril-2012, 11:49.
[232] Ruilova, Elizabeth, enfermera del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

relaciona con una pobre absorción de los nutrientes[233]. De acuerdo a los médicos de SCS de Palmira, además de estos dos padecimientos, muchos niños también sufren de anemia por el déficit en el consumo de alimentos ricos en hierro. De acuerdo al personal médico del SCS de Palmira, la anemia disminuye la capacidad de trabajo físico y, en los niños, afecta su desarrollo cognitivo y sicomotor[234].

En relación con lo anterior, se ha dicho que la mala alimentación entre los niños sería la principal causa de estos problemas y entre los aspectos que incidirían para ello se encontraría el hecho de que los niños no reciben suficientes alimentos. Los médicos responsables del SCS de Palmira han señalado que "*los padres esperan que los niños reciban su alimentación en la escuela y ellos ya no se preocupan de esa alimentación"*[235]. Junto a ello, el personal médico ha advertido que muchos niños deben trabajar después de clases y al respecto, han manifestado que esto influye negativamente en que muchos de ellos no tengan una adecuada ingesta de alimentos.

Por otro lado, la pobreza es otro de los factores que inciden en la salud de la población de Palmira y en el acceso a los alimentos necesarios por parte de los niños de dicha parroquia. De acuerdo al *Mapa de Pobreza y Desigualdad en Ecuador*, para el año 2006, el porcentaje de incidencia de pobreza en Palmira se encontraba entre el 81.1% y el 97.5%. Si tomamos en cuenta que "*El concepto de pobreza tradicional se refiere a las privaciones de las personas u hogares en la satisfacción de sus necesidades básicas, en particular las necesidades materiales"* [236], en Palmira una gran proporción de personas se encuentra privadas de acceder a los servicios de salud y educación y, en general, no gozan de un buen nivel de vida. Por ejemplo, en Palmira la mayor parte de la población no tiene acceso al agua potable, sino al agua entubada, lo cual explica el alto índice de parasitosis en la población. Junto con ello, el saneamiento ambiental es otro de los aspectos preocupantes en la parroquia, pues "*no existe servicio de alcantarillado para la eliminación de heces y basura*"[237], y ello ha determinado que persista entre la población una

[233] Chafla, Paulina, responsable del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[234] CARRANZA, op.cit., p.25.
[235] Ruilova, Elizabeth, enfermera del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[236] Ibíd., p.10.
[237] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Salud Pública, Equipo de Salud del Subcentro de Salud de Palmira, op.cit., sin número de página.

incorrecta eliminación de los desechos. Estos y otros factores han incidido en que la población de Palmira se ubique en el primer quintil de pobreza[238].

Sumado a lo anterior, dentro del mismo estudio se estableció que en Palmira existía una fuerte desigualdad económica[239]. De acuerdo a varios estudios, la desigualdad económica puede manifestarse de diferentes formas. "*Entre las manifestaciones de la desigualdad se encuentra el costoso o insuficiente acceso a los alimentos…"*[240]. El personal médico del SCS de Palmira ha podido observar de cerca la realidad de las familias en Palmira y cómo ésta influye en su salud. Según sus testimonios, el ingreso diario de las familias en Palmira es sumamente bajo y ello ha influido para que la ingesta de alimentos dentro de los hogares no sea saludable o adecuada. Al respecto, ellos han advertido que las familias no pueden acceder a alimentos nutritivos como la carne, los huevos o la leche. Asimismo, el personal médico ha señalado que aunque existen familias que se dedican a la cría de especies menores (cuyes, por ejemplo) y que producen alimentos como leche y huevos, no consumen estos alimentos y prefieren venderlos porque su venta constituye una fuente de ingresos[241].Con el dinero obtenido de la venta de la leche y los huevos, las familias adquieren alimentos con un bajo contenido nutricional, como fideos y harina por ejemplo, y eso es lo que consumen.

Otra de las consecuencias de la desigualdad económica consiste en que muchas de las familias poseen ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas. Ello sumado a la falta de empleo entre sus habitantes así como a las condiciones adversas en cuanto al clima y la situación del suelo, dificultan que quienes habitan en la parroquia puedan dedicarse a actividades productivas como la agricultura para salir de la pobreza. Al respecto, se debe considerar que Palmira es un desierto en donde la vegetación consiste en arenales y cactus[242]. Además de ello "*la*

[238] Chafla, Paulina, entrevista, Guamote, 26 de abril de 2013.
[239] NB. De acuerdo al Mapa de Pobreza y Desigualdad en Ecuador, el cual fue elaborado en base a los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006, en Palmira el coeficiente de Gini para el año 2006, correspondía a 0.32. El coeficiente de Gini del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, la cual varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. Tomando en cuenta que la parroquia con menor desigualdad para ese mismo año, era Puerto Bolívar, con un índice de Gini correspondiente a 0.22, tendríamos que Palmira se encontraba diez puntos por debajo de este último valor al que hemos hecho referencia, demostrando así, que las brechas sociales en dicho lugar eran significativas, y lo continúan siendo. En: REPÚBLICA DEL ECUADOR, Unidad de Análisis e Información de la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Carla Calero León *et.al*, *Mapa de Pobreza y Desigualdad en Ecuador*, 2006, p. 102.
[240] MALUF, op.cit., p. 16.
[241] Chafla, Paulina, responsable del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 26 de abril de 2013.
[242] VILLALBA, Ana Cristina, *Ciencias Naturales Nº 8*, Grupo Editorial Norma S.A., Quito, 2011, p. 26.

erosión eólica ha afectado de manera significativa a la zona de Palmira y ha tenido un papel de primer orden en la degradación de los recursos naturales no renovables de la zona, entre ellos el suelo."[243] De esta manera, como consecuencia de la acción del viento y del agua, en Palmira, las capas fértiles del suelo fructífero han sido arrastradas, dificultando con ello el crecimiento vegetal poniendo en peligro la producción de alimentos y la conservación de la biodiversidad.[244]

Sumada a la erosión, la escasez de agua ha incidido negativamente en el cultivo de productos agrícolas como la cebada, el fréjol y la papa**.** Esto a su vez ha provocado que en Palmira no existan suficientes fuentes de empleo y que la gente deba salir a las ciudades en busca de oportunidades de trabajo en la construcción de obras civiles, por ejemplo.

Como parte de las acciones que son desplegadas desde el SCS de Palmira para combatir la desnutrición, se realizan controles periódicos para evidenciar la incidencia de la desnutrición global y de la desnutrición crónica entre los niños. En el marco de estos controles periódicos, las madres que llevan a sus hijos al SCS, reciben USD 10 pasando un mes. Además se distribuyen suplementos de hierro, pues es común que entre los niños muchos padezcan de anemia y junto a ello se realizan capacitaciones a los padres de familia o a otros familiares a cargo del cuidado de los niños, y a los docentes de los centros educativos. Las capacitaciones se encuentran orientadas a temas como la calidad, la higiene y la frecuencia en la alimentación de los niños. Los niños no reciben ningún tipo de capacitación, en opinión de los responsables del SCS "*debido a que a ellos no les preocupa los alimentos que consumen".*

Estas medidas son realizadas por el personal del SCS de Palmira en el marco de la Cooperación Técnica con el Gobierno del Japón y del proyecto "*Acción Nutrición: Hacia la Desnutrición Cero*"[245], el cual funciona en "*27 cantones con la más alta tasa de desnutrición crónica infantil, y tiene por objetivo mejorar la situación de salud y nutrición de la población, con énfasis en niños y niñas menores de cinco años, mediante intervenciones que modifiquen*

---

[243] GEORGES DE NONI y TRUJILLO, *Germán, Degradación del suelo en el Ecuador: Principales causas y algunas reflexiones sobre la conservación de este recurso,* http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/cc-2010/26531.pdf, p. 5, Acceso: 20, enero, 2013, Hora: 21:31.

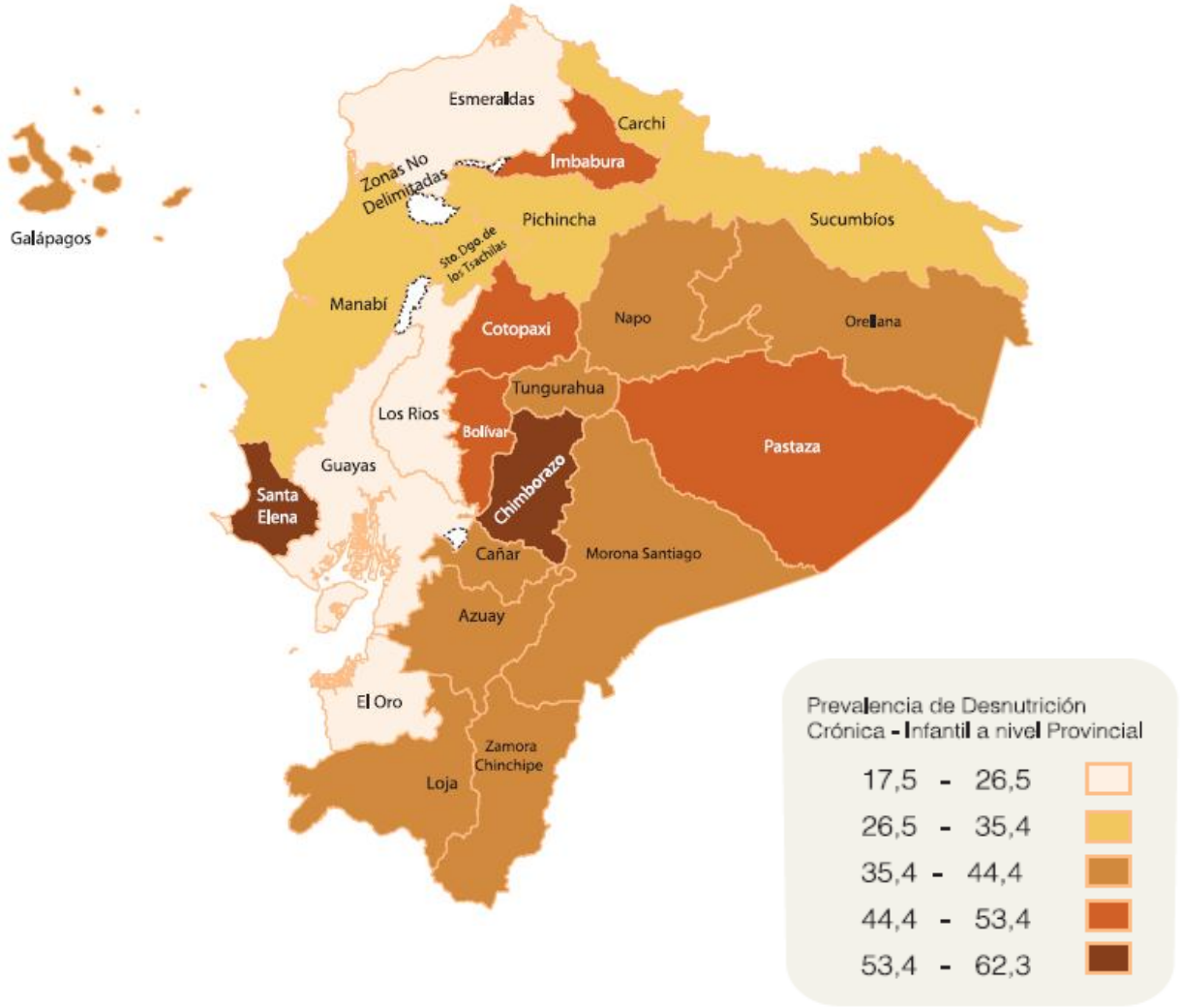
[244] *Cfr.* VILLALBA, op.cit., p. 26.

[245] MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, *Acción Nutrición: hacia la desnutrición cero,* http://www.salud.gob.ec/programa-accion-nutricion/, Acceso: 2 junio 2013, Hora: 10:11.

los factores determinantes de la malnutrición.''[246] A pesar de que se trata de importantes iniciativas para combatir el hambre y la desnutrición, ninguno de estos dos proyectos supone la entrega propiamente dicha de alimentos a los niños, sino que más bien se enfocan en la entrega de suplementos alimenticios que contienen micronutrientes[247].

Gráfico Nº 2

Prevalencia de la desnutrición crónica a nivel provincial en menores de cinco años

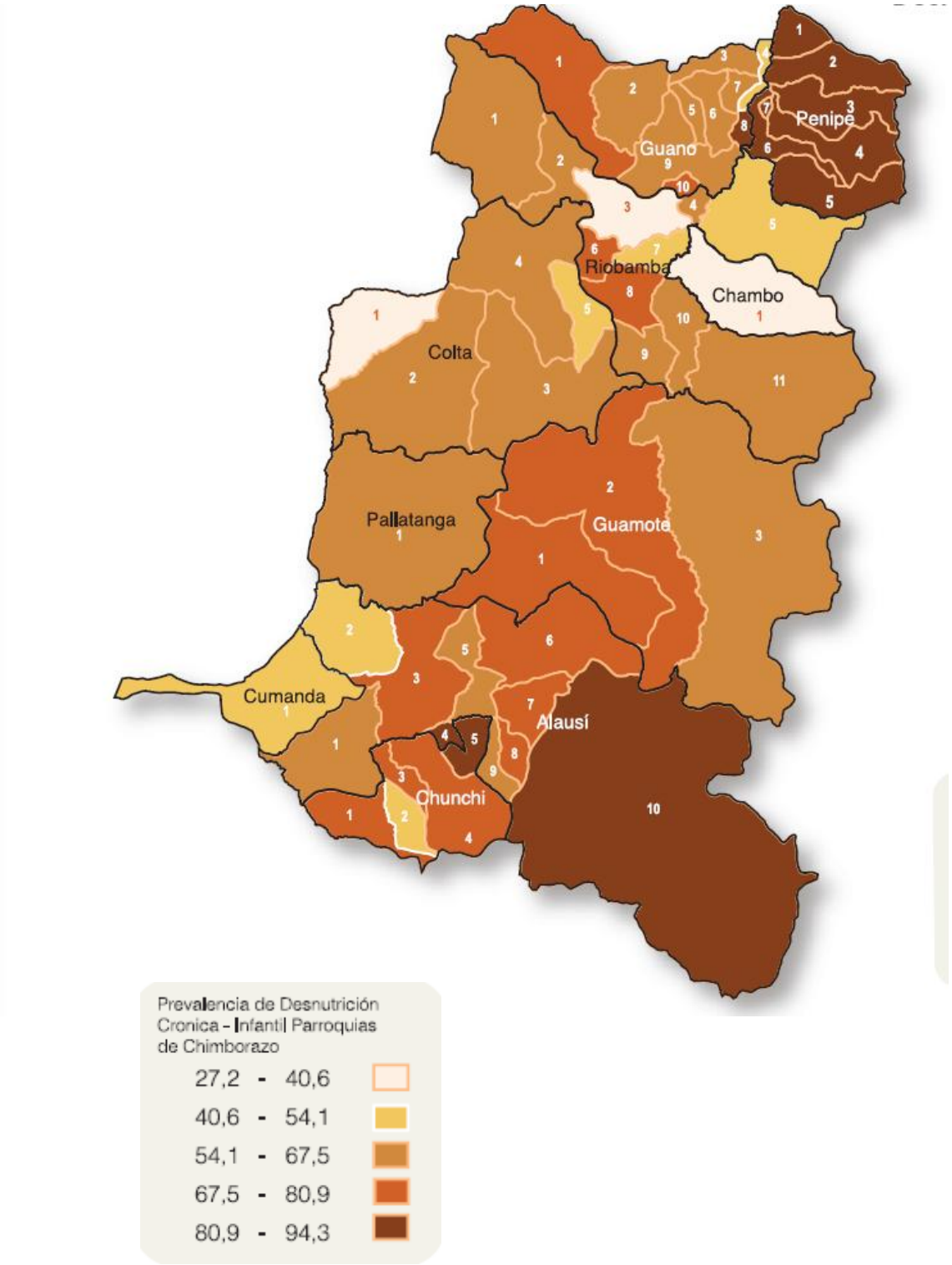


Fuente: Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador 2006
Elaborado por: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

[246] Id.
[247] NB. Los alimentos están constituidos por macronutrientes (proteína, grasas e hidratos de carbono) y micronutrientes (vitaminas y minerales); todos estos nutrientes son indispensables para la vida y para una amplia gama de funciones y procesos corporales. En: CARRANZA, op.cit. 25

Gráfico Nº 3

Prevalencia de la desnutrición crónica en las parroquias de Chimborazo[248]



Fuente: Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador 2006
Elaborado por: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

[248] NB. En el mapa la parroquia de Palmira se encuentra identificada dentro del cantón Guamote con el número 1.

2.2 El Programa de Alimentación Escolar

Como se señaló anteriormente, la desnutrición infantil es una de las amenazas más graves a la salud de los niños. Tomando en cuenta este hecho y considerando que los factores que causan la desnutrición pueden ser de orden sanitario, socioeconómico y cultural, los estados han incorporado dentro de sus políticas sociales los denominados programas de alimentación escolar[249] como una estrategia integral a partir de la cual atender y prevenir este problema, garantizando el derecho a una alimentación adecuada.

Respecto de los programas de alimentación escolar y en lo que concierne al desayuno y al almuerzo escolar, se ha dicho que ellos contribuyen a aplacar los efectos del hambre durante la jornada escolar y además actúan positivamente en la salud de los niños, favoreciendo su capacidad de aprender y su rendimiento productivo[250]. Al respecto, se ha dicho que

> *De acuerdo a las necesidades nutricionales de los niños, ellos precisan de al menos 5 comidas al día: 3 comidas principales y dos refrigerios. El desayuno solamente les aporta un 20% del total de calorías que los niños precisan durante todo el día, mientras que el almuerzo representa el 30% de las calorías que ellos requieren. El recibir el almuerzo y el desayuno escolar, les garantiza a los niños tener cubierto el 50% de las calorías que ellos necesitan durante el día*[251].

En relación con lo anterior, en lo que respecta al desayuno escolar como una de las modalidades de atención que usualmente suelen venir integradas a los programas de alimentación escolar, se ha destacado su *"... gran importancia no solo para mejorar o instaurar unos correctos hábitos alimentarios sino también para estudiar su repercusión en el estado nutricional y su posible papel en el éxito académico."*[252] El almuerzo escolar por su parte, no solamente ha contribuido a potenciar los beneficios del desayuno escolar, sino que en muchos países

[249] NB. En otros países como por ejemplo la India, estos programas son conocidos como "programas de comedores escolares". En: CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler,* (A/HRC/4/30), párr. 37.
[250] NB. "Cada niño sufre un retraso en su desarrollo físico o cognitivo debido al hambre y la malnutrición corre el riesgo de perder entre el 5 y 10 por ciento de sus ingresos a lo largo de toda su vida." En: CARRANZA, op.cit., p. 31.
[251] Jaramillo, Alexandra, docente de la Universidad San Francisco de Quito en nutrición, salud pública y comunitaria y en planificación y evaluación de proyectos en seguridad y soberanía alimentaria, entrevista, 17 de mayo de 2013.
[252] NB. "Uno de los primeros trabajos realizados para documentar su influencia en el rendimiento escolar es el famoso estudio de Lava publicado en 1962. En dicho estudio, se concluyó que los niños que iban a la escuela sin desayunar mostraban una disminución de su capacidad física máxima y de su resistencia al esfuerzo, de su fuerza muscular, de su capacidad de concentración y de su capacidad de aprendizaje". En: Diss., SAMANIEGO, op.cit., p. 26
[252] *Cfr.* Diss., SAMANIEGO, op.cit., p. 26

en desarrollo se ha constituido en un "*método básico por medio del cual atender la desnutrición infantil*"[253] y en una "*fuente de apoyo económico a los sectores más pobres de la sociedad*"[254].

En lo que concierne a ser una medida de apoyo a los sectores más pobres de la sociedad, la entrega del almuerzo escolar ha hecho posible que los niños en edad escolar no queden fuera de las políticas sociales de los Estados. Considerando que los Estados tradicionalmente han centrado sus esfuerzos en atender a las niñas y niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas, la entrega del almuerzo escolar ha hecho posible que los niños en edad escolar no queden desprotegidos y ha sido una medida eficaz al momento de garantizar que el derecho a una alimentación adecuada sea contemplado dentro de las políticas sociales.

Sumado a lo anterior, el almuerzo escolar ha contribuido positivamente a que aquellas familias que por la inequidad y la pobreza no pueden acceder por ellas mismas a una alimentación adecuada para sus hijos, puedan hacerlo a través del Estado. Al respecto, se ha llegado incluso a decir que la entrega del almuerzo en los establecimientos educativos "*es la encarnación concreta de una nueva norma que establece que existe una responsabilidad pública que va más allá incluso de aquella responsabilidad que poseen los padres y la familia respecto a la alimentación de los niños.*"[255]

Por otro lado, en cuanto a otros aspectos positivos vinculados o ligados a la entrega del almuerzo escolar, en muchos países se ha advertido que éste ha contribuido positivamente a elevar la asistencia de los niños mayores de cinco años a la escuela. Esto se debería a que con la entrega del almuerzo en los establecimientos educativos, los padres de los niños tienen una motivación adicional para enviar a sus hijos a la escuela. Por lo tanto, *"Además de proteger la situación nutricional de los niños/as, el almuerzo escolar se convierte en un instrumento que incentiva la retención escolar*"[256], pues los padres en lugar de verse obligados a enviar a sus hijos a trabajar, los envían a la escuela.

En el caso del Ecuador, desde la década de los ochenta, el Estado ecuatoriano ha desarrollado programas y proyectos en el ámbito de la alimentación escolar a través del Ministerio de Educación (ME). Si bien en un primer momento la alimentación escolar

[253] GUEIST, Jennifer, *A child's right to food: India's mid-day meals program,* paper prepared for the International Studies Association Annual Meeting, San Francisco, 2008. p. 2.
[254] RIGHT TO FOOD INDIA, *Supreme Court orders on the right to food: A tool for Action*, www.righttofoodindia.org/data/scordersprimer.doc, p. 16, Acceso: 23 mayo 2013, Hora: 23.00.
[255]GUEIST, Jennifer, op.cit., p.2
[256] VOS, Rob *et al*, *Ecuador 1999: Crisis Económica y protección social Estudios e informes del SIISE, No. 1,* SIISE y Ediciones Abya-Yala, Quito, 2000, p. 59.

se enfocó en la entrega de una colación o desayuno a los niños y niñas asistentes a las escuelas públicas, posteriormente, las modalidades de atención se fueron diversificando y así fue como se incorporó el almuerzo escolar. A partir de la entrega del almuerzo y el desayuno, lo que se ha pretendido es lograr que los niños tengan un mejor desempeño en las actividades académicas así como promover una mejora en su estado nutricional.

Tomando en cuenta lo antes mencionado, dentro de este apartado nos referiremos al Programa de Alimentación Escolar en la medida en que ha sido la propuesta más importante del Estado ecuatoriano en materia de la alimentación escolar, y principalmente, porque el almuerzo escolar fue una de las modalidades de atención que surgieron y se adoptaron como parte de la ejecución del PAE. No obstante, para tener una visión amplia de todo el contexto dentro del cual se empezó a implementar el almuerzo escolar y empezó a operar el PAE, es preciso, que paralelamente, se revise los que podrían venir a llamarse hitos en la alimentación escolar. Para ello tomaremos como referencia el trabajo desarrollado por César Carranza en el ámbito de los programas de alimentación social del Ecuador[257] y el análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar del Ecuador, realizado por parte del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), el Banco Mundial y el PCD (*Partnership for Child Development*)[258].

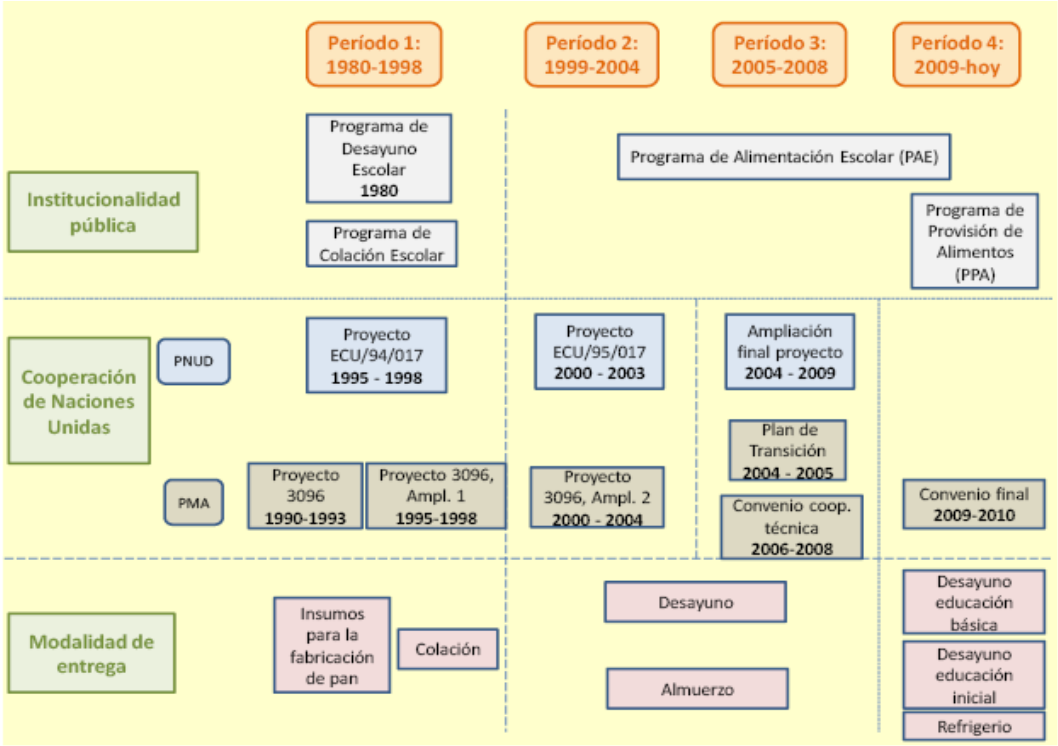
De esta manera, para la realización de este análisis se tomará como referencia cuatro períodos de tiempo. El primero, comprendido entre 1980 y 1998, dentro del cual tienen lugar los inicios de la alimentación escolar en Ecuador. El segundo, que va del año 1999 al 2004, dentro del cual, por un lado, se empieza a entregar el almuerzo escolar y, por otro, nace y se consolida el PAE. El tercero, y último, que se extiende desde el año 2005 hasta el presente, y dentro del cual tuvo lugar la eliminación del almuerzo escolar.

El gráfico que consta a continuación permite visualizar los tres períodos que estudiaremos, con la salvedad de que en él, el último período se encuentra divido en dos períodos de tiempo más pequeños. Por razones de espacio y ya que no pretendemos realizar un estudio exhaustivo del tema, hemos preferido sistematizar el último período en una sola etapa.

[257] CARRANZA, op.cit., pp. 11-72.
[258] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05)*, Quito, 2012.

Gráfico Nº4

Resumen de la perspectiva histórica del Programa de Alimentación Escolar



Fuente: Análisis Histórico del Programa de Alimentación Escolar
Elaborado por: Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA)

2.2.1 Los inicios de la alimentación escolar (1980-1998)

De acuerdo al estudio realizado por César Carranza, en los años que antecedieron a la creación del PAE, y que básicamente podrían considerarse comprendidos entre 1980 y 1998, tuvieron lugar dos intervenciones en alimentación escolar apoyadas por el gobierno ecuatoriano, el Programa Mundial de Alimentos (PMA)[259] y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas dos intervenciones fueron el Programa de Colación Escolar en Zonas Deprimidas y el Programa de Colación Escolar para Mejorar la Enseñanza Básica en Zonas Prioritarias.

[259] NB. En 1969, el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos suscriben, un Acuerdo Básico con el objeto de que el PMA provea al Ecuador de la asistencia alimentaria. Este acuerdo Básico es ampliado en 1987 y actualizado en 1998 básicamente debido a: a) La incapacidad del Estado para financiar la prestación de servicios básicos de salud y educación; b) El franco deterioro en que se encontraba la situación alimentaria y nutricional de la población, en particular de las familias más numerosas y de menores ingresos; c) La disminución del gasto social producto de la difícil situación financiera que atravesaba el Ecuador y d) el alto índice de niños afectados por la malnutrición y mortalidad infantil, especialmente de aquellos que habitaban en cantones rurales.

Ambos programas tuvieron el mismo objetivo en común, el cual básicamente consistía en "*contribuir a una mejora de la calidad y eficiencia de la educación básica en zonas afectadas por la pobreza e incidir positivamente en el aprovechamiento y permanencia de los escolares en el sistema educativo."*[260]

La implementación de estos proyectos, fue posible gracias a las donaciones internacionales[261]. De hecho se ha señalado que el financiamiento de los proyectos que se emprendieron durante este período dependió en gran medida de recursos internacionales. Esto a su vez, se plasmó en la una limitada capacidad por parte del Gobierno. De ahí que los resultados que arrojó el Programa de Colación Escolar en Zonas Deprimidas, que fue el primer programa en ejecutarse dentro de esta etapa, se tradujeron en limitaciones administrativas y de gestión, además de impactos limitados y pobres resultados. Esto motivó que se tenga que solicitar el apoyo del PNUD para la implementación del proyecto en aspectos técnicos, sustantivos, operativos y logísticos.

2.2.2 La incorporación del almuerzo escolar y el nacimiento del PAE (1999-2004)

En 1999, tuvo lugar la crisis financiera en el Ecuador. La crisis, que se extendió desde 1998 hasta abril de 1999, desató la inflación, ocasionó que la tasa de desempleo abierto en las ciudades prácticamente se duplicara. De igual manera, provocó la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones,[262] y el aumento en el índice de precios al consumidor, el cual para la época había aumentado en más del 60% anual[263].

En relación con lo anterior, las implicaciones de la crisis en el goce del derecho a una alimentación adecuada por parte de la población entera fueron bastante graves[264]. La crisis actuó reduciendo el acceso de la población a los alimentos de la canasta básica. Asimismo, fue la causante de que a febrero del año 2000, un 55.3% de los hogares ecuatorianos se encontraran en una situación de hambre[265] y de que la incidencia media

[260] CARRANZA, op.cit., p. 68.
[261] El PMA aportaba especialmente harinas y grasas, leche descremada en polvo, insumos que eran enviados a las escuelas donde los profesores, madres y padres de familia debían elaborar pan con ellos.
[262] Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2), p. 1
[263] VOS, Rob *et al.*, op.cit., p.15.
[264] NB. A las consecuencias de la crisis, debía sumársele el hecho de que recientemente había tenido lugar el desastre natural de El Niño de 1997-98 y la baja del precio mundial del petróleo. En: VOS, Rob *et al.*, op.cit., p. 15.
[265] NB. El empobrecimiento masivo de la población ecuatoriano había dado lugar a la pérdida de capacidad de consumo de los hogares, a tal punto que en febrero del año 2000, los ingresos del 73.8% de los hogares ecuatorianos

de malnutrición proteíno-energética, entre los niños escolarizados, se situara en el 50%[266].

Frente a la situación que se vivía en el país, el Programa Mundial de Alimentos advirtió que "*la situación alimentaria y nutricional de la población, en particular de las familias más numerosas y de menores ingresos, se encontraba en consecuencia en franco deterioro y que esto por lo tanto podía acarrear daños irreversibles en el capital humano del país*".[267]

En base a lo anterior, y con el objeto de paliar los efectos negativos que tuvo la crisis financiera en el derecho de las personas a poder disfrutar de una alimentación adecuada, se decidió incorporar el almuerzo escolar[268] y crear el Programa Nacional de Alimentación Escolar[269]. De esta manera, el almuerzo se enfocó en poder garantizar que los niños tuvieran satisfechas sus necesidades alimentarias, mientras que, en el caso del Programa de Alimentación escolar, éste fue creado y posteriormente ampliado a nivel nacional para que tanto el almuerzo y el desayuno escolar pudieran llegar a más beneficiarios. Junto a ello se pretendió que el Estado contara con una institucionalidad propia que pudiera hacerse cargo de la alimentación escolar, a partir de las capacidades que habían sido instaladas en los técnicos a cargo del tema en el Ministerio de Educación, por parte del PMA y del PNUD.

A fin de explicar de manera detallada como fue que estos dos hitos tuvieron lugar, es preciso remontarnos al año 1998, fecha en la cual, en adición a la galleta y a la colada que se entregaban como parte del Programa de Colación Escolar[270], se empieza a entregar los insumos para la preparación de un almuerzo escolar para atender a los niños y niñas de los niveles preescolar y primario de establecimientos fiscales, en áreas de concentración de pobreza y de los cantones más pobres del país.

---

no alcanzaban para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos y los ingresos del 55.3% de los hogares, no cubrían el costo de una canasta básica de alimentos de pobreza, esto es se encontraban ya en una situación de hambre. En: Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2), p. 2

[266] Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2), p. 2

[267] Id.

[268] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN, Acuerdo Ministerial Nº 3098 de 1998,

[269] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN, Acuerdo Ministerial Nº 1960 de fecha 31 de agosto de 1999.

[270] NB. Tanto la galleta y colada son mezclas de harinas precocidas de cereales y leguminosas, leche en polvo y enriquecidas con micronutrientes. Los 60 gr. de galleta proporcionan un aporte de 6,6 gramos de proteína y 272 Kcal.; mientras que la porción de colada en polvo de 35 gramos disuelta en agua hirviendo proporcionaban 6 gramos de proteína y 129 Kcal.

En relación con lo anterior, y a fin de hacer posible la entrega del almuerzo escolar

> *… se inició un programa piloto el cual consistía en la entrega de un suplemento alimenticio diario de 600 Kcal a 5.000 niños/as y cuya meta inmediata se fijó en llegar a los 100.000 beneficiarios (pertenecientes al mismo grupo que recibía la colación escolar) para posteriormente llegar a la misma cobertura que la colación escolar*[271].

Los alimentos que inicialmente eran entregados consistían en: cereal, leguminosas, aceite vegetal. En cuanto al costo por beneficiario, dentro de la fase piloto, el almuerzo escolar tenía un coste de US$ 0, 25 por alumno/día.[272] La ración diaria por escolar correspondía a 75 gr. de arroz, 10 gr. de atún enlatado, 10 gr. de fréjol, 5 gr. de sal, 12 gr. de azúcar, 10 gr. de sardina y 6 gr. de aceite.

En cuanto a su aporte nutricional,

> *Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), el almuerzo contribuía con el 34.3% de los requerimientos calóricos de los escolares, entre cinco y nueve años, y con el 28.9% de las necesidades de los escolares entre 10 y 14 años.*[273]

Si se considera que el almuerzo en el caso de los niños, debe cubrir mínimamente el 30% de sus necesidades nutricionales diarias, se puede inferir que el almuerzo escolar entregado a través del PAE cumplía con este requerimiento.

Por otro lado, el almuerzo escolar se empezó a entregar gracias al apoyo técnico y financiero del PMA. De esta manera, y para poder concretar el apoyo del PMA, dicha organización y el Estado suscribieron un Plan Operativo, cuyos objetivos inmediatos consistían en:

> *a) establecer un Programa de Alimentación Escolar (PAE), eficiente y duradero y crear las condiciones necesarias para la retirada gradual del PMA; b) aliviar la desnutrición a corto plazo de un grupo objetivo concreto –los escolares, hijos de familias pobres e indígenas- entregando a las niñas y niños de las escuelas objetivo una ración alimentaria cotidiana de al menos 400 kilocalorías, y c) contribuir a:*
>
> *i) Elevar los niveles de salud y nutrición mediante la implementación de acciones complementarias;*
> *ii) Mejorar el rendimiento escolar, ayudando a una mejor atención y concentración de los alumnos en horas de clase;*

[271] VOS Rob *et al.*,op.cit., p.58.
[272] Ibíd., pp. 160 -161.
[273] *Cfr*. PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05)*, Quito, 2012, p. 27.

iii) Reducir las tasas de deserción y repetición escolar.[274]

Para el cumplimiento de dichos objetivos, el PMA se comprometió a apoyar al PAE en lo que se refería a los aspectos técnicos, logísticos y en la administración de contratos del componente Almuerzo Escolar[275].

Por otro lado, además de las responsabilidades de cada una de las partes, dentro del Plan Operativo entre el PMA y el PAE se acordó que al Estado ecuatoriano le correspondería verificar que en la selección de los productos del desayuno y del almuerzo se respetarían los hábitos dietarios locales, y se garantizaría que los alimentos, tuvieran: a) una composición nutricional balanceada de modo que sean atractivos para el consumo; b) ingredientes que se encuentren en el mercado local; c) características tecnológicas que permitan su preparación en el país.[276]

En base a todos los elementos antes expuestos surgieron opiniones contrapuestas respecto al almuerzo escolar como una de las modalidades de atención del Programa de Alimentación Escolar. Por una parte, hubo quienes sostenían que el almuerzo escolar, como una nueva modalidad de atención que incluyó la entrega de insumos a las escuelas (arroz, atún, azúcar, lenteja, aceite), se fundó principalmente en decisiones políticas y clientelares[277]. Por otra, existieron sectores que afirmaron que la incorporación del almuerzo, consistió:

> *En una nueva vertiente de asistencia social destinada a paliar los efectos de la crisis sobre la situación económica y nutricional de la población, que, buscaba promover aún más la participación social teniendo como eje de la asistencia el suministro de productos básicos, a fin de acercarse más a la elaboración de una dieta rica, vasta, nutritiva y acorde a los hábitos regionales que ayude a las comunidades de padres de las escuelas a mejorar sus niveles de*

[274] Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas ", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2), pp. 3-4.
[275] NB. Como parte de los compromisos del PMA, se estableció que dicha organización sería responsable de: i) el suministro de ayuda alimentaria y de artículos no alimentarios; ii) prestar servicios de supervisión y asistencia técnica; iii) apoyar al PAE en las adquisiciones y contrataciones con proveedores para poder obtener los componentes del almuerzo escolar; iv) prestar asistencia financiera para la creación de huertos escolares y b) evaluar el proyecto como tal. El Gobierno por su parte, fijó el pago de una contraprestación al PMA, a cambio de los servicios de adquisiciones y contrataciones que quedarían a cargo de dicha entidad. En: Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas ", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2), p. 9.
[276] Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2), p. 28.
[277] CARRANZA, op.cit., p.70.

calidad de vida, disminuyendo el daño que provoca el hambre y la desnutrición en los menores[278].

Aun cuando existan divergencias respecto a las causas por las que se originó el almuerzo escolar, y unos lo defiendan mientras que otros rechacen su aparente "enfoque clientelar", interesa tener presente que éste surge como una forma de apoyar a las familias de hogares con una muy alta incidencia de necesidades básicas insatisfechas. Éste es y continúa siendo un aspecto de la realidad, al cual el Estado, al momento en el que surge el almuerzo escolar, decide no permanecer ajeno. La situación de extrema pobreza estructural, el escaso acceso a los servicios sociales y la falta de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.[279] Son aspectos que limitan la libertad de las personas y la entrega del almuerzo escolar surgió como una iniciativa para combatirlos y superarlos.

Continuando con la descripción de las características del almuerzo escolar, se ha señalado que la adopción del almuerzo se enfocó en prevenir que los grupos más vulnerables a los efectos de la crisis, se vieran afectados. Entre estos grupos, se hallaban las madres de familia y los niños. Respecto de ellos, los estudios aseguran que:

La crisis económica podía incidir en la profundización de su vulnerabilidad y en el aumento del riesgo a sufrir daños irreversibles en términos de su desarrollo humano. Esto se debe a que en primer lugar, los niños menores de cinco años pueden verse afectados por el aumento de la desnutrición y el riesgo de muerte, mientras que la población en edad escolar puede verse forzada a abandonar la educación, y por último, las madres como jefas de hogar, pueden ver deteriorada su capacidad adquisitiva.[280]

En relación con lo anterior, el almuerzo escolar surgió para paliar los efectos de la crisis sobre estos sectores y para ello, centró su atención en los niños/as de los niveles preescolar y primario de establecimientos fiscales en áreas de concentración de pobreza. Así, en esta primera etapa, se recurrió a las cifras que arrojaba el Sistema Integrado de Vigilancia Alimentaria y Nutricional – SISVAN del Ministerio de Salud Pública (MSP), así como al estudio "La Geografía de la Pobreza en el Ecuador: 1996", entre otros, y se

[278] PNUD, PMA y Ministerio de Educación y Cultura, Reunión Tripartita Proyecto ECU /94/017, 20 de noviembre de 2000, p. 2.
[279] *Cfr.* VOS, Rob *et al*, op.cit., p. 36.
[280] Id.

enfocó la entrega del almuerzo escolar en las parroquias cuyo índice de desnutrición se encontraba por encima del 45%[281].

Posteriormente, con la finalidad de ampliar los niveles de coordinación, así como la cobertura y los beneficiarios del desayuno y el almuerzo escolar, se llevó a cabo una reestructuración orgánica dentro del ME dando lugar al Programa de Alimentación Escolar. De tal manera, el 31 de agosto de 1999, mediante Acuerdo Ministerial Nº 1960, la entonces Ministra de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dispuso la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (también denominado Programa de Alimentación Escolar). Para tales fines los Programas de Colación Escolar y Almuerzo Escolar se fusionaron, y pasaron a ser administrados, el primero por un subcoordinador de colación escolar y otro diferente de almuerzo escolar.

En lo que respecta a los beneficiarios del programa,

> *Desde su institucionalización en 1999, el PAE ha estado orientado a atender a niños y niñas de educación general básica (es decir de niños de entre cinco y 14 años o niños de 1ero a 10mo grado), de las escuelas fiscales, municipales y fisco-misionales de las áreas rurales y urbano-marginales de Ecuador*[282].

No obstante, resulta importante destacar que los criterios de selección con los que contó el PAE en los primeros años, pudieron garantizar que se incluyera como parte de los beneficiarios a la población infantil que sufría de desnutrición crónica, tenía origen indígena y habitaba en las zonas más pobres del país. Al respecto, uno de los aspectos que contribuyó a que el PAE pudiera atender de manera eficaz a los niños con un estado nutricional grave, fue que:

> *En 1999 los establecimientos educativos beneficiarios se seleccionaron de acuerdo a criterios relacionados con la pobreza rural y suburbana. Al respecto y como parte del proceso de selección de las escuelas, con la ayuda del PNUD, se construyó un indicador denominado índice de vulnerabilidad social (IVS) en base a la combinación de varios indicadores sociales como analfabetismo, desnutrición crónica, riesgo de mortalidad infantil, etnicidad y pobreza de consumo. Con base a este indicador, se escogieron las parroquias, cantones y provincias más pobres donde debía actuar el programa y se priorizaron las escuelas bilingües de tal manera que se beneficiaran a niños y niñas indígenas y a las escuelas unidocentes.*[283]

---

[281] Ibíd., p. 160
[282] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05)*, Quito, 2012, p. 24.
[283] *Cfr.* Id.

De esta manera, y a pesar de que con el tiempo, el almuerzo escolar se fue ampliando a un mayor número de escuelas, el criterio originalmente utilizado influyó en que en adelante el PAE pudiera asistir con la entrega de nutrientes complementarios a uno de los grupos más vulnerables del país y que históricamente se ha encontrado en un estado de inseguridad alimentaria: los niños indígenas de las zonas rurales del país.

En lo que respecta a sus objetivos, desde el momento en el que surgió el PAE, éste estuvo vinculado con objetivos educativos y, paralelamente, con un objetivo nutricional.

De esta manera durante esta etapa:

> *El objetivo general del programa consistió en apoyar al mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación básica, en zonas con mayor incidencia de la pobreza. Mientras que los objetivos específicos del mismo se centraron en: (i) aliviar el hambre entre los alumnos/as pertenecientes a familias pobres e indígenas; (ii) mejorar la capacidad de aprendizaje de los alumnos/as (atención, concentración y retención); (iii) contribuir a asegurar un [sic] nutrición adecuada entre los niños/as cubiertos por el programa; (iv) incentivar la asistencia de los alumnos/as a las escuelas primarias en zonas afectadas por la pobreza.*[284]

Sumado a lo anterior, dentro de esta etapa, y en el marco de la creación del PAE, el almuerzo escolar pasó a ser administrado, a nivel nacional, por el Subcoordinador de Almuerzo Escolar, y, a nivel provincial, por una coordinación provincial, la cual dependiendo de la jurisdicción podía ser hispana o bilingüe. Dentro de cada coordinación provincial existían capacitadores y promotores encargados de ampliar el programa a más escuelas, entre otros. Todos estos niveles de organización del PAE se encontraban bajo el mando del Ministerio de Educación.

En adición a las instancias antes referidas, y como parte de la implementación del almuerzo escolar, se empezó a requerir el concurso de los padres de familia y de la comunidad. Para ello, se empezaron a organizar dentro de los centros educativos las denominadas Comisiones de Alimentación Escolar (CAEs). Dichas Comisiones se constituyeron por padres de familia y por personal docente y su gestión se centró en garantizar la ejecución y la buena marcha de la colación y el almuerzo escolar.[285] Al respecto, las responsabilidades de las CAEs básicamente se enfocaban en "*organizar a los*

[284] *Cfr*. VOS, Rob *et al*, op.cit., p.160.
[285] Carrasco, José, Coordinador Provincial del Programa de Alimentación Escolar (Chimborazo), entrevista, Riobamba, 26 de abril de 2013.

padres de familia para garantizar que diariamente se elabore la alimentación escolar, abastecer de alimentos e insumos complementarios para la preparación del mismo y llevar un control diario de consumo de los alimentos entregados."[286]

A propósito de la articulación de las CAEs, el PMA ha dicho que el nivel de participación que se alcanzó a través suyo, definió que la participación de la comunidad se constituyera en *"Una de las fortalezas históricas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)"*[287]. De esta manera, dentro del análisis que dicha organización realizó sobre el PAE, se determinó que:

> *Si bien se registraron múltiples modelos de funcionamiento entre las CAE existentes y cada una se organizaba de manera diferente según la cultura del sector donde se encontraba, ellas favorecían que tanto las madres y los padres pudieran participar de la preparación de los alimentos para sus hijos, además de que hacían posible el sensibilizar a los padres sobre la importancia de la adecuada preparación y distribución de los alimentos entre los niños en edad escolar. La comunidad se involucraba de una manera más activa, pues los padres aportaban con varios ingredientes para complementar y variar las comidas, además de que cooperaban para la compra de gas para la preparación de los alimentos. En base a todos estos elementos se obtenían mejores resultados*[288].

Sumado a lo anterior, con el fin de poder aportar con alimentos para el almuerzo escolar, muchas escuelas iniciaron la creación de huertos escolares. Los propios padres de familia se encargaron de diseñar los huertos escolares con el apoyo del PMA y del Ministerio de Agricultura. En adición a ello, *"La composición del almuerzo permitió que pequeños productores, principalmente de frejol, arroz y en menor grado quinua, pudieran participar proveyendo de estos alimentos para la preparación del almuerzo."*[289] Esto garantizaba que los padres pudieran participar activamente de la alimentación de sus hijos.

Por otro lado, la institucionalización del PAE favoreció que la entrega del almuerzo escolar fuera cubriendo de manera paulatina una mayor cantidad de días del año escolar. De esta manera, si bien en un inicio se atendía tan solo con el servicio de la alimentación escolar, "*40 días de los aproximadamente 200 días del año escolar, posteriormente, los*

[286] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05)*, Quito, 2012, p.52.
[287] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05)*, Quito, 2012, p.52.
[288] *Cfr.* Ibíd., p. 53.
[289] Ibíd., p. 8.

niveles de cobertura se fueron incrementando y estabilizando a partir del 2007"[290]. De esta manera, de acuerdo a las estadísticas oficiales, en los años 2007, 2008 y 2009, el desayuno y el almuerzo fueron repartidos durante 120 días, de aproximadamente 210 días que tenía el año escolar en ese entonces.

El gráfico que se muestra a continuación, muestra como paulatinamente el PAE fue teniendo una cobertura cada vez mayor.

Tabla Nº 3

Número de Beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar y días de atención

Año	Beneficiarios	Días de atención
2007	1.338.949	120
2008	1.383.839	120
2009	1.433.202	120

Fuente: Ministerio de Educación
Elaborado por: Ministerio de Educación

Por todo lo antes mencionado, y aun cuando no existen evaluaciones de impacto sobre la eficacia del PAE, se ha manifestado que el Programa durante este período de tiempo, contaba con aspectos positivos. Al respecto, se ha señalado que el aporte del desayuno y del almuerzo "*a los requerimientos nutricionales mínimos de los niños/as mejora su capacidad de aprendizaje y genera efectos positivos para su bienestar en el largo plazo.*"[291] También se ha mencionado que se

> *Trataba del programa social con la mayor cobertura de su población meta y, en cuanto a su eficiencia económica, que éste era un elemento destacable pues se trataba de un programa*

[290] Diss. VIERA, Ruth, *La alimentación saludable como pilar fundamental del desarrollo y el bienestar- Análisis de los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano y la forma en la que abordan el problema de la desnutrición en el Ecuador,* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, 2012, T338.9V676a, p. 49.
[291] VOS, Rob *et al*, op.cit., p. 162.

eficaz en la entrega de nutrientes complementarios a la población vulnerable y que además tenía una alta capacidad de respuesta frente a la época de crisis[292].

Por último, también se ha señalado que el programa cumplía un papel importante en un sistema de protección social, tanto en la provisión de suplementos alimenticios a la población vulnerable cuanto como incentivo a la asistencia escolar[293].

En síntesis, tendríamos que la incorporación del almuerzo escolar así como la creación del PAE contribuyeron de manera positiva a ofrecer a los niños en edad escolar, que sufrían de malnutrición, vivían en condiciones de pobreza y habitaban en los cantones más pobres del país, una buena parte del aporte energético y nutricional que ellos necesitaban como parte de una alimentación adecuada. Además de que dentro de este período, se logró un nivel de participación comunitaria importante y que redundó positivamente en favorecer el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada en el caso de los niños.

2.2.3 La eliminación el almuerzo escolar (2010)

En el año 2010, a raíz de una decisión adoptada por el gobierno de turno que en ese entonces se encontraba representado por el economista Rafael Correa Delgado, se dispuso la eliminación del almuerzo escolar. Para el análisis de esta medida nos referiremos, en primer lugar, a la disposición por la cual se interrumpió indefinidamente la entrega del almuerzo escolar; en segundo lugar, mencionaremos la justificación dada por las autoridades del estado a la eliminación del almuerzo escolar. Al final de este apartado también nos referiremos a otros aspectos importantes que tuvieron lugar dentro de este período.

El 16 de marzo de 2010, durante la presidencia del Economista Rafael Correa Delgado, el entonces Ministro de Educación, Raúl Vallejo Corral, emitió una disposición por la cual ordenó que la entrega del desayuno escolar se extienda a todos los días del año escolar. La disposición textualmente señalaba:

[292] Id.
[293] Id.

Art. 1.- Disponer que el Programa de Alimentación Escolar-PAE, del Ministerio de Educación, a partir de esta fecha diseñe y ejecute la operación técnica y logística para atender diariamente con desayuno escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados y asistiendo a clases en la Educación Inicial y de primero a séptimo grados de Educación General Básica de establecimientos educativos públicos, fiscales, municipales y fiscomisionales, localizados en las parroquias urbano marginales y rurales del país.

Art. 2.- Disponer que la atención que cumple el Programa de Alimentación Escolar se realice en todo el período ordinario de clases, esto es en DOSCIENTOS DIAS REGULARES DE CLASE[294].

La decisión adoptada, se basó en que el Poder Ejecutivo consideró prioritario ampliar la cobertura de atención a doscientos días de clase del año lectivo, con el fin de apoyar, mediante el desayuno escolar, al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los niños y niñas de los establecimientos educativos públicos del país[295]. Al respecto cabe tomar en cuenta que, como fue manifestado anteriormente, la cobertura del PAE se había estabilizado desde el año 2007, pero ésta todavía no contemplaba todos los días que dura el año lectivo.

La disposición por sí sola, no implicaba ningún cambio en la manera en como venía funcionando la entrega del almuerzo escolar, lo que es más, aquella, explícitamente, no mencionaba nada respecto a la suspensión del almuerzo escolar. No obstante, y de acuerdo a la interpretación que las autoridades hicieron sobre la misma, la disposición tuvo por efecto la interrupción de la entrega de los insumos para la elaboración del almuerzo escolar. Esto se debió básicamente a que la disposición, solamente se refería a uno solo de los componentes del PAE, esto es al desayuno escolar. Nada se estableció respecto al almuerzo escolar, por lo que tácitamente se entendió que éste quedaba eliminado.

Respecto a la decisión tomada por el gobierno, las autoridades de diversas instituciones vinculadas al Programa de Alimentación Escolar a través de sus declaraciones han señalado la que podría ser la justificación del Estado para la adopción de la medida. Al respecto, Gloria Vidal, funcionaria que sucedió a Raúl Vallejo en el cargo de Ministra de Educación, en entrevistas realizadas por medios de comunicación manifestó que la decisión de extender el desayuno escolar durante todos los días del año lectivo y de eliminar el almuerzo escolar, se basó principalmente en avanzar hacia un sistema uniforme. En una entrevista para el diario El Comercio, la titular del Ministerio

[294] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Disposición del Despacho Ministerial Nº 0260-10, 16 de marzo de 2010.
[295] *Cfr.* MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Disposición del Despacho Ministerial Nº 0260-10, 16 de marzo de 2010.

de Educación, señaló que varias escuelas "*… recibían el almuerzo, algunas desayuno y otras los dos. Ampliar la entrega del desayuno escolar, entonces se convertía en la medida adecuada para que los escolares pudieran recibir los 200 días de clases un desayuno fortificado y no 120 días, como en los últimos tres años."* La ministra además puntualizó que *"… se eligió el desayuno porque los médicos y nutricionistas lo recomiendan. 'Frente a un ayuno prolongado, como el del momento del sueño, necesitamos que el estudiante tenga los nutrientes necesarios para desarrollar habilidades intelectuales. Muchos desayunan poco en sus hogares'. Respecto del almuerzo, ella indicó que es una corresponsabilidad con los padres."*

En el mismo sentido, se han expresado otras autoridades como el Coordinador Técnico del PAE y el Director Nacional del Programa de Provisión de Alimentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). De este modo, Justo Tobar, quien era el coordinador del PAE en la época en la que se adoptó la medida, señaló que la eliminación del almuerzo escolar sería compensada con la entrega del desayuno durante todo el año.

Por su parte, el ingeniero Juan Carlos Acosta, actual Director Nacional del Programa de Provisión de Alimentos del MIES, ha mencionado que la eliminación del almuerzo escolar, tuvo como propósito alcanzar "*la universalización de la cobertura del desayuno escolar*" [296] . La universalización de la cobertura del desayuno escolar, implicaba ampliar la entrega del desayuno escolar a los niños de 3 y 4 años en educación inicial, además de ello, implicaba que el desayuno fuera repartido a las escuelas públicas del área urbana, y ya no solamente aquellas del área rural.[297]

Como antecedente, en relación con el argumento de la universalización del desayuno escolar, el Estado a través de sus representantes arguyó que si bien el almuerzo escolar fue gradualmente llegando a un número cada vez mayor de beneficiarios, éste nunca llegó a cumplir con la meta establecida, la cual consistía en cubrir la misma cantidad de beneficiarios que gozaban del desayuno escolar.

[296]Conf. ACOSTA, Juan Carlos, *TALLER SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD, DIRIGIDO A SERVIDORES PÚBLICOS,* 17 de agosto de 2012, FIAN ECUADOR.

[297] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05),* Quito, 2012, p. 24.

Sumado a ello fueron surgiendo otro tipo de argumentos asociados con el carácter educativo del Programa. Al respecto, por ejemplo, el actual Coordinador Técnico del PAE, Roberto Pazmiño, mencionó que la medida adoptada por el gobierno se justificó en la medida en que tenía por finalidad

> *… darle más fuerza al objetivo mismo del PAE, como un objetivo educativo; y es que los niños tengan desayuno escolar todos los días del año, pues en el año pasado (refiriéndose al año 2009) se lograron 120 días efectivos de atención y el año escolar tiene 200 días. Es decir, que durante 80 días los niños no desayunaban o las raciones se las extendían un poco para que aguanten, o simplemente los niños comían con los aportes de los padres*.[298]

Todas las justificaciones a las que han hecho referencia las autoridades actuales y anteriores del gobierno, se refieren a la universalización del desayuno como el principal argumento para la eliminación del almuerzo. No obstante, también ha servido como argumento para la eliminación del almuerzo el señalar que el PAE es un programa con un enfoque educativo más no nutricional. Al respecto, de acuerdo a lo manifestado desde el Ministerio de Educación, "*si bien los objetivos de la alimentación escolar han variado a lo largo de los años, siempre han estado relacionados con la educación por un lado y con la alimentación y nutrición por el otro, siendo el primero el principal…*"[299]. En este sentido, el actual responsable del PAE, ha mencionado que el PAE "*no es un programa alimentario en sí sino un programa que busca la mejora nutricional (debido a que) como su principal fin, el objetivo es apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación…"*[300]. De esta manera, el ME a través de las declaraciones de sus funcionarios ha tratado de hacer parecer que el PAE tiene un objetivo principal y uno complementario que vendría a ser de carácter nutricional, y no tan importante como el primero.

Las consecuencias luego de la eliminación del almuerzo escolar consistieron básicamente en:

> *i) Insatisfacción de los beneficiarios, que en algunos casos no almuerzan; ii) Reducción de la participación comunitaria, que se involucraba más activamente para su preparación; iii) Abandono de los huertos escolares, de algunas cocinas y del menaje (vajilla, ollas, cubiertos); iv) Reducción de la vinculación con pequeños productores, pues la súbita suspensión del mismo en 2010 provocó pérdidas para los productores que (habían venido participando en la provisión de los cereales y las*

[298] Roberto Pazmiño y Sara Santacruz, entrevista con FIAN Ecuador, *El Trabajo del Programa de Alimentación Escolar,* Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos: Informe 2010, (CD de anexos del informe), Quito, 30 de agosto de 2010, pp. 18 y 19.
[299] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05),* Quito, 2012, p. 7.
[300] Roberto Pazmiño y Sara Santacruz, entrevista con FIAN Ecuador, *El Trabajo del Programa de Alimentación Escolar,* Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos: Informe 2010, (CD de anexos del informe), Quito, 30 de agosto de 2010, pp. 18 y 19.

leguminosas que se entregaban a las escuelas) habían planificado su siembra según la demanda del PAE y malestar en los beneficiarios.[301]

Sumado a la eliminación del almuerzo escolar, durante esta etapa el Programa de Alimentación Escolar se registraron algunos cambios a nivel organizativo[302], y junto a ello, el PMA y el PNUD, como parte de la retirada gradual que se había acordado, dejaron de apoyar al Estado ecuatoriano, y el PAE y el Programa de Provisión de Alimentos del MIES pasaron a administrar en su totalidad todos los procesos administrativos y logísticos de la alimentación escolar.[303]

Finalmente, durante esta etapa también ocurrió que se incorporaron nuevos productos dentro del desayuno escolar (hojuelas, barras nutritivas, leche fortificada) y además del desayuno escolar, se introdujo el refrigerio escolar, el cual de acuerdo a los responsables del PAE es una:

> *Modalidad complementaria la cual es entregada a los niños que habitan en sitios urbano-marginales en los que el trabajo de los padres les impide que se organicen para la preparación de los alimentos. Estos niños no reciben el desayuno escolar (…) y en virtud de este problema es que se crea la versión del refrigerio escolar que está listo para el consumo y que no aporta tanto como el desayuno escolar pero que cubre en algo la necesidad de ese niño que queda absolutamente desprotegido". El refrigerio básicamente consiste en 200 mililitros de leche saborizada y fortificada UHT, se reparte a media mañana en los lugares en donde no se reparte el desayuno escolar*[304].

De esta manera, a través del desayuno escolar.

> *Hoy se atiende los 200 días del período escolar con alimentación para niños, niñas entre 3 y 4 años de educación inicial; y niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años de educación general*

---

[301] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05),* Quito, 2012, pp. 8 y 57.

[302] NB. El PAE pasó a ser administrado por la Coordinación General de Administración Escolar. Dicha Coordinación posteriormente, asumió el rango de Subsecretaría de Administración Escolar. Hoy en día, el PAE funciona adscrito a la Dirección Nacional de Recursos Educativos que a su vez es parte de la Subsecretaria de Administración Escolar. Ambas instancias tienen competencias específicas en lo que respecta a la implementación del Programa de Alimentación Escolar.

[303] NB. En el año 2004, el PNUD como el PMA dejaron de aportar recursos al programa y se dedicaron exclusivamente a administrar los fondos públicos del PAE por delegación de éste. Posteriormente, a partir del año 2005, el programa empieza a ser enteramente financiado por el gobierno ecuatoriano. Tras su creación en 2009, el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), se hizo cargo de las compras de alimentos y los servicios de logística, con lo cual concluyó la cooperación formal del PMA. En: PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05),* Quito, 2012, p. 7.

[304] NB. Hoy en día, subsiste la modalidad de atención del desayuno escolar, el cual consiste en una ración diaria por escolar de 24 gr. de galletas las cuales pueden ser de dos tipos tradicional y rellena, 6 gr. de barra de granola y granola en hojuelas, 35 gr. de colada fortificada hecha a base de harinas leche en polvo y micronutrientes; con un aporte nutricional de 252 Kcal y 9,4 gr. de proteína. De acuerdo a las combinaciones posibles, existen 5 alternativas de combinar estos alimentos. El almuerzo escolar de acuerdo al gobierno brinda a los estudiantes el 85% de las necesidades energéticas (requeridas en el desayuno) y cubre al 100% el requerimiento de proteína requerida.

básica de instituciones educativas públicas de las zonas rurales y urbanas; y con refrigerio a los estudiantes de instituciones educativas públicas urbanas.[305]

A continuación se presentan las alternativas que el Programa de Alimentación Escolar ofrece a los niños que se benefician del desayuno escolar. Asimismo, se detalla la ficha técnica que resume los aspectos más importantes del Programa de Alimentación Escolar, de acuerdo al estudio realizado por el PMA.

Tabla Nº 4

Productos que entrega el Programa de Alimentación Escolar como parte del desayuno escolar

Combinación	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4	Alternativa 5
	Colada + Galleta Rellena + Hojuelas	Colada + Barra de Cereales + Hojuelas	Colada + Barra de Cereales + Galleta Tradicional	Colada + Galleta Rellena + Barra de Cereales	Colada + Barra de Cereales + Hojuela
Energía (kcal)	412 kcal	374 kcal	387 kcal	382 kcal	374 kcal
Proteínas (gr)	14 gr	12 gr	12 gr	12 gr	12 gr
Carbohidratos (gr)	60 gr	60 gr	59 gr	58 gr	60 gr
Grasas (gr)	12 gr	9,45 gr	10,45 gr	9,45 gr	9,45 gr

Fuente: Programa de Alimentación Escolar
Elaborado por: Programa de Alimentación Escolar

[305] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Programa de Alimentación Escolar*, http://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/, Acceso: 03 junio 2013, 1:40

Tabla Nº5

Ficha técnica

De las principales características del Programa de Alimentación Escolar en el Ecuador

Año de inicio	1999
Institución responsable	Ministerio de Educación
Objetivos	**Objetivo General:** • Contribuir al mejoramiento de la calidad y eficiencia de la Educación Inicial y Educación General Básica mediante la entrega de un complemento alimenticio. **Objetivos específicos:** • Contribuir al mejoramiento de la asistencia a las escuelas en zonas afectadas por la pobreza. • Contribuir a disminuir las tasas de repetición y deserción escolares en las escuelas beneficiarias del Programa. • Contribuir al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los escolares (atención, concentración y retención). **Objetivos complementarios:** • Contribuir a mejorar el nivel de nutrición de las niñas y niños atendidos por el Programa. • Consolidar la organización y participación responsable de la comunidad en el proceso educativo.
Focalización	Hasta diciembre de 2011 el PAE atendió las escuelas fiscales, fisco-misionales y municipales rurales y urbano marginales con un desayuno escolar dirigido a niños de primero a séptimo de básica (de cinco a 14 años). A partir del año 2011 se incluyeron por primera vez en la historia del Programa los niños de educación inicial (de tres a cuatro años). El PAE también atendió desde el año 2000 a establecimientos urbanos.
Implementación	En la década de los ochenta, los recursos se entregaban a las escuelas directamente para que éstas a su vez compraran alimentos locales y prepararan un refrigerio. • Entre los años 90 y 93 los insumos alimenticios donados por el PMA eran enviados a panificadoras, centrales lecheras o escuelas para que éstas fabriquen pan, galletas y leche reconstituida. • A partir de 1994 el nivel central del gobierno compra y entrega los alimentos a las escuelas.
Modalidad	Desayuno para educación inicial (niños de entre tres y cinco años).

	Desayuno para educación general básica de primero a décimo año de educación básica (niños de entre cinco y catorce años) Refrigerio escolar (en general para escuelas urbanas que no reciben el desayuno). Hasta el año 2010, el PAE también proporcionaba del almuerzo escolar a las escuelas. Los productos que eran repartidos como parte del almuerzo consistían en: arroz, atún, azúcar, lenteja, aceite
Cobertura	Hasta diciembre de 2011, el PAE atendió a 1.788.414 niños y niñas que representa el 89% de los niños matriculados para ese año (2010-2011) desde educación inicial hasta 10mo año de educación general básica de las escuelas fiscales, fisco-misionales y municipales, rurales y urbano marginales.
Presupuesto anual	El presupuesto del PAE en el año 2011 fue de USD 70,9 millones (Fuente: presupuestos PAE), lo cual representó el 17% del presupuesto del Ministerio de Educación.
Fuente del financiamiento	La totalidad de los recursos proviene del Presupuesto del Estado.

Fuente: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar
Elaborado por: Programa Mundial de Alimentos

2.3 El caso de los niños de la Escuela 27 de Febrero: la afectación sufrida por ellos, sus padres de familia y por los docentes de la institución a raíz de la eliminación del almuerzo escolar.

La Escuela 27 de Febrero se encuentra en Palmira Centro, que es la cabecera parroquial de Palmira. A la escuela asisten 115 estudiantes (69 hombres y 49 mujeres), cuyas edades oscilan entre los 4 y los 15 años. Muchos de los niños pertenecen a familias de origen indígena. Los niños que asisten a la Escuela, habitan en comunidades aledañas como Atapo Santa Cruz, Atapo el Carmen, Atapo San Francisco, Pashapamba, Atapo Larcapamba, Atapo Culebrillas y San Francisco 4 Esquinas. Los padres de los niños prefieren que ellos asistan a la Escuela 27 de Febrero, la cual es una escuela hispana, antes que a una de las escuelas bilingües[306] que se encuentran cerca de sus comunidades. La percepción que ellos tienen es que la educación es mejor en las escuelas hispanas.

Para llegar a la escuela, algunos niños toman el autobús, pero la mayoría no tiene otra opción más que caminar hasta la escuela. Esto se debe a que el autobús tiene

[306] De acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en las jurisdicciones indígenas, existen escuelas bilingües a donde los niños que pertenecen a las comunidades indígenas pueden acudir para recibir las clases en su lengua materna.

un costo de US$0.25, el cual es alto si se compara con los ingresos de las familias en Palmira, que son insuficientes y relativamente bajos, ya que como fue señalado la mayoría de ellas pertenecen al quintil más pobre de la población. De esta forma, aproximadamente el 70% de los niños que asisten a la Escuela 27 de Febrero, caminan desde sus casas para llegar a la Escuela. En promedio, la distancia que ellos diariamente recorren, corresponde a unos 18 Km[307]. Esto a su vez se debe a que muchos niños viven en comunidades alejadas de Palmira. Dependiendo de la comunidad dentro de la cual los niños habiten, ellos pueden tardar de 30 minutos hasta 2 horas y media en caminar hasta llegar a la escuela.

2.3.1 La situación antes de la eliminación del almuerzo escolar

El almuerzo escolar en Palmira se empezó a entregar, aproximadamente, en el año 2003. Como parte del almuerzo, se entregaba a la escuela, alimentos tales como: arroz, fréjol, aceite, sal, azúcar, lenteja y atún. Antes del gobierno del Eco. Rafael Correa, incluso se proveía a la escuela con quinua, fideo, avena y carne enlatada. Desde que el Eco. Rafael Correa asumió la presidencia, la entrega de estos alimentos fue disminuyendo progresivamente. Para la preparación del almuerzo escolar, la escuela tenía un menú diario que se entregaba a la Dirección Provincial de Educación al inicio del año lectivo**.**

En cuanto al aporte de los padres de familia, ellos apoyaban con la compra de legumbres y gas. De igual forma, los padres conjuntamente con los docentes participaban en la elaboración del almuerzo y en el mantenimiento del huerto escolar que existía en la escuela, y del cual se obtenían algunos alimentos que servían para enriquecer el almuerzo. Ellos, organizados bajo la estructura de las Comisiones de Almuerzo Escolar, participaban de la alimentación de los niños.

Debido a que los niños recibían el almuerzo en la escuela, sus padres ya no cocinaban el almuerzo en sus casas. Esto representaba una preocupación menos para ellos, pues en algunos casos los padres no cuentan con los ingresos suficientes para comparar los alimentos necesarios.

[307] Chafla, Paulina, enfermera del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 26 de abril de 2013.

2.3.2 La situación de los niños después del almuerzo escolar

Como fue señalado anteriormente cuando se hizo referencia al Programa de Alimentación Escolar, el 16 de marzo de 2010, el gobierno de turno suspendió indefinidamente la entrega del almuerzo escolar, en las escuelas que lo venían recibiendo, entre ellas, la Escuela 27 de Febrero. La eliminación del almuerzo escolar afectó a los niños de diversas maneras. Por una parte, implicó para los niños una disminución significativa en el consumo de alimentos y una agudización en los problemas de salud que ellos ya venían sufriendo (muchos de los niños ya sufrían de desnutrición crónica y aguda), como consecuencia de vivir en la provincia con el mayor índice de desnutrición crónica a nivel nacional. Por otra parte, la medida también incidió negativamente en su desempeño escolar y en su desarrollo social.

En cuanto a las consecuencias en su salud, la medida adoptada por el gobierno, produjo una disminución importante en el consumo de alimentos por parte de los niños. Aunque los niños continúan recibiendo el desayuno escolar, después de la eliminación del almuerzo, muchos de ellos no reciben un almuerzo en sus casas. Esto contrasta con lo que ha sido recomendado por los expertos médicos para quienes, de acuerdo al gasto energético que tienen por su edad, los niños deberían recibir mínimo cinco comidas al día. Lo que es más en el caso de los niños de Palmira, los alimentos que ellos recibían como parte del almuerzo escolar, les ayudaban a sobrellevar el gasto energético que implica el caminar distancias sumamente largas, el vivir a una altura superior a los 3.000 m.s.n.m, el colaborar en actividades como el pastoreo y el cuidado de los animales[308] pues muchos niños deben ayudar a sus padres en estas actividades. Ellos ya no reciben estos alimentos y han visto considerablemente reducida su alimentación tanto en calidad como en cantidad.

A todo esto, debe añadirse otra variable que ha contribuido al ahondamiento del problema que enfrentan los niños y sus familias como resultado de la eliminación del almuerzo escolar. Esta variable consiste en que, en Palmira, muchos niños viven prácticamente a sus expensas, pues o viven solos o se quedan al cuidado de sus hermanos mayores. De esta manera y dado que no existen suficientes fuentes de empleo en Palmira, muchos padres y madres de familia se han visto forzados a salir a otras

[308] NB. Las personas necesitan de un nivel mayor de hemoglobina en la sangre a medida que ellos viven en lugares más altos.

ciudades a trabajar y a dejar a sus hijos solos o cuando es posible al cuidado de algún familiar. Así un gran número de padres de familia trabajan como albañiles en otras ciudades, mientras que en el caso de las madres, ellas suelen irse a trabajar a otras comunidades durante el día y la tarde, y regresan a sus casas ya entrada la noche. Los niños entonces crecen prácticamente solos o, en el mejor de los casos, al cuidado de sus hermanos mayores o de alguno de sus familiares. Al respecto una de las maestras de la Escuela señaló: "*Lo que ocurre es que lastimosamente los padres, en realidad, les abandonan a los niños, no por situaciones que ellos deseen, sino porque los padres se van al campo, lejos y dejan a los niños solos en las casas. Las responsabilidades de los padres asumen los niños más grandesitos."*[309]

Con relación a lo anterior, los niños no tienen quién les prepare su comida al regresar de la escuela[310] o almuerzan muy tarde, después de que sus madres regresan del trabajo. En el caso de los niños que no tienen quien les prepare su almuerzo, dependiendo de si tienen los recursos para hacerlo, ellos mismos tienen que cocinar sus alimentos. Entre los niños que fueron entrevistados, hubo quienes señalaron que ellos mismos preparaban su almuerzo el cual consistía en una sopa que puede estar hecha a base de lentejas o fideo, avena y cebolla, papas y carne[311]. Esto sin embargo puede ser peor, pues de acuerdo a las observaciones de las profesoras que laboran en el plantel, "*hay niños que con una machica, con un arroz cebada o tortillita con avena, con esto pasaban todo el día.*"[312] Por otro lado, también existen algunos niños que almuerzan muy tarde. Un niño por ejemplo manifestó "*Yo almuerzo a las 18h00 porque mi mamá trabaja y regresa a las 16h00*."[313] En estos casos los niños almuerzan ya bien entrada la tarde, esto es a las 16h00 ó 18h00, después de que más de 8 horas han transcurrido desde que se les repartió el desayuno en la escuela.

Muchos de los niños de la Escuela 27 de Febrero han manifestado que sienten que los alimentos del desayuno no les son suficientes[314]. Entre los niños es frecuente escuchar: "*[Los alimentos del desayuno] no son suficientes, no nos ataja nada. No dentra nada en el estómago."*[315] El personal docente es consciente de la realidad que atraviesan los niños.

[309] Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, 16 de enero de 2013.
[310] Zambrano, Micaela, alumna de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[311] Marcatoma, Marco, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[312] Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, 16 de enero de 2013.
[313] Marcatoma, Jorge Luis, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[314] Villalobos, Eloy, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[315] Marcatoma, Marco, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

Una de las maestras de la Escuela 27 de Febrero, refiriéndose a las consecuencias que tuvo la eliminación del almuerzo, señaló:

> *Para los niños este fue un cambio brusco, siempre venían corriendo a ver si ya estaba el almuerzo pero no había. Los niños no aguantan el hambre. Máximo a las 12h00 o 12h30 ya están con hambre y a veces es muy tarde cuando llegan a sus hogares. El desayuno escolar que se les da consiste en una galleta, una taza de colada y granola. No aguantan las 6 a 8 horas que, desde que toman el desayuno, demoran en recibir alguna otra comida. Esto además de que muchos de los niños no reciben ningún alimento, hasta llegar a su hogar*[316].

Por otro lado, otra de las consecuencias que tuvo la eliminación del almuerzo en la salud de los niños de la Escuela 27 de Febrero, fue la agudización del problema de desnutrición del que ellos padecían. De acuerdo al perfil epidemiológico de Palmira[317], los padecimientos más recurrentes entre los niños de Palmira son la desnutrición crónica y la parasitosis. La eliminación del almuerzo tuvo como consecuencia que este tipo de padecimientos se haya agudizado y dificultó que los niños puedan sobreponerse a ellos.

Como se mencionó anteriormente, la desnutrición se puede evidenciar a través de indicadores como la talla para la edad y el peso para la edad. Antes del año 2010, de acuerdo a los resultados que se habían obtenido a partir del Censo INTI a los que se hizo referencia anteriormente, existían muchos niños que sufrían de baja talla para la edad o de desnutrición crónica, en Palmira.

Como se verá más adelante cuando se analice la regresividad de la medida, la eliminación del almuerzo escolar contribuyó a que el estado nutricional de los niños de la Escuela 27 de Febrero, se viera aún más deteriorado. De esta manera, si se toma en cuenta que antes de la eliminación del almuerzo, los niños de la Escuela 27 de Febrero así como el resto de niños beneficiarios de esta medida, recibían una alimentación adecuada y, como consecuencia de ello, se estaban acercando a lo que podría considerarse un peso y una talla normal para su edad[318], cuando se ordenó la eliminación del almuerzo escolar, esto dejó de ser posible.

---

[316] Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, 16 de enero de 2013.

[317] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Salud Pública, Equipo de Salud del Subcentro de Salud de Palmira, *Diagnóstico Situacional del Subcentro de Salud de Palmira: Información pertinente a las labores realizadas durante el año 2011 (hasta septiembre) por el personal de salud del SCS,* Guamote, 2011.

[318] NB. Está comprobado que una ingesta adecuada de alimentos puede contribuir a aplacar los efectos de la desnutrición crónica y aguda en las personas.

Sumado a lo anterior, de acuerdo al testimonio de una de las maestras de la Escuela 27 de Febrero, la eliminación del almuerzo tuvo por efecto, el deterioro en la alimentación de los niños y niñas. Esto se debió a que al ya no tener un almuerzo listo para su consumo, y al no contar con sus padres para la preparación de un almuerzo nutritivo y adecuado a sus necesidades alimenticias, los niños tuvieron que volver a la alimentación poco nutritiva que llevaban antes de que se entregue en las escuelas el almuerzo escolar. Al respecto una de las maestras de la Escuela, refiriéndose a los niños y a la situación que ellos viven ahora en comparación a la que tenían anteriormente, señaló:

> *Ellos por ejemplo dicen 'voy a cocinar las papas', 'voy a cocinar el arroz seco', y esta es la alimentación de ellos. Desgraciadamente no hay una educación, no hay una costumbre de alimentarse por ejemplo con verduras. Cuando a los niños se les daba alverjas, pimientos, lenteja (como parte del almuerzo escolar) ellos no sabían cómo se comía. Muchos niños que no acostumbraban comer estos alimentos, los rechazaban, (…) Esto lleva a pensar que la mayoría de niños no se alimentan bien, y consumen alimentos como fideos, papas, arroz seco. Son muy pocos los niños que, por ejemplo, desayunaban leche, huevos, y productos que se dan en el campo. Muchos niños, cuando se les pregunta, dicen que desayunan agua, sopa, tortillas. No se sabe a qué se debe esto, si es debido a que los padres salen muy temprano de los hogares y no hay quién les atienda a los niños o si es debido a que no hay las posibilidades*[319].

La opinión de los niños respecto al efecto que tuvo la eliminación del almuerzo escolar en ellos es contundente y resume el sentir general de todos ellos. María Verónica Villalobos, por ejemplo, recuerda el día en que se anunció la medida. Ella al respecto menciona: *"La señorita Anita [directora de la institución] un día nos dijo que el gobierno nos iba a quitar el almuerzo. Quedaron tristes mis amigos y mis papás"*[320]. Asimismo, otro de los niños mencionó: "*La eliminación del almuerzo me hizo sentir mal, la primera vez que nos dijeron fue un poco duro para los padres y para nosotros."*[321] Así también hubo niños que manifestaron: "*No nos podían retirar el almuerzo porque cuando comíamos nuestros padres no gastaban un poco más en nosotros, y esto nos hacía más satisfechos y un poco más inteligentes porque comíamos bien*"[322].

Sumado a lo anterior, frases como "*Morimos de hambre*"[323] o como *"nos da hambre, y con el almuerzo no se sentía el hambre*[324]" dan a entender cómo les afectó la medida. A ello debe sumársele el hecho de que de acuerdo a los propios niños, *"[A raíz de la eliminación del almuerzo escolar], los niños caminan despacio, sin hacer nada, no quieren jugar o no tienen fuerza*

[319] Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, 16 de enero de 2013.
[320] Villalobos, María Verónica, alumna de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[321] Roldán, David, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[322] Roldán, David, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[323] Cajilema, Julissa, alumna de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.
[324] Villalobos, Eloy, alumno de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.

para hacer algo."[325] Entre los niños, por ejemplo existen quienes al respecto dicen: *"Los niños chiquitos en seguida tienen hambre."*[326] Igualmente ellos han expresado: "*No nos avisaron que se iba a eliminar el almuerzo escolar, si es que nos avisaban podíamos opinar que no se elimine el almuerzo escolar."*[327]

En cuanto a la participación y el rendimiento académico de los niños, éstos han empeorado desde la eliminación del almuerzo escolar. De acuerdo a las maestras de la escuela, para los niños, el almuerzo escolar era el aliciente, después de la jornada escolar. Desde su eliminación, los niños ya no cuentan con ese aliciente y ello ha repercutido en su aprendizaje. Muchos niños confiesan que no tienen ánimo para estudiar[328], o que sienten pereza[329] y no les da gusto el estudio. Ellos, según sus profesoras, son poco activos, porque sienten cansancio. El cansancio, la falta de concentración e inactividad, se encuentran relacionadas con un bajo rendimiento académico, y de acuerdo al estudio de César Carranza, podrían deberse al limitado consumo de alimentos ricos en hierro, como lo son el atún, fréjol y la lenteja que eran alimentos que los niños consumían como parte del almuerzo escolar.[330]

De acuerdo a los propios niños, el recibir una galleta y la colada por la mañana no les satisface a los niños y no es suficiente para aguantar toda la jornada de estudios. Aunque hay padres que envían un lunch a sus hijos, éste no suele ser suficiente y los niños tienden al cansancio. Como consecuencia de ello, durante la jornada escolar, los niños se encuentran decaídos y no actúan. En síntesis, la eliminación del almuerzo escolar ha incidido directamente en la participación de los niños en clase, pues muchos de ellos tienen problemas de aprendizaje y se cansan con facilidad. Los niños, por su parte, han mencionado: "*nos sabemos quedar dormidos en la clase*"[331], "*Yo tenía ánimo para estudiar. Sin comer tengo pereza*"[332], *"[El desayuno] no es suficiente. Me canso rápido."*[333]

Por otro lado, debe considerarse que los niños después de la escuela tienen que caminar una o hasta dos horas para regresar a sus casas. Ellos llegan cansados a sus casas y algunos no aguantan la dura caminata que deben emprender de regreso a sus

[325] Marcatoma, Jorge Luis, alumno de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[326] Marcatoma, Marco, alumno de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[327] Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[328] Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[329] Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[330] Jaramillo, Alexandra, docente de la Universidad San Francisco de Quito en nutrición, salud pública y comunitaria y en planificación y evaluación de proyectos en seguridad y soberanía alimentaria, entrevista, 17 de mayo de 2013.
[331] Marcatoma, Jorge Luis, alumno de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[332] Roldán, David, alumno de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[333] Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.

hogares y se quedan dormidos por el cansancio en algún lugar del camino[334]. Esto les expone a los niños a una situación de peligro y desprotección. Frente a esta realidad, en más de una ocasión, el personal docente ha tenido que incurrir en gastos para improvisar un almuerzo y dárselo a los niños, para que atiendan mejor y estén más concentrados, y puedan emprender el regreso a sus casas después de la escuela. Lamentablemente, esto sucede de manera ocasional.

En adición a lo anterior, debe tomarse en cuenta que si bien la jornada escolar empieza a las 7h00 y concluye a 13h00, de acuerdo a las docentes de la institución, con el nuevo proyecto educativo, hay niños que deben permanecer en recuperación pedagógica después de que se acaba el horario ordinario de clases. La recuperación pedagógica está orientada a los niños con falencias en aprendizaje y con base en ella, el personal docente de la escuela traza algunas actividades que les permiten a los niños complementar los conocimientos con los que ya cuentan y salir adelante en las áreas en las que están mal. Los niños entonces deben quedarse en la escuela hasta las 15h00.

Si bien antes de la eliminación del almuerzo, los niños recibían su almuerzo a las 12h20, y después se iban a sus casas, hoy en día muchos niños deben permanecer en recuperación pedagógica, sin almorzar.

En lo que respecta al desarrollo social de los niños, después de la eliminación del almuerzo escolar, muchos de los niños opinan que se encuentran tristes[335]. Sumado a ello, y de acuerdo a sus propios testimonios, *"[en el caso de los más pequeños], ellos les suelen pedir a los niños más grandes que les den comprando algo, y ellos dicen que no tienen plata y les pegan."*[336]

2.3.3 Las dificultades que viven los padres de familia de los niños en Palmira

Los padres de los niños que asisten a la Escuela 27 de Febrero como la mayoría de padres de familia en Palmira, se dedican a la agricultura, o a la tala árboles, o al trabajo como peones en las ciudades más grandes como Quito, Riobamba, Guayaquil, Cuenca, Machachi. Los padres de familia suelen dejar sus hogares un mes o dos meses

[334] Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.
[335] Marcatoma, Richard, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013. Villalobos, Eloy, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[336] Marcatoma, Marco, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

cuando salen en busca de trabajo, por lo que las madres se quedan solas con sus hijos hasta que ellos regresen con el dinero necesario para sustentar los gastos de la familia. Esto se debe a que en el sector rural existen problemas sociales como la falta de empleo.

Las madres de algunos niños, por su parte, se ocupan en actividades como lavar ropa, o en la cosecha de productos, por lo que no pueden compartir mucho tiempo con sus hijos, pues regresan muy tarde de sus actividades.

Las condiciones en las que los padres de familia trabajan también han incidido en que existan dificultades en cuanto a que ellos puedan asistir a las capacitaciones que el Subcentro de Salud de Palmira organiza sobre la calidad y la frecuencia de la alimentación en los niños. En consecuencia, muchos padres ignoran cuál debe ser una alimentación adecuada para los niños[337].

De acuerdo al testimonio de uno de los padres de familia de uno de los niños que asiste a la Escuela 27 de Febrero, en Palmira "*Casi el 90% de los padres poseen bajos recursos económicos."* Respecto a la eliminación del almuerzo escolar, el mismo padre de familia indicó lo siguiente:

> *Fue como quitarles el pan del día a los niños. Muchos de los niños de aquí del campo, recorren 15 a 20 Km, levantándose a las 5h00, sin desayunar. El almuerzo escolar era para sustentar el estómago de los niños. La eliminación del almuerzo debilita el estado físico de las personas y no tienen cómo captar los conocimientos o lo que dicen los maestros. Casi el 80% de los niños, no tienen cómo tomarse un refrigerio. El 20% de los niños, tal vez pueden comprarse una galletita o un caramelito*[338].

Continuando con la forma en la se han visto afectados los padres de familia por la eliminación del almuerzo escolar, hay algunos padres que pudieron solventar la alimentación de sus hijos, pues son agricultores y como ellos mismo dicen "*tienen de donde servir a sus niños pues tienen sus productos del campo: habas, papas, mashua, choclo, cebada*"[339]. Sin embargo, y como los propios padres reconocen existe gente que no cultiva productos agrícolas y para quienes el alimento escolar representaba una ayuda para los niños.

[337] Ruilova, Elizabeth, enfermera del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[338] Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[339] Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

Respecto a los elementos que el Gobierno ignoró cuando se tomó la decisión de eliminar el almuerzo escolar, hay padres de familia que sostienen que existían otras alternativas. Por ejemplo, hay padres que han señalado que:

> *… no se valoró el producto del campo y que en Palmira existen campesinos y agricultores y que éstos cultivan productos agrícolas. En vez de comprar productos preparados, se podía contratar a los agricultores para que produzcan alimentos y los niños puedan alimentarse. El producto más cercano es más fresco. Además de que esto hubiera sido una fuente de ingresos para el agricultor. Hubiéramos entregado productos por zonas, y los agricultores habrían empezado a cultivar más. Los niños estarían alimentados y los padres de familia estarían trabajando. Esto sería lo mejor.*[340]

Por otro lado, han existido esfuerzos por organizarse y poder manifestar el descontento que existe entre los padres de familia. Al respecto, dentro de la Escuela 27 de Febrero, uno de los padres de familia manifestó lo siguiente:

> *Yo estuve en una reunión al comienzo del año escolar (2012-2013) donde muchos de los padres de familia solicitábamos al presidente del Comité de Padres de Familia que gestione para que nuevamente exista el almuerzo escolar. También nos sentíamos molestos porque los niños ya estaban acostumbrados al almuerzo escolar, y era preocupante que algunas familias no tengan alimentos o productos suficientes. Esto lo hemos reclamado a la directora de la escuela para que siga gestionando y esto no quede así. Nos encomendamos a esta autoridad de la escuela para que así como se vela por la educación de los niños, también se lo haga por su alimentación.*[341]

Al respecto, y de acuerdo a lo manifestado por la directora de la Escuela 27 de Febrero, se han hecho gestiones para poder canalizar el descontento de los padres. En los informes que periódicamente son remitidos a la Dirección Provincial del Programa de Alimentación Escolar, se ha hecho notar la necesidad de que se restituya el almuerzo escolar en las escuelas; sin embargo, no se ha tenido una respuesta favorable de parte de las autoridades, pues éstas se han limitado a decir que no se puede hacer nada al respecto, por tratarse de órdenes superiores[342].

El sentimiento que existe entre los padres de familia, revela el descontento y la fuerte preocupación que existió y continúa existiendo después de la adopción de la medida por la cual se eliminó el almuerzo. El padre de familia de uno de los niños que asisten a la escuela 27 de Febrero que fue entrevistado para la realización de la presente investigación, señaló que uno de los obstáculos que ha impedido el poder articular esfuerzos entre los padres de familia para poder reclamar por la restitución del almuerzo

[340] Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[341] Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[342] Carrasco, José, Coordinador Provincial del Programa de Alimentación Escolar (Chimborazo), entrevista, 26 de abril de 2013.

escolar, ha sido el hecho de que los padres de familia habitan en diferentes comunidades que quedan muy alejadas unas de otras.

> *He reclamado a los directores que traten de conversar entre los profesores para que la petición de los padres de familia llegue al Ministerio de Educación para que nuevamente se comience con la alimentación escolar. Yo quedé preocupado y molesto al no haber alguna autoridad que gestione. Hay que sacar adelante a nuestros hijos. Si nosotros no solicitamos lo que necesitamos, ¿Quién lo puede hacer por nosotros? Nosotros como padres de familia tenemos mucha responsabilidad en todo aspecto. Por eso en la escuela hemos solicitado que saquemos adelante este problema. Debido a que hay padres que habitan en otras comunidades existen dificultades en cuanto a organizarse y poder lograr una solución a largo plazo*[343].

2.3.4 La entrega del desayuno escolar y los problemas que se han suscitado

Luego de la eliminación del almuerzo se continuó entregando el desayuno escolar en la Escuela 27 de Febrero. Entre los alimentos que se les continúo entregando a los niños como parte del desayuno, se encontraba una ración diaria de galletas que pueden ser de dos tipos: tradicional (los sabores en los que viene esta galleta son: vainilla, naranja y limón) y rellena (los sabores en los que viene esta galleta son: coco, naranja y limón); asimismo, se les entregaba una barra de granola, granola en hojuelas, y un vaso de colada (existen tres diferentes tipos de sabores de colada: vainilla, naranja, coco y banano)[344]. Se han manifestado algunos problemas respecto del desayuno escolar, los cuales han incidido en el goce del derecho a una alimentación adecuada, por parte de los niños y niñas. Entre estos problemas, se encuentra el rechazo y cansancio que existe por parte de algunos niños a los alimentos que les son entregados como parte del desayuno y la demora excesiva que existe en reabastecer a la escuela con los insumos para la preparación del desayuno escolar, cuando éstos se han agotado.

Los niños que asisten a la Escuela 27 de Febrero, han manifestado no sentirse del todo satisfechos con el desayuno escolar y con los productos que hacen parte del mismo. Los niños no deciden actualmente los alimentos que consumen como parte del desayuno y hay niños que respecto al desayuno dijeron que les gustaba "*un poco"*, y respecto a la granola, dijeron que ésta "*era un poco fea*" o "*me fui acostumbrando y la como porque me da hambre".* La granola los niños no la aceptaron mezclada en la colada. Según las maestras del plantel, algunos niños la botaban porque no les gustaba. Por esta razón,

[343] Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.
[344] Carrasco, José, Coordinador Provincial del Programa de Alimentación Escolar (Chimborazo), entrevista, 26 de abril de 2013.

el personal docente optó por darles la granola en una fundita, para comerla seca, no mezclada con la colada. De acuerdo a los profesores del plantel educativo,

> *La granola viene de alguna manera ser el alimento que suple el almuerzo porque los niños van llevando en un fundita y la van comiendo en el camino cuando regresan a su casa. La mayoría de niños buscan llevarse en funditas la granola, para eso le piden al señor conserje que les regale.*[345]

Por otro lado, y aunque entre los alimentos preferidos de los niños se encuentran las frutas, éstas no constituyen parte del desayuno escolar. Si bien la colada aparentemente, tiene sabor a frutas, de acuerdo al personal docente de la Escuela 27 de Octubre, los niños aportan una pequeña cantidad para comprar azúcar y endulzar la colada, porque de lo contrario botan la colada, ya que ésta es desabrida.

Los padres a su vez no consideran que los alimentos del desayuno escolar sean los más adecuados para sus hijos. Uno de los padres, manifestó:

> *Dicen que la colada es en parte nutricional, pero yo hubiera querido que la parte nutricional sea alguna comida que sea agradable al estómago del niño. En la ciudad, se desayuna un café en leche con pan, pero en el campo necesitamos una comida típica, un café con leche con machica, unos choclos con queso o habas o un jugo. De recibir esto el niño estaría alimentándose y nutriéndose*[346].

Por otro lado, en cuanto al aporte energético de los alimentos del desayuno, los niños han manifestado que éste no sería suficiente. Las profesoras de la escuela al respecto han manifestado que *"... no les abastece a los niños, que ya a las 10 de la mañana ya sienten hambre."*[347] Asimismo, de los niños que fueron entrevistados, frases como "*el desayuno no ataja nada",* o "*sin el almuerzo tengo pereza*"[348] fueron las respuestas más usuales. Como fue señalado, diariamente, además de estudiar y hacer las tareas de la escuela, los niños caminan una larga distancia y colaboran realizando actividades vinculadas con la vida en el campo.

Sumado a todo lo anteriormente señalado, de acuerdo a lo manifestado por la Directora de la Escuela 27 de Febrero, Anita Oquendo, ocurre con regularidad que

---

[345] Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, *La desnutrición crónica y sus implicaciones en la salud de los niños de la parroquia Palmira*, 16 de enero de 2013.

[346] Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, *La desnutrición crónica y sus implicaciones en la salud de los niños de la parroquia Palmira*, 16 de enero de 2013.

[347] Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, *La desnutrición crónica y sus implicaciones en la salud de los niños de la parroquia Palmira*, 16 de enero de 2013.

[348] Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.

después de que se agotan las provisiones para el desayuno, los niños dejan de recibir sus alimentos por períodos de dos meses. Las autoridades afirman que este tipo de problemas de carácter logístico no existen.

Luego de haber expuesto los aspectos más importantes del caso, pasaremos a revisar las obligaciones que el Estado ecuatoriano debía atender en orden a garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Para ello, nos referiremos al contenido esencial del de este derecho, pues como fue señalado anteriormente, una de las obligaciones que poseen los Estados en lo que respecta a los derechos sociales, corresponde justamente a garantizar los elementos esenciales que hacen parte de los mismos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A PARTIR DEL CASO DE LA ELIMINACIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR EN LA ESCUELA 27 DE FEBRERO

3.1 El contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada a partir de los hechos del caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de Febrero: premisas para su estructuración

3.1.1 Metodología para la construcción del contenido esencial

Como fue señalado en el primer capítulo, la estructuración del contenido esencial de un derecho, puede ser utilizado para el desarrollo de un análisis argumentativo, cuando lo que se pretende demostrar a través de ese análisis son las violaciones cometidas por el Estado en contra de la garantía de ese derecho. Esto atiende al hecho por el cual, si un Estado no cumple con garantizar los elementos esenciales de un derecho, se entiende que habría fallado en el cumplimiento de las obligaciones mínimas que le correspondía observar, y que consecuentemente, nos encontraríamos ante la vulneración del respectivo derecho.

Tomando como referencia los hechos del caso descrito en el segundo capítulo y las facilidades técnicas que implica el recurrir al contenido esencial de los derechos para demostrar la vulneración a los derechos humanos, procederemos a exponer como el Estado al no garantizar los elementos esenciales del derecho a una alimentación adecuada incurrió en la vulneración de este derecho.

De acuerdo a especialistas en el tema, es posible derivar el contenido esencial de los derechos sociales a partir de postulados constitucionales, precedentes judiciales del derecho interno y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. No obstante, a fin de marcar un orden lógico que sirva de base para derivar los estándares que hacen parte del contenido esencial, es preciso tomar como referencia una metodología.

Etimológicamente, la palabra método se define como el "*camino para llegar a*"[349], mientras que la palabra metodología hace referencia al "*estudio o elección de un método pertinente para un determinado objetivo*"[350]. El autor Oscar Parra ha planteado una metodología bastante depurada en lo que concierne a construir el contenido esencial de un derecho. Su propuesta, originalmente basada en la construcción del contenido esencial de derecho a la salud, consiste en cuatro pasos: El primero, se centra en el estudio de los instrumentos internacionales y del valor que éstos tienen dentro del contexto local o interno; el segundo, consiste en identificar los derechos expresos o de carácter innominado contemplados dentro de los instrumentos de derechos humanos a los que se hizo referencia en el paso anterior. Estos derechos deben encontrarse vinculados a los elementos esenciales del derecho que se vaya a analizar. Además, junto con su identificación, deben establecerse las obligaciones estatales correspondientes. A manera de explicación y con respecto a este segundo paso, la derivación de este tipo de derechos a los que se ha hecho referencia, usualmente atiende a un caso específico, en el que existen hechos particulares y en donde las víctimas poseen necesidades específicas. De ahí que estos aspectos particulares serán los que definirán los derechos a ser derivados.

En cuanto al tercer y cuarto paso, estos consisten, por una parte, en la inclusión de precedentes jurisprudenciales desde la dogmática que se emplee para tales fines en el contexto interno, y, por otra, en la identificación de aquellos elementos que pueden servir para proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Dentro del presente análisis, tomaremos como referencia la propuesta de Oscar Parra, y la recrearemos con el objetivo de establecer el contenido esencial del derecho a la alimentación. Para ello, los precedentes jurisprudenciales y los estándares que sean identificados y se encuentren asociados a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, serán incorporados ya sea para sustentar o fundamentar las obligaciones que posee el Estado, o para desarrollar los elementos esenciales del derecho a una alimentación adecuada.

La aplicación de esta metodología al caso cuyos hechos fueron descritos en el capítulo dos, nos llevará a evidenciar si la medida adoptada por el Estado en cuanto a la

[349] GUTIERREZ, Abraham, *Métodos de Investigación y elaboración de la monografía*, Serie Didáctica A.G., Quito, 7ª ed., 2002, p. 38.
[350] WIKIPEDIA, Metodología, *http://es.wikipedia.org/wiki/Metodolog%C3%ADa*, Acceso: 10 mayo 2013, Hora: 22:00

eliminación del almuerzo escolar, configuró la vulneración de los derechos humanos de las personas implicadas dentro del mismo. Esto en la medida en que como fue explicado en el primer capítulo, la identificación de los elementos esenciales de un derecho social puede servir para organizar y estructurar las violaciones que se pretende alegar en un caso en particular. Por otra parte, el recurrir a la metodología planteada por Parra nos servirá para identificar si existió o no regresividad en la aplicación de la medida adoptada por el Estado.

Todos los pasos de la metodología de Oscar Parra se desarrollan de manera secuencial; sin embargo, dentro del presente estudio, se verán plasmados no como apartados independientes sino dentro de un mismo análisis. Solamente el primer paso, correspondiente al análisis del valor de los instrumentos de derechos humanos, será desarrollado en un apartado independiente. Conviene hacerlo así por motivos de orden práctico y para evitar repetir en todo el análisis que a continuación se plantea, el valor de cada uno de los instrumentos a los cuales se hará referencia.

Por otro lado, las metodologías no son rígidas y como Oscar Para plantea, derivar el contenido esencial es siempre un proceso expansivo, que puede verse enriquecido por el contexto de cada país. La Constitución del Ecuador del año 2008 plantea nuevas concepciones tanto en el aspecto axiológico como a nivel técnico, en lo que respecta al contenido esencial de los derechos humanos. De esta manera, el texto constitucional plantea el reconocimiento de un nuevo paradigma constitucional, y con ello la garantía de los derechos humanos desde un enfoque que articula la existencia de regímenes y sistemas para su protección, con la idea de diseñar el contenido esencial de los derechos humanos desde una nueva noción: el buen vivir o *sumak kawsay*. Asimismo y en lo que concierne al aporte técnico de la Constitución en cuanto al contenido esencial, ésta plantea dentro de los principios de aplicación de los derechos, que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.[351]

En relación con lo anterior, tomando en cuenta que la Constitución plantea que las políticas públicas son un elemento adicional al momento de diseñar el contenido esencial de los derechos, nos será de enorme utilidad en el presente estudio hacer

[351]Art. 11 num 8 de la CRE.- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

referencia al Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) o PNVB. Ello se debe a que el PNBV es la herramienta de planificación que reúne todas las políticas públicas diseñadas por el Estado, incluidas aquellas en el ámbito social y correspondiente al derecho a la alimentación así como aquellas vinculadas con los derechos de los niños.

Además, dado que la eliminación del almuerzo escolar fue realizada en aplicación de una de las políticas contempladas en el PNVB, no podemos dejar de referirnos a su contenido, y tampoco prescindir de explicar su relevancia dentro del contexto nacional.

Con estos antecedentes, en primer lugar, pasaremos a describir qué es el *sumak kawsay* o buen vivir, en tanto sistema para la garantía de los derechos sociales; en segundo lugar, y como ya fue mencionado, abordaremos el valor de los instrumentos de derechos humanos de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador del año 2008. Posteriormente, analizaremos en qué consiste el Plan Nacional del Buen Vivir y cómo se encuentran concebidas las políticas públicas en lo que respecta al derecho a una alimentación adecuada y a los derechos de los niños.

3.1.2 El régimen del buen vivir o *sumak kawsay* y su influencia en el diseño del contenido esencial del derecho a la alimentación

Para referirnos al *sumak kawsay* o buen vivir, dentro del presente apartado tomaremos como referencia la propuesta sugerida por Carolina Silva Portero[352], quien plantea la comprensión de este concepto desde dos aspectos: en primer lugar, desde su significado dentro de la cosmovisión indígena, que es de donde se origina este concepto y, en segundo lugar, desde su reconocimiento como principio normativo en la Constitución del Ecuador del 2008.

Desde el primer aspecto sugerido para su comprensión, el concepto s*umak kawsay* constituye un principio filosófico indígena que de acuerdo a la cosmovisión indígena hace referencia al vivir bien[353]. Sumado a esto que ha sido mencionado, dicho

[352] SILVA, Carolina, *¿Qué es el Buen Vivir en la Constitución?*, Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado, Ramiro Ávila, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Edit.), 2008.

[353] NB. En la cosmovisión andina, el *sumak kawsay* también conocido como *ayllin kawsay*, es uno de los principios más importantes de la disciplina o modo de vida andino. Las frases kichwas *sumak kawsay* y *aillin kawsay* guardan

concepto plantea que los seres humanos y la naturaleza debemos procurar alcanzar el equilibrio en todos los ámbitos en los que se desarrolla la vida.[354]

Asimismo, en torno al concepto de equilibrio contenido dentro del *sumak kawsay*, la lógica andina introduce algunas nociones adicionales para aportar hacia el entendimiento del buen vivir: a) la noción de runa que plantea la idea de un sujeto comunitario diferente del individuo cuya identidad no radica en sí mismo como individuo aislado, autónomo e independiente, sino en la colectividad de la cual es parte[355]; b) la noción de interrelacionalidad, de acuerdo a la cual todos los elementos que conforman la realidad están relacionados entre sí[356]; c) la de complementariedad entre las capacidades y atributos de los seres[357]; d) la noción de comunidad, que "*no es solamente una estrategia apropiada para acceder a bienes (tierra) y/o servicios (agua potable, vías de comunicación, etc.) sino que representa el espacio donde se recrean las normas éticas y prácticas que integran la cosmovisión indígena*"[358], que hacen referencia a "*la reciprocidad, solidaridad e igualdad*"[359].

En base a estas nociones, es que se ha dicho que "*... el vivir bien, desde la comprensión y experiencia de vida de pueblos indígena –campesinos, expresa un sentido de satisfacción al lograr el ideal de alimentar y nutrir a la comunidad con la producción propia…* "[360]

Ahora bien, en lo que respecta al reconocimiento constitucional del *sumak kawsay*, la Constitución del 2008 se refiere a éste como una nueva forma o un nuevo pacto de convivencia entre los ecuatorianos[361]. Este nuevo pacto de convivencia plantea

---

relación con una misma idea que ha sido asimilada en el castellano como *buen vivir* o *vivir bien*, a pesar de que su traducción literal conlleva una cierta diferencia. *Aillyn kawsay* significa *espléndida existencia (….)* mientras que *sumak kawsay*, en cambio, tiene una connotación estética puesto que *sumak* es un adjetivo que califica lo hermoso o lo bello y, por tanto, significa *hermosa vida* o *bella existencia.* Javier, Lajo, *Recuperemos el sumak kawsay –el vivir bien- El wamán, el puma y el amaru*, 2008. http://alainet.org/active/25273&lang=es, Acceso: 15 septiembre 2008. En: SILVA, op.cit., p. 116.

[354] SILVA., op.cit., pp. 116-117.

[355] *Cfr*. Ibíd., pp. 118 y 121.

[356] Ibíd., pp. 116-117.

[357] PRADA, Raúl, "El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico", *Más allá del desarrollo,* Miriam Lang y Dunia Mokran (Comp.), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Abya-Yala/ Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2011, p. 229.

[358] SIMBAÑA, Floresmilo, "El sumak kawsay como proyecto político", *Más allá del desarrollo,* Miriam Lang y Dunia Mokran (Comp.), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Abya-Yala/ Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2011, pp. 220 y 225.

[359] Consejo de Gobierno de la CONAIE, Proyecto político de la CONAIE, Quito, CONAIE, 1997, pp. 10 y 49 En: CORTEZ, David, *La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador: Genealogía del diseño y gestión política de la vida, http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/buenvivirysumakkawsay/articulos/Cortez.pdf*, p.9, Acceso: 14 mayo 2013, Hora: 10:00.

[360] PRADA, op.cit., p.229.

[361] NB. De esta manera, la Constitución plantea en su preámbulo: *"Nosotras y nosotros, el pueblo soberano del Ecuador […] decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay."*

"*una nueva 'base de información' en lo que respecta a priorizar acciones y distribuir bienes limitados"*[362], y para hacerlo toma en cuenta las nociones indígenas de interrelación, complementariedad y equilibrio. Pero además concreta e intenta proyectar toda la "*cosmogonía comunitarista de origen indígena a nivel del Estado, en todo un sistema social y jurídico de derechos…*"[363]

En base a lo anterior, se ha dicho que este nuevo pacto de convivencia determina para muchos un "cambio de paradigma conceptual"[364]. Ello a su vez ha implicado un cambio en las normas, las cuales ahora reconocen al *sumak kawsay* como: 1. Uno de los principios normativos que guía la interpretación y aplicación de los derechos; 2. El principio que inspira y da nacimiento a un nuevo régimen del desarrollo, denominado *Régimen del Buen Vivir*; 3. El eje que articula la nueva clasificación de los derechos a los que hace referencia la Constitución[365].

Corresponde ahora relacionar lo antes mencionado con el objetivo del presente apartado, consistente en determinar como el contenido normativo del derecho a la alimentación adecuada y la construcción del sus elementos esenciales puede verse nutrido por los aportes del *sumak kawsay* y lo que dispone la Constitución en base a este concepto. En este sentido, en primer lugar, la Constitución cuando habla del *sumak kawsay* o buen vivir plantea la idea del *equilibrio.* Esto en opinión de Carolina Silva puede servirnos como una directriz adicional al momento de construir e interpretar el contenido normativo de un derecho. De esta manera, "*el equilibrio debe servirnos para que al momento de exigir la garantía de un derecho, busquemos siempre la garantía de todos los derechos de la manera más armónica posible"*[366].

En segundo lugar, la Constitución prevé la existencia de un Régimen del Buen Vivir, entendido como "*el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas,*

[362] René, *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*, Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2012, p.20.
[363] NB. La palabra cosmogonía de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, se refiere a la teoría científica que trata del origen y la evolución del universo. El sumak kawsay se basa en la filosofía indígena para explicar estos aspectos. En: PALACIOS, op.cit. p. 42.
[364] RAMÍREZ, op.cit., p.20.
[365] NB. La nueva Constitución propone una parte social dogmática que recoge un elenco de derechos sociales ("Derechos del Buen Vivir") radicalmente amplio y ausente en el constitucionalismo social europeo que, además, consolida con una serie de sistemas operativos, que cubre con unos mecanismos garantistas absolutos e inéditos. En: PALACIOS, op.cit., p. 47.
[366] SILVA, op.cit., p. 152.

normas, programas y servicios, que aseguran el ejercicio y la garantía de un conjunto de derechos"[367]. Este conjunto de sistemas

> *... se va a dividir en dos sistemas principales: a) un sistema principal de inclusión, en el que se describen los principales sistemas de un Estado Social clásico; b) un sistema principal ecológico en el que se articulan varios otros sistemas relativos al medioambiente y a la soberanía alimentaria*[368].

De acuerdo a la Constitución, "*... cada derecho del buen vivir se relaciona con un sistema del régimen del buen vivir en el que: a) se desarrolla el concepto y contenidos del derecho; b) se imponen obligaciones genéricas al Estado."*[369] En base a lo anterior, la construcción del contenido normativo de los derechos, en el contexto ecuatoriano, debe incluir lo que al respecto establezca el sistema correspondiente.

En el caso del derecho a una alimentación adecuada, dentro del Régimen del Buen Vivir, "*... no existe una sección específica para hacer efectivo el derecho a la alimentación*"[370]. No obstante, la Constitución prevé además de un Régimen del Buen Vivir un Régimen del desarrollo, dentro del cual se ha reconocido que la soberanía alimentaria consiste en un "*un objetivo estratégico y una obligación del Estado para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades dispongan de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.*"[371]

Lo que es más, en relación con el concepto de soberanía alimentaria, dentro del ordenamiento interno se ha desarrollado la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), la cual regula el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, vinculados con una alimentación adecuada[372], pero además desarrolla el contenido de lo que ella misma ha denominado "*el régimen de la soberanía alimentaria*"[373]. Dentro del análisis del caso que se plantea a continuación y para derivar el contenido normativo del derecho a la alimentación, nos será de enorme utilidad la referencia a la LORSA así como a las normas que guarden relación con ella, y con la garantía del derecho a la una alimentación adecuada.

---

[367] PALACIOS, op.cit., p. 89
[368] Id.
[369] Id.
[370] SILVA, op.cit., p.137.
[371] Artículo 281 de la Constitución de la República del Ecuador.
[372] Art. 133 num. 2 de la Constitución de la República del Ecuador.
[373] El Art. 1 de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, establece que el régimen de la soberanía alimentaria se constituye por el conjunto de normas conexas, entre las cuales se entiende comprendida a la propia LORSA.

3.1.3. El Plan Nacional del Buen Vivir y su influencia en el diseño del contenido esencial del derecho a la alimentación.

Por otro lado, y tal como se hizo referencia anteriormente, las políticas públicas son otra herramienta que puede contribuir en el esclarecimiento de los elementos esenciales de un derecho. Si bien el Régimen del Buen Vivir, además de sistemas contiene políticas que garantizan los derechos humanos, la actual Constitución plantea la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo que se encuentra articulado al Régimen del Buen Vivir y que es el instrumento al que se sujetan las políticas públicas diseñadas por el Estado[374].

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009-2013, se identificó con el nombre de *Plan Nacional para el Buen Vivir: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.* Dicho Plan "*... propone una lógica de planificación a partir de 12 objetivos nacionales, orientados al cumplimiento de las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional"*[375].

De acuerdo a la estructura del PNBV, los 12 objetivos que se encuentran contenidos en él, están asociados a las que han sido denominadas políticas sectoriales. Las políticas sectoriales, por su parte, se encuentran contenidas en un segundo tipo de instrumentos de planificación denominados agendas sectoriales, las cuales son

> *Consideradas instrumentos de coordinación y concertación sectorial, representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva y además brindan coherencia a la gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales y los objetivos del Buen Vivir*.[376]

En relación con lo anterior, para la definición de los lineamientos estratégicos de la política pública y de los programas y proyectos a ser ejecutados en forma articulada y coordinada por los Ministerios y Secretarías de Estado del Sector Social se diseñaron

[374] NB. "La formulación de este Plan se sustentó en un proceso de diseño de agendas, entendidas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial, y de […] políticas sectoriales que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a la gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa." En: REPÚBLICA DEL ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Versión Resumida, Quito, 2009, p. 8.
[375] Ibíd, p.7.
[376] *Cfr.* Ibíd., p.8.

dos Agendas de lo Social, la primera para el período 2009-2011[377], y una segunda para el período 2012-2013[378].

Para el análisis del caso que nos ocupa, tendremos que hacer referencia al PNBV así como a las Agendas de lo Social, en lo atinente a los objetivos, políticas y lineamientos que se encuentran contemplados en dichos instrumentos y que guardan relación con el derecho a la alimentación.

3.1.4. La incorporación con fuerza vinculante del derecho internacional de los derechos humanos al derecho constitucional

Existe una multiplicidad de instrumentos internacionales que contemplan las obligaciones estatales para la satisfacción del derecho a una alimentación adecuada. En esta sección corresponde justificar cuál es la naturaleza jurídica o el valor que este tipo de instrumentos poseen para el derecho ecuatoriano, tomando en cuenta lo que al respecto dispone la Constitución.

Al respecto, existen tres aspectos que la Constitución de la República del Ecuador (CRE) considera para la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como para la implementación de los derechos en ellos consagrados. En primer lugar, la CRE establece que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia (artículo 1 de la CRE); en segundo lugar, dispone que en el caso de los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicará el principio pro homine (artículo 417 de la CRE); por último, la Constitución reconoce su aplicabilidad directa (artículo 417 de la CRE).

En lo que respecta al reconocimiento del Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, se debe tomar en consideración que el valor de los derechos dentro del ordenamiento interno del Estado, es otro aspecto importante que a su vez influye sobre la importancia que poseen los tratados de derechos humanos. Esto se debe a que el tratamiento que los Estados brindan a los derechos humanos es un aspecto filosófico jurídico que se encuentra directamente vinculado a la jerarquía normativa de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos. Como fue explicado

[377] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Adriana Arellano *et.al.*, *Agenda Social 2009-2011*, Quito, 2010.
[378] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Agenda Social 2011-2013*, Quito, s/a.

anteriormente, la Constitución reconoce un extenso e innovador catálogo en materia de derechos humanos, para lo cual utiliza una clasificación original y distinta a la tradicional occidental y doctrinaria, basada en el *sumak kawsay,* pero además al referirse al Estado ecuatoriano como un "Estado de derechos y justicia" "*... está redefiniendo la centralidad de los derechos de las personas sobre el Estado y la ley*[379]. Entonces, dado que los derechos humanos adquieren un nuevo cariz, esto se traslada también al valor que los instrumentos internacionales de derechos humanos poseen.

Continuando con el análisis del valor de los tratados de derechos humanos a partir de lo que establece la Constitución, ésta reconoce el principio pro homine y junto a ello el concepto del bloque de constitucionalidad. En lo que concierne al bloque de constitucionalidad, éste consiste en un "*conjunto de normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes por cuanto han sido normativamente integrados al texto constitucional por mandato de la propia Constitución*"[380]. Si se toma en cuenta que la incorporación al texto constitucional de este tipo de normas y principios solo puede ser posible en virtud del principio pro homine, que señala que "*... los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto de poder público"*[381], los instrumentos internacionales de derechos humanos tendrían un valor especial.

En relación con lo anterior, respecto del bloque de constitucionalidad, la Corte Constitucional del Ecuador, ha señalado que "*Una constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales, o al menos supralegales, pueden ser más numerosas que aquellas que pueden encontrarse en el articulado de la constitución escrita*"[382]. Esto a su vez se ve corroborado por Hernán Salgado ha señalado, para quien "*Nuestra Constitución con el fin de dar protección eficaz a los derechos y garantías de las personas, de modo expreso, incorpora a su texto los tratados o convenios en materia de derechos humanos, lo cual significa otorgarles una jerarquía similar a la Constitución."*[383]

Por otro lado, y en lo que respecta al principio pro homine, dentro del capítulo que habla sobre los principios de aplicación de los derechos, nuestra Constitución, refiriéndose a los derechos humanos, reconoce que "*se aplicará la norma y la interpretación*

[379] ÁVILA, Ramiro, "Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia", op.cit., p. 36.
[380] PARRA, op.cit., p. 64.
[381] Artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador.
[382] Sentencia N.° 026-12-SIS-CC de 2012.
[383] SALGADO, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional,* Ediciones Legales, Quito, 2012, p. 16.

que más favorezca su efectiva vigencia"[384] o lo que es lo mismo la norma que más favorezca a su reconocimiento y ejercicio. Respecto del alcance y contenido de este principio se ha dicho que

> *El llamado principio pro ser humano, mejor conocido como Principio pro homine posee dos variantes principales: a) Preferencia interpretativa, según la cual el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental; b) Preferencia de normas, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa.*[385]

De igual forma, en base a este artículo de la Constitución, Ramiro Ávila ha mencionado que la Constitución favorecería "*la incorporación con fuerza vinculante del derecho internacional de los derechos humanos al derecho constitucional"*[386]. En opinión del mismo autor, *"ello incluso, haría que la discusión sobre jerarquía entre instrumentos internacionales de derechos humanos y constitución se torne irrelevante"*[387].

Finalmente, otro aspecto que se debe tener presente en cuanto al valor jurídico de los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico interno, consiste en que el texto constitucional reconoce dentro de los principios de aplicación de los derechos, que los tratados y *otros instrumentos internacionales* de derechos humanos serán directamente aplicables[388]. Al respecto, Ramiro Ávila menciona que

> *Intencionalmente no se utilizó la palabra 'convenios' o 'tratados' para ampliar el espectro de protección de derechos […] en los instrumentos tenemos 'soft law', resoluciones y sentencias de organismos internacionales y hasta declaraciones de Conferencias internacionales que contengan derechos o desarrollen el contenido de ellos*[389].

En otras palabras, la Constitución estaría reconociendo que los derechos humanos consagrados dentro del amplio espectro existente en materia de instrumentos internacionales, "*... no necesitan de ningún acto legislativo complementario para su vigencia y aplicación efectiva"*[390] por parte de cualquier servidora o servidor público administrativo o judicial. Este principio de acuerdo al análisis de Hernán Salgado, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y constitucionalista de gran prestigio, se complementa con dos normas constitucionales adicionales: la primera, que hace

---

[384] Art. 11. 5 de la Constitución de la República del Ecuador.
[385] BARRAGÁN, op.cit., p. 14.
[386] ÁVILA, Ramiro, *El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la constitución de 2008*, Abya-Yala, Quito, 2011, p. 62.
[387] Id.
[388] Art. 11.3 de la Constitución de la República del Ecuador.
[389] ÁVILA, op.cit., p. 63.
[390] SALGADO, op.cit., p. 67.

referencia a que "*No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento (de los derechos) […] para negar su reconocimiento"*[391]*;* la segunda establece que *"el ejercicio de los derechos y garantías no quedan subordinados a condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o en la ley*." [392]

3.2 La determinación del contenido esencial del derecho a una alimentación adecuada a partir la correlación entre derechos y obligaciones, dentro del caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de Febrero.

Para el análisis de la sección que se plantea a continuación, vamos a identificar en primer lugar los hechos del caso que configuraron el incumplimiento de las obligaciones de respeto y protección que le correspondía observar al Estado ecuatoriano, en materia del derecho a la alimentación.

Nos centraremos en estas obligaciones por ser de cumplimiento inmediato y porque al serlo hacen parte del contenido esencial del derecho a una alimentación adecuada. No obstante, también nos referiremos a las obligaciones de cumplimiento progresivo que el Estado ecuatoriano debía observar, y que, como fue señalado en el primer capítulo, se encuadran dentro de las obligaciones que en materia de derechos sociales, les corresponde observar a los estados.

Paralelamente, y para fundamentar la falta de cumplimiento de estas obligaciones haremos referencia a los estándares normativos (contenidos en los instrumentos internacionales, en la Constitución y en las leyes), las políticas públicas así como los precedentes jurisprudenciales, existentes en materia del derecho a la alimentación. Asimismo, mencionaremos los derechos que guarden relación con las obligaciones que sean identificadas, y que se deriven de cada uno de los elementos esenciales del derecho a la alimentación. Por último, y para el desarrollo de este ejercicio, siguiendo la propuesta metodológica de Oscar Parra, tendremos en cuenta qué dicen los estándares normativos así como la jurisprudencia, sobre los niños como grupo de especial protección.

[391] Art. 11.3 de la Constitución de la República del Ecuador.
[392] Art. 11.3 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2.1 El Estado es responsable de haber vulnerado el derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos como parte del derecho a una alimentación adecuada, en relación con la obligación de los Estados adoptar medidas de manera progresiva.

De acuerdo a los datos expuestos en el segundo capítulo, antes del 2010, los niños de la Escuela 27 de Febrero gozaban del almuerzo escolar y tenían acceso a los alimentos suficientes que ellos requerían como parte de una alimentación nutritiva y saludable.

La Constitución de Montecristi, consagra el derecho al agua y a la alimentación dentro de los Derechos del Buen Vivir. Al respecto, dentro de su artículo 13, dispone: *"Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos…".* El PIDESC, por su parte, en su artículo 11 reconoce "*…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."*

En virtud del principio pro homine, la Constitución señala que se deberá aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan la efectiva vigencia de los derechos. En base a dicho principio, para esta parte del nuestro análisis haremos referencia al derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, consagrado en el artículo 13 de la Constitución del 2008. La razón por la cual tomaremos dicha redacción se funda en que como veremos más adelante, la Constitución consagra como un derecho autónomo a uno de los elementos esenciales del derecho a la alimentación. Dicho en otras palabras, la Constitución del 2008, favorece la vigencia de la accesibilidad, que es uno de los aspectos sustanciales del derecho a una alimentación adecuada.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dentro de su Observación General Nº 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada, ha establecido que la accesibilidad[393] es uno de los aspectos esenciales del derecho a una alimentación adecuada. De esta manera, de acuerdo al Comité, la accesibilidad consiste en que "*todas*

[393] NB. El reconocimiento de la accesibilidad como elemento esencial del derecho a una alimentación adecuada, se inspiró en el concepto de seguridad alimentaria. Este era un concepto más amplio y había sido reconocido con anterioridad por los Estados, dentro del "Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación", en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación, llevada a cabo en el año de 1996.

las personas deben tener acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias."[394]

Tomando en cuenta que el Comité distingue entre accesibilidad física y accesibilidad económica, se han precisado dos diferentes significados para cada uno de estos conceptos. En lo concerniente a la accesibilidad física, el Comité ha señalado que:

> *La alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos […] Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a […] grupos particularmente desfavorecidos.*[395]

En el caso que nos ocupa, mediante la entrega del almuerzo, los niños de las escuelas públicas del país, entre ellos los niños de la Escuela 27 de Febrero, tenían acceso físico a una alimentación nutritiva que les permitía ver satisfechas sus necesidades alimenticias.

Ahora bien, dado que en el caso que nos ocupa el grupo afectado se encuentra conformado por niños y niñas, los cuales constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad o como lo ha establecido el CESCR un grupo desfavorecido, es posible derivar derechos y obligaciones específicos a partir del elemento esencial que nos encontramos analizando. Para ello es preciso recordar que cuando nos referimos a este tipo de derechos, hacemos alusión a los derechos explícitamente reconocidos en las fuentes normativas así como a aquellos innominados o de carácter implícito.

Respecto a lo antes mencionado, la referencia a precedentes judiciales se encuentra permitida en el proceso de derivación de estos derechos implícitos. Pues, como ha sido manifestado por la doctrina, este tipo de derechos

> *Pueden ser creados tanto a partir de la interpretación sistemática de la Constitución, como de las fuentes normativas a partir de las cuales se construye el contenido, además de a partir de los precedentes judiciales cuando dichos precedentes se encuentren soportados en una argumentación consistente con las obligaciones frente a los tratados sobre derechos sociales*[396].

---

[394] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación,* adoptada en Roma del 13 al 17 de Noviembre de 1996, (Compromiso 1).
[395] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 PIDESC,* (E/C.12/1999/5), párr. 13.
[396] *Cfr.* PARRA, op.cit., p. 66.

Es decir que técnicamente es válido hacer referencia a las decisiones de los órganos jurisdiccionales y al ejercicio de razonamiento en ellas contenido y por el cual se ha logrado el reconocimiento de un derecho fundamental interpretativamente construido o, como lo hemos venido llamando, derecho implícito.

En relación con lo anterior, respecto a la referencia a las decisiones judiciales, ésta se encuentra justificada dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En primer lugar, en base al principio constitucional pro ser humano o pro homine (Art. 11.5 de la Constitución), ha sido establecido que siempre se deberá preferir la norma y la interpretación que permitan la efectiva vigencia de un derecho. Si dentro de una decisión judicial existiera una interpretación que promueva el ejercicio de un derecho humano, con base al principio pro homine, estaría admitido el hacer referencia a la misma. Lo que es más al referirse al contenido esencial de los derechos humanos, la Constitución reconoce que éste se desarrollará progresivamente, entre otros, a través de la jurisprudencia.

Ahora bien, aun cuando no todas las sentencias son jurídicamente vinculantes para el Estado ecuatoriano, sino únicamente aquellas que hayan sido dictadas por los tribunales internos y por las cortes internacionales respecto de las cuales el Ecuador haya aceptado su jurisdicción contenciosa, se debe tomar en cuenta que existen precedentes jurisprudenciales que por su importancia no pueden dejar de ser tomados en cuenta. Sobre todo, y en el caso particular del derecho a la alimentación, se habla de la existencia de casos paradigmáticos que han sido dictados por tribunales extranjeros que han controvertido la manera en la que se han venido concibiendo las obligaciones de los Estados así como los derechos del público consumidor y de los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas sentencias si bien tienen un valor auxiliar en lo que corresponde a determinar las obligaciones internacionales de los Estados en materia de garantizar los derechos humanos, pueden servirnos para poder tener un panorama más amplio en lo que corresponde al derecho a la alimentación adecuada.

Una vez que hemos justificado la validez técnica de referirnos a la jurisprudencia y a la derivación de derechos implícitos a partir del ejercicio de interpretación realizado

por los organismos jurisdiccionales[397], podemos referirnos al caso *PUCL vs. Union of India and Others*. Respecto a este caso, autores como Biraj Patkaik, han expresado que se trataría del caso que motivó "*el más amplio ejercicio decisorio sobre el derecho el derecho a la alimentación que haya tenido lugar en el mundo...*"[398] En él, los peticionarios solicitaron que se ordene al Estado suministrar ayuda gratuita a las personas, cuyo derecho a la alimentación había sido vulnerado por negligencia del Estado, a causa del colapso del Sistema de Distribución Público en la India[399]. Esto fue planteado bajo el argumento de "*los demandantes respecto de que las instituciones federales y gobiernos locales de estados debían, entre otras cosas, cargar con la responsabilidad por la malnutrición masiva de la población…*"[400].

En relación con lo anterior entre las personas que habían resultado víctimas del colapso del sistema de distribución pública se encontraban los niños que se beneficiaban del Programa Nacional de Apoyo Nutricional a la Educación Primaria o "*mid-day meal scheme*", por su nombre en inglés. Por ello, y como parte de su análisis, el Tribunal Supremo de la India, en base a lo establecido por el CESCR, reconoció que toda persona físicamente vulnerable como por ejemplo los niños, debía tener acceso físico a una alimentación nutritiva.

Aún más, el mencionado Tribunal estableció que los niños y niñas asistiendo a las escuelas públicas y se encuentren en edad escolar, tienen derecho a ser beneficiarios al acceso a un almuerzo escolar nutritivo y adecuado.[401] Así y como parte el reconocimiento de este derecho, la Corte Suprema de dicho país dispuso en una de las medidas provisionales que han sido ordenadas como parte del proceso que

> *Los gobiernos de los estados así como de los territorios adheridos, implementar el Programa de Almuerzo a partir de la entrega a todo niño [que asista] a las escuelas del Estado así como a*

[397] NB. Este ejercicio de interpretación lo realizan los órganos jurisdiccionales a través de la denominada *ratio decidendi*, subregla o regla de decisión. Dentro las reglas de decisión existen aquellas que configuran derechos fundamentales a partir de la valoración judicial de casos concretos. Estas reglas si bien han sido construidas para solucionar casos concretos, trascienden las particularidades irrelevantes del caso que constituye la base de la decisión judicial específica, configurando formulaciones más generales, incluso derechos fundamentales. Estos derechos fundamentales son establecidos a partir del razonamiento que se realiza y por el cual se fijan las condiciones jurisprudenciales de aplicación de las reglas y principios constitucionales. Es decir se trata de derechos fundamentales interpretativamente construidos. En: PARRA, op.cit., p. 68.

[398] PATNAIK, op.cit., p.32.

[399] NB. El Sistema de Distribución Pública (PDS) es un medio de distribución de productos básicos y otros cereales alimenticios a precios subvencionados.

[400] COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. La justiciabilidad del derecho a la alimentación*, (E/CN.4/2002/58), párr. 57.

[401] RIGHT TO FOOD INDIA, *Supreme Court orders on the right to food: A tool for Action*, www.righttofoodindia.org/data/scordersprimer.doc, prefacio, Acceso: 23 mayo 2013, Hora: 23.00.

aquellas financiadas por el Estado, de un almuerzo que tenga un contenido mínimo de 300 calorías, y de 8 a 12 gramos de proteína, cada día del año escolar por un mínimo de 200 días[402]

La Corte arribó a la concreción de este derecho a partir de la conexión e interpretación sistemática [403] de los artículos constitucionales y disposiciones normativas que consagraban: i) el derecho de todo niño a la vida; ii) el derecho de los niños y las niñas a la educación gratuita y obligatoria desde la edad de 6 a 14 años; iii) el deber de los Estados de asegurar a las personas medios de subsistencia mínimos; y por último iv) el compromiso primordial del Estado de elevar los niveles nutrición y de calidad de vida de todos los ciudadanos, así como el mejoramiento de la salud pública.

De esta manera, la Corte que había interpretado el derecho a la vida en las personas como un *derecho a una vida digna y no solamente a una mera existencia animal*, estableció que el Estado debía garantizar a los niños, los requerimientos mínimos para tener una vida digna, incluida una alimentación adecuada. De esta manera, y como parte de estos requerimientos mínimos o condiciones básicas, se determinó que los niños asistiendo a las escuelas públicas, debían tener derecho al acceso a un almuerzo escolar nutritivo y adecuado.

Con relación a lo anterior, se debe considerar que el razonamiento realizado por la Corte Suprema de la India no solo se basa en una argumentación coherente, sino que guarda armonía con lo establecido dentro de los tratados internacionales. Al respecto, el derecho a una vida digna y a una alimentación adecuada, se encuentra consagrados dentro del PIDESC en el artículo 11.1, que al respecto mencionan que "*Los Estados Parte 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.…*"

[402] La redacción original de la disposición ordenada por la Corte Suprema de la India, en la orden judicial de 28 de Noviembre de 2001, decía: "The State Governments /Union Territories to implement the Mid Day Meal Scheme by providing every child in every Government and Government assisted Primary Schools with a prepared mid day meal with a minimum content of 300 calories and 8-12 grams of protein each day of school for a minimum of 200 days." A raíz de la orden judicial dictada por la Corte, se dispuso la provisión de almuerzos escolares para 120 millones de niños y niñas y el establecimiento de servicios de nutrición infantil para 160 millones de menores de seis años. Junto con esta, la Corte dictó otras órdenes judiciales, la mayoría de ellas relacionadas con facilitar el acceso a una alimentación adecuada a personas que no estaban en condiciones de hacerlo por ellas mismas (personas mayores, personas con discapacidad y madres embarazadas). En**:** RIGHT TO FOOD INDIA, op.cit., p. 16.

[403] NB. Rodolfo Arango en su obra "*El concepto de los derechos sociales fundamentales"* plantea que se pueden inferir derechos fundamentales innominados o no estatuidos expresamente en la Constitución a partir de un entendimiento holístico o sistemático del orden constitucional. Si bien Arango plantea esta hipótesis en un contexto interno, ésta se puede proyectar a un contexto internacional en donde los derechos fundamentales no están expresamente consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en donde la interpretación a la que él hace referencia deberá hacerse a partir de las disposiciones normativas contenidas en dichos instrumentos. En: ARANGO, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis, Colombia, 2005, p. 124.

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño consagra su derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo (Artículo 6 de la CDN) y el derecho a la educación (Artículo 29 de la CDN).

En síntesis, considerando que el análisis realizado por la Corte Suprema de la India se ajusta a las normas antes descritas y por las cuales para que sea válido extraer un derecho implícito de un precedente judicial, éste último debe tener una argumentación consistente con las obligaciones frente a los tratados (en este caso el PIDESC y la CDN), es procedente el tomarlo en cuenta dentro de la caracterización que nos encontramos realizando sobre los derechos implícitos que se relacionan con la accesibilidad física como uno de los elementos esenciales del derecho a una alimentación adecuada.

En este orden de ideas, corresponde ahora establecer la obligación que el Estado debe cumplir en orden a garantizar el acceso físico de todo niño a una alimentación adecuada. Para ello, nos referiremos a lo que al respecto dispuso la Corte Interamericana dentro de su Sentencia en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*[404].

En el caso antes mencionado, más de 20 niños de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, fallecieron al ser víctimas de enfermedades prevenibles como la caquexia o extrema desnutrición sin que el Estado hiciera algo por impedirlo. Entre los factores que incidieron en la muerte y en el mal estado de salud de los niños, se encontraba el que las familias al igual que los niños no tenían acceso a los alimentos necesarios para completar su dieta alimenticia.

Con base a estos elementos, la Corte en su fallo, refiriéndose al derecho a la vida digna consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, determinó que es obligación de los Estados el "*… salvaguardar el derecho a que no se impida [a las personas] el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna*."[405] De acuerdo a los

[404] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146.
[405] Ibíd., párr. 153.

hechos del caso, entre las condiciones que hubieran garantizado la existencia digna de las víctimas del caso se encontraba comprendido el acceso a los alimentos y al agua.

Dado que el derecho a la vida digna guarda una estrecha relación con la alimentación de las personas, el estándar fijado por la Corte es aplicable al caso que nos atañe. De este modo, el Estado ecuatoriano no debía obstaculizar y, por el contrario, debía salvaguardar el acceso de los niños a una alimentación adecuada. No obstante, y al haber adoptado una medida cuyos efectos consistían justamente en impedir el acceso de los niños a los alimentos de los que gozaban, el Estado habría incumplido con su obligación y consecuentemente, habría violado el derechos de los niños al acceso físico a una alimentación adecuada.

Por otro lado, también dentro del caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, la Corte se refirió al matiz que las obligaciones estatales deben adquirir, siempre que las víctimas, sean niños y/o parte de un grupo en situación de vulnerabilidad. Así, la Corte señaló que los Estados deben asumir "*…deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como extrema pobreza o marginación y niñez.*"[406]

En el presente caso, el Estado ecuatoriano debía asumir deberes especiales de protección a favor de los niños, considerando su situación, y sobre todo la pobreza, y los problemas de salud que ellos venían sufriendo. No obstante esto no ocurrió.

Como quedo expuesto, los precedentes jurisprudenciales de las cortes internacionales respecto de las cuales el Ecuador ha aceptado su jurisdicción contenciosa son obligatorios para el mismo. Aun cuando no se trate de casos en los que el Ecuador haya sido sentenciado o declarado responsable internacionalmente por la Corte Interamericana, como ocurre en el caso del Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, se entiende que al ser la Corte el máximo organismo encargado de velar por el cumplimiento de los derecho y obligaciones que los Estados poseen en materia de la Convención Americana de Derechos Humanos, su jurisprudencia y los estándares fijados a través de ella, se convierten en interpretaciones obligatorios para todos los Estados[407]. Si bien en el caso a cual hemos hecho referencia, la interpretación dada por

[406] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, *supra* nota 404, párr. 154.

[407] NB. Respecto de este aspecto, es recomendable revisar lo que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su sentencia Almonacid Arellano y otrs vs. Chile, respecto a su papel de máxime intérprete de la Convención y respecto del deber que tiene el Estado, y concretamente el poder judicial dentro de éste, de

la Corte versa sobre el contenido el derecho a la vida digna y a las obligaciones inmanentes a aquel, hemos podido constatar que éstas guardan relación con el derecho a una alimentación adecuada y han permitido realizar una interpretación favorable sobre el mismo, en los términos del artículo 11.5 de la Constitución del Ecuador.

En síntesis, y aplicado al caso que nos atañe, en virtud de todas las consideraciones que han sido expuestas, el Estado incumplió su obligación de salvaguardar el derecho de los niños de la Escuela 27 de Febrero a que no se les impida el acceso a los alimentos del almuerzo escolar. Así, el Estado a través de la disposición ministerial Nº 0260-10, de fecha 16 de marzo de 2010, tácitamente eliminó el almuerzo escolar y con ello la posibilidad de que muchos niños entre ellos, los de la Escuela 27 de Febrero pudieran contar con el acceso físico a una alimentación adecuada. Además de ello, el Estado no cumplió con su obligación de asumir deberes especiales en relación con la condición personal de los niños y su situación específica.

3.2.1.1 El Estado no cumplió con la obligación de progresividad y no regresividad con la promulgación de la disposición ministerial Nº 0260-10

De acuerdo al Art. 2.1 del PIDESC, a los Estados les corresponde adoptar medidas de manera progresiva. Lo que es más, de acuerdo al texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados deben 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.*

Como ya fue señalado, el corpus juris de los derechos de la infancia hace referencia al conjunto de normas fundamentales que se encuentran vinculadas con el fin de garantizar los derechos humanos de las niñas y niños. La Convención sobre los Derechos del Niño, que sería parte de este corpus juris, contiene una disposición específica relacionada con la obligación general de adoptar medidas de manera

---

garantizar la aplicación de la Convención y la interpretación que ha hecho la Corte respecto de los derechos en ella consagrados. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párr. 124.

progresiva. Al respecto, la CDN, dentro del artículo 24 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, estipula:

> ***Art. 24.2 de la CDN.-*** *Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para**:***
>
> ***c)*** *Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud*[408] *mediante, entre otras cosas, […] el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre…*

En el caso que nos ocupa, el Estado, en el año de 1999, en cumplimiento de la obligación de adoptar medidas para combatir la malnutrición de los niños, creó el Programa de Alimentación Escolar. Este programa surgió para cubrir las necesidades alimentarias de un amplio sector de la población que había sido afectado por la crisis financiera en el año 98 y apoyar a los niños de hogares con una alta incidencia de necesidades básicas insatisfechas. De esta manera, tomando en cuenta el gran número de familias afectadas y carentes de los medios para acceder a una alimentación adecuada, el Estado decidió hacerse cargo del suministro de alimentos mediante la entrega de un desayuno y almuerzo escolar para los niños en edad pre escolar y escolar.

El Relator especial sobre el derecho a la alimentación, ha contribuido a interpretar la obligación contenida en la CDN y por la cual a los Estados les corresponde adoptar medidas, entre ellas el suministro de alimentos. Para él, la obligación de suministrar alimentos se enmarca en aquellas que la doctrina ha denominado obligaciones de realización, y a las cuales nos referimos en el primer capítulo. De esta manera, respecto de esta obligación, el Relator especial del derecho a una alimentación adecuada ha dicho:

> *…. los Estados deben adoptar medidas para abordar el hambre y la pobreza de los niños. Esta obligación está compuesta de dos obligaciones positivas (la obligación de facilitar y la obligación de suministrar) […] En base a la obligación de suministrar, […] cada vez que los niños o sus familias no puedan, por motivos que escapan a su control, disfrutar del derecho a la alimentación por los medios a su disposición, los Estados tienen la obligación de contribuir directamente al ejercicio de ese derecho.*[409]

---

[408] NB. De acuerdo al Comité de los Derechos del Niño, la atención primaria de salud consiste en un enfoque "que pone de manifiesto la necesidad de eliminar la exclusión y reducir las disparidades sociales en el ámbito de la salud; organizar los servicios sanitarios en función de las necesidades y expectativas de las personas; incorporar la salud en los sectores conexos; adoptar modelos colaborativos de diálogo sobre políticas; y dar mayor cabida a los interesados, en particular por lo que se refiere a la demanda de servicios y el uso apropiado de estos." En: COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)***,** (CRC/C/GC/15), párr. 4.

[409] CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler*, (A/HRC/4/30), párr. 37.

Ahora bien, como parte de las obligaciones y violaciones al derecho a una alimentación adecuada, el CESCR ha dicho que "*Las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos realizados directamente por los Estados…"*[410] Entre estos actos, puede encontrarse "*el adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación"*[411].

En relación a lo anterior, y concretamente en lo que respecta a la adopción de legislación incompatible con obligaciones jurídicas anteriores se ha dicho que ello guarda relación con la obligación de progresividad.

Esta obligación que se encuentra reconocida en el Art. 2.1 PIDESC, junto a la obligación de tomar medidas, consiste en que los Estados deben adoptar medidas de manera progresiva para alcanzar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, y culturales. En otras palabras, de acuerdo a la obligación de progresividad, *los estados deben mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos sociales y culturales gradualmente….*[412]

No obstante, de manera complementaria a la obligación por la cual los estados deben adoptar medidas de manera progresiva se ha dicho que ellos tienen una obligación de no regresividad. De acuerdo a la obligación de no regresividad los Estados "*… deben abstenerse de adoptar políticas y medidas, y por ende, sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de estos derechos."*[413]

Ahora bien, recordemos que en lo que respecta a la noción de no regresividad, ésta puede ser de dos tipos dependiendo de si es aplicada a una norma jurídica (regresividad normativa) o a los resultados de una política pública (regresividad de resultados). De esta manera cuando la noción de regresividad se aplica a una norma jurídica,

> *Ésta puede servir como una directriz para examinar la extensión de los derechos concedidos por una norma en relación con una nueva disposición normativa. Así si una norma suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por una norma anterior se habla de que se está ante un caso de regresividad normativa.* [414]

[410] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 PIDESC)*,(E/C.12/1999/5), párr. 19
[411] Id.
[412] *Cfr.* ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales como derechos exigibles, op.cit., p. 94.
[413] COURTIS, op.cit., p. 4
[414] *Cfr.* Id.

Igualmente, tratándose de una política pública, se ha dicho que se puede aplicar la noción de regresividad de resultados. Para ello, Christian Courtis ha establecido que una política pública es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro[415]. Esta aplicación de la noción de regresividad requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas[416].

Como fue señalado en el capítulo dos, en virtud del Acuerdo Ministerial Nº 1960 de fecha 31 de agosto de 1999, se creó el Programa de Alimentación Escolar. A través del PAE se incorporó la entrega del almuerzo escolar, a las modalidades de atención ya existentes y por las que se distribuía un desayuno escolar a los niños y niñas de educación general básica, de las escuelas fiscales, municipales y fisco-misionales de las áreas rurales y urbano-marginales de Ecuador.

Posteriormente, y de acuerdo a los hechos relatados en el capítulo dos, se publicó el Acuerdo Ministerial Nº 0260-10, de 16 de marzo de 2010, el cual dentro de su contenido establecía, por una parte,

> *… atender diariamente con desayuno escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados y asistiendo a clases en la Educación Inicial y de primero a séptimo grados de Educación General Básica de establecimientos educativos públicos, fiscales, municipales y fiscomisionales, localizados en las parroquias urbano marginales y rurales del país.*[417]

Mientras que por otra, ordenaba "*Disponer que la atención que cumple el Programa de Alimentación Escolar se realice en todo el período ordinario de clases, esto es en DOSCIENTOS DIAS REGULARES DE CLASE*[418].

Con el fin de verificar si, en el caso en estudio, el Estado adoptó una medida regresiva desde el enfoque normativo y si ésta a su vez pudo haber tenido consecuencias regresivas en sus resultados, procederemos a examinar ambas disposiciones tomando en

---

[415] COURTIS, op.cit., p. 4.
[416] NB. Como fue mencionado en el capítulo primero, los indicadores son necesarios para el ejercicio y la vigilancia de los derechos humanos. Christian Courtis en base a lo que al respecto ha mencionado el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud, Paul Hunt, ha señalado que, de acuerdo a su clasificación, los indicadores pueden ser: estructurales, de proceso o de resultado. Al respecto, él ha señalado que los indicadores de proceso, son indicadores variables, que permiten evaluar a través de la captación de datos empíricos la realización progresiva de un derecho, y para ello emplean escalas numéricas, que cobran sentido en comparación con los registros anteriores o posteriores, y en relación con bases de referencia o metas. De ahí que para el referido autor, los indicadores de proceso permiten evaluar la progresividad o regresividad de los resultados de una política pública. En: COURTIS,op.cit., p. 4
[417] MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Art. 1 del Acuerdo Ministerial Nº 0260-10, 16 de marzo de 2010.
[418] Id.

cuenta los conceptos de regresividad normativa y regresividad de resultados a los que hemos hecho referencia.

a) El Estado adoptó una norma regresiva

En primer lugar, y en lo que respecta a la regresividad normativa, se ha establecido que "*para determinar si una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la norma anterior*"[419]. No obstante, de la comparación entre ambas disposiciones se puede inferir que a diferencia de la primera, en la que se hace mención al desayuno y al almuerzo que eran las dos modalidades de atención por las que el PAE se encargaba de distribuir alimentos a los niños, la segunda no dispone nada respecto del almuerzo escolar. De este modo si bien la segunda disposición habla del que el desayuno escolar será entregado durante los 200 días del año lectivo, lo establece únicamente para el desayuno escolar, y no para el almuerzo.

Por otra parte y en lo que respecto a los beneficiarios del programa, en la segunda disposición se habla de que los niños en educación inicial también serán atendidos por el PAE. Esto no se encontraba contemplado en la primera disposición, y guarda relación con la política de universalizar los servicios educativos que fue establecida en la época en que se adoptó la disposición por parte del gobierno a la cual nos referiremos más adelante.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, y aún cuando la disposición contenida en el Acuerdo Ministerial Nº 1960, no disponía nada respecto del almuerzo escolar, en la práctica ella tuvo como efecto la suspensión indefinida en la entrega de los alimentos para la preparación del almuerzo escolar. Lo que ocurrió fue que la segunda disposición, es decir aquella de 06 de marzo de 2010, tácita o implícitamente suprimía el almuerzo escolar en tanto modalidad de atención del Programa de Almuerzo Escolar.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que antes de la expedición del Acuerdo Ministerial Nº 1960, el Estado había reconocido a los niños el pleno goce del derecho a una alimentación adecuada, a través de la entrega del almuerzo escolar, tendríamos que

[419] *Cfr.* COURTIS, op.cit., p. 4

el Estado restringió el goce de tal derecho. Esto se explica en la medida en que el Estado anteriormente había reconocido que los niños tenían derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, y en base a ello les había garantizado la entrega directa de los alimentos que ellos necesitaban a través de la implementación del almuerzo escolar.

Dicho en otras palabras, cuando el almuerzo fue eliminado, el Estado restringió el goce del derecho a un acceso seguro y permanente a los niños de los alimentos que ellos ya venían recibiendo con anterioridad, incumpliendo la obligación de progresividad y no regresividad a la que habíamos hecho referencia.

No obstante, nuestro análisis no concluye con la afirmación que hemos hecho y por la cual hemos deducido que existió una regresividad de carácter normativo por cuanto el Estado suprimió el almuerzo escolar. Como ha sido reconocido por la doctrina, "*la consagración de la prohibición de regresividad agrega un nuevo criterio cuando se examina judicialmente la adopción de normas que reglamentan derechos: la razonabilidad.*"[420]

Bajo la luz de la prohibición de regresividad, la razonabilidad consiste en la determinación de la adecuada proporcionalidad entre las restricciones y los fines de una medida.

En el caso que nos ocupa, el criterio de razonabilidad nos servirá para examinar si la restricción al pleno goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, fue proporcional al fin que el Estado pretendía con dicha medida y que, como se verá más adelante, se encontraba asociado a la universalización de los servicios de educación.

Al respecto y con el fin de analizar la adecuada proporcionalidad que debe existir en toda medida y si la restricción que ésta implicó al goce efectivo de un derecho humano estuvo justificada, se ha señalado que resulta útil el empleo de un juicio de ponderación como aquel utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias[421]. Así, de acuerdo al juicio de ponderación al que hacemos referencia, la

[420] COURTIS, op.cit., p. 21-22.
[421] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 166; CORTE IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay.* (Supra.) párr. 144; CORTE IDH, *Caso*

Corte ha establecido que para que una restricción al goce de un derecho humano sea admisible ésta debe: a) estar establecidas por ley; b) hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática; c) ser necesaria y d) ser proporcional[422].

Tomando en cuenta el concepto de razonabilidad y los elementos que ha señalado la Corte Interamericana, para fines de comprobar si en efecto el Estado consideró la razonabilidad de la eliminación del almuerzo escolar así como la restricción que ello implicó en el goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficiente y nutritivos, analizaremos la medida adoptada por el Estado, revisando cada uno de los estándares señalados por la Corte.

i) La restricción al goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos debía encontrarse establecida en la ley.

En primer lugar, la Corte Interamericana ha establecido que la restricción a un derecho humano para encontrarse justificada, debe estar establecida por ley.[423] En relación con esto que ha sido estipulado por la Corte, dentro de instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[424] y los Principios de Limburgo[425] se ha reconocido que las limitaciones legales al ejercicio de los derechos sociales, sólo podrán establecerse en la medida compatible con la naturaleza del derecho reglamentado.

Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 129; CORTE IDH, Caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez*, párr. 93, y Caso *Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 98.

[422] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, supra nota 403, párr. 144.

[423] Ver CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 28, CORTE IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 170.

[424] Art. 4 del PIDESC.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, este podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

[425]Dentro de los Principios de Limburgo se ha establecido que: "La restricción 'compatible con la naturaleza de esos derechos' requiere que una limitación no deberá interpretarse o aplicarse en menoscabo de la naturaleza intrínseca de un determinado derecho." En: COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* (E/C.12/2000/13), (Principio Nº 56).

En el mismo sentido, la Corte IDH, en el caso *Ricardo Canese vs. Argentina,* ha establecido que "*las restricciones [al goce de un derecho] no deben comprometer la esencia del derecho.*"[426]

De lo manifestado dentro de los instrumentos de derechos humanos así como de aquello que ha sido señalado por la Corte en su jurisprudencia, es razonable inferir que para el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, las restricciones estarían admitidas siempre que ellas no atenten contra su naturaleza o contenido esencial.

Ahora bien, la Constitución de la República del Ecuador, por su parte, ha reconocido en su artículo 11.4 sobre los principios de aplicación de los derechos, que "*Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni las garantías constitucionales.*" Es decir, que en el Ecuador, ni siquiera las restricciones que sean compatibles con el contenido esencial del derecho estarían permitidas.

De un primer análisis, la restricción impuesta por el Estado al goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos y nutritivos se contrapone a lo dispuesto en la Constitución ecuatoriana que, como fue indicado, prohíbe cualquier tipo de restricción al contenido de un derecho humano. Ahora, en lo respecta a establecer si la restricción impuesta por el Estado, comprometió el goce de uno de los elementos esenciales del derecho a una alimentación adecuada, es necesario continuar con el examen de proporcionalidad que nos encontramos desarrollando, por lo que no podemos en este punto establecer una conclusión.

No obstante, en cuanto a la exigencia por la que toda restricción al goce de un derecho tiene que ser realizada a través de una ley y no a través de cualquier norma legal, ésta no fue tomada en cuenta dentro del presente caso. Como fue expuesto anteriormente, la restricción legal fue realizada por medio de un acuerdo ministerial y no de una ley. Los acuerdos ministeriales no tienen el rango de ley dentro del ordenamiento jurídico interno. Como resultado de todo esto, la medida adoptada por el Estado no cumpliría con este primer requisito impuesto dentro del examen que nos entramos realizando.

ii) La restricción al goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos debía hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática

[426] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, *supra* nota 418, párr. 170.

La Corte Interamericana ha establecido que toda medida por la que el Estado afecte o restrinja un derecho, debe estar orientada a la búsqueda de un objetivo colectivo que prevalezca sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido[427].

Para el tiempo en que se eliminó el almuerzo escolar, dentro el Plan Nacional para al Buen Vivir (2009-2013), se había establecido como objetivo el "*Mejorar las capacidades y potencialidades de la población*"[428]. De igual manera, y en base a dicho objetivo, el Estado había planteado entre sus políticas sociales, el "*Universalizar la cobertura de servicios educativos*".[429] Entre los servicios que se pretendía universalizar se encontraba el Programa de Alimentación Escolar.

De esta manera, en año 2010, en base a la política de universalización de los servicios escolares propuesta por el gobierno, se procedió a universalizar la cobertura del desayuno escolar. Es decir, el PAE aumentó su cobertura a estudiantes de educación inicial de tres a cuatro años y extendió la entrega del desayuno a la totalidad de los días del año escolar. No obstante, como ya fue revisado, esta disposición implicó la eliminación del almuerzo escolar.

Respecto de lo antes mencionado, aparentemente la universalización de las políticas sociales, no tiene nada de malo. De hecho en base al principio de igualdad y no discriminación que rige dentro de la doctrina de la protección integral de la infancia, ella es un objetivo deseable, pues todos los niños y niñas deben tener acceso a las que han sido denominadas políticas sociales básicas y éstas a su vez deben tener un carácter universal.

Hasta aquí, la medida adoptada por el Estado y por la cual se universalizó el desayuno escolar entre los niños de los niños en educación inicial y aquellos de educación general básica, aparentemente tenía un fin legítimo y obedecía a un objetivo colectivo.

iii) La restricción al goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos debía ser necesaria

[427] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr. 144.
[428] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural* Versión Resumida, Quito, 2009, (Objetivo 2).
[429]REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Adriana Arellano *et.al.*, *Agenda Social 2009-2011*, Quito, 2010, p. 26.

Continuando con los estándares que han sido desarrollados por la Corte en lo que respecta a analizar la razonabilidad de una medida, corresponde establecer si la adopción de la medida por la se eliminó el almuerzo escolar fue necesaria o si por el contrario existían otras medidas menos restrictivas para alcanzar el fin deseado.[430]

Tomando en cuenta el sentido y la definición que la Corte Interamericana ha reconocido al elemento de la necesidad, la universalización del desayuno escolar y la consecuente eliminación del almuerzo, no fue una medida necesaria. Esto se debe a que si lo que quería lograrse por parte del gobierno era la universalización de la alimentación escolar, esto habría podido conseguirse a través de otras alternativas menos lesivas o restrictivas en su aplicación y no a través de la eliminación de una de las modalidades de atención con que venía operando exitosamente el Programa de Alimentación Escolar. A saber, entre las alternativas que podían haber sido adoptadas para conseguir la universalización de la alimentación escolar, el Estado en primera instancia debía invertir los recursos de los que disponía hasta el máximo y si esto no hubiera sido posible y el Estado lo hubiese justificado, a éste le habría correspondido recurrir a la cooperación internacional.

No solo que esta era una alternativa viable, sino que dado que el derecho a la alimentación es un derecho social de los consagrados en el PIDESC, el Ecuador se encontraba en la obligación ineludible de adoptar medidas para garantizar el referido de derecho. Respecto de esta obligación y su aplicación al derecho a la alimentación, el CESCR ha sido muy claro en enfatizar que a los Estados les corresponde tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga o en el caso de que esto no les fuera posible, mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas. Esto incluso se ve reforzado si tomamos en cuenta el principio de efectividad y prioridad absoluta que rige en el caso de los derechos de los niños.

Al Estado entonces le correspondía aumentar el presupuesto destinado al financiamiento del PAE o encontrar vía cooperación internacional, quienes estuvieran dispuestos a proveer al Programa de Provisión de Alimentos y al PAE con los alimentos

[430] *Cfr*. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C No. 218, párr. 171. C*fr*. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *C. v. Australia, Comunicación Nº 900/1999: Australia.* 13/11/2002 (CCPR/C/76/D/900/1999), 13 de noviembre de 2002, párr. 8.2. Ver también: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 145.

para la entrega de las del desayuno y el almuerzo escolar. Con ello hubiese sido posible alcanzar la universalización de la cobertura de la alimentación escolar.

Al respecto, las Directrices de Maastricht han recalcado en la importancia de la cooperación internacional. En ellas se ha establecido que "*La asistencia y la cooperación internacional deben encaminarse hacia el establecimiento de un orden social e internacional, en el cual los derechos y las libertades enunciadas en el Pacto puedan realizarse plenamente.*"[431]

De esta manera, el haber encontrado quienes estuvieran dispuestos a cooperar con la donación de alimentos o el haber prorrogado unos años más la asistencia financiera que venía prestando el PMA, hubiesen sido medidas alternativas a aquella que se eligió y por la cual se eliminó el almuerzo escolar

En adición a ello, el Estado pudo adoptar otro tipo de medidas alternativas que hubiesen hecho posible universalizar las dos modalidades de atención que comprende el Programa de Alimentación Escolar, sin tener que eliminar el almuerzo escolar. Así el Estado junto con el apoyo de la cooperación internacional y la participación de la comunidad, podía haber constituido asociaciones y comunidades de pequeños productores para hacer sostenible la provisión de los alimentos necesarios para la elaboración del almuerzo escolar.

Al respecto, existen casos excepcionales en el Ecuador, en que ha sido posible mantener el almuerzo escolar a través de esta alternativa, inclusive después de su eliminación. En el cantón Montúfar, ubicado en la provincia del Carchi, por ejemplo, a través de la gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal se suscribió un acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos para, entre otras cosas, mantener la entrega del almuerzo escolar y con ello continuar protegiendo a los grupos vulnerables. De esta forma, en el marco del Convenio suscrito entre el PMA y Gobierno Municipal de Montúfar, se ha fomentado la constitución de asociaciones de productores con quienes se han suscrito acuerdos para abastecer a las escuelas con productos locales, que puedan incluirse en el almuerzo escolar[432].

Si se hubiese recurrido a esta alternativa, no solamente se hubiere favorecido el que los niños continuaran beneficiándose del almuerzo escolar, sino que se habría

[431] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2000/13), (Directriz 30).
[432] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)-GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN MONTUFAR (GAD-M), *Plan Operativo Anual 2013*, 07 de enero 2013, Quito.

conseguido involucrar a la comunidad en la alimentación de los niños. Este era un objetivo que ya se había conseguido antes de la eliminación del almuerzo, cuando las Comisiones de Alimentación Escolar empezaron a constituirse en todo el país, por lo que la alternativa que se sugiere, solamente hubiera contribuido a fortalecer la participación de la comunidad, lo cual en base al principio de participación solidaria, es un aspecto importante en la garantía de los derechos de los niños pues fomenta que el Estado, la sociedad y la familia tomen parte en el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos de la infancia. De hecho esta medida, hubiera contribuido a acercar a la comunidad y al Estado al cumplimiento de la soberanía alimentaria, que de la manera en que está previsto en la Constitución constituye un objetivo estratégico y una obligación para el Estado, por la cual le corresponde a este último "*impulsar la producción […] de las pequeñas y medianas unidades de producción comunitaria y de la economía popular y solidaria.*".[433]

Cabe tomar en cuenta que como fue revisando cuando establecimos los elementos que caracterizan el sumak kawsay o buen vivir, uno de los aspectos de la filosofía andina por el cual se puede alcanzar la armonía o una vida en plenitud, consiste justamente en revalorizar lo comunitario, y la alternativa que se planteada guardaba coherencia con esto último.

iv) La restricción al goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos debía ser proporcional

Pasando a otro de los elementos del examen, el Estado debía asegurarse de que la medida fuera proporcional. Es decir, tomando en consideración que la medida adoptada por el Estado implicó la restricción de un derecho, el sacrificio inherente a la restricción de este derecho, no debía resultar exagerado frente a las ventajas que pudieran ser obtenidas mediante tal restricción[434].

Con el fin de realizar una descripción de los sacrificios inherentes a la adopción de la medida por la que se suprimió el almuerzo, a continuación haremos referencia a las consecuencias que tuvo dicha medida en el caso de los niños que asisten a la Escuela

[433] Art. 281 de la CRE
[434] *Cfr*. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor vs. Panamá,* supra nota 421, párr. 166, Corte IDH, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2009, Serie C No. 207, párr. 49.

27 de Febrero, los cuales son en su mayoría *niños indígenas*. La razón por la cual se ha tomado en cuenta su situación, consiste en que, si bien ellos representan una parte del universo de niños que se beneficiaban con el almuerzo escolar, en su caso, la eliminación de este último resultó en una serie de sacrificios y de consecuencias que terminaron afectándolos de manera desproporcionada. De esta manera, a continuación nos referiremos a las consecuencias específicas que tuvo el almuerzo escolar en el goce del derecho a alimentación, para este grupo de niños en particular.

Como ha sido mencionado, en el caso que nos ocupa, a los niños de la Escuela 27 de Febrero se les restringió su derecho a poder recibir directamente por parte del Estado, los alimentos necesarios para ver satisfechas buena parte de sus necesidades nutricionales. Como fue señalado dentro de los testimonios a los que se hizo referencia en el segundo capítulo, muchos niños no almuerzan en sus hogares, o han vuelto a la alimentación poco nutritiva que ellos recibían antes de la incorporación del almuerzo escolar, y que se basaba en el consumo de alimentos de bajo contenido nutricional. Sumado a ello, el hecho de que los padres de los niños deban salir a trabajar lejos de Palmira agrava las cosas, pues muchos niños se ven obligados a permanecer por un tiempo muy prolongado sin recibir ningún tipo de alimentos o lo que es peor, sin recibir nada más que el desayuno escolar, porque sus padres no poseen los medios para poder garantizarles una alimentación adecuada.

Tomando en consideración que el presente estudio parte de tomar en cuenta el enfoque de los derechos de los niños, y que nos encontramos haciendo referencia a los sacrificios que ha implicado para ellos la eliminación del almuerzo, es preciso enfocar cuáles fueron estos sacrificios, tomando en cuenta sus opiniones. Esto se funda en que, como ha sido señalado por parte del Comité de los Derechos del Niño, *"El derecho de todos los niños a ser escuchados y tomados en serio constituye uno de los valores fundamentales de la Convención…"*[435]

Tomando en cuenta lo anterior, los niños afectados por la medida que fueron entrevistados dentro del presente estudio, señalaron sentirse tristes por la eliminación del almuerzo escolar. Muchos de ellos manifestaron que la medida fue dura para ellos y sus padres, pues éstos últimos habían encontrado en el almuerzo una forma de apoyo económico.

[435] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General Nº 12: El derecho del Niño a ser escuchado*, (CRC/C/GC/12), párr. 2.

Si se toma en cuenta que gran parte de los niños que se beneficiaban del almuerzo escolar, además de tener ascendencia indígena, pertenecían a hogares que se encontraban en el primer quintil de pobreza de la población, lo dicho por los niños adquiere aún más importancia, pues entonces el sacrificio que la medida implicó para los niños, resulta a toda vista desproporcionado. Más aún si se toma en cuenta que estos hogares tienen una limitada capacidad para cubrir sus necesidades nutricionales mínimas.

En este sentido, se debe tomar en cuenta que además de pertenecer a hogares dentro del primer quintil de pobreza muchos de los niños de la Escuela 27 de Febrero habitaban en las zonas rurales del país. Los niños que habitan en estas zonas diariamente deben caminar largas distancias para llegar a la escuela. El almuerzo escolar de acuerdo a la opinión de expertos, aportaba a los niños el 30% de las necesidades nutricionales que ellos diariamente necesitan. Sin él, las largas caminatas que los niños de las zonas rurales deben emprender, después de la jornada escolar, han resultado en que ellos se sientan cansados y sin fuerzas, a tal punto de que muchos de ellos no soportan el extenuante esfuerzo que implica caminar un promedio de 18 kilómetros diarios, y se quedan dormidos de regreso a sus casas, quedando expuestos a situaciones de peligro.

Lo que es más, considerando que en el Ecuador, de acuerdo a documentos oficiales como el Mapa de la Desnutrición Crónica así como a la Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad civil, 2010, los niños indígenas históricamente se han visto afectados por la desnutrición crónica, el haber sido privados de un componente alimenticio tan importante como lo era para ellos el almuerzo, significó un desmedro en su salud. Lo que es peor, la eliminación del almuerzo, en su caso, implicó un importante retroceso en lo que concierne a lograr un peso y una talla adecuados para la edad y, con ello, la erradicación de la desnutrición.

De esta manera, tomando en cuenta que los niños de la Escuela 27 de Febrero, son parte de los niños indígenas que se vieron afectados con la eliminación del almuerzo escolar, en su caso, la discriminación de la que han sido objeto históricamente producto de su pertenencia étnica, sumado al hecho de sufrir de desnutrición crónica, y de enfermedades de tipo parasitarias por la falta de servicios básicos como alcantarillado y agua potable, devino en que la eliminación del almuerzo fuera aún más grave.

Como fue manifestado, la dimensión grupal es uno de los aspectos más importantes del desarrollo de la doctrina de los derechos sociales, Por ella se entiende que existen grupos de personas y categorías colectivas o grupales, de cuya pertenencia depende el tratamiento jurídico recibido. De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a las Directrices de Maastricht, las personas con discapacidad, así como las personas de edad, los niños, las mujeres, los pueblos indígenas, las personas de bajos ingresos, entre otros, serían un ejemplo de estos grupos a los que hemos hecho referencia. Ellos tendrían en común el encontrarse en una situación de vulnerabilidad y el ser susceptibles a sufrir de forma desproporcionada las violaciones a los derechos humanos.[436] Por tal razón han sido denominados "grupos en situación de vulnerabilidad"[437], "grupos en peor situación", "grupos desaventajados"[438] o como ha sido establecido por la Constitución de la República del Ecuador, "grupos de atención prioritaria".[439]

En su más reciente observación general, el Comité ha establecido que como parte de valorar el interés superior del niño, los Estados deben *"considerar la situación de vulnerabilidad en la que el niño puede encontrarse, como el padecer alguna discapacidad, el pertenecer a una minoría, el ser un refugiado o una persona en búsqueda de asilo, el haber sido víctima de abusos, o el encontrarse en situación de calle, etc."*[440] El Comité además ha interpretado que "*el concepto del interés superior del niño debe ajustarse y ser definido de acuerdo a la situación del niño o grupo de niños, tomando en consideración su contexto personal, su situación y sus necesidades."*[441]

Si tomamos en cuenta, que el fin de la medida adoptada por el gobierno se centraba en universalizar el desayuno, en beneficio de todos los niños en educación inicial así como en educación general básica, dicho fin tendría que ser ponderado con los sacrificios que implicó para muchos de los niños beneficiarios del almuerzo escolar, la restricción al derecho al acceso a los alimentos. Estos sacrificios han sido expuestos en los párrafos anteriores, y de su lectura es razonable inferir que ellos son mayores que los beneficios o ventajas que la medida del gobierno buscaba. Especialmente si

[436] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2000/13), (Principio 20).
[437] ROSSI, Julieta, "La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Christian Courtis (Edit.), Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, p. 103.
[438] COURTIS, op.cit. p. 21.
[439] NB. Además de los ya mencionados, dentro del texto constitucional, en el artículo 35, se ha reconocido como parte de los grupos de atención prioritaria a las personas privadas de libertad y a quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad.
[440] COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*,(CRC/C/GC/14), para 75.
[441] Ibíd., para 32.

tomamos en cuenta que entre los afectados con este tipo de sacrificios, se encontraba un gran número de niños indígenas, que como ha sido manifestado pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad, pero además de ello se encuentran en una situación agravada de vulnerabilidad en la medida en que acreditan una identidad cultural diferente, y provienen de un contexto social influenciado por varios factores que amenazan su bienestar físico y su capacidad para acceder a una alimentación nutritiva.

De esta manera, del análisis realizado se puede inferir que la medida adoptada por el Estado no cumplió con los estándares relativos a la razonabilidad de las medidas. En consecuencia, el Estado no contó con un criterio de razonabilidad sobre el cual justificar la regresividad de la medida adoptada.

b) El Estado adoptó una política cuyos resultados fueron regresivos

Hasta aquí, hemos demostrado jurídicamente que la eliminación del almuerzo escolar fue una medida regresiva y que limitó injustificadamente el pleno goce del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos. A continuación nos referimos a la noción de regresividad de resultados, la cual como ha sido mencionado dentro de la doctrina hace referencia a cuando una política pública puede tener resultados regresivos.

Tomando como referencia lo que ha sido establecido respecto de que las políticas públicas pueden ser regresivas, procederemos a analizar si la universalización de la cobertura del desayuno escolar y la consecuente eliminación del almuerzo escolar fue una política regresiva. Dado que este análisis exige que comparemos una situación en base a dos momentos diferentes, compararemos el estado nutricional de los niños de la Escuela 27 de Febrero, antes y después de haberse eliminado el almuerzo escolar.

De esta manera, el momento elegido como punto de partida se remonta al año 2008. Durante este año, los niños de la Escuela 27 de Febrero se beneficiaban del almuerzo escolar. El segundo momento, corresponde al año 2013, el cual se encuentra comprendido dentro del período de años posteriores al 16 de marzo de 2010, fecha en la cual se eliminó el almuerzo escolar.

Como fue manifestado en el segundo capítulo, el hambre y la desnutrición en las personas repercuten en su peso y en su talla. El peso y la talla pueden servir al momento

de determinar el estado nutricional de una persona, pues dichas medidas al momento de ser comparadas con la edad de las persona, sirven para determinar la presencia de desnutrición crónica y/o desnutrición global. Estos indicadores a su vez dan cuenta de la capacidad de una persona de acceder al consumo de alimentos y la accesibilidad, al ser uno de los elementos esenciales del derecho a la alimentación, está relacionada con el goce de este derecho.

Continuando con la descripción de estos dos indicadores, se debe recordar que el índice de desnutrición crónica refleja la historia del individuo en cuanto a su situación nutricional, durante un período de tiempo prolongado. Por su parte, la desnutrición global da cuenta del estado nutricional de una persona en un período corto de tiempo. Para efectos de analizar si la medida por la cual se universalizó la cobertura del desayuno escolar y se eliminó el almuerzo escolar fue regresiva, en lo que respecta a los resultados obtenidos a raíz de su aplicación, dentro del presente estudio se procedió a identificar el peso y talla de los niños que se beneficiaban del almuerzo escolar junto el peso y talla de aquellos que hoy no tienen acceso al almuerzo. El objetivo del análisis, básicamente consistió en determinar la incidencia de la desnutrición global o el número de casos de esta enfermedad entre los niños que recibían almuerzo y los que no. La razón por la cual se procedió a comparar su peso y su talla consistió en que la influencia del hambre y la desnutrición en los niños, podían verse con más objetividad si se tomaba en cuenta indicador que permitiera evaluar los resultados en el corto plazo..

De esta manera, tomando como referencia el indicador de desnutrición global, se procedió a identificar el peso para la edad, en un primer grupo de doce niños que no recibían almuerzo escolar y cuyas edades calculadas al 2013 oscilaban entre los doce y los catorce años (Ver Tabla Nº 6), y en un segundo grupo de niños, que se encontraba dentro del mismo rango de edad hace cinco años (año 2008) cuando el almuerzo escolar todavía era repartido en las escuelas (Ver Tabla Nº7).

Del análisis practicado sobre los dos grupos de niños, se pudo comprobar que existe una desmejora en el estado nutricional de los niños que no reciben almuerzo escolar, la cual se ve reflejada en su peso. De esta manera, entre los niños que no reciben almuerzo escolar, un 41,66 % de niños tenían un peso inferior al peso promedio. Es decir, 5 de los doce niños, tenían un peso menor a 36.01 Kg. En contraste con esta cifra, y en el caso de los niños que sí recibían el almuerzo escolar, se pudo constatar que

entre ellos, solamente un 8,33% de los niños, tenían un peso inferior al peso promedio. Es decir, 1 de los doce niños, tenía un peso menor a 36.01 kg. (Ver Tabla Nº 8). En el histograma que se acompaña más adelante y en el que se puede distinguir dos curvas, una en color rojo y otra en color azul, se ilustra el resultado al que se arribó. En él, la curva de color azul, que representa a la población de niños que sí recibían almuerzo escolar, se ubica por encima de la curva en color rojo, que representa a los niños que no recibían almuerzo escolar. El hecho de que la curva de color azul esté por encima de la de color rojo explica que dentro del grupo de los niños que sí recibían almuerzo escolar, existe una mayor cantidad de niños cuyo peso corresponde al peso promedio. (Ver Gráfico Nº4)

Del análisis realizado, se puede inferir que, en el caso de los niños que se beneficiaban del almuerzo escolar, existía un menor porcentaje de niños por debajo del peso promedio y por lo tanto un mayor número de niños con un peso igual o mayor a dicho valor, en comparación con el caso de los niños que no reciben el almuerzo escolar. Es decir, mientras que en el caso de los niños que sí recibían el almuerzo escolar, existía una mayor cantidad de niños acercándose a un peso adecuado para la edad, en el caso de los niños que no recibían almuerzo existía una cantidad de niños considerablemente menor acercándose a dicho peso adecuado.

Sumado a lo antes mencionado, y en lo que respecta al indicador de desnutrición crónica, del análisis practicado también se desprende que los niños que no reciben almuerzo escolar se encuentran crónicamente desnutridos. En su caso, al igual que en el caso de aquellos que sí recibían almuerzo escolar, su talla para la edad es inferior a la que ha sido fijada por la Organización Mundial de la Salud y que hace referencia a la talla para la edad de un niño saludable[442].

Los gráficos que se acompañan a continuación (Gráfico Nº5 y Nº6) muestran como la población de niños que no recibe almuerzo así como aquella que sí recibía se ubican sobre las curvas en color rojo. Para una adecuada lectura de estos gráficos, se debe tomar como premisa que una población con una talla adecuada para la edad, debería ubicarse sobre la curva en color rojo, y ésta a su vez, debería estar sobrepuesta y coincidir con la curva en color verde que representa a una población de niños con una

[442] NB. De acuerdo a la Organización Mundial para la Salud, en el caso de un niño de 13 años, la talla para la edad, tendría que corresponder, aproximadamente, a 156 cm. La talla promedio, entre los niños de las dos muestras, corresponde a 140.33 cm, casi 16 cm por debajo de la talla que debería tener un niño que ha sido adecuadamente alimentado.

talla adecuada para la edad. No obstante y al tratarse de dos grupos de niños con el mismo problema de desnutrición crónica, en su caso, las curvas se encuentran detrás de las curvas en color verde, insinuando que los niños son niños crónicamente desnutridos. En síntesis, en base a la información aportada se puede establecer que la medida fue una medida regresiva, pues los resultados arrojan que el estado nutricional de los niños, se encontraba mejor antes de la eliminación del almuerzo escolar.

Tabla Nº6

Niños que actualmente no reciben el almuerzo escolar

(Año 2013)

Nº	Nombre y apellido	Fecha de nacimiento	Edad en años	Peso (kg)	Altura (cm)
1.	Jadyra Logroño	26/01/2000	13	38	150
2.	María Guaraca	14/02/1999	14	41	148
3.	Segundo Velasco	23/04/2000	13	46	149
4.	Fredy Roldán	22/08/2000	12	34	139
5.	Juan Roldán	10/12/1999	13	31	138
6.	Diego Pullay	01/01/1999	14	44	151
7.	Miguel Huilca	21/07/2000	12	29	129
8.	Juan Guiñán	16/09/2000	12	32	141
9.	Ángel Huaraca	13/07/1999	13	36	145
10.	Luis Guamán	07/10/2000	12	27	131
11.	Juan Robalino	15/11/2000	12	30	128
12.	José Bravo	10/09/2000	12	35	140
Promedio:				**35,25**	**140,75**

Elaboración propia

Tabla Nº7

Niños que sí recibían el almuerzo escolar

(Año 2008)

Nº	Nombre y apellido	Fecha de nacimiento	Edad en años	Peso (kg)	Altura (cm)
1.	María Fanny Roldán	12/03/1996	12	30	133
2.	Elsa Paca	21/03/1995	13	37	146
3.	Carmen Bravo	17/03/1995	13	47	152
4.	José Mejía	06/09/1994	13	35	136
5.	Jaime Roldán	12/03/1995	13	33	136
6.	Hilario Roldán	09/01/1995	13	47	150
7.	Christian Guaraca	03/12/1994	13	36	137
8.	Marcos Bravo	16/06/1995	13	34	137
9.	María Roldán	01/03/1996	12	34,9	137
10.	Rosa Cajilema	20/02/1995	13	38	139
11.	Javier Roldán	20/03/1995	13	34,2	138
12.	José Roldán	08/10/1994	13	36,5	138
Promedio:				**36,88**	**139,91667**

Elaboración propia

Tabla Nº 8

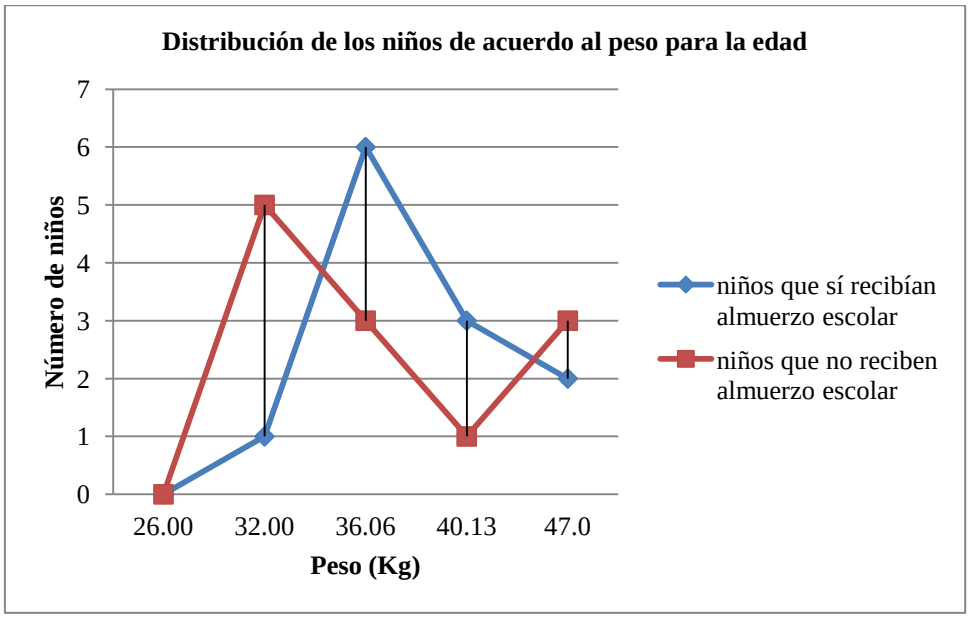
Distribución de los niños de acuerdo al peso

Peso (Kg)	Nº de niños que sí recibían el almuerzo escolar	Nº de niños que no reciben el almuerzo escolar
47	2	3
40,1302248	3	1
36,066667	**6**	**3**
32,0031085	1	5
26	0	0
Total:	12	12

Elaboración propia

Gráfico Nº 5

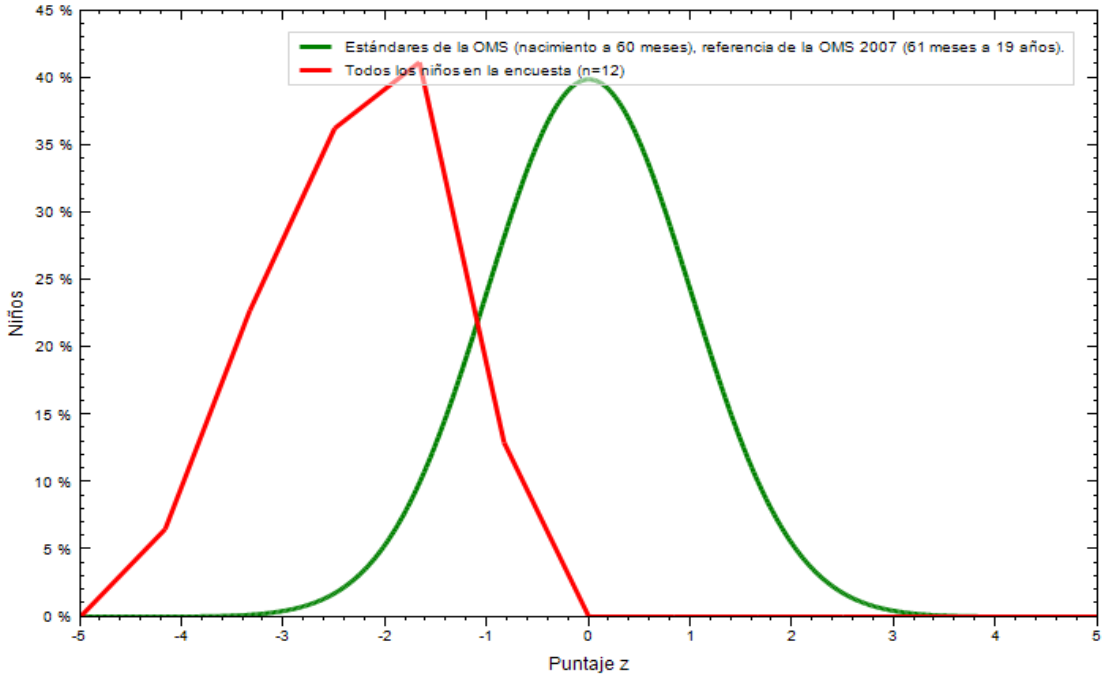
Distribución de los niños de acuerdo al peso



Elaboración propia

Gráfico Nº 6

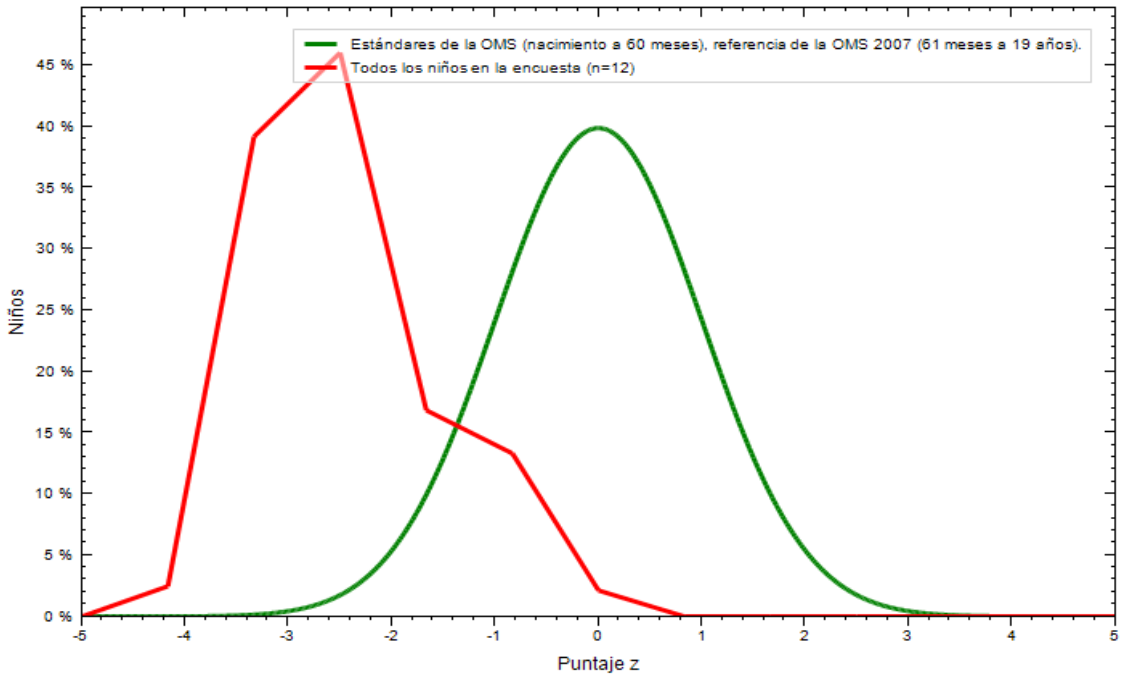
Curva de los niños que no reciben almuerzo escolar y sufren de desnutrición crónica o talla baja para la edad



Fuente: OMS Anthro Plus
Elaboración propia

Gráfico Nº 7

Curva de los niños que sí recibían almuerzo escolar y sufrían de desnutrición crónica o talla baja para la edad



Fuente: OMS Anthro Plus
Elaboración propia

3.2.2 El Estado es responsable de haber violado el derecho de todo niño a disponer de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada, en relación con la obligación de no discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios para obtenerlos.

Los niños de la Escuela 27 de Febrero habitan en Chimborazo, la provincia con el mayor índice de desnutrición a nivel nacional. Estos niños se encuentran en edad pre escolar y escolar, son en su mayoría niños indígenas que habitan en el sector rural del Ecuador, provienen de familias pobres o de bajos ingresos, además de que históricamente han sufrido de desnutrición crónica, y de enfermedades de tipo parasitarias por la falta de servicios básicos como alcantarillado y agua potable. Desde que se eliminó el almuerzo escolar, muchos de ellos no almuerzan o han tenido que volver a una alimentación poco nutritiva.

La disponibilidad es uno de los elementos esenciales del derecho a una alimentación adecuada. No obstante, junto a la disponibilidad, la nutrición es un aspecto que también haría parte de las garantías centrales del derecho a la alimentación. Ambos

elementos interactúan de manera particular en lo que respecta a asegurar a las personas el derecho a la alimentación, puesto que plantean la necesidad de que junto con el acceso, las personas deben tener derecho a alimentos suficientes y de calidad que puedan aportar a la buena salud y nutrición de las personas.

Las Directrices Voluntarias de la FAO[443] han sido reconocidas por su capacidad de integrar estrategias y políticas de desarrollo destinadas a la realización del derecho a una alimentación adecuada. Dentro de este documento y de la Observación General Nº12 del CESCR, se han reconocido los elementos de la disponibilidad y de la nutrición. Al respecto, estos documentos han señalado que a los Estados les corresponde garantizar la "*disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos"*[444]*, "sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada."*[445]

Por otro lado, como explicamos en el primer capítulo, las conferencias son espacios que han servido para que la comunidad internacional, de manera consensuada, se pronuncie respecto del alcance y contenido de las obligaciones que poseen los Estados en función de garantizar los derechos humanos. La Conferencia Internacional sobre Nutrición[446], ha sido reconocida como la primera conferencia mundial dedicada exclusivamente a abordar los problemas nutricionales a nivel mundial y las obligaciones que derivan para los estados.

En dicha conferencia, uno de los temas abordados fue la obligación de los Estados de asegurar que las personas, especialmente los niños, mujeres y ancianos, estén libres de problemas como las muertes por inanición y hambruna; el hambre crónica generalizada; y la subnutrición.

> *En relación con ello, los jefes de estado de diversos países en un esfuerzo conjunto con organizaciones como la FAO y la Organización Mundial de la Salud, determinaron* que *para que el estado nutricional sea satisfactorio, cada persona tiene que ingerir una cantidad*

[443] CONSEJO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Directrices Voluntarias de la FAO para apoyar la realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*, 24 de noviembre de 2004.
[444] Ibíd., p. 36.
[445] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del PIDESC),* (E/C.12/1999/5), párr. 8.
[446] OMS-FAO, *Plan de Acción para la Nutrición,* adoptado en el marco de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, diciembre de 1992.

apropiada de macronutrientes y micronutrientes, así como debe tener una dieta idónea, considerando los hábitos alimentarios locales[447].

En otras palabras, inspirados en el concepto de seguridad nutricional y en la dimensión nutricional que tendría el derecho a la alimentación, los Estados reconocieron que junto con la accesibilidad y disponibilidad de alimentos, era importante que los estados garantizaran a las personas una alimentación y nutrición suficientes, a través de una dieta balanceada que incluya los macro y micro nutrientes necesarios.

En relación con lo anterior, ni la Constitución ecuatoriana ni la normativa en materia del derecho a la alimentación y a la salud se han mantenido distantes de este importante avance que fue reconocido en la Conferencia antes mencionada. Así la Constitución ha señalado que para asegurar la efectiva garantía de este derecho, las personas deben tener acceso a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con las diversidades identidades y tradiciones culturales de las personas[448].

Lo que es más, junto con la Constitución, la normativa que regula el ejercicio del derecho a la alimentación en el Ecuador, esto es la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, ha previsto la necesidad de reconocer su dimensión nutricional como parte de los ámbitos para su garantía.[449] En el mismo sentido, dentro de la Ley Orgánica de la Salud se ha garantizado esta dimensión como parte del derecho a la alimentación y al respecto, se ha establecido que

Art. 6 num. 19 de la Ley Orgánica de Salud.- *Es responsabilidad del Ministerio de Salud, dictar en coordinación con otros organismos competentes, las políticas y normas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo la prevención de trastornos causados por*

[447] *Cfr*. OMS-FAO, *Plan de Acción para la Nutrición*, adoptado en el marco de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, diciembre de 1992, (Punto 6).
[448] Artículo 13 de la Constitución de la República del Ecuador.
[449] Art. 2 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.- Carácter y ámbito de aplicación.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y carácter integral e intersectorial. Regularán el ejercicio de los derechos del buen vivir –sumak kawsay- concernientes a la soberanía alimentaria, en sus múltiples dimensiones. Su ámbito comprende los factores de la producción agroalimentaria; la agrobiodiversidad y semillas; la investigación y diálogo de saberes; la producción, transformación, conservación, almacenamiento, intercambio, comercialización y consumo; así como la sanidad, calidad, inocuidad y nutrición; la participación social; el ordenamiento territorial; la frontera agrícola; los recursos hídricos; el desarrollo rural y agroalimentario; la agroindustria, empleo rural y agrícola; las formas asociativas y comunitarias de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, las formas de financiamiento; y, aquéllas que defina el régimen de soberanía alimentaria. En: Ley del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Registro Oficial Suplemento Nº 583, de 5 de mayo de 2009.

deficiencia de micro nutrientes o alteraciones provocadas por desórdenes alimentarios, con enfoque de ciclo de vida y vigilar el cumplimiento de las mismas[450].

En el caso de los niños de la Escuela 27 de Febrero, cuando ellos contaban con el almuerzo escolar, disponían de una alimentación en cantidad suficiente. Al respecto y como fue manifestado en el segundo capítulo, la FAO había valorado positivamente el hecho de que a través del almuerzo se pudiera cubrir buena parte de los requerimientos calóricos que los niños y niñas en edad pre escolar y escolar precisan. Adicionalmente, y en lo que respecta a la opinión de los niños, ellos habían manifestado su conformidad con la cantidad de alimentos que les eran entregados como parte del almuerzo y en cómo éstos les ayudaban resistir la larga caminata que ellos debían emprender después de clases[451].

De igual forma, en lo que respecta a la calidad de la alimentación y a que ésta debe ser culturalmente aceptable, se debe tomar en cuenta que los alimentos entregados a los niños como parte del almuerzo, eran nutricionalmente adecuados y culturalmente aceptables. Por una parte, tenían un alto valor nutricional pues les aportaban los micronutrientes y macronutrientes que ellos necesitan.

Por otra parte, en lo que concierne a la aceptabilidad cultural, el CESCR ha dicho que esta exige que "*… la realización de un determinado derecho humano […] respete la cultura y los derechos culturales de las personas y las comunidades, con inclusión de las minorías y de los pueblos indígenas.*"[452].

El almuerzo escolar incluía productos afines a la cultura de los beneficiarios. De esta manera, el almuerzo contenía alimentos como la cebolla, la quinua, el fréjol, el tomate, los cuales, de acuerdo al Atlas Alimentario de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Ecuador[453], hacen parte de la dieta que la población de origen indígena está habituada a consumir. De esta manera, tomando en cuenta que entre los beneficiarios, existían niños de ascendencia indígena, entre ellos, así como entre el resto

[450] Ley Orgánica de Salud, Registro Oficial Suplemento Nº 423 de 22 de diciembre de 2006.
[451] RODRÍGUEZ, Byron. *130 niños de Palmira resisten toda la jornada escolar con un desayuno*, El Comercio, Quito, 19 de diciembre de 2010, A2, p 6.
[452] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 21: El derecho de toda persona a participar en la vida cultural (Artículo 15, párrafo 1 a) del PIDESC)*, (E/C.12/GC/21/Rev.1), párr. 16. e.
[453] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Moya, Alba, *Atlas Alimentario de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Ecuador (Sierra III)*, sin ciudad, s/a, p. 64.

de los niños que se beneficiaban de la entrega del almuerzo, el almuerzo escolar tenía un alto grado de aceptabilidad.

Con relación a la disponibilidad y a la nutrición como parte de los elementos sustanciales del derecho a la alimentación, se ha establecido que "*los Estados partes deben adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.*"[454]

Ahora bien, en el caso que nos atañe, el Estado cuando decidió eliminar el almuerzo escolar, negó a los niños que se beneficiaban de dicha medida, el acceso a la que era una alimentación nutritiva y adecuada tanto en cantidad y calidad. Por un lado, redujo la cantidad de alimentos entregados a los niños pues dispuso que a los niños solamente se les entregara el desayuno escolar, en lugar del desayuno y el almuerzo escolar. Ello implicó que los niños dejaran de contar con una de las comidas que mayor energía les aportaba considerando su contenido calórico (el desayuno escolar les aporta a los niños un promedio de 388,75 Kcal en comparación con las 600 Kcal que les aportaba el almuerzo). Además, considerando que los niños que recibían desayuno y almuerzo tenían el 50% de sus requerimientos nutricionales diarios cubiertos, con la eliminación del almuerzo, pasaron a tener tan solo del 20 al 25% de sus requerimientos nutricionales satisfechos.

Por otro lado, en cuanto a la calidad de los alimentos que hacen parte del desayuno, se ha planteado que existen casos en los cuales a ciertas escuelas se les ha repartido colada, galletas y leche caducadas[455]. Asimismo, en el caso de la leche, algunas investigaciones han arrojado que ésta no sería apta para el consumo humano[456].

---

[454] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 PIDESC)*,(E/C.12/1999/5), párr. 14.

[455] Televistazo, Polémica por desayuno escolar, Ecuavisa, Quito-Ecuador, emisión de 09 de febrero de 2011, hora: 20h00.

[456]NB. De acuerdo al asambleísta del Movimiento Popular Democrático (MPD), Jorge Escala, la leche que se entrega en las escuelas no es apta para el consumo humano y varios establecimientos reciben los productos caducados. En el 2011, 17 muestras de la leche del Programa de Alimentación de Ecuador (PAE) que se entrega en escuelas rurales y urbano marginales fueron enviadas por Escala al Instituto Izquieta Pérez para su análisis, de ese estudio se desprendió que la leche no es apta para el consumo humano. En: REVISTA VISTAZO, *Gobierno justifica la suspensión del almuerzo escolar*, http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=11697, Acceso: 20 de febrero del 2011, Hora: 19:46.

En adición a lo anterior, debe considerarse que los alimentos que les son repartidos a los estudiantes como parte del desayuno escolar, no son culturalmente aceptables. Estos alimentos si bien tienen un alto contenido nutricional, son alimentos que hacían parte de la dieta de los beneficiarios de origen indígena. En este sentido, si tomamos en cuenta que el CESCR ha establecido que "*El derecho a la alimentación no debe interpretarse de forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas…*"[457], tendríamos que la universalización del desayuno escolar y la eliminación del almuerzo implicó justamente lo contrario. Es decir que con el desayuno se priorizó la entrega de alimentos altamente nutritivos como hojuelas, galletas, barras nutritivas y leche fortificada, en lugar de alimentos como los que eran repartidos como parte del almuerzo escolar, que hacían parte de la dieta tradicional de los pueblos indígenas de la Sierra, en donde se encuentra un alto porcentaje de los niños beneficiarios.

Al respecto, si tomamos en cuenta que el CESCR, dentro de su Observación General Nº 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, ha recalcado *"… la necesidad de tener en cuenta, en toda la medida de lo posible, los valores culturales asociados, entre otras cosas, con los alimentos y su consumo."*[458] Tendríamos que el Estado no consideró estos valores culturales vinculados al tema alimenticio, irrespetando el deber que tenía de garantizar la aceptabilidad cultural en la entrega de los alimentos que hacían parte del PAE.

Al respecto muchos padres de familia, han dicho que lo lógico hubiera sido darles a los niños productos de la zona, dentro del desayuno. La máchica[459], por ejemplo. La máchica consiste en harina de cebada. Mezclada con agua de alguna hierba aromática o con café, se llama chapo. El *chapo* es un alimento simbólico, para los indígenas que habitan en Chimborazo. Para ellos, el chapo nutre o robustece, especialmente, a los niños.

El acceso a una alimentación nutritiva y adecuada, se había alcanzado por medio del almuerzo escolar. La alimentación de los niños cumplía con los estándares que han

[457] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 PIDESC),*(E/C.12/1999/5), párr. 6.
[458] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 21: El derecho de toda persona a participar en la vida cultural (Artículo 15, párrafo 1 a) del PIDESC),* (E/C.12/GC/21/Rev.1), párr. 16. e.
[459] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Moya, Alba, *Atlas Alimentario de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Ecuador (Sierra III),* sin ciudad, s/a, p. 67.

sido señalados, en orden a garantizar que todas las personas tengan disponibles en cantidad y calidad los alimentos necesarios para tener un buen estado nutricional.

Con base a todos los elementos aportados, procederemos a analizar si el hecho de que el Estado incumpliera su obligación de asegurar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada, en perjuicio de los niños indígenas vulneró su derecho a no ser discriminados. Como fue manifestado, dentro del presente estudio se ha tomado en cuenta la afectación que la eliminación escolar tuvo sobre este grupo de niños en particular, debido a ésta última resultó en una serie de sacrificios y de consecuencias que terminaron afectándolos de manera desproporcionada.

En este orden de ideas, es preciso partir de la disposición constitucional dentro de la cual se reconocen derechos especiales en favor de las personas que pertenecen a uno de los denominados "grupos de atención prioritaria". Al respecto, el artículo 35 de la Constitución señala:

> *Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o alta complejidad, recibirán atención prioritaria especializada en los ámbitos público y privado […] El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.*

Como revisamos en el primer capítulo, el Estado social se enfoca en la generación de condiciones materiales para lograr la igualdad material. La igualdad material, por su parte,

> *Se identifica con la idea de la equiparación y el equilibrio de bienes y situaciones económicas y sociales. Los derechos según esta dimensión 'son derechos a la compensación de las desigualdades y, por ello, a llegar a ser personas iguales a las demás en las condiciones mínimas de vida y supervivencia.*[460]

Por medio del artículo 35 de la Constitución ecuatoriana lo que se pretende es alcanzar el reconocimiento de ciertas prerrogativas especiales a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, para promover entre ellos la igualdad material.

[460] FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón: Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1999, p. 907. Citado por**:** GARCÍA, José, "Derechos Sociales e Igualdad", *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso,* Víctor Abramovich, María José Añon y Christian Courtis (Comp. / Edit.), Fontanamara, México, 2003, p. 85.

En adición a lo anterior, la igualdad material también puede definirse desde una doble dimensión: la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. La igualdad de resultados, "*se entiende 'como consecuencia de un conjunto de medidas a tomar por los poderes públicos para el logro de una semejante calidad de vida y de una igual satisfacción de las necesidades humanas básicas.'*"[461] Asimismo, en lo que concierne a esta dimensión de la igualdad, para alcanzar la igualdad de resultados la doctrina establece o prevé algunos medios, entre ellos: *la distribución igualitaria de los bienes primarios o básicos*[462]. "*Este mecanismo, consiste en una norma constitucional en forma de derecho o directriz que 'protege de modo singular una pretensión a cierto bien o servicio.'*"[463]

En el artículo antes referido, la Constitución, al reconocer que los grupos de atención prioritaria tendrán una atención privilegiada o distinta en los ámbitos público y privado, está garantizando que las personas que por alguna situación se encuentran en una posición desaventajada en relación al resto, puedan gozar de una calidad de vida semejante al de aquellas personas que no tienen ningún tipo de condición especial que les impida alcanzar dicha meta. Para ello la Constitución establece el acceso privilegiado a los servicios que hagan posible la atención y la satisfacción de sus necesidades básicas. Es decir, dicho artículo se encuentra garantizando la igualdad de resultados, en su caso.

La medida adoptada por el gobierno, por la cual se eliminó el almuerzo escolar se opone al sentido y al propósito de la atención privilegiada o trato diferenciado que plantea la Constitución para con las personas de grupos de atención prioritaria y por la cual se pretendía lograr la igualdad de resultados en su caso. Si consideramos a la alimentación escolar como un servicio o intervención en materia de nutrición, orientado a satisfacer las necesidades nutricionales de los niños de escuelas fiscales, de zonas rurales o urbano marginales, y, entre ellos, a los niños indígenas, en tanto grupo desaventajado, la medida lo que hizo fue impedir su acceso a este servicio, y concretamente a una de las modalidades en las que operaba la prestación de este servicio, el almuerzo escolar.

---

[461] CABRERA, Alarcón, "Reflexiones sobre la igualdad material", *Anuario de Filosofía del Derecho*, 4, 1987, pp. 31 y 33. En: GARCÍA, op.cit., p. 92.
[462] Ibíd., p. 94
[463] GARCÍA, op.cit., p. 94.

En otras palabras, el almuerzo escolar, en principio, suponía un trato compensatorio dirigido a quienes por las condiciones económicas en las que vivían, se encontraban impedidos de gozar de una alimentación adecuada. Es decir, el Estado había considerado que existen personas entre quienes era razonable hacer una distinción que les favoreciera en cuanto a su acceso a los bienes y servicios necesarios. El Estado entonces buscaba promover que estas personas, no tuvieran que padecer la carencia de necesidades básicas.

Al haberse eliminado el almuerzo, las personas que antes se beneficiaban de su entrega, entre los cuales se encontraban los niños y niñas de origen indígena, dejaron de ver satisfecha la más importante de sus necesidades básicas: la alimentación. En consecuencia, ellos y ellas no tienen acceso a una alimentación suficiente que les permita verse protegidos contra el hambre y la desnutrición.

El Estado ecuatoriano entonces vulneró el derecho a disponer de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada, en perjuicio de niños indígenas que acudían a la Escuela 27 de Febrero, y se beneficiaban del almuerzo escolar.

3.2.3 El Estado es responsable de no haber valorado y ponderado adecuadamente los aspectos relevantes que incidían en que los niños indígenas pudieran ser afectados con la eliminación del almuerzo escolar, y que hacían parte de la garantía del interés superior del niño.

El principio del interés superior de niño, se encuentra consagrado en el artículo 3 de la CDN. De acuerdo a este principio ***"****En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."*

El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el interés superior del niño hace parte de los principios generales que deben orientar la garantía y puesta en práctica de los derechos consagrados en la CDN. La valoración del interés superior del niño debe ser realizada de manera individual, atendiendo a las necesidades de cada caso en

particular, considerando la situación específica del niño o grupo de niños de que se trate así como su contexto personal y sus necesidades[464].

"*El Comité de los Derechos del Niño, ha recalcado la importancia del interés superior del niño como fundamento de todas las decisiones que se adopten con respecto al tratamiento que se dispense, niegue o suspenda a todos los niños."*[465] En el presente caso, le correspondía al Estado tomar en consideración el principio del interés superior del niño antes de suspender la entrega del almuerzo escolar. Asimismo, de acuerdo a lo que ha sido establecido respecto de la valoración de este principio en toda decisión que concierna a los niños, "*el Estado debía fundamentar su decisión por la interpretación que se desprende del conjunto de las disposiciones de la CDN.*"[466]

La CDN se caracteriza por reconocer un amplio catálogo de derechos sociales y derechos civiles de los cuales los niños son titulares. Respecto de estos derechos "*La Convención reconoce su interdependencia e igualdad de importancia."*[467] Tomando en cuenta estas consideraciones, y el carácter y contenido de la medida, entre los derechos que le correspondían analizar al Estado se encontraban: el derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 2), el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (artículo 6), el derecho a ser escuchado y a que la opinión sea respetada (artículo 12), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) así como el derecho a la educación (artículo 28).

3.2.3.1 La valoración del interés superior del niño en el caso de los niños indígenas

Ahora bien, recientemente el CRC ha establecido que antes de interpretar cómo una medida puede afectar el goce de los derechos establecidos en la CDN, se tome en cuenta la situación de vulnerabilidad del niño o los niños a los que se pretende aplicar dicha medida, junto a otros aspectos relativos al goce de los derechos consagrados en la CDN.

---

[464] COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*,(CRC/C/GC/14), para. 32.
[465] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24),* (CRC/C/GC/15), párr. 14.
[466] CILLERO, op.cit., p. 71.
[467] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24),* (CRC/C/GC/15), párr. 7.

El objetivo de considerar estos aspectos se centra en la necesidad de que al momento de valorar el interés superior del niño, los Estados tomen en cuenta las circunstancias específicas así como las características individuales del niño o grupo de niños de que se trate. De esta manera, y como parte de la consideración de las características individuales del niño o niños, el Comité ha recomendado que los Estados tomen en cuenta las opiniones del niño, su identidad cultural, la situación de vulnerabilidad en la que podría encontrarse y el goce de derechos como el derecho a la salud, a la educación, entre otros.

Asimismo, y como resultado de lo antes mencionado, el Comité ha señalado que, en el caso de que los niños que se encuentren en situación de vulnerabilidad, no solamente se deberá tomar en cuenta el goce y satisfacción de todos los derechos consagrados en la Convención, sino también las disposiciones de derechos humanos contempladas en tratados específicos.

De igual manera, el Comité en aras de que los Estados se esfuercen al máximo en la protección de los niños en situación de vulnerabilidad, ha establecido que "*las autoridades y las personas con poder de decisión deben tomar en consideración los diferentes tipos y grados de vulnerabilidad de cada niño, toda vez que cada niño es único y cada situación debe ser valorada de acuerdo a su condición.*"[468]

A fin de proceder a indicar cuál debió haber sido la valoración del interés superior del niño en la medida que finalmente fue adoptada por el Estado y por la que se suspendió el almuerzo escolar, se procederá a valorar todos los aspectos que podían haber influido para que los niños se encontraren en una situación de vulnerabilidad. En segundo lugar, se establecerán los derechos de los niños que podían haberse visto afectados por la medida y que el Comité ha sugerido sean tomados en cuenta.

a) La situación de vulnerabilidad de los niños indígenas

Los niños no son todos iguales y en consecuencia la diversidad debe ser tenida cuando se trata de asegurar los diversos intereses superiores que puedan existir[469]. En el

[468] COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1),*(CRC/C/GC/14), para 76.
[469] Ibíd., para 55.

caso de los niños indígenas, se ha dicho que ellos "*... están sujetos a factores de riesgo que comprometen su salud nutricional y sus probabilidades de sobrevivir en la niñez.*"[470] En el caso concreto de los niños de la Escuela 27 de Febrero, los factores de riesgo que comprometen su salud y su buen estado nutricional han determinado que ellos se distingan de otros niños. Es decir han influido para que ellos se encuentren en una mayor situación de vulnerabilidad.

A saber entre estos factores se encontrarían: **i)** la alta tasa de desnutrición crónica que existe entre ellos; **ii**) los bajos ingresos de sus familias y su limitada capacidad de poder acceder a una alimentación nutritiva; **iii)** el habitar en zonas rurales en donde se ha comprobado que los niños tienen mayores probabilidades de sufrir de desnutrición.

El Comité ha especificado que estos elementos deben servir a los estados para realizar un análisis más profundo que permita determinar cuáles podían ser las implicaciones de la medida en cada uno de ellos,

i) La alta tasa de desnutrición crónica que existe entre ellos

Aplicando lo dicho por el Comité al análisis que venimos realizando, en lo que respecta al primer elemento al que hicimos referencia y que corresponde a la alta tasa de desnutrición crónica que existe entre los niños indígenas, este es un problema recurrente entre la población indígena y ha influido gravemente en su estado de salud. La desnutrición, sin embargo, obedece a problemas estructurales aún más graves, y que reflejan, la historia de discriminación, exclusión y explotación que históricamente los pueblos indígenas han tenido que padecer[471].

Así se ha establecido que "*los pueblos indígenas parecen especialmente propensos a sufrir e incluso morir por enfermedades y trastornos que en principio son fáciles de curar, incluyendo [...] afecciones crónicas a raíz de deficiencias nutricionales".*[472] De ahí que, muchos niños indígenas

[470] DAMMAN, op.cit., p. 101.
[471] NB. El Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, reconoce que "en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión."
[472] DAMMAN, op.cit., p. 92.

se ven afectados por la desnutrición crónica o baja talla para la edad. Al respecto se ha señalado que este tipo de afecciones "*… deberían interpretarse como un reflejo de las limitaciones de recursos y la pobreza, así como de la combinación de inseguridad alimenticia y dietas deficientes, infecciones frecuentes, y la incapacidad de quienes tienen a los niños a su cargo de brindarles una atención adecuada*[473].

ii) Los bajos ingresos de sus familias y su limitada capacidad de poder acceder a una alimentación nutritiva.

Por otro lado, los bajos ingresos de las familias de los niños indígenas y su limitada capacidad de poder acceder a una alimentación nutritiva, sería otro de los aspectos que inciden en su vulnerabilidad. La Organización Panamericana de la Salud ha establecido que la vulnerabilidad de la población indígena está ligada con la pobreza y la discriminación con respecto a la alimentación y la salud, entre otros problemas.[474] La pobreza como fue mencionado anteriormente influye en que las personas no puedan acceder a una alimentación nutritiva. La situación de las familias en Palmira y de la población indígena en Chimborazo se encuentra marcada por los bajos ingresos y por la pobreza. La mayoría de familias en dicha provincia son pobres y existen algunas que incluso se encuentran en el primer quintil de pobreza de la población. De ahí que la ingesta de alimentos dentro de estos hogares no sea saludable o adecuada y que las familias, incluyendo los niños, se vean obligadas a consumir alimentos relativamente baratos y con un bajo contenido nutricional.

iii) El habitar en zonas rurales en donde se ha comprobado que los niños tienen mayores probabilidades de sufrir de desnutrición.

Por último y en lo atinente a cómo el habitar en las zonas rurales es otro de los aspectos que han determinado que muchos indígenas se encuentren en una situación de vulnerabilidad. El Relator especial del derecho a la alimentación, ha señalado que la discriminación contra los niños todavía es frecuente entre las zonas rurales y urbanas pues los niños que viven en las zonas rurales tienen el doble de probabilidades de sufrir

[473] BUSTOS, P *et.al. Growth in indigenous and nonindigenous Chilean schoolchildren from poverty strata,* American Journal of Public Health, 2001. En: DAMMAN, op.cit., p. 94
[474] *Cfr*. DAMMAN, op.cit.,. p. 101.

malnutrición que los que viven en zonas urbanas en casi todos los países en desarrollo.[475]

Asimismo, se ha se sugerido que los niños que habitan en las zonas rurales no tienen acceso equitativo a los recursos vitales y ello favorecería que ellos se vean amenazados en su salud y bienestar. De esta manera, en el caso de los niños indígenas que habitan en las zonas rurales, ellos tienden a experimentar un deterioro en su acceso a los recursos alimenticios tradicionales cosechados[476].

b) Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (Art. 6 de la CDN)

La Convención sobre los Derechos del Niño señala que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. En consecuencia, y como parte de las obligaciones que se derivan de este derecho, los estados deben abstenerse "… *de adoptar medidas que nieguen a las personas el acceso a las condiciones que les garanticen una existencia digna."*[477]

Siendo la alimentación adecuada una de las condiciones para poder gozar de esta que ha sido interpretada como una vida o existencia digna, los Estados no pueden privar de alimentos a los niños. Por el contrario, al ser los niños indígenas uno de los que podrían ser considerados como grupos físicamente vulnerables, dado que no pueden acceder directamente a los alimentos o a los medios que garanticen esos alimentos, en su caso los estados deben asegurarles directamente el acceso a una alimentación nutritiva y adecuada.

Por otro lado, de acuerdo al Comité de los Derechos del Niño, el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo plantea que los Estados deberán prolongar la vida del niño y junto a ello esforzarse por la eliminación de la mortalidad infantil así como de otras enfermedades prevenibles.

---

[475] *Cfr.*CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler,* (A/HRC/4/30), 19 de Enero de 2007, párr. 34

[476] *Cfr.* DAMMAN, op.cit., p. 94

[477] CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala,* supra nota,53 , párr. 144.

c) Derecho a ser escuchado y a que la opinión del niño sea respetada (Art. 12 de la CDN)

La Convención sobre los Derechos del Niño señala que se garantizará al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones. Como parte de la medida por la cual se eliminó el almuerzo y se universalizó la cobertura del desayuno escolar, correspondía el escuchar la opinión de los niños. El haberlo hecho habría promovido la participación de los niños en su desarrollo y bienestar en los términos en los que ha sido señalado por el Comité. Además de ello hubiera sido valioso para poder comprender cómo el almuerzo significaba un apoyo de carácter económico a sus familias y contenía alimentos nutritivos culturalmente adecuados que satisfacían sus necesidades nutricionales.

Lo que es más, dentro de la Observación General Nº11 del Comité de los derechos del Niño, respecto de los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, se ha establecido que *"Cuando se aplica ese derecho a los niños indígenas como grupo, el Estado Parte desempeña una importante función en la promoción de la participación de esos niños y debería velar por que se les consulte en todos los asuntos que los afecten."*[478]

d) Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Art. 24 de la CDN)

La CDN reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Igualmente, el Comité de los Derechos del Niño ha interpretado que todo niño tiene derecho a vivir en condiciones que le permitan *"... disfrutar del más alto nivel posible de salud, mediante la ejecución de programas centrados en los factores subyacentes que determinan la salud."*[479]

En relación con lo anterior, el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, nutritivos y suficientes es uno de los factores que, como sugiere el Comité, influye o determina en la salud de las personas. La falta de este acceso supone para las personas una mengua en su estado nutricional, lo cual se manifiesta en enfermedades como la

[478] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*, (CRC/C/GC/11), párr. 39.
[479] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24),* (CRC/C/GC/15), párr. 7.

desnutrición crónica. De ahí que es evidente que la alimentación tenga un rol fundamental en la buena salud de las personas, especialmente en la que aquellas personas que como la mayoría de los niños indígenas no tienen una alimentación adecuada.

El Comité ha establecido que los "*Los Estados deben determinar los factores de ámbito nacional y subnacional que generan vulnerabilidad en los niños o colocan en situación desfavorable a determinados grupos de niños."*[480] Junto a ello el Comité ha determinado que *"estos factores deben tenerse presentes al elaborar políticas y servicios en el ámbito de la salud infantil."*[481] Además de lo antes mencionado y en lo relativo al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, "*las etapas del desarrollo del niño son acumulativas; cada una repercute en las etapas ulteriores e influye en la salud, el potencial, los riesgos y las oportunidades del niño.*"[482] De ahí que sea comúnmente aceptado que la desnutrición en las primeras etapas del desarrollo del niño, retarda el desarrollo físico y limita el desarrollo cognitivo de los individuos y, junto a ello, limita las oportunidades del niño de aprovechar los conocimiento que aprende durante la etapa escolar.

e) Derecho a la educación (artículo 28 de la CDN)

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño a la educación y al respecto ha establecido que los Estados deberán adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

En relación a la obligación de los estados de reducir las tasas de deserción escolar, dentro de la Observación General sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, se ha señalado que la alimentación escolar juega un papel muy importante. De esta manera, el Comité ha establecido que "*Es deseable la alimentación escolar para garantizar a todos los alumnos acceso a una comida completa al día, algo que, además, puede elevar la atención de los niños en aras del aprendizaje y aumentar la matrícula escolar."*[483]

Hoy en día muchos de los niños que fueron afectados por la eliminación del almuerzo dicen sentirse sin ánimo para estudiar, y además afiman que el desayuno solamente les permite atender a clases por un par de horas.

---

[480] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24),* (CRC/C/GC/15), párr. 11.
[481] Id.
[482] Ibíd., párr. 20.
[483] COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24),* (CRC/C/GC/15), párr. 46.

3.2.3.2 La ponderación de los elementos relevantes en la valoración del interés superior del niño

La valoración del interés superior del niño no concluye con el análisis que hemos realizado hasta aquí y por el cual hemos revisado los aspectos relevantes que debían tomarse en cuenta por parte del Estado antes de decidir eliminar el almuerzo escolar. De acuerdo al CRC, ellos requieren ser adecuadamente ponderados. Esto se debe a que solamente una adecuada ponderación de estos elementos, puede garantizar que el interés superior del niño sea eficazmente considerado antes de la adopción de una medida con la cual el Estado podía vulnerar sus derechos.

Respecto a la ponderación de estos elementos el CRC ha aconsejado el uso de un procedimiento adecuado como el examen de ponderación. Dado que ya se ha recurrido al examen de ponderación anteriormente, no repetiremos aquí los aspectos que hacen parte de éste sino que únicamente nos referiremos al último de los elementos que hacían parte del examen y que se refería a que los sacrificios que implique una medida no deben ser mayores que sus beneficios. Si tomamos esta como nuestra premisa para la valoración de cómo cada uno de estos elementos se iban a ver afectados a partir de la medida tendríamos que en todos ellos los sacrificios evidentemente iban a ser mayores que los beneficios obtenidos. Esto debido a que los elementos que han sido presentados como relevantes al momento de determinar cuál hubiera sido el interés superior del niño, denotan como su "peso" se ve influenciado por la situación de vulnerabilidad de estos niños y la manera en que ésta condiciona el goce de cada uno de sus derechos.

3.2.4 El Estado es responsable de haber vulnerado el derecho de las familias a recibir apoyo y protección para poder acceder económicamente a una alimentación adecuada, en relación con la obligación de adoptar medidas

Los padres de los niños de la Escuela 27 de Febrero no tienen fuentes de empleo. Junto a ello, muchos de ellos viven en condiciones de pobreza, lo cual dificulta el que puedan proveerles a sus hijos de una alimentación adecuada.

Como fue explicado, entre los elementos esenciales del derecho a una alimentación adecuada se encuentra la accesibilidad. Ésta podía ser de dos tipos, económica y física. Respecto a la accesibilidad económica, ésta

> *… implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado, deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.*[484]

En palabras más sencillas, la accesibilidad económica supone que las familias puedan adquirir los alimentos necesarios para tener una alimentación adecuada, sin que ello implique que deban realizar sacrificios en otras áreas sustanciales como la salud, vivienda, educación, etc.

"*En los últimos años las condiciones han empeorado para muchas familias debido a la falta de empleo remunerado….*"[485] En consecuencia, se dice que la accesibilidad económica de muchas familias se ha visto gravemente afectada, trayendo como consecuencia que los costos de poder alimentarse adecuadamente sean demasiado altos.

Al respecto, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, llevada a cabo en el año de 1994, fue uno de los ámbitos donde se discutió respecto de los principales obstáculos a los que deben enfrentarse las familias para lograr ver satisfechos sus necesidades básicas, entre ellas el derecho a una alimentación adecuada. Así en el marco de la referida conferencia, se identificó que uno de estos obstáculos consistía en "*… la persistencia y difusión de la pobreza y las desigualdades sociales y económica*."[486]

En consecuencia, como parte del Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, los estados acordaron que las familias así como sus miembros más vulnerables, tienen derecho a recibir protección y apoyo amplios. Asimismo, como parte del Programa de Acción se estableció que era "*… fundamental conceder asistencia particular a las familias que atraviesan situaciones difíciles.*"[487]

Dentro de las directrices voluntarias de la FAO se ha establecido que en materia de asegurar el acceso económico de toda persona a una alimentación adecuada o los medios idóneos para conseguirla, "*los Estados deberían adoptar medidas para que los miembros*

[484] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del PIDESC),* (E/C.12/1999/5), Párr. 13.
[485] *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, (A/CONF.171/13/Rev.1), El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, (Punto 5.7).
[486] Ibíd., Preámbulo.
[487] Ibíd., Punto 5.7.

de los grupos vulnerables puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía"[488].

La obligación del Estado a la que hemos hecho referencia, se ve reforzada si tomamos en consideración que el principio de la participación solidaria contenido dentro de la doctrina de la protección integral de la infancia. Así de acuerdo a este principio, "*El Estado, la sociedad y la familia conforman la trilogía sobre la cual descansa la responsabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos de la infancia.".*

Ahora bien, aunque el principio de participación solidaria plantea que la satisfacción de los derechos del niño descansa en el Estado, la sociedad y la familia, en la práctica, estas tres instituciones no concurren simultáneamente en el cuidado del niño. *Lo que ocurre es que cada una de ellas opera, cuando las otras no han podido proveerle al niño del cuidado y protección que él o ella necesita o han fallado en hacerlo*[489].

En relación con lo anterior, de acuerdo a George Kent, en su análisis realizado sobre las obligaciones y compromisos en la satisfacción de los derechos de los niños, la responsabilidad sobre el goce y satisfacción de los derechos del niño podría graficarse en un esquema consistente en un conjunto de anillos concéntricos, que tienen como centro justamente al niño y sus necesidades. En este esquema, la familia, la comunidad, el gobierno local, el gobierno central, el gobierno nacional, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales ocupan cada una un anillo. A medida que se asciende de anillo, éste se encuentra cada vez más alejado del niño, expresando con ello la idea de los niveles o instancias que existen en lo que respecta a atender las necesidades del niño.

De esta manera, lo que el esquema quiere demostrar es que, en primera instancia, les corresponde a los padres del niño atender su bienestar y procurar satisfacer sus derechos. Si esto no fuera posible, por ejemplo, debido a que los padres no cuentan con los medios para poder proveerles a los niños de los cuidados necesarios, le corresponde a la comunidad o sociedad atender esta responsabilidad. Igualmente, si la comunidad no pudiese atender las necesidades del niño, por ejemplo por la desvinculación de sus

[488] CONSEJO DE LA ORGANZIACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA *Directrices Voluntarias de la FAO para apoyar la realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*, 24 de noviembre de 2004, (Directriz 8.2)
[489] *Cfr.* KENT, op.cit., p. 98

miembros, le corresponde al gobierno local asumir esta responsabilidad, y cuando tampoco lo pudiera hacer esta instancia le corresponde al gobierno central.

El esquema que se acompaña a continuación ilustra la idea que se quiere expresar. En él se han tomado únicamente los niveles correspondientes hasta llegar al gobierno central.

Gráfico Nº 8: Los anillos de la responsabilidad en materia del ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos de la infancia



Fuente: Freedom from want: The human right to adequate food
Elaborado por: Geoge Kent

El caso que nos encontramos analizando plantea una situación en concreto, a la cual podemos aplicar lo que al respecto señala el principio de participación solidaria. En Palmira, uno de los problemas más acuciantes es la falta de empleo. A causa de las condiciones del lugar, en Palmira no existen fuentes de empleo en el sector agrícola. Aunque algunos padres y madres de familia, trabajan como albañiles o cuando es tiempo de cosecha, en la recolección de los productos. Los ingresos que ellos obtienen por estas actividades no son suficientes para cubrir las necesidades mínimas de sus familias, entre ellas la alimentación.

Asimismo, tomando en cuenta que producto de la falta de empleo, las personas han debido migrar de las zonas rurales hacia las ciudades, la comunidad básicamente se

encuentra desintegrada, y no ha podido actuar de manera organizada frente al problema del hambre y la desnutrición en los niños de la zona. Esto sin perjuicio de resaltar que aun frente a las adversidades existentes, muchos padres de familia han realizado algunos intentos por manifestar su situación a las autoridades educativas de la Escuela 27 de Febrero y a los representantes del gobierno local.

Aplicando el esquema de niveles al que hicimos referencia, y puesto que como ha sido manifestado ni los padres, ni la comunidad han podido intervenir satisfaciendo el goce del derecho a una alimentación adecuada en el caso de los niños, a quien le correspondería actuar es al gobierno local y al gobierno central, dependiendo del tipo de medidas que corresponde tomarse en estos casos.

Lo que es más, en el caso ecuatoriano, dentro del Plan Nacional del Buen Vivir se había fijado una política pública clara en lo que respecta a la obligación del Estado de promover esta ayuda. Así, en dicho documento, se había determinado que al Estado le correspondía "*Promover la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria en el cuidado de niñas, niños, adolescentes y personas dependientes.*"[490]

En este sentido se debe tomar en cuenta una consideración adicional, y es que como era al gobierno al que le correspondía intervenir, éste debía hacerlo ajustado a dos parámetros. En primer lugar, el gobierno tenía que actuar tratando de fortalecer a quienes se encuentran más cerca del niño, de manera que les ayudara en poder ser más aptos para satisfacer las responsabilidades respecto de los niños. En segundo lugar, a éste le correspondía promover el empoderamiento de la comunidad y de las familias; es decir, le correspondía desarrollar su capacidad de actuar y resolver los problemas vinculados con la falta de empleo y la carencia de medios para cubrir las necesidades básicas de las familias.

De esta manera, con relación a la obligación que debía atender el Estado, ésta se encuentra consagrada en la Convención sobre los Derechos del Niño, en el artículo 27.2. que con respecto al derecho de todo niño a un nivel de vida adecuada, dispone:

> *Los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, vestuario y la vivienda.*

[490] REPÚBLICA DEL ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural* Versión Resumida, Quito, 2009, Política 1.2 literal h.

No obstante y como ha sido demostrado el gobierno no adoptó ninguna medida para ayudar a los padres. Lo que es peor, la medida que existía y consistía en el almuerzo escolar, fue eliminada deliberadamente y sin considerarse que con ella se estaba favoreciendo que muchos padres de familia, recibieran el apoyo del gobierno.

Con base a los hechos del caso, el Estado no adoptó ninguna medida de este tipo pues muchas familias continúan sin tener los medios para acceder económicamente a una alimentación nutritiva. Se entiende entonces que el Estado incumplió su obligación y con ello vulneró el derecho de las familias a recibir apoyo y protección para poder acceder económicamente a una alimentación adecuada.

3.3 La justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada

3.3.1 El derecho a un recurso judicial efectivo en el caso de los niños de la Escuela 27 de Febrero para exigir una reparación por la vulneración a sus derechos.

Hasta aquí hemos demostrado las vulneraciones a los derechos humanos de las que fue responsable el Estado ecuatoriano. Ahora bien, frente a este tipo de vulneraciones los tratados de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos, que es uno de los instrumentos de derechos humanos que hacen parte del corpus juris de los derechos del niño, han establecido ciertas provisiones especiales para garantizar los derechos de las víctimas.

En primer lugar, se ha reconocido que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales[491]. En segundo lugar, se ha establecido que toda persona tiene derecho a que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de sus derechos.

[491] Artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.- Protección Judicial
1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Es decir que, por un lado, las personas tendrían la potestad de acceder a la administración de justicia cuando ellas han sido víctimas de una violación a sus derechos y de manera paralela, ellas podrían exigir una reparación adecuada.

En concordancia con lo anterior, estos derechos podrían aplicarse en caso de que se hubiese vulnerado el derecho a la alimentación, en perjuicio de una persona o grupo, pues tal como dispone la Observación General Nº 12:

> *Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación, satisfacción o garantías de no repetición....*[492]

No obstante lo antes mencionado, se han levantado serios argumentos respecto de la justiciabilidad del derecho a la alimentación o lo que es lo mismo respecto de la posibilidad de poder exigir su cumplimiento ante la administración de justicia. Estos argumentos u objeciones estarían relacionados con aquellos que han sido esgrimidos en contra de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en general. Así para el Relator especial del derecho a la alimentación, en el caso particular de este derecho, quienes se oponen a su justiciabilidad han basado su oposición principalmente debido a:

> *Primeramente, la imprecisión del derecho a la alimentación; en segundo lugar, a que el derecho a la alimentación estaría sometido al límite de la progresiva efectividad; en tercer término, debido a que este derecho requeriría recursos para ser satisfecho; y, en cuarto lugar debido a falta de una legislación nacional precisa sobre el derecho a la alimentación, y a la dificultad que representa para la judicatura colmar la laguna que pertenecía propiamente a la rama legislativa del Estado.*[493]

Casos como el que hemos analizado desvirtúan cada uno de estos puntos y por el contrario fortalecen la postura respecto de la cual el derecho a la alimentación así como el resto de derechos sociales, tienen dimensiones justiciables que pueden ser planteadas ante los órganos de la administración de justicia. A continuación pasaremos a rebatir lo que ha sido establecido respecto de cada una de estas objeciones a la justiciabilidad del

---

[492] COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del PIDESC),* (E/C.12/1999/5) Párr. 32. En: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. La justiciabilidad del derecho a la alimentación*, (E/CN.4/2002/58), párr. 11.

[493] COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. La justiciabilidad del derecho a la alimentación*, (E/CN.4/2002/58), párr. 35.

derecho a la alimentación. Para ello tomaremos como referencia el caso analizado y los elementos que sirvan para tales fines.

3.3.2 La supuesta imprecisión del derecho a la alimentación

Entre los argumentos esgrimidos entre quienes se oponen a la justiciabilidad del derecho a la alimentación se encontraría su falta de precisión. Esto quiere decir que el derecho a la alimentación así como los derechos sociales carecerían de obligaciones concretas que fuercen a que en su caso el Estado deba ejecutarlas o cumplirlas. En otras palabras, el hecho de que el derecho a alimentación todavía no esté reconocido dentro de las constituciones o las leyes de los países impediría que se pueda establecer con precisión su contenido y el alcance de sus obligaciones, sin tener que recurrir a los instrumentos internacionales.

Hoy en día esto ha sido desvirtuado pues muchas constituciones en el mundo, incluida la ecuatoriana han reconocido el derecho a la alimentación. De esta manera:

> *El derecho a la alimentación ha sido considerado un derecho legalmente vinculante en los 160 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y países como Sudáfrica, Brasil, Colombia, Ecuador, Moldavia, Malui y Bielorrusia han incorporado el derecho a la alimentación en su constitución y se encuentran en proceso de adoptar legislaciones específicas en materia de este derecho*[494].

En el caso ecuatoriano, el reconocimiento normativo del derecho a la alimentación dentro de la Constitución, nos ha permitido distinguir la existencia de derechos y obligaciones precisas que promueven su exigibilidad. De esta manera, dentro del caso que hemos analizado, el reconocimiento normativo del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, nutritivos y suficientes, así como el reconocimiento de la dimensión nutricional del derecho a la alimentación dentro de la legislación secundaria han hecho posible el desarrollar y argumentar las violaciones al derecho a la alimentación y a los sub derechos que de él derivan. Lo que es más, estos dos aspectos facultan y dan la posibilidad de poder exigir judicialmente la garantía del derecho a la alimentación en el caso de las víctimas.

[494] *Cfr*. SUÁREZ, Ana María, "Las dificultades para acceder a la justicia al reivindicar el derecho a una alimentación adecuada", *Reivindicando los derechos humanos, el desafío de la rendición de cuentas*, Anne Bellows *et. al* (Ed.), Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, Alemania, 2011, p. 47-48.

3.3.3. El derecho a la alimentación estaría sometido al límite de la progresiva efectividad

En cuanto a la segunda de las objeciones a la justiciabilidad del derecho a la alimentación, ésta hace referencia a que su satisfacción se encontraría sometida al límite de la progresiva efectividad. Esto que ha sido planteado contra la exigibilidad por vía judicial del derecho a la alimentación se vincula con lo que correlativamente se ha dicho respecto de los derechos sociales.

Así, respecto de los derechos sociales se ha dicho que ellos no podrían ser exigidos judicialmente pues constituyen derechos programáticos que dado su fuerte contenido prestacional, el Estado debe satisfacer de manera progresiva, como una obligación de medio y no de resultado.[495] Es decir que dado que ellos imponen la realización de obligaciones que demandan de una fuerte inversión por parte del Estado, su satisfacción solo podría cumplirse en un período de tiempo considerablemente largo.

No obstante, quienes reconocen que los derechos sociales son derechos justiciables han planteado en contra de esta objeción, el reconocimiento de obligaciones de cumplimiento inmediato y de cumplimiento progresivo como parte de la estructura de los derechos sociales. De esta manera, la existencia de obligaciones de cumplimiento inmediato ha influido en que existan dimensiones justiciables dentro de los derechos sociales.

Lo que es más, en materia del derecho a la alimentación, el Relator especial del derecho a la alimentación ha mencionado dentro de su informe sobre la justiciabilidad de este derecho que parte de las obligaciones inherentes al mismo, a saber, la obligación de respetar, la obligación de no discriminar y la de proporcionar una subsistencia básica mínima- han de ser inmediatamente efectivas, dado que no están sujetas a una efectividad progresiva y por lo tanto podrían ser reclamadas ante un juez.[496]

En el presente caso, se ha demostrado que la violación de cada uno de los derechos que fueron derivados de los elementos esenciales del derecho a la

[495] *Cfr*. CEPEDA, Manuel *et al.*, *Teoría Constitucional y políticas públicas: bases para una discusión*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 21.
[496] *Cfr* .COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del PIDESC)*, (E/C.12/1999/5) Párr. 32. En: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. La justiciabilidad del derecho a la alimentación*, (E/CN.4/2002/58), párr. 11

alimentación, acarreó el incumplimiento por parte del Estado de una serie de obligaciones. Así y como fue demostrado en el caso que ha sido analizado, entre las obligaciones que fueron incumplidas por el Estado ecuatoriano, y concretamente por sus ministros y autoridades, se encontraban: a) la obligación de suministrar alimentos nutritivos adecuados a los niños; b) la obligación de abstenerse de adoptar políticas y medidas regresivas; c) la obligación de adoptar medidas para garantizar que las personas tengan acceso a alimentos suficientes y de nutritivos; d) la obligación de no discriminar en el acceso a los alimentos por ningún motivo; e) la obligación de respetar el interés superior del niño y por último f) la obligación de adoptar medidas para brindar apoyo y protección a las familias, de modo que ellas puedan acceder económicamente a una alimentación adecuada.

Entonces si se aplica lo mencionado por el Relator a las obligaciones que fueron incumplidas dentro del caso analizado, se tendría que en lo que respecta a las obligaciones de respetar, es decir de aquellas que implicaban que el Estado se abstenga de hacer algo, dentro del presente caso, el Estado inobservó la obligación que hacía referencia a abstenerse de adoptar medidas regresivas. Por su parte, en cuanto a la obligación de no discriminar, el Estado en el presente caso no cumplió con lo que al respecto dispone esta obligación y ello determinó que se vulnerasen los derechos de los niños indígenas víctimas del caso. Por último en lo que respecta a la obligación de proporcionar una subsistencia mínima, al haberse demostrado que muchas de las familias no poseían los medios para poder acceder económicamente a una alimentación nutritiva, se evidenció la falta de cumplimiento de esta obligación.

En consecuencia y dado que estas obligaciones a las que hemos hecho alusión son obligaciones de cumplimiento inmediato o como han sido llamadas por el Relator, obligaciones inmediatamente efectivas, ellas son justiciables. De ahí que es factible alegar su incumplimiento por parte del Estado, ante la administración de justicia.

3.3.4 El derecho a la alimentación requeriría recursos para ser satisfecho

> *La doctrina ha registrado respecto a esta que es la principal objeción que apunta contra la caracterización de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos exigibles, que la fuerza vinculante, la exigibilidad o bien la propia «juridicidad» de los derechos económicos, sociales y culturales resulta dudosa ya que la satisfacción de éstos depende de la disponibilidad de recursos por parte del Estado*[497]**.**

Dentro del análisis que hemos realizado se ha establecido que el derecho a la alimentación, como cualquier otro derecho civil y político y de carácter social, depende de la disponibilidad de recursos para su satisfacción. Sin perjuicio de lo anteriormente dicho, para el financiamiento de las obligaciones que manan de él se ha dicho que el Estado tendría que invertir hasta el máximo de los recursos de que disponga y cuando sea necesario recurrir a la cooperación internacional.

Esto quiere decir que tratándose de un derecho social, el Estado no podría alegar la falta de recursos para justificar su falta de cumplimiento y garantía. Consecuentemente, y para poder hacer efectiva la garantía de esta categoría de derechos se han previsto normas que refuerzan su obligación de cumplir las obligaciones de materia prestacional que se encuentran incorporadas dentro de un derecho social.

3.3.5 La dificultad que representa para la judicatura colmar la laguna que pertenecería propiamente a la rama legislativa del Estado

Quienes se encuentran en contra de la justiciabilidad del derecho a la alimentación han establecido que la vaguedad e impresión de de este derecho, no podría ser suplida por el ejercicio de la judicatura, a la que entonces le correspondería colmar la laguna y la carencia de normas que regulen su contenido y el alcance de sus disposiciones. Lo que es más, en relación a la supuesta sobrecarga de funciones que el conocimiento de un caso en el que se alegue la vulneración de un derecho social supone para la administración de justicia, los sectores opositores han sostenido que:

> *…. la implementación de derechos económicos, sociales y culturales depende en parte de actividades de planificación, previsión presupuestaria y puesta en marcha que por naturaleza*

[497] ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales como *derechos exigibles*, op.cit., p. 32.

corresponden a los poderes políticos, siendo limitados los casos en los que el Poder Judicial puede llevar a cabo la tarea de suplir la inactividad de aquellos[498]

El caso que hemos estudiado demuestra como una norma y la implementación de una política pública pueden muchas veces tener efectos regresivos sobre un grupo en situación de vulnerabilidad. De igual forma, el análisis planteado demuestra como en ciertos casos, la Función Ejecutiva, a quien justamente le corresponde la implementación de políticas y programas asociados a la satisfacción de un derecho social, muchas veces no dimensiona el alcance y los efectos de una medida y como éstos pueden implicar la vulneración de los derechos humanos.

Si se quisiera admitir que la Administración de Justicia no puede revisar la implementación de una medida por escapar esto de sus atribuciones estaríamos negando la posibilidad que existe en ello de corregir y replantear una política pública, o la implementación de una norma.

La justiciabilidad ofrece a los titulares de un determinado derecho la posibilidad de exigir al Estado la correcta formulación de las políticas y normas y puede ser un poderoso vehículo para exponer ordenadamente cuáles son los aspectos vulneratorios de derechos contenidos en una norma o en una política. Esto a su vez abre una puerta hacia el diseño de unas medidas de reparación que pueden incluir la reforma de una política, la derogación de una norma, la implementación de una serie de obligaciones destinadas a satisfacer un derecho social.

Aunque se han objetado una serie de reparos en contra de la justiciabilidad o exigibilidad por vía judicial de los derechos de carácter social[499], en la mayoría de los casos, ésta se convierte en la opción más accesible para las víctimas. De esta manera, si bien la exigibilidad judicial no debería ser la primera opción para poder reclamar el cumplimiento de un derecho social, pues antes sería recomendable disponer de otros recursos menos formales, o más ágiles y rápidos, esto no obsta para que ésta sea una alternativa válida. Esto en la medida en que poder reclamar por la vulneración de un derecho ante la Administración de Justicia, ofrece la posibilidad de que los programas,

[498] *Cfr.* ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales como *derechos exigibles*, op.cit., p. 44.
[499] NB. De acuerdo a Víctor Abramovich y a Christian Courtis, entre las objeciones que se han planteado a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, se ha dicho que: el Poder Judicial es el menos adecuado para realizar planificaciones de política pública, que el marco de un caso judicial es poco apropiado para discutir medidas de alcance general, y que la discusión procesal genera problemas de desigualdad hacia las personas afectadas por el mismo incumplimiento que no participan del juicio, entre otros. Ver: ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales *como derechos exigibles*, op.cit,, p.42.

los planes del Estado y las políticas contenidos en ellos guarden conformidad con los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y los garanticen además de que es necesario si es que se quiere plantear la idea de una cultura de exigibilidad de los derechos, en donde en lugar de la discrecionalidad y la impunidad, primen el equilibrio y el respeto a los derechos de quienes se encuentran en una situación desaventajada respecto de los demás.

Ahora bien, tratándose de un caso como el que ha sido analizado y en el que son niños quienes han sido víctimas de estas violaciones, se hace aún más importante el poder recurrir ante una autoridad judicial y exigir el cumplimiento de la garantía de un derecho así como las medidas de reparación correspondientes. En su caso, ellos son un grupo en situación de vulnerabilidad y como ha sido señalado por las directrices de Maastricht, pueden sufrir un perjuicio desproporcionado en caso de haber sido víctimas de una violación a los derechos humanos. Lo que es más, en su caso el paso del tiempo no es percibido como en los adultos por lo que los retrasos en la toma de una decisión que bien puede consistir en poner en conocimiento de la administración de justicia las vulneraciones a los derechos humanos de las que ellos han sido objeto, tendría un efecto particularmente adverso.[500]

De ahí la importancia de recalcar en la importancia de la justiciabilidad de los derechos sociales, incluido el derecho a la alimentación.

[500] *Cfr*. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1),*(CRC/C/GC/14), para 93

CONCLUSIONES

- El trabajo de investigación que ha sido desarrollado en las páginas anteriores ha arrojado una serie de resultados, todos ellos conducentes a determinar que es totalmente factible el poder reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de al menos algunas de las obligaciones que se derivan del derecho a una alimentación adecuada. No obstante, para arribar a esta que equivale a la conclusión general del presente trabajo, antes se obtuvieron una serie de conclusiones parciales a las que a continuación haremos referencia.

- Considerando que al principio del presente trabajo se planteó la importancia de identificar las obligaciones y estándares que existen en materia del derecho a una alimentación adecuada, desde un enfoque que involucre la perspectiva de los derechos sociales y la protección integral de la niñez, se procedió a identificar los aspectos sustanciales de ambas doctrinas. De esta manera, dentro del presente estudio se pudo constatar que en el marco de la doctrina del derecho social, existían soluciones jurídico-técnicas que pueden utilizarse para justificar y dilucidar cuáles son las obligaciones que el Estado debe atender para garantizar los derechos de los niños. A saber, se estableció que la generación de condiciones materiales, el reconocimiento de grupos en situación de vulnerabilidad y la disponibilidad de recursos judiciales podían servir para interpretar los deberes del Estado.

- Asimismo, en lo que respecta a la doctrina de la protección integral de la infancia, se evidenció como ésta se encontraba directamente relacionada con la ratificación de la CDN. A partir de ello se pudo establecer que la CDN junto con la mencionada doctrina fueron definitorias en lo que respecta a que los niños, niñas y adolescentes fueran considerados miembros de una categoría social, merecedores de un tratamiento jurídico diferenciado. Junto a ello, se enunciaron y explicaron los principios de la doctrina de la protección integral de la infancia, que consisten en el principio de igualdad y no discriminación; vida, supervivencia y desarrollo; interés superior del niño; efectividad y prioridad absoluta; participación solidaria; y opinión del niño. La importancia de hacer referencia a estos principios, se centró en establecer como ellos pueden servir

para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

- Lo que es más, se pudo establecer como existen sinergias entre ambas doctrinas que pueden contribuir positivamente a cumplir el desafío que existe en cuanto a la satisfacción de los derechos de los niños y niñas. Al respecto se pudo constatar como ambas doctrinas brindan un enfoque integral desde el cual establecer cuáles son las necesidades particulares que requieren los niños para su protección. Asimismo, se pudo establecer que ambas doctrinas enfatizan en el reconocimiento de sujetos de derechos, tanto a nivel individual como colectivo.

- En el presente estudio se dejó en claro que las obligaciones que los Estados poseen en materia de derechos sociales, y particularmente en lo que concierne al derecho a una alimentación adecuada se encuentran recogidas dentro la más diversa cantidad de instrumentos entre ellos tratados, documentos de *soft law*, decisiones o fallos jurisprudenciales, etc. Sin perjuicio de ello, y luego de haber enunciado y comentado brevemente cuáles son los instrumentos de derechos humanos más importantes en materia del derecho a una alimentación adecuada, se estableció que lo importante es que todos ellos aportan en la interpretación de las obligaciones que poseen los Estados.

- De igual forma, como parte del presente estudio se concluyó que no existen diferencias sustanciales entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos. La existencia de un esquema de obligaciones por el cual se plantea que ambas categorías de derechos comportan obligaciones de respeto, de protección y de realización así como el hecho de que los derechos sociales civiles y políticos, plantean la existencia de obligaciones positivas y negativas, hacen pensar que no existen diferencias entre ellos.

- Centrándonos exclusivamente en el tema de los derechos sociales, dentro de la investigación realizada, se concluyó que en el caso de estos derechos, las obligaciones de respeto y protección, así como ciertas obligaciones de realización son obligaciones de cumplimiento inmediato. Al respecto también dentro del presente estudio se evidenció la existencia de obligaciones inherentes a los derechos económicos, sociales y culturales. A saber estas obligaciones

consisten en la obligación de adoptar medidas inmediatas; la obligación de progresividad y prohibición de regresividad y, por último, la obligación de garantizar niveles esenciales de derechos.

- Por otro lado, centrándonos en el que fue el objetivo de la presente investigación, como parte del estudio desarrollado se planteó demostrar a través del análisis de un caso en particular, la problemática de la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada. Para ello, se decidió tomar como referencia el caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de Febrero ubicada en Palmira, Chimborazo. De esta manera, partiendo de los conceptos de seguridad alimentaria y seguridad nutricional, por los cuales todas las personas deben tener en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, pero además una dieta balanceada que incluya los macro y micro nutrientes necesarios y agua potable segura, sanidad, higiene ambiental, etc. se estableció que Palmira y Chimborazo son lugares en los cuales la población, y particularmente la población infantil, no tienen acceso a una alimentación adecuada. Esto en razón del alto grado de desnutrición crónica que existe entre los niños y en razón de las condiciones de pobreza en las que muchas familias se ven obligados a vivir.

- Por otra parte, y como parte del estudio de la desnutrición en el Ecuador, se estableció que los niños indígenas, así como aquellos que habitaban en zonas rurales y que pertenecían al quintil más pobre de la población presentaban índices de desnutrición superiores al valor promedio de la desnutrición crónica en el país. El hecho de que los niños de la Escuela 27 de Febrero fueran parte de este universo de niños, condujo a que se tomaran en cuenta estas características para el análisis de las violaciones a los derechos humanos de las que presuntamente habrían sido víctimas, a raíz de la eliminación del almuerzo escolar.

- Tomando en cuenta estos antecedentes, como parte del análisis realizado en materia de determinar las violaciones a los elementos esenciales del derecho a la alimentación, se tomó como referencia una metodología pre establecida y los aportes del derecho interno ecuatoriano: el sumak kawsay y la disposición

constitucional que reconoce el contenido esencial del derechos humanos y que establece que las políticas públicas también forman parte de su construcción.

- Como resultado de la aplicación de esta metodología, así como del reconocimiento constitucional del contenido esencial de los derechos humanos, se encontró que en el caso analizado se vulneró el derecho de los niños de la Escuela 27 de Febrero en lo que concierne al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos como parte del derecho a una alimentación adecuada. Esto en la medida en que el Estado impidió el acceso por parte de los niños al almuerzo escolar, y en que para hacerlo adoptó una medida regresiva incompatible con la obligación jurídica que el Estado había adquirido con anterioridad y por la cual éste era responsable del suministro del almuerzo escolar.

- Asimismo y como parte del estudio del caso antes referido se evidenció que el Estado no fundó su decisión en el criterio de razonabilidad que debe regir en todo caso en el que producto de la adopción de una norma de carácter regresivo el resultado sea la restricción en el alcance de un derecho.

- Por otra parte, como resultado del análisis realizado se estableció que el Estado es responsable de haber violado el derecho de todo niño a disponer de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada. Ello en la medida en que antes de la eliminación del almuerzo escolar, los niños contaban con una alimentación adecuada en los términos de suficiencia y de calidad, de los que habla el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Estado entonces adoptó una medida por la cual incumplió su obligación de no discriminar a los niños en su calidad de miembros de un grupo en situación de vulnerabilidad.

- Sumado a lo anterior, y como parte de los resultados obtenidos del análisis desarrollado se estableció que la responsabilidad del Estado al no haber valorado y ponderado adecuadamente los aspectos relevantes que incidían en que los niños indígenas pudieran ser afectados con la eliminación del almuerzo escolar, y que hacían parte de la garantía del interés superior del niño.

- Por último, se concluyó que la eliminación del almuerzo escolar determinó que se vulnerara el derecho de las familias a recibir apoyo y protección para poder acceder económicamente a una alimentación adecuada.

- Como parte de todas las vulneraciones a los derechos humanos que resultaron del análisis del caso antes referido, se encontró que el derecho a la alimentación y concretamente las obligaciones de efecto inmediato que son inherentes al mismo, pueden ser reclamadas ante la administración de justicia y que ello a su vez representa un argumento contundente contra todas las objeciones que se han planteado en contra de la exigibilidad de los derechos sociales y del derecho a la alimentación.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, "Apuntes sobre la exigibilidad de los derechos sociales", *Derechos Sociales: Instrucciones de uso.* Comps. Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis, Fontanamara, México, 2003.

2. ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos* sociales *como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2ª edición, 2004.

3. ALSTON, Philip, Ryan Goodman y Henry Steiner, *International human rights in context: law, politics and morals*, Oxford University Press, Nueva York, 3a ed., 2007.

4. AÑÓN, María José, "El Derecho a no padecer hambre y el derecho a la alimentación adecuada, dos caras de una misma moneda", *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso,* Víctor Abramovich, María José Añon y Christian Courtis (Edit./Comps.), Fontanamara, México, 2003.

5. ARANGO, Rodolfo, "La perspectiva de las necesidades basadas en derechos", *Derechos económicos, sociales y culturales - Cátedra Gerardo Molina*, Pablo González (Coord.), Kimpres Ltda., Bogotá, D.C., 2009.

6. ÁVILA, Ramiro, "Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia", *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado,* Ramiro Ávila (Edit.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

7. ÁVILA, Ramiro, "Los principios de aplicación de los derechos", *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado,* Ramiro Ávila (Edit.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

8. ÁVILA, Ramiro, *El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la constitución de 2008,* Abya-Yala, Quito, 2011.

9. BARATTA, Alessandro, "*Infancia, y democracia", Infancia, ley y democracia en América Latina*, Emilio García y Mary Beloff (Edit.), Santa Fe de Bogotá-Buenos Aires, Editorial Temis-Ediciones DEPALMA, 1998.

10. BARRAGÁN, Carlos *et. al., El Derecho a la Alimentación en el Ecuador: Balance del Estado Alimentario de la Población Ecuatoriana desde una Perspectiva de Derechos Humanos,* FIAN Ecuador, Quito, 2011.

11. BELOFF, Mary, "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos vs. derechos en situación irregular*", Justicia y Derechos del Niño,* Mary Beloff, Miguel Cillero, Julio Cortés y Jaime Couso (Edit.), Santiago de Chile, 1999.

12. CAPELLO, Juan Ramón, *Fruta prohibida: una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del estado*, Trotta, Madrid, 4ª edición, 2006.

13. CARRANZA, César, *Políticas públicas en alimentación y nutrición: los programas de alimentación social en el Ecuador*¸ ABYA-YALA – Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador), Quito, 2011.

14. CEPEDA, Manuel *et al.*, *Teoría Constitucional y políticas públicas: bases para una discusión*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

15. CILLERO, Miguel, "Interés superior del niño .en la Convención sobre los derechos del niño", *Infancia, ley y democracia en América Latina,* Emilio García y Mary Beloff (Edit.), Santa Fe de Bogotá-Buenos Aires, Editorial Temis-Ediciones DEPALMA, 1998.

16. COURTIS, Christian, "El derecho a la alimentación como derecho justiciable", *La protección judicial de los derechos sociales,* Christian Courtis y Ramiro Ávila (Edit.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009.

17. COURTIS, Christian, "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios", *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales,* Christian Courtis (Edit.), Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

18. DAMMAN, Siri, "*Vulnerabilidad nutricional de los niños indígenas de América: una cuestión de derechos humanos", Pueblos indígenas y pobreza*: enfoques multidisciplinarios, Alberto D. Cimadamore, Robyn Eversole y John-Andrew McNeish, (Coord.), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2006.

19. "Do Avesso ao direito de menor a cidadão", *O trabalho e a Rua: Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80,* Ayrton Fausto y Ruben Cervini (Ed.), Brasil, Cortez Editora, 1996.

20. EROLES, Carlos, Adriana Fazzio, y Gabriel Scandizzo, *Políticas Públicas de infancia: una mirada de los derechos,* 2ª ed., Buenos Aires, Espacio editorial, 2001.

21. FAO, Vásquez, Carmen, *La alimentación escolar como oportunidad de aprendizaje infantil*, Perú, s/a, p. 6.

22. GARCÍA, Emilio, "Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia.", Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: hacia la consolidación de la doctrina de la protección integral.", Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (Ed.), Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010.

23. GARCÍA, José, "Derechos Sociales e Igualdad", *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso,* Víctor Abramovich, María José Añon y Christian Courtis (Comp. / Edit.), Fontanamara, México, 2003.

24. GUTIERREZ, Abraham, *Métodos de Investigación y elaboración de la monografía,* Serie Didáctica A.G., Quito, 7ª ed., 2002.

25. HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez,* Trotta, Madrid, 3ª edición, 2001.

26. KENT, George, *Freedom from want: the human right to adequate food*, Georgetown University Press, Washington D.C, 2005.

27. MALUF, Renato, *Seguridad alimentaria y nutricional*. *Un enfoque de derecho y ciudadanía,* CAFOLIS, Quito, 2008, pp.63-64.

28. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación,* s/a.

29. PALACIOS, Francisco, "Constitucionalización de un sistema integral de los derechos sociales", *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva,* Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau (Edit.), Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional del Ecuador, 2008.

30. PARRA, Oscar, "El contenido esencial del derecho a la salud y la prohibición de regresividad", *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales",* Christian Courtis (Comp.), Buenos Aires, Del Puerto, 2006,

31. PATNAIK, Biraj, "La implementación de decisiones judiciales sobre el derecho a la alimentación: un análisis", *Reivindicando los derechos humanos, el desafío de la rendición de cuentas,* Anne Bellows *et. al.* (Edit.), Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, Alemania, 2011.

32. PEARSON, Frederic y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI,* Mc Graw Hill, Santa Fé de Bogotá, 4ª edición, s/a.

33. PISARELLO, Gerardo. "El Estado Social como Estado Constitucional: mejores garantías más democracia." *Derechos Sociales: Instrucciones de Uso.* Víctor Abramovich, María José Añon y Christian Courtis (Comp. / Edit.) México. Distribuciones Fontanamara, 2003.

34. PRADA, Raúl, "El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico", *Más allá del desarrollo,* Miriam Lang y Dunia Mokran (Comp.), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Abya-Yala/ Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2011.

35. PRUDHON, Claudine, *Evaluación y tratamiento de la desnutrición en situaciones de emergencia: Manual del tratamiento terapéutico de la desnutrición,* Icaria editorial, Barcelona, 2002.

36. ROSSI, Julieta, "La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", *Ni un paso atrás: la*

prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Christian Courtis (Edit.), Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

37. SALGADO, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Ediciones Legales, Quito, 2012.

38. SALGADO, Judith, "Derechos de personas y grupos de atención prioritaria en la Constitución", *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (Edit.), Corporación Editora Nacional, Quito, 2009

39. SALINAS, Laura, *Derecho, género e infancia Mujeres, niños, niñas y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano*, Colombia, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2002.

40. SÁNCHEZ, Fernando *et.al.*, "Comentario al proceso de reforma legislativa en Ecuador", *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Emilio García y Mary Beloff (Edit.), Editorial Temis-Ediciones DEPALMA, Santa Fe de Bogotá- Buenos Aires, 1998.

41. SIMBAÑA, Floresmilo, "El sumak kawsay como proyecto político", *Más allá del desarrollo*, Miriam Lang y Dunia Mokran (Comp.), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Abya-Yala/ Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2011.

42. SIMON, Farith, *Derechos de la Niñez y Adolescencia*, Cevallos editora jurídica, Quito, 2008.

43. SILVA, Carolina, *¿Qué es el Buen Vivir en la Constitución?*, Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado, Ramiro Ávila (Edit.), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

44. SUÁREZ, Ana María, "Las dificultades para acceder a la justicia al reivindicar el derecho a una alimentación adecuada", *Reivindicando los derechos humanos, el desafío de la rendición de cuentas*, Anne Bellows *et. al* (Ed.), Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, Alemania, 2011.

45. VILLALBA, Ana Cristina, *Ciencias Naturales Nº 8*, Grupo Editorial Norma S.A., Quito.

DOCUMENTOS LEGALES

CONVENIOS

1. Convención sobre los Derechos del Niño
2. Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. Convención Americana de Derechos Humanos.

DECLARACIONES Y PLANES DE ACCIÓN

1. ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena,* (A/CONF.157/23), Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

2. FAO, *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación*, Roma, 13 al 17 de Noviembre de 1996.

3. OMS-FAO, *Plan de Acción para la Nutrición,* adoptado en el marco de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, diciembre de 1992.

4. *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, (A/CONF.171/13/Rev.1), El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994.

OBSERVACIONES GENERALES

1. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General Nro. 3 sobre la "índole de las obligaciones de los estados Partes*", (E/1991/23).

2. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General Nº 12: El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11 del PIDESC),* (E/C.12/1999/5).

3. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Orientaciones Generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los estados partes con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención*, (CRC/C/5).

5. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General Nº 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*, (CRC/GC/2003/5).

6. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*, (CRC/C/GC/11).

7. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *General comment Nº 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1),*(CRC/C/GC/14).

8. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24),* (CRC/C/GC/15).

9. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General Nº 21: El derecho de toda persona a participar en la vida cultural (Artículo 15, párrafo 1 a) del PIDESC)*, (E/C.12/GC/21/Rev.1).

PRINCPIOS Y DIRECTRICES

1. CONSEJO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Directrices Voluntarias de la FAO para apoyar la realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*, 24 de noviembre de 2004,

2. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2000/13).

3. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2000/13).

SENTENCIAS

1. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, *Voto concurrente del Juez Hernán Salgado Pesantes*.

2. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala,* Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63.

3. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal.* Opinión Consultiva OC-16/99, 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

4. CORTE INTERNAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34.

5. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.

6. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146.

7. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANO, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154.

8. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218.

9. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111.

10. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2009, Serie C No. 207.

11. SENTENCIA N.° 026-12-SIS-CC DE 2012.

RESOLUCIONES

1. ALTA COMISIONADA DE LA NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMNAOS, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2011/90).

2. ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, *El derecho al desarrollo*, (A/HRC/21/L.3).

3. COMISION DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo acerca de su primer período de sesiones*, (E/CN.4/1994/21).

4. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Directrices sobre los Documentos Específicos que deben presentar los Estados Partes con Arreglo a los Artículo 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, (E/C.12/2008/2).

5. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. La justiciabilidad del derecho a la alimentación*, (E/CN.4/2002/58).

6. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler*, (A/HRC/4/30).

7. COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes* (OEA/Ser.L/V/II.135), 5 de agosto de 2009.

8. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador,* (GT/PSSI/doc.3/11rev.2).

DOCUMENTOS LEGALES ALIMENTACIÓN ESCOLAR

1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN, Acuerdo Ministerial Nº 3098 de 1998.

2. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN, Acuerdo Ministerial Nº 1960 de fecha 31 de agosto de 1999.

3. Plan de Operaciones acordado entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos sobre un "Programa de Alimentación Escolar selectiva en Zonas Marginadas e Indígenas", Proyecto del PMA No. 3096 (Ampl2).

4. PNUD, PMA y Ministerio de Educación y Cultura, Reunión Tripartita Proyecto ECU /94/017, 20 de noviembre de 2000.

5. PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)-GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN MONTUFAR (GAD-M), *Plan Operativo Anual 2013,* 07 de enero 2013, Quito.

CONSULTORÍAS

1. PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS *et. al. Estudio de caso: 'La Alimentación Escolar en Ecuador" (Producto 2: Análisis histórico del Programa de Alimentación Escolar de Ecuador. CONSULTORÍA RFP-ECU/11/SER/05),* Quito, 2012.

NORMATIVA NACIONAL

1. Constitución de la República del Ecuador.

2. Ley del Régimen de la Soberanía Alimentaria, Registro Oficial Suplemento Nº 583 de 5 de mayo de 2009.

3. Ley Orgánica de Salud, Registro Oficial Suplemento Nº 423 de 22 de diciembre de 2006.

DOCUMENTOS DIGITALES

1. BUAIZ, Yuri, "*Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*". PDF, s/a

PAGINAS WEB

1. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), *Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y niños en un mundo urbano,* http://www.unicef.org/spanish/sowc2012/pdfs/SOWC%202012%20Main%20Report%20LoRes%20PDF_SP_03132012.pdf, p. 23., Acceso: 01, marzo, 2013, Hora: 19:20.

2. ORGANIZACIÒN DE LAS NACIONES UNIDAS, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en, Acceso: 24 febrero2013, Hora: 19:33.

3. GUZMAN, Andrew y Timothy L. Meyer, *International soft law,* http://jla.oxfordjournals.org, Acceso: 11, noviembre, 2012,

4. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm, Acceso: 08/enero/2013, 11:48

5. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *United Nations Special Procedures: Building on a Cornerstone of Human Rights Protection,*http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR40/017/2005/en/6eb62332-d4cc-11dd-8a23-d58a49c0d652/ior400172005en.html#6.7.%20COMPILATION%20OF%20RECOMMENDATIONS|outline, p. 3, Acceso: 23, diciembre, 2012, Hora: 17h00.

6. OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (ODNA). *Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI: Una aproximación a partir de la primera encuesta nacional de la niñez y adolescencia de la sociedad civil, 2010,* Internet, http://www.unicef.org/ecuador/Encuesta_nacional_NNA_siglo_XXI_2_Parte2.pdf, p. 72, acceso: 21 de febrero 2012, hora: 22:38.

7. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC), *Últimos datos de pobreza en el Ecuador,* www.inec.gob.ec, p. 8, Acceso: 20, enero, 2013, hora: 23:46.

8. GEORGES DE NONI y TRUJILLO, *Germán, Degradación del suelo en el Ecuador: Principales causas y algunas reflexiones sobre la conservación de este recurso,* http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/cc-2010/26531.pdf, p. 5, Acceso: 20, enero, 2013, Hora: 21:31

9. RIGHT TO FOOD INDIA, *Supreme Court orders on the right to food: A tool for Action*, www.righttofoodindia.org/data/scordersprimer.doc, p. 16, Acceso: 23 mayo 2013, Hora: 23.00.

10. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, *Programa de Alimentación Escolar*, http://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/, Acceso: 03 junio 2013, 1:40

11. WIKIPEDIA, Metodología, *http://es.wikipedia.org/wiki/Metodolog%C3%ADa*, Acceso: 10 mayo 2013, Hora: 22:00

12. CORTEZ, David, *La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador: Genealogía del diseño y gestión política de la vida, http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/buenvivirysumakkawsay/articulos/Cortez.pdf,* p.9, Acceso: 14 mayo 2013, Hora: 10:00.

13. REVISTA VISTAZO, *Gobierno justifica la suspensión del almuerzo escolar*, http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=11697, Acceso: 20 de febrero del 2011, Hora: 19:46.

PRESENTACIONES POWER POINT

1. HURTADO, Francisco, *Definiciones del concepto política pública*, presentación power point, 2012, Quito, l. 3.

2. JARAMILLO, Alexandra, *Factores que afectan el estado nutricional*, presentación power point, 2013, Quito, l.7.

BOLETINES

1. REPÚBLICA DEL ECUADOR, Dirección de Análisis e Investigación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Calero, Carla y Andrea Molina, Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador, Quito, 2010, (presentación).

2. REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Salud Pública – Organización Panamericana de la Salud, Larrea, Carlos *et.al.*, *Equidad desde el principio: situación nutricional de los niños ecuatorianos (Encuesta de Condiciones de Vida, 1998)*, Quito, 2001, (Resumen).

3. RAMÍREZ, René, *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*, Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2012.

4. REPÚBLICA DEL ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013:*

Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Versión Resumida, Quito, 2009.

5. REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Adriana Arellano *et.al.*, *Agenda Social 2009-2011*, Quito, 2010.

6. REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Agenda Social 2011-2013*, Quito, s/a.

7. REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Moya, Alba, *Atlas Alimentario de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Ecuador (Sierra III)*, sin ciudad, s/a.

ENTREVISTAS

1. Cajilema, Julissa, alumna de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

2. Carrasco, José, Coordinador Provincial del Programa de Alimentación Escolar (Chimborazo), entrevista, 26 de abril de 2013.

3. Chafla, Paulina, responsable del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 26 de abril de 2013.

4. Jaramillo, Alexandra, docente de la Universidad San Francisco de Quito en nutrición, salud pública y comunitaria y en planificación y evaluación de proyectos en seguridad y soberanía alimentaria, entrevista, 17 de mayo de 2013.

5. Oquendo, Ana Lucía, Villarroel, Julissa, Chalpabay, Patricia, Alvarado, Sonia, docentes de la Escuela 27 de Febrero, entrevista a grupo focal, 16 de enero de 2013.

6. Marcatoma, Jorge Luis, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

7. Marcatoma, Marco, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

8. Marcatoma, Richard, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

9. Roldán, David, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

10. Roldán, Fany, alumna de la Escuela 27 de Febrero entrevista, 16 de enero de 2013.

11. Roldán, Segundo, padre de familia, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

12. Roberto Pazmiño y Sara Santacruz, entrevista con FIAN Ecuador, *El Trabajo del Programa de Alimentación Escolar,* Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos: Informe 2010, (CD de anexos del informe), Quito, 30 de agosto de 2010.

13. Ruilova, Elizabeth, enfermera del Subcentro de Salud de Palmira, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

14. Villalobos, Eloy, alumno de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

15. Villalobos, María Verónica, alumna de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, 16 de enero de 2013.

16. Zambrano, Micaela, alumna de la Escuela 27 de Febrero, entrevista, Guamote, 16 de enero de 2013.

DISERTACIONES

1. Diss. VIERA, Ruth, *La alimentación saludable como pilar fundamental del desarrollo y el bienestar- Análisis de los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado ecuatoriano y la forma en la que abordan el problema de la desnutrición en el Ecuador,* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, 2012, T338.9V676a.

2. Diss., SAMANIEGO, Fanny, *Análisis del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (PANN 2000),* 2006, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Tesis/QU145/Sa42a.

CONFERENCIAS

1. Conf. ACOSTA, Juan Carlos, *TALLER SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD, DIRIGIDO A SERVIDORES PÚBLICOS,* 17 de agosto de 2012, FIAN ECUADOR.

PUBLICACIONES PERIODICAS

1. RODRÍGUEZ, Byron. *130 niños de Palmira resisten toda la jornada escolar con un desayuno,* El Comercio, Quito, 19 de diciembre de 2010, A2, p 6.

2. Unidad de Investigación. *La desnutrición golpea al sector indígena*, *El Comercio,*Quito, 19 de diciembre del 2010: A2, p, 6.

PROGRAMAS DE TELEVISIÓN

1. Televistazo, Polémica por desayuno escolar, Ecuavisa, Quito-Ecuador, emisión de 09 de febrero de 2011, hora: 20h00.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

CÉDULA DE CIUDADANÍA
No. 172225139-2

APELLIDOS Y NOMBRES
CHAVEZ REVELO
DANIELA ESTEFANIA

LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA
QUITO
LA MAGDALENA

FECHA DE NACIMIENTO 1988-12-15
NACIONALIDAD ECUATORIANA
SEXO F
ESTADO CIVIL SOLTERA



INSTRUCCIÓN
SUPERIOR

PROFESIÓN / OCUPACIÓN
ESTUDIANTE

E3333I2222

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
CHAVEZ LUIS

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
REVELO MARIA DE LOS ANGELES

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2012-10-11

FECHA DE EXPIRACIÓN
2022-10-11

0010449S3

DIRECTOR GENERAL

FIRMA DEL CEDULADO



REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
CERTIFICADO DE VOTACIÓN
ELECCIONES GENERALES 17-FEB-2013

003

003 - 0201
NÚMERO DE CERTIFICADO

1722251392
CÉDULA

CHAVEZ REVELO DANIELA ESTEFANIA

PICHINCHA
PROVINCIA

QUITO
CANTÓN

CIRCUNSCRIPCIÓN
PONCEANO

PARROQUIA

1
PONCEANO
ZONA

f.) PRESIDENTA/E DE LA JUNTA

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Daniela Estefanía Chávez Revelo, C.C. 1722251392, autora del trabajo de graduación intitulado: *"La justiciabilidad del derecho a la alimentación: estudio del caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de Febrero, ubicada en la parroquia Palmira, provincia de Chimborazo"*, previa a la obtención del grado académico de **LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA:**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 15 de octubre de 2013



CC. 1722251392

Quito, 25 de Agosto de 2013

Señora Doctora
Ivette Haboud B.
SECRETARIA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Presente.

De mis consideraciones:

En calidad de profesora informante de la Disertación intitulada "La justiciabilidad del derecho a la alimentación: Estudio de caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de febrero, ubicada en la parroquia Palmira, Provincia de Chimborazo", elaborada por la señorita DANIELA CHAVEZ REVELO, previo a la obtención del título de Abogada, presento a Usted el informe requerido, mediante Oficio N.431-SIG-013 de 30 de julio de este año.

El tema es de actualidad e interés práctico en el marco de los derechos de la niñez y adolescencia y la obligación del estado de garantizarlos.

La investigación se propone demostrar, por medio de un estudio de caso, que la supresión del almuerzo escolar por parte del estado ecuatoriano ha vulnerado el derecho a la alimentación de niñas y niños de la provincia con el índice de desnutrición crónica más alto del país.

Para este efecto, la tesis se organiza en tres capítulos: el primero se refiere a la garantía de los derechos sociales y del derecho a una alimentación adecuada, desde los postulados de la doctrina del derecho social y de la protección integral, y en donde desarrolla las fuentes de interpretación como las obligaciones del estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales; el segundo presenta el caso de estudio y la situación antes y después de la eliminación del almuerzo escolar; y, el tercero se refiere al análisis de exigibilidad a partir del contenido esencial del derecho cuya metodología es enriquecida por la tesista con los contenidos constitucionales y la noción del buen vivir. El análisis es realizado con rigor académico y profundidad; desarrolla el incumplimiento del principio de no regresividad en los resultados de la política y la restricción del derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos.

Merece especial reconocimiento a la luz de los principios de la doctrina de la protección integral, el esfuerzo de la tesista por recoger la opinión de las niñas y niños afectados.

La tesina concluye con las conclusiones coherentes con la investigación realizada.

La bibliografía conformada por libros, documentos legales, principios y directrices, sentencias, resoluciones, documentos digitales, entre otros es abundante y pertinente para el tema de investigación.

Estimo que la disertación intitulada "La justiciabilidad del derecho a la alimentación: Estudio de caso de la eliminación del almuerzo escolar en la Escuela 27 de febrero, ubicada en la parroquia Palmira, Provincia de Chimborazo" merece, salvo su mejor criterio, la nota de DIEZ sobre DIEZ.

Además, la calidad de la investigación y de la disertación permite recomendarla como bibliografía sugerida de apoyo a las y los estudiantes de materias relacionadas con derechos de la niñez y adolescencia y derechos económicos, sociales y culturales.

Muy atentamente,

Adriana Monesterolo

Quito, 22 de septiembre de 2013

Doctora
Ivette Haboud
SECRETARIA ABOGADA DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE
Presente

De mi consideración:

En relación a la Disertación de Licenciatura **"LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ESTIDIO DEL CASO DE LA ELIMINACIÓN DEL ALMUERZO ESCOLAR EN LA ESCUELA 27 DE FEBRERO, UBICADA EN LA PARROQUIA PALMIRA, PROVINCIA DE CHIMBORAZO"**, elaborada por la estudiante **DANIELA ESTEFANIA CHAVEZ REVELO**, tengo el agrado de emitir el siguiente informe:

Considero que el abordaje de la problemática del derecho a la alimentación que plantea la autora es bastante rico en la medida de que parte de un estudio de caso relevante y de actualidad para desarrollar un análisis en el que se integran estándares de derechos humanos respecto a derechos sociales, derechos de los niños, soberanía y seguridad alimentarias, sumak kawsay y justiciabilidad de los DESC.

El trabajo se sustenta en abundantes fuentes doctrinales actualizadas, legislación nacional, instrumentos internacionales y en un conjunto de información primaria levantada mediante entrevistas y grupos focales en relación al estudio de caso de la Escuela 27 de Febrero, lo que a mi juicio otorga un valor agregado a la disertación.

Las conclusiones a las que se arriba al finalizar el trabajo son adecuadas e interesantes.

Por lo expuesto otorgo la nota de 10/10.

Atentamente,

Dr. Mario Melo Cevallos
DOCENTE