



UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES®

# Derecho a la Alimentación

en América Latina  
y el Caribe

▶ 2017

Editores académicos:

María Teresa Carreño B.

Valentina González C.

Sandra Londoño Montoya

Camilo González C.

Con el apoyo técnico de la



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



# **Derecho a la Alimentación**

**en América Latina  
y el Caribe**

# **2017**





UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES®

# **Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe 2017**

**Editores académicos:**

**María Teresa Carreño B.  
Valentina González C.  
Sandra Londoño Montoya  
Camilo González C.**



Organización de las Naciones Unidas  
para la Alimentación y la Agricultura



UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES®

**Duván Emilio Ramírez Ospina**  
Rector

**Yamilhet Andrade Arango**  
Vicerrectora

**César Augusto Sepúlveda O.**  
Secretario General

**Héctor Mauricio Serna Gómez**  
Director de Investigaciones y Posgrados

## **Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe 2017**

©Universidad de Manizales

Dirección de Investigaciones

ISBN: 978-958-5468-29-0

Fondo Editorial, Universidad de Manizales

Manizales, Mayo de 2021

Diseño y diagramación

**Gonzalo Gallego González**

Libro resultado de investigación, inscrita en la Dirección de Investigaciones de la Universidad de Manizales.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma por medios electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin la previa autorización por escrito de Centro Editorial Universidad de Manizales y de los autores. (Ley 23 de 1982. Art. 31: Derechos de autor). Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente comprometen a la Universidad de Manizales.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que dichas instituciones o programas los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de las instituciones y programas mencionados con anterioridad.

Derecho a la alimentación en América Latina y El Caribe 2017 / Carreño B., María T., González C., Valentina, Londoño M., Sandra, González C., Camilo, Eds. – Manizales: Fondo Editorial Universidad de Manizales, 2021.

394 páginas.

ISBN: 978-958-5468-29-0

1. Derecho a la alimentación. 2. Seguridad alimentaria. 3. Política pública. 4. Derechos humanos. 5. Derechos civiles. I. Título. II. Carreño B., María T., ed. III. González C., Valentina, ed. IV. Londoño M., Sandra, ed. V. González C., Camilo, ed.

Dewey 344.03 cdd 21  
Norma de descripción bibliográfica, RDA  
Descriptores recuperados de Normas LEMB  
Universidad de Manizales. Biblioteca

# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	17
<b>Análisis de Proyectos Legislativos y o políticas públicas</b> .....	21
<b>1 La agricultura familiar en la agenda de las políticas públicas locales</b> .. 23	
1.1 Introducción .....	23
1.2 La gestión pública local de cara a los desafíos globales .....	25
1.3 La agricultura familiar en la agenda pública del municipio de Itagüí. . . . .	27
1.4 La Agricultura Familiar a partir de las iniciativas comunitarias . . . . .	34
1.5 Problematicación .....	35
1.6 Metodología implementada en la recolección de la información y el análisis de los datos .....	36
1.7 Recomendaciones .....	39
1.8 Sensibilización .....	40
1.8.1 Planeación estratégica .....	40
1.8.2 Asesoría y acompañamiento .....	40
1.8.3 Asociatividad intersectorial .....	41
1.9 Bibliografía .....	41
<b>2 La agricultura familiar como base para el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en Argentina</b> .....	43
2.1 Introducción .....	43
2.2 La Agricultura Familiar y su centralidad en la agenda reciente .....	44
2.3 La Agricultura Familiar en el debate legislativo .....	46
2.4 Las burocracias y capacidades estatales en torno a la Agricultura Familiar .....	49
2.5 La Agricultura Familiar en el presupuesto .....	55
2.6 Conclusiones .....	58
2.7 Bibliografía .....	60
2.8 ANEXOS .....	61
<b>3 Implementación de la Ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, su impacto preliminar en el consumo y en las empresas</b> .....	67
3.1 Introducción .....	67
3.2 Políticas públicas en el área de alimentación saludable .....	68
3.2.1 Etiquetado Nutricional .....	68
3.2.2 Restricciones a la publicidad .....	73
3.2.3 Restricciones al acceso de alimentos “menos saludables”. . . . .	76
3.3 Análisis de las evaluaciones realizadas hasta este momento de la implementación de la Ley 20.606 .....	77
3.3.1 Percepciones y actitudes de los consumidores sobre la nueva regulación .....	78

3.3.2	Efectos y respuestas de la industria .....	78
3.3.3	Efectos de la Ley en los colegios .....	82
3.4	Propuestas y desafíos identificados en la implementación de la normativa .....	85
3.5	Bibliografía .....	56
<b>4</b>	<b>Derecho a la alimentación de los buzos lisiados de la Mosquita hondureña .....</b>	<b>91</b>
4.1	Introducción .....	91
4.2	Conceptualización de la problemática .....	92
4.3	Conceptualización del derecho a la alimentación .....	95
4.3.1	El derecho a la alimentación .....	95
4.3.2	El derecho a la alimentación de los pueblos indígenas .....	96
4.3.3	Jurisprudencia en relación al Derecho a la Alimentación de los pueblos indígenas .....	98
4.3.4	Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	98
4.3.5	Jurisprudencia de otras Cortes de Derechos Humanos .....	100
4.3.6	Normativa relativa a la protección del derecho a la alimentación del pueblo misquito (Misquito) de los estados de Honduras y Nicaragua .....	103
4.4	Conclusiones .....	107
4.5	Recomendaciones .....	108
4.6	Bibliografía .....	108
<b>5</b>	<b>Implementación e impacto de regulaciones de etiquetado frontal en Chile y México .....</b>	<b>111</b>
5.1	Introducción .....	111
5.1.1	Nuevas normas de rotulado de alimentos y bebidas: Una perspectiva comparada .....	113
5.2	Los nuevos regímenes de rotulado: El desafío de la implementación .....	117
5.2.1	Los impactos directos e indirectos de la nueva rotulación en perspectiva comparada .....	119
5.2.2	Efectos indirectos .....	119
5.2.3	Efectos directos .....	132
5.3	Conclusiones y limitaciones .....	138
5.4	Bibliografía .....	139
5.5	Anexo 1 .....	141
5.5.1	Metodología de Investigación .....	141
5.5.2	Criterios de búsqueda por periódico .....	143
5.6	Anexo 2 .....	144
5.6.1	Normas de alimentación saludable .....	144
<b>6</b>	<b>Alcance y monitoreo de la Ley N° 19.140 en centros educativos de Montevideo .....</b>	<b>147</b>
6.1	Introducción .....	147

6.1.1	Objetivo general . . . . .	149
6.1.2	Objetivos Específicos . . . . .	149
6.2	Metodología . . . . .	150
6.2.1	Análisis jurídico de la ley . . . . .	150
6.3	Relevamiento de centros educativos de la ciudad de Montevideo. . . . .	150
6.3.1	Centros educativos . . . . .	150
6.3.2	Relevamiento de venta y publicidad de alimentos . . . . .	151
6.3.3	Entrevistas a referentes de la dirección de los centros educativos. . . . .	151
6.4	Resultados. . . . .	152
6.4.1	Análisis jurídico de la ley . . . . .	152
6.4.2	Relevamiento de centros educativos de la ciudad de Montevideo . . . . .	153
6.4.3	Relevamiento de la venta y publicidad de alimentos en centros educativos y sus alrededores . . . . .	154
6.4.4	Características de los alimentos vendidos en el interior de los centros educativos . . . . .	155
6.4.5	Publicidad de alimentos en el interior de los centros educativos . . . . .	157
6.4.6	Cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19140 y su decreto reglamentario . . . . .	159
6.4.7	Opiniones de referentes de los centros de enseñanza. . . . .	160
6.4.8	Venta de alimentos en los centros . . . . .	162
6.4.9	Barreras para el cumplimiento de la ley. . . . .	163
6.4.10	Estrategias para promover una alimentación saludable . . . . .	164
6.5	Conclusiones y recomendaciones. . . . .	166
6.6	Bibliografía. . . . .	169
6.7	Anexos . . . . .	170
	<b>Justiciabilidad del derecho a la alimentación . . . . .</b>	<b>173</b>
<b>7</b>	<b>Vinculación del instrumento de medición del protocolo de San Salvador para el seguimiento de la agenda 2030 y su aplicación en el diseño de la política pública para el derecho a la alimentación adecuada . . . . .</b>	<b>175</b>
7.1	Introducción . . . . .	175
7.2	Síntesis del marco conceptual del enfoque basado en derechos humanos y su aplicación a políticas públicas para el derecho a la alimentación . . . . .	177
7.2.1	Uso de la herramienta de sistematización para la vinculación de los indicadores del PSS con los ODS y su aplicación en el diseño de política pública . . . . .	184
7.3	Categoría conceptual: Recepción del Derecho. . . . .	185
7.3.1	Matriz I. Aspectos generales del DAA. . . . .	185
7.4	Conclusiones. . . . .	190
7.5	Bibliografía. . . . .	193

<b>8</b>	<b>Las observaciones del CDESC sobre los informes periódicos de los estados y su repercusión en las políticas públicas en relación con el derecho a la alimentación. Los casos de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay</b> . . . . .	195
8.1	Los deberes de los estados ante el CDESC y el CDH . . . . .	196
8.2	Valoración del grado de cumplimiento de las observaciones del CDESC sobre el derecho a la alimentación por parte de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay. . . . .	200
8.2.1	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Colombia . . . . .	202
8.2.2	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Costa Rica . . . . .	207
8.2.3	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Chile . . . . .	213
8.2.4	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en El Salvador . . . . .	217
8.2.5	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en la República Dominicana . . . . .	221
8.2.6	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Uruguay. . . . .	227
8.3	Conclusiones. . . . .	234
8.4	Bibliografía. . . . .	241
<b>9</b>	<b>Justiciabilidad del derecho a la alimentación desde las acciones de las mujeres cabeza de familia, frente a las políticas públicas en el Departamento de Caldas</b> . . . . .	243
9.1	Introducción . . . . .	243
9.2	Enfoque conceptuales y metodológicos que sustentan las políticas públicas, sobre seguridad alimentaria en mujeres cabeza de familia del Departamento de caldas . . . . .	244
9.2.1	Enfoque conceptual de las Políticas Públicas . . . . .	244
9.2.2	Enfoques metodológico de las políticas públicas. . . . .	247
9.3	Enfoque conceptual de la Política pública en Seguridad Alimentaria . . . . .	252
9.3.1	Contexto global . . . . .	252
9.3.2	Contexto nacional. . . . .	253
9.3.3	Contexto local . . . . .	255
9.4	Enfoque metodológico de la Política pública en Seguridad Alimentaria . . . . .	256
9.4.1	Contexto global . . . . .	256
9.4.2	Contexto nacional. . . . .	257
9.4.3	Contexto local . . . . .	259
9.5	Relacionar la incidencia de las políticas públicas del derecho a la alimentación con los procesos de justiciabilidad de las mujeres cabeza de familia de los 27 municipios del Departamento de Caldas . . . . .	260

9.5.1	Alto occidente	264
9.5.2	Alto Oriente	265
9.5.3	Magdalena Caldense	267
9.5.4	Norte	268
9.6	Determinar el impacto de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo, para promover la justiciabilidad del derecho a la alimentación, y generar recomendaciones de ampliación.	269
9.7	Bibliografía	270
<b>10</b>	<b>La contribución de las cajas de compensación familiar a la realización progresiva del Derecho a la alimentación en Colombia</b>	<b>273</b>
10.1	Introducción	273
10.2	Historia del Sistema de Subsidio Familiar	274
10.3	Marco normativo	276
10.3.1	Subsidio Familiar en dinero como prestación social	276
10.3.2	Fondo para la atención integral de la niñez y jornada escolar complementaria (FONIÑEZ)	277
10.3.3	Subsidio al desempleo	278
10.4	Análisis cuantitativo	279
10.4.1	Cuota monetaria	279
10.4.2	Un acercamiento a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida	284
10.4.3	Programas y proyectos	289
10.4.4	Criterios de focalización de la población beneficiaria	290
10.4.5	Subsidio al desempleo	290
10.5	Conclusiones	293
10.6	Bibliografía	294
	<b>Análisis de la participación de mujeres en proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria</b>	<b>295</b>
<b>11</b>	<b>Paraguay: “Participación de las mujeres en el diseño y definición de proyectos legislativos, legislación y políticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático en el país. Estrategias para su empoderamiento”. 2012-2016</b>	<b>297</b>
11.1	Introducción	297
11.2	Objetivos de la Investigación	298
11.2.1	Objetivo General	298
11.2.2	Objetivos Específicos	298
11.3	La construcción de las Políticas Públicas	298
11.3.1	La Agenda del cambio climático	299
11.3.2	La agenda del Cambio climático en Paraguay	301
11.4	Metodología	302
11.5	Presentación de Resultados	303
11.5.1	Marco para la participación política de las mujeres en Paraguay	303

11.5.2 Participación de mujeres en espacios generados por el Poder Ejecutivo . . . . .	305
11.5.3 Participación de mujeres en espacios generados por el Poder Legislativo . . . . .	310
11.5.4 Obstáculos y limitaciones para la participación de las mujeres en políticas públicas . . . . .	312
11.5.5 Acciones para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito del cambio climático en Paraguay . . . . .	314
11.5.6 Ampliar los espacios para la participación de las mujeres . . . . .	315
11.6 Conclusiones. . . . .	318
11.7 Bibliografía. . . . .	319
<b>12 La mujer rural en el marco del posconflicto en Nariño . . . . .</b>	<b>321</b>
12.1 Introducción . . . . .	321
12.2 El agro colombiano y la mujer rural en Nariño . . . . .	321
12.2.1 Necesidades Básicas Insatisfechas . . . . .	322
12.2.2 Alta dependencia económica. . . . .	324
12.2.3 Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. . . . .	325
12.2.4 Necesidades Básicas Insatisfechas . . . . .	326
12.2.5 Pobreza monetaria: Pobreza y pobreza extrema . . . . .	328
12.3 Avances normativos y jurisprudenciales sobre Reforma Rural Integral. . . . .	331
12.3.1 Desarrollo rural integral . . . . .	331
12.4 Proceso de Implementación – Punto 1 . . . . .	332
12.5 Nariño, entre la paz y la zozobra . . . . .	341
12.6 Conclusiones. . . . .	343
12.7 Bibliografía. . . . .	344
<b>13 Lineamientos en la planificación y legislación del Derecho a la Alimentación en países con preponderancia de familias matricentrales: caso Venezuela . . . . .</b>	<b>347</b>
13.1 Introducción . . . . .	347
13.2 Existencia de matricentralidad como forma de organización familiar en la estructura social venezolana. . . . .	348
13.3 Políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia del Derecho a la Alimentación y su consideración en la estructura familiar matricentral. . . . .	351
13.3.1 Políticas Públicas, Líneas y planes de acción establecidas por el Estado dirigidos a la mujer . . . . .	354
13.3.2 Correlación entre el acceso al derecho a la alimentación y una estructura familiar matricentralada. . . . .	356
13.3.3 Determinación del papel de la mujer en el sector productivo alimentario. . . . .	358
13.3.4 Género y división del trabajo . . . . .	359
13.3.5 Acceso a los recursos agrarios. . . . .	359

13.4	Ingresos y toma de decisiones en el consumo final de alimentos en el hogar matricentrado . . . . .	361
13.4.1	Status nutricional con perspectiva de género . . . . .	363
13.5	Establecimiento de niveles de pobreza y desigualdades de género en el acceso a los alimentos . . . . .	365
13.6	Alcances de la Gestión en materia del derecho a la alimentación en la estructura familiar matricentral y lineamientos de planificación y legislación. . . . .	367
13.7	Lineamientos y Conclusiones. . . . .	371
13.8	Bibliografía. . . . .	374
<b>14</b>	<b>Agricultura Familiar em Terras Indígenas: uma abordagem prática da legalização fundiária e do direito à alimentação no Brasil . . . . .</b>	<b>377</b>
14.1	Introdução. . . . .	377
14.2	Desenvolvimento . . . . .	378
14.2.1	Terras Indígenas: legalização e inclusão. . . . .	378
14.2.2	Situação fundiária das terras Guarani no litoral norte de Santa Catarina. . . . .	378
14.2.3	O direito à Alimentação Adequada, a Agricultura Familiar e as Comunidades Indígenas Guarani. . . . .	380
14.2.4	Agricultura Familiar e Comunidades Indígenas . . . . .	382
14.3	Comunidades Indígenas da Região Norte de Santa Catarina: Os Guarani . . . . .	383
14.4	Objetivos. . . . .	386
14.4.1	Objetivo Geral. . . . .	386
14.4.2	Objetivos Específicos . . . . .	386
14.5	Marco Metodológico . . . . .	387
14.6	Resultados, conclusões e recomendações. . . . .	389
14.7	Agradecimentos . . . . .	391
14.8	Bibliografía. . . . .	391

## Lista de tablas

Tabla 1-1.	Indicadores de resultado. Dimensión Uno PDM 2016-2019 . . . . .	29
Tabla 1-2.	Tabla Indicadores de Producto. Dimensión 1 PDM 2016- 2019. . . . .	30
Tabla 1-3.	Tabla indicadores de producto. Dimensión 5. PDM 2016-2019. . . . .	30
Tabla 1-4.	Proyecto, indicador y actividad por Dimensión y Programa. PDM 2016-2019. . . . .	31
Tabla 1-5.	Ejecución presupuestal. PDM 2016-2019. . . . .	32
Tabla 1-6.	Proyecto, indicador y activad por Dimensión. PDM 2016-2019 . . . . .	32
Tabla 1-7.	Tabla de ejecución presupuestal. PDDM 2016-2019 . . . . .	33
Tabla 3-1.	Ejemplos de tipos de etiquetados . . . . .	69
Tabla 5-1.	Parámetros legales de la Ley 20.606. . . . .	114
Tabla 5-2.	Normas de etiquetado frontal en Chile y México. . . . .	117
Tabla 5-3	Mapa de actores en Chile y México . . . . .	123
Tabla 5-4.	Encuestas de percepción sobre los efectos	

	de la Ley de Etiquetado en Chile . . . . .	133
Tabla 5-5.	Frecuencia con la que el etiquetado afecta la decisión de compra en México según datos oficiales. . . . .	135
Tabla 5-6.	Influencia del etiquetado sobre la decisión de compra en Chile según datos oficiales . . . . .	136
Tabla 5-7.	Ranking de periódicos mexicanos según circulación pagada promedio . . . . .	142
Tabla 5-8.	Resultados relevantes de búsqueda en periódicos mexicanos y chilenos. . . . .	144
Tabla 6-1.	Características de la venta de alimentos en los centros de educación relevados. . . . .	154
Tabla 6-2.	Número promedio de alimentos vendidos en los centros educativos y distribución por tipo de elaboración . . . . .	155
Tabla 6-3.	Venta de categorías específicas de alimentos en los centros educativos relevados . . . . .	156
Tabla 6-4.	Publicidad de alimentos en los centros de educación relevados. . . . .	158
Tabla 6-5.	Cumplimiento de las disposiciones de la Ley N.º 19140 y su decreto reglamentario en los centros educativos relevados y razones del no cumplimiento. . . . .	160
Tabla 6-6.	Dimensiones, categorías vinculadas con el conocimiento y percepción de cumplimiento de la ley y la venta de alimentos, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados. . . . .	161
Tabla 6-7.	Dimensiones, categorías vinculadas con las barreras para el cumplimiento de la ley, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados . . . . .	164
Tabla 6-8.	Dimensiones, categorías vinculadas con las estrategias para promover para el cumplimiento de la ley, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados . . . . .	165
Tabla 7-1.	Incorporación de principios y normas del enfoque basado en derechos humanos en el ciclo de políticas públicas . . . . .	179
Tabla 7-2.	Estructuración de indicadores del Protocolo de San Salvador (PSS) para diseño/evaluación de políticas públicas . . . . .	182
Tabla 7-3.	Alineación de metas de la Agenda 2030 e indicadores del PSS . . . . .	191
Tabla 7-4.	Tema I. Derecho a la Alimentación Adecuada (aspectos generales) . . . . .	192
Tabla 8-1.	Grado de cumplimiento por los estados de la Observación General 12 del CDESC . . . . .	201
Tabla 10-1.	Composición del gasto de los hogares según nivel de ingreso . . . . .	281
Tabla 13-1.	Indicadores Económicos varios. Venezuela. . . . .	357
Tabla 13-2.	Población de 15 años y más ocupados según rama de actividad económica vinculada a la alimentación por sexo. Año 2013. . . . .	358
Tabla 13-3.	Relación de Ingreso salarial de las mujeres como	

proporción del de los hombres. Periodo 2005-2013. . . . .	362
Tabla 13-4. Distribución de adecuaciones de energía, proteínas, hierro y calcio según sexo. . . . .	364
Tabla 13-5. Distribución de la jefatura del hogar por sexo según condiciones de pobreza. Año 2010. . . . .	366
Tabla 14-1. Temas das entrevistas . . . . .	387
Tabla 14-2. Análise das entrevistas . . . . .	388
Tabla 14-3. Lista de entrevistas realizadas com lideranças indígenas. . . . .	389

## Lista de gráficas

Gráfica 2-1. Gasto en el programa nº39 – Políticas para la Agricultura Familiar (respecto al gasto total del Ministerio) . . . . .	56
Gráfica 3-1. Percepción de cambios en la venta de productos alimenticios en las cercanías del colegio y en los kioscos al interior de los colegios, y de las colaciones que los niños traen de la casa. . . . .	83
Gráfica 3-2. Percepción de cambios en los menús ofrecidos en el casino del colegio. . . . .	84
Gráfica 3-3. Percepción de cambios en el consumo de alimentos por los alumnos. . . . .	84
Gráfica 5-1. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la sanción de las normas de etiquetado. (N=77) . . . . .	120
Gráfica 5-2. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. (N=242) . . . . .	120
Gráfica 5-3. Artículos generales y específicos por antes (AN) y después (DN) de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. México n=75; Chile n=167) . . . . .	121
Gráfica 5-4. Postura de los artículos respecto al etiquetado/políticas públicas AN y DN. . . . .	122
Gráfica 5-5. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en Chile. . . . .	125
Gráfica 5-6. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en México. . . . .	125
Gráfica 5-7. Dispersión de datos sobre cambios en los hábitos de consumo en Chile. . . . .	134
Gráfica 5-8. Lectura de etiquetas en Chile y México según datos oficiales . . . . .	135
Gráfica 5-9. Influencia del etiquetado en la decisión de compra en Chile y México según datos oficiales . . . . .	136
Gráfica 10-1. Número de beneficiarios promedio y valor de la cuota monetaria promedio (2008-2015). . . . .	280
Gráfica 10-2. Relación entre la cuota monetaria y la proporción de gasto en alimentos según nivel de ingreso y número de beneficiarios . . . . .	282
Gráfica 10-3. Comportamiento histórico de cuota monetaria,	

	inflación y salario mínimo . . . . .	283
Gráfica 10-4.	Proporción de hogares satisfechos con su situación alimenticia según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria . . .	285
Gráfica 10-5.	Proporción de hogares que manifestaron falta de alimentos según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria . . .	286
Gráfica 10-6.	Proporción de hogares que manifestaron dejar de tener una alimentación saludable según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria. . . . .	287
Gráfica 10-7.	Proporción de hogares que manifestaron dejar de tener una alimentación variada según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria . . . . .	288
Gráfica 10-8.	Beneficiarios por año del Mecanismo de Protección al Cesante 2014-2017* . . . . .	292
Gráfica 12-1.	Hacinamiento. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	322
Gráfica 12-2.	Vivienda inadecuada. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	323
Gráfica 12-3.	Servicios inadecuados. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	324
Gráfica 12-4.	Dependencia económica. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	325
Gráfica 12-5.	Inasistencia escolar. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	326
Gráfica 12-6.	NBI. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016 . .	327
Gráfica 12-7.	Proporción de población con más de un NBI. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016 . . . . .	327
Gráfica 12-8.	Pobreza*. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	328
Gráfica 12-9.	Miseria*. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016. . . . .	329

## Lista de figuras

Figura 5-1.	Signos de rotulado frontal chileno . . . . .	113
Figura 5-2.	Diseño de rotulado frontal mexicano. Debajo de los íconos debe indicarse el “% de los nutrimentos diarios”. . . . .	114
Figura 9-1.	Tipos de intencionalidad de las Políticas Pública . . . . .	246
Figura 9-2.	Etapas del proceso de las PP. . . . .	248
Figura 9-3.	Políticas públicas en seguridad alimentaria en los Municipios de Caldas . . . . .	269
Figura 13-1.	Parametros del cumplimiento del Derecho Humano fundamental de la Alimentación. (FAO, 2014). . . . .	356
Figura 14-1.	Terras Indígenas Guarani no Nordeste de Santa Catarina. . . . .	385

# Prólogo

## **Libro del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA ALC) año 2017**

La actual apuesta mundial de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS, también busca hacer realidad los derechos humanos de todas las personas, con una visión de futuro en un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, (donde haya mejor higiene y los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos) y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas; con metas que son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. (Naciones Unidas 2015)

Para alcanzar los ODS vale la pena continuar el proceso de adopción de las *“Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”*, por lo que se mantienen vigente como una herramienta que pone a consideración de los gobiernos diversas medidas en el plano nacional a fin de establecer un entorno propicio para que la población pueda alimentarse por sí misma con dignidad y crear redes de seguridad apropiadas para quienes no estén en condiciones de hacerlo. (FAO 2005)

La realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada reconoce la existencia de numerosas partes interesadas en la seguridad alimentaria y nutricional, entre otros, por lo que se deben fortalecer las funciones pedagógicas y de investigación de las universidades y grupos técnicos con el propósito que los Estados puedan aprovechar sus capacidades especializadas y así facilitar el uso eficiente de los recursos.

Como bien se señala en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, su implementación se dará por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración, que para el caso de la presente publicación, y específicamente para el logro del ODS 2 -Hambre Cero, se resalta la labor del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC 2019), que promueve el intercambio y gestión de conocimiento en red a través de la generación de estudios, indicadores y recomendaciones útiles en los procesos de desarrollo, implementación y fiscalización de legislaciones y/o políticas públicas aplicadas a nivel local, nacional o regional para la garantía progresiva del derecho a la alimentación adecuada.

El impulso a la participación activa del mundo académico en la región de América Latina y el Caribe nos permite apreciar una gama de trabajos investigativos que ahondan en la adopción del enfoque basado en derechos humanos con énfasis en el derecho a la alimentación adecuada, que para el año 2017 nos per-

mite concentrar 14 artículos los cuales de manera crítica fueron elaborados por diferentes grupos de investigación de diversas universidades de 11 países; con una mayoría de estudios presentados por Colombia (4 en total), dos de Argentina y dos de Bolivia, y un estudio por los países de Brasil, Chile, España, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Las investigaciones aquí publicadas, abordan siete (7) frentes de análisis, donde se observan tres temáticas con una sola publicación para cada una: 1) procesos dados desde la incidencia en la garantía del derecho a la alimentación de las Cajas de Compensación Familiar, como titulares de responsabilidades; 2) la necesidad de desarrollar estrategias de protección del derecho a la alimentación de un grupo étnico; y, 3) la integración de instrumentos de medición del derecho a la alimentación y su articulación con las metas del ODS 2.

Por otro lado, se encuentran 13 artículos que se pueden agrupar en cuatro temas globales: 1) procesos regulatorios para una alimentación saludable; 2) la situación y el papel de las mujeres frente a la realización del derecho a la alimentación; 3) los avances y necesidades de fortalecimiento de procesos alrededor de la Agricultura Familiar; y, 4) el avance en el desarrollo de nuevos marcos legales y políticos para respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación.

Los esfuerzos técnicos adelantados por el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC), en la promoción de la participación activa del mundo académico en la producción de conocimiento frente a este derecho, nos permite en esta publicación profundizar en las experiencias de los países a fin de reconocer los mayores compromisos para combatir la malnutrición que serán de utilidad para todas las naciones de la región con el fin de identificar oportunidades de mejora para tomar decisiones que enriquezcan procesos encaminados al logro de los derechos humanos enfocados en el desarrollo sostenible.

El ODA-ALC en la sesión de su VII Encuentro Regional, celebrado en la Ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, acordó trazar una hoja de ruta que permita apoyar a los parlamentos en el logro de la estrategia “100 territorios sin Hambre”, planteada por el FPH en la declaración del VIII Foro, suscrita en Montevideo en octubre de 2017, y así contribuir al desarrollo de legislación adecuada, presupuestos suficientes y políticas públicas focalizadas al logro de Hambre Cero, en cada uno de los países que cuentan con Frentes Parlamentarios.

En la actualidad existen 21 FPH nacionales, 4 FPH regionales y más de 70 universidades con presencia en 17 países de la región que suman sus esfuerzos por el derecho a una alimentación adecuada, alianza que ha empezado a dar sus frutos a través de leyes y marcos normativos, como lo es la experiencia colombiana respecto a la aprobación de la Ley 1990 del 2 de agosto de 2019 “Por la cual se crea la política para la prevención de pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones”.

Finalmente, la publicación nos recuerda el papel fundamental que debe jugar la academia en la producción de conocimiento y la conjugación de diferentes disciplinas para la documentación y evaluación de procesos críticos en la transformación de las realidades técnicas y políticas para el bienestar de las y los ciudadanos de América Latina y el Caribe.

**Sr. Alan Bojanic Helbingen**  
Representante FAO Colombia



# **Análisis de Proyectos Legislativos y o políticas públicas**



# 1. La agricultura familiar en la agenda de las políticas públicas locales

## Caso del municipio de Itagüí, Antioquia

Paola Andrea Cataño Gómez<sup>1</sup>

Catalina Pérez Mesa<sup>2</sup>

Natalia Sánchez Villada<sup>3</sup>

Yulieth Girón Porto<sup>4</sup>

### 1.1 Introducción

El Derecho a la Alimentación es un Derecho Humano reconocido por múltiples instrumentos jurídicos internacionales de protección de derechos; su consagración normativa ha sido ratificada por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas y ha sido incorporado a las Constituciones nacionales como un derecho económico, social y cultural que les impone a los Estados diversos tipos de obligaciones dirigidas a lograr un nivel de vida adecuado para toda la población. Así, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la alimentación se reconoce como la posibilidad de garantizar un nivel de vida adecuado para toda persona y su familia, y es en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– (ONU 1966) donde esto se convierte en un mandato para los Estados de tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho así como la adopción de programas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. Así mismo, ordena asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Y es en 1974 cuando se establece, con la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, un marco jurídico institucional para que los Estados puedan actuar de manera concreta para resolver el problema ali-

---

1 Abogada. Esp. Urbanismo. Mg Desarrollo Social. Miembro del Observatorio del Derecho a la Alimentación para América Latina y el Caribe. Docente Universidad de Medellín Correo: pcatano@udem.edu.co

2 Abogada. Esp. en Derecho Administrativo. Mg. en Educación para el Desarrollo. Estudios Constitucionales, Medio Ambiente y Territorio de la Facultad de Derecho de Unisabaneta. Correo: catalina.perez.docente@unisabaneta.edu.co

3 Estudiante Facultad de Derecho. Correo: natalia.sanchez.146@unisabaneta.edu.co

4 Estudiante Facultad de Derecho. Correo: yuliethgironportocarrero@gmail.com

mentario mundial en el contexto del desarrollo y la cooperación económica internacional que para ese entonces se estaba gestando.

Sin embargo, la seguridad alimentaria y la afectación a la que se ve enfrentada en diferentes regiones del mundo responden a problemas de carencia de medios de producción para satisfacer la demanda de alimentos, al igual que la falta de poder adquisitivo de los grupos necesitados de las zonas rurales y urbanas. La desigualdad en la distribución de los ingresos y los factores de competencia que genera el mercado global han llevado a que unos países puedan ser exportadores de productos, pero otros no logran producir lo necesario. En América Latina, al final del siglo XX, estas condiciones se han agravado y han llevado a la agricultura hacia dos extremos: una agricultura moderna, rentable, mecanizada que utiliza productos agroquímicos y variedades de alto rendimiento y una agricultura de subsistencia, empobrecida, excluida. En este escenario, la Agricultura Familiar se ha afectado mientras que el mercado se ha tecnificado y ha modificado los insumos, los precios han aumentado y los consumidores acceden a otro tipo de productos que los generados por la agricultura.

Es por ello que para el año 2030, los Estados se plantean como uno de los objetivos del desarrollo sostenible poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible, lo cual exige un trabajo colaborativo de cooperación internacional, nacional y de los gobiernos locales, de promover inversiones en la agricultura y el desarrollo de políticas de gobierno coherentes con el propósito de reducir las desigualdades en el acceso a la tierra, potenciar la producción y asegurar la alimentación adecuada para todas las personas (ONU 2015).

El marco de referencia para el desarrollo del presente documento es el derecho a la alimentación y su realización efectiva como DESC, los mecanismos o herramientas de gestión para hacerlos valer y los principales retos que en especial este grupo de derechos afronta de cara a las metas planteadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aplicado en un escenario local: el municipio de Itagüí, ubicado al sur del Departamento de Antioquia.

De acuerdo con Ziegler (2004), se entiende el derecho a una alimentación adecuada como aquel inherente a toda persona y consiste en tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, de acuerdo con las tradiciones culturales de cada quien, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. Por lo tanto, se incluyen los conceptos de seguridad alimentaria y seguridad nutricional que comprenden tanto el acceso físico y económico para satisfacer sus necesidades alimentarias como la obligación de tener en cuenta las deficiencias de micronutrientes, el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles. Para que el derecho a la alimentación pueda garantizarse, los Estados están obligados a proveer o facilitar en todo momento y de manera progresiva los recursos y medios necesarios (ONU 2015).

Para que el Derecho a la Alimentación pueda garantizarse, los Estados están obligados a proveer o facilitar en todo momento y de manera progresiva los recursos y medios necesarios. La Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratifica esta afirmación cuando les impone el deber de abordar el problema del hambre y la malnutrición y asegurar que la población tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Para verificar si el municipio de Itagüí cumple este deber, la investigación se enfocó en una de las estrategias diseñadas para asegurarlo como son las prácticas de agricultura familiar que se desarrollan en el área rural del municipio. Para ello se revisaron las herramientas municipales de gestión pública vigentes para identificar del desarrollo que la norma local ha tenido el derecho humano a la alimentación. Igualmente, se realizó una caracterización socioeconómica de las iniciativas comunitarias de agricultura familiar, para conocer las realidades de la población rural del municipio y su posibilidad de articulación e inserción en la gestión local. El propósito era identificar avances o retrocesos en el desarrollo de dicho derecho a la luz de la agricultura familiar, de tal manera que se puedan generar recomendaciones para: insertar o incluir en la agenda las prácticas agrícolas familiares de la comunidad de la vereda la María teniendo en cuenta sus características y necesidades particulares, contribuir en el diseño y formulación de la política pública alimentaria para Itagüí y en consecuencia promover la agricultura sostenible impulsada por el Objetivo de Desarrollo Sostenible llamado: Hambre Cero.

## **1.2 La gestión pública local de cara a los desafíos globales**

Con la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano redefine su función administrativa como aquella que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (CP 1991 art. 209). En este modelo administrativo se reconoce que el Estado es el instrumento fundamental para orientar el desarrollo económico, político y social y que, por tanto, es necesario fortalecer su capacidad de gestión. Su mayor desafío consiste en armonizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades territoriales (Hernández-Pabón 2002).

Para el cumplimiento de estos propósitos, la Ley diseñó una serie de instrumentos para mejorar la gestión pública y lograr con ello que las entidades territoriales cumplieran con la meta de la calidad de la gestión y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Sin embargo, la implementación efectiva de programas en el ámbito local que garanticen los derechos de la población terminan siendo ineficaces y con bajos índices de cumplimiento, o terminan desarticulados con los lineamientos que en los ámbitos nacionales e internacionales se estipulan o las personas encargadas de diseñar, implementar y evaluar lo pla-

neado desconocen las temáticas en cuestión y su forma de materializarlas en los territorios. Tal como lo ilustra Hernández-Pabón (2002) la nueva gestión pública surge de reconocer la existencia de tres grandes problemas o situaciones que hacen presencia en los países latinoamericanos, que son fácilmente identificables en el ámbito nacional, departamental y municipal y que deben ser tenidos como aspectos prioritarios por el Estado y sus autoridades administrativas. Ellos son: consolidación de la democracia, retomar el crecimiento económico y reducir la desigualdad social.

Para el contexto local, el municipio de Itagüí no es ajeno a este tipo de dificultades; tal como se logró evidenciar en el proceso de análisis de la información recolectada por medio de derechos de petición de información y los relatos de las personas entrevistadas en la Alcaldía. Se observa que en sus planes concretos de acción y de gestión existen bajos niveles de inclusión y participación ciudadana, limitada disposición de recursos económicos para la implementación de sus programas, bajos niveles de control social y político de la población local, carencia de políticas públicas que orienten el desarrollo de los derechos humanos, generación de información limitada para la toma de decisiones a nivel de definición o ajuste de políticas y altos índices de inequidad de la población rural versus la urbana en materia de acceso, distribución de recursos y satisfacción de necesidades básicas.

Para superar estos obstáculos y cumplir con la meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible Hambre Cero, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible entre sus habitantes, en otras palabras, garantizar el derecho humano a la alimentación, la gestión municipal de Itagüí, en cabeza de sus servidores, debe emprender acciones encaminadas a la adaptación de esta meta en sus planes de gobierno, de desarrollo y la posterior política pública que lo reglamente.

Algunos ejemplos de esos objetivos específicos propuestos por el ODS (ONU 2015) que se pueden adaptar al contexto que se estudia son: poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. Poner fin a todas las formas de malnutrición. Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores. Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas. Promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente. Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural. Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso

oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

Adicional a esta tarea de adaptación, el municipio debe estimular y fomentar la profesionalización de sus empleados y está obligado a promover la inclusión de la ciudadanía tanto en las fases de formulación como de implementación y evaluación de sus programas y políticas públicas; debe, así mismo, ejercer mayor control sobre sus procesos y resultados e informar sobre su gestión al mayor número de ciudadanos posible, de cara a los desafíos de un mundo globalizado y con problemáticas cada vez más complejas que afectan a toda la humanidad por igual.

### **1.3 La agricultura familiar en la agenda pública del municipio de Itagüí**

Para identificar la agricultura familiar en la agenda pública, se hizo un análisis documental del Plan de Desarrollo 2016-2019, Plan de Acción y Plan Indicativo del municipio, así como acuerdos municipales que demostraran la puesta en práctica de políticas públicas en relación con la seguridad alimentaria y la garantía del derecho a alimentación mediante la identificación de las prácticas de gobierno que promuevan la agricultura familiar.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Itagüí avanza con equidad para todos”, se identifican tres pilares para su gestión a saber: *El enfoque de derecho*, desde el cual se busca garantizar el acceso a las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida y la participación social. *El enfoque diferencial e incluyente*, que apunta al objetivo de planeación del mejoramiento de la calidad de vida de la población. Y *el enfoque territorial* que reconoce la integralidad del territorio, donde las potencialidades ambientales y económicas que este tiene se consideren a la luz de los espacios, la producción de bienes y servicios, las políticas públicas de intervención y, sobre todo, los actores que lo habitan y conforman. Es también un sistema social que busca la construcción de soluciones integrales en el que se establece un diálogo entre lo urbano y lo rural del cual deriven no solo la identificación de problemáticas, sino las alternativas a estas, desde asociaciones (regionales y nacionales), por cooperación internacional, incluso desde las mismas comunidades, pues este Plan de Desarrollo reconoce las capacidades comunitarias para la solución a sus propias problemáticas. De esta manera, es posible para el municipio aumentar las políticas, la acción y la intervención de una manera equitativa, sostenible y pertinente (Acuerdo 004 2016 Art. 5).

Igualmente, se identifica que el Plan se inscribe en algunos conceptos que direccionan su plan estratégico, es decir, se basa en *la sostenibilidad ambiental* desde las perspectivas de las relaciones armónicas entre la persona y la naturaleza, por lo que se centra en los seres humanos y su bienestar y concibe el desarrollo

sustentable como el proceso en el que la sociedad tiene la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida desde el *aumento de los bienes que la puedan proveer de sus necesidades básicas; crear un entorno social que reconozca y respete los Derechos Humanos; la articulación a escala regional para la construcción de un modelo de desarrollo sostenible según el Plan Bio2030* (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá 2011). Igualmente, tiene en cuenta la postura del *desarrollo humano y generación de capacidades*, desde los cuales se pretenden articular los diferentes sectores del desarrollo para canalizar las capacidades que están dispersas en el municipio. Esto refuerza la idea anterior, de considerar la comunidad como generadora de soluciones a sus problemáticas y con ello ser una alternativa de desarrollo local. Por último, se identifica el concepto de *desarrollo económico local y competitividad territorial*, porque el municipio se define como un proceso organizado, planificado y concertado en el cual los actores y las instituciones, deben estimular actividades económicas en la generación de inversión, aumento del ingreso económico y empleo. Para la promoción del desarrollo local, se tiene como objetivos: promover el apoyo a las actividades económicas existentes consolidadas y promisorias; promover iniciativas locales para atraer inversiones, nuevas empresas y actividades económicas; ampliar la colaboración entre el sector público y el privado y fortalecer la eficiencia colectiva en redes de competencia, colaboración de micro, medianas y grandes empresas.

Con estos propósitos conceptuales, el paso siguiente es el reconocimiento que el municipio hace de sus mayores retos: la consolidación territorial, el equilibrio ambiental y social para proyectarse como un territorio que promueve la equidad a través de las siguientes grandes estrategias: cultura de ciudad y ciudadanía, fortalecimiento institucional y buen gobierno y el desarrollo, ordenamiento e integración territorial.

En este ejercicio de autoevaluación, Itagüí se describe como un escenario de contradicciones y desequilibrios a pesar de ciertos avances logrados, es decir: cuenta con una gran área urbana densa y compleja que coexiste con un área rural. Un desarrollo empresarial, industrial y comercial de gran escala frente a la dificultad de hacer sostenible y compatible los usos, aprovechamientos y vocaciones del suelo. Además, se describe como un municipio cuyos habitantes cuentan con bajo sentido de pertenencia y apropiación entre sus ciudadanos, lo cual requiere acciones de promoción de la identidad y la cultura ciudadana.

Por lo tanto, Itagüí se plantea como visión ser un municipio territorial y socialmente equilibrado, con un avance significativo en el cierre de sus brechas y menos contradicciones en su desarrollo. Un municipio industrial, comercial y de servicios; competitivo y productivo; social y culturalmente responsable, equitativo, seguro y pacífico; educado, saludable, incluyente y que reconoce sus grupos poblacionales (...) con gobernanza y articulado en lo urbano-rural; integrado y con desarrollo regional sustentable; fortalecido institucionalmente para un buen gobierno y servicios con calidad (Acuerdo 004 2016 Art. 9).

Cuenta entonces con los siguientes objetivos: a) Elevar los niveles de calidad de vida urbana y rural; b) Impulsar un gobierno municipal eficiente y transparente que actúe como promotor de procesos de desarrollo; y c) Aumentar las condiciones de competitividad territorial del municipio. Estos objetivos se materializan en una estructura programática organizada por dimensión, eje estratégico, programa y proyecto estratégico, de los cuales resaltan por su relación con el tema objeto de análisis, los siguientes:

**Dimensión Uno. Itagüí, territorio socialmente responsable, equitativo, incluyente y humano:** Se propone coordinar acciones sectoriales para el mejoramiento de las condiciones de desarrollo humano y bienestar social de las familias, grupos poblacionales. Se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

**Eje estratégico 1.3. Salud para cerrar las brechas:** Busca intervenir, desde el ámbito de la salud, los factores que determinan la condición de salud y bienestar de la población para construir condiciones ambientales, humana y de atención de salud, que promuevan y potencien el bienestar de la población. Toma como instrumento estratégico para ello, el plan decenal de salud pública. Igualmente, plantea la seguridad alimentaria y nutricional como un tema de principal atención. La concibe desde la dimensión de la disponibilidad de alimentos, acceso oportuno a los mismos en la cantidad y calidad requerida, el adecuado consumo y utilización. Y aclara la necesidad de la articulación entre las dependencias de la alcaldía, así como la armonización del Plan Departamental de Desarrollo y las políticas nacionales.

**Programa 1.3.4. Seguridad alimentaria y nutricional:** Tiene por objetivo propender la seguridad alimentaria y nutricional de la población, a través de la implementación, seguimiento y evaluación de acciones transectoriales que buscan reducir y prevenir la malnutrición y así mejorar las condiciones y salud de la población. La entidad directamente responsable es la Secretaría de Salud y Protección Social y como corresponsable se encuentra la Secretaría de Participación e Inclusión Social. A continuación, se describen los indicadores de resultado y producto asociados a este programa (Acuerdo 004 2016).

**Tabla 1-1. Indicadores de resultado. Dimensión Uno PDM 2016-2019**

Indicadores de resultado	Línea base	Meta
Desnutrición crónica en niños y niñas de cero a cinco años, que se encuentren en programas nutricionales.	12.8%	12%
Obesidad en niños y niñas de cero a cinco años que se encuentren en programas nutricionales.	5.8%	5%
Desnutrición aguda en niños y niñas de cero a cinco años que se encuentren en programas nutricionales.	7.5%	7%
Obesidad en niños y niñas de 12 a 17 años que se encuentren en programas nutricionales.	4.7%	4%
Tasa de mortalidad por desnutrición en niños de cinco años.	0	0
Proporción de nacimientos con bajo peso al nacer.	9.8%	8.5%

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 18 (Acuerdo 004 2016).

**Tabla 1-2. Tabla Indicadores de Producto. Dimensión 1 PDM 2016- 2019**

Indicadores de producto	Línea base	Meta
Unidad estratégica de seguridad alimentaria y nutricional creada	0	1
Plan de seguridad alimentaria, ajustado e implementado	1	1
Plan de seguridad alimentaria y nutricional desarrollados para población con vulnerabilidad alimentaria en todos sus ciclos vitales.	7	7
Estudio de factibilidad para el plan de abastecimiento de alimentos, elaborado	0	1
Sistema de monitoreo alimentario y nutricional implementado.	0%	100%
Estudio de factibilidad para determinar el perfil alimentario y nutricional de la población por ciclo vital elaborado	0	1
Gestión de convenios de seguridad alimentaria y nutricional desarrollados dirigidos a la población por ciclos vitales	3	3
Proyectos productivos y huertas familiares para la generación de ingresos y autoconsumo de las familias elaborados	0	2
Estrategias realizadas para el mejoramiento de hábitos alimentarios, estilos de vida y garantía de derechos.	7	7
Población atendida con el complemento nutricional	21 120	24 770

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 18 (Acuerdo 004 2016).

**Dimensión Cinco. Itagüí, territorio que avanza en ordenamiento, planificación e integración territorial**

Esta dimensión propende por un territorio ordenado y planificado desde las dimensiones del desarrollo territorial a partir de las dinámicas territoriales, para lograr un municipio planificado, ordenado, competitivo, con ambientes urbanos y rurales sostenibles para mejorar la calidad de vida desde los sistemas estructurantes de movilidad, infraestructura vial, espacio público, equipamientos colectivos, vivienda y hábitat saludable. Aduciendo que cuando se hace referencia en el PDM al equilibrio territorial, se trata de privilegiar la noción de ruralidad y las actuaciones del municipio en el corregimiento el Manzanillo.

**5.1. Eje estratégico. Desarrollo y ordenamiento territorial para el equilibrio municipal:** No lo define.

**5.1.2. Programa. Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del área rural del municipio:** No lo define, pero establece el siguiente indicador de resultado: Instrumento de intervención para el desarrollo y ordenamiento territorial diseñado. No cuenta con línea base y su meta es uno. Y los siguientes indicadores de producto (Acuerdo 004 2016):

**Tabla 1-3. Tabla indicadores de producto. Dimensión 5. PDM 2016-2019**

Indicadores de producto	Línea base	Meta
Parque borde redelimitado y caracterizado	0	1
Plan Corregimental formulado.	1	1

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 18 (Acuerdo 004 2016).

Y termina el Plan (Acuerdo 004 2016) por establecer los proyectos transversales estratégicos al desarrollo municipal, entre ellos:

- El mejoramiento de entornos de barrios y veredas (donde se encuentran la Vereda la María, y las demás que componen el corregimiento de Manzanillo)
- Desarrollo económico en la perspectiva de garantizar la generación de empleo
- Estrategia de marketing territorial para la construcción de una ciudad competitiva y atractiva para la inversión económica y social.

Respecto a las inversiones, el presupuesto total del municipio de Itagüí, específicamente para el Plan de Desarrollo que se describe, es de \$1 179 506 410 191 y para las dimensiones que se traen a colación, corresponde de ese total, el 63.58% para la Dimensión Uno y el 6.78% para la Dimensión Cinco. Ahora bien, si se hace la revisión del Plan de acción de las dimensiones, programas y proyectos del Plan de Desarrollo desde la ejecución presupuestal a la fecha, es decir a 2017, se encuentra lo siguiente:

Para la Dimensión Uno. Itagüí, territorio socialmente responsable, equitativo, incluyente y humano. El programa 1.3.4. Seguridad Alimentaria y Nutricional, se desarrolla a través del siguiente proyecto, indicadores y actividades:

**Tabla 1-4. Proyecto, indicador y actividad por Dimensión y Programa. PDM 2016-2019**

Proyecto	Indicador	Actividades
Desarrollo de estrategias para garantizar el derecho a la alimentación sana con equidad.	Plan de seguridad alimentaria y nutricional, ajustado e implementado	Ajustar el plan de seguridad alimentaria y nutricional, integrando todos los sectores o dependencias que participan en él.
		Implementar el plan de seguridad alimentaria y nutricional
	Programas de complementación alimentaria y nutricional desarrollados para población con vulnerabilidad alimentaria en todos sus ciclos vitales.	Ejecutar programas de complementación alimentaria y nutricional.
		Realizar supervisión e interventoría al desarrollo de los programas alimentarios a población vulnerable del municipio de Itagüí
	Sistema de monitoreo alimentario y nutricional implementado.	Capacitar a las EAPB del municipio para la implementación del sistema de monitoreo en alimentación y nutrición.
		Hacer seguimiento y control a la implementación
	Gestión de Convenios de Seguridad Alimentaria y Nutricional desarrollados dirigidos a la población por ciclos vitales.	Gestionar un convenio que propendan la seguridad alimentaria y nutricional en el municipio.
		Desarrollar convenio de asociación.
Población atendida con el complemento nutricional.	Realizar de manera articulada, entre dependencias, procesos de focalización e inscripción de beneficiarios de los complementos nutricionales	

Proyecto	Indicador	Actividades
Desarrollo de estrategias para garantizar el derecho...		Mantener actualizadas las bases de datos
	Estrategias realizadas para el mejoramiento de hábitos alimentarios, estilos de vida y garantía de derechos	Diseñar estrategias educativas
		Implementar la estrategia educativa "Encuentros educativos para el mejoramiento de hábitos alimentarios y estilos de vida saludable"

Fuente: Elaboración propia, a partir del Plan de Acción con corte a 30 septiembre, 2017, del Municipio de Itagüí (Acuerdo 004 2016).

Y cuenta, además, con corte en septiembre de 2017, con la siguiente ejecución presupuestal:

**Tabla 1-5. Ejecución presupuestal. PDM 2016-2019**

Programa/proyecto/actividad	Recurso propio	Ejecutado sep.30/2017
Programa. Seguridad alimentaria y nutricional	\$2 300 000 000	\$2 014 630 635
Proyecto. Desarrollo de estrategias para garantizar el derecho a la alimentación sana con equidad	\$2 300 000 000	\$2.014 630 635

Fuente: elaboración propia. Ejecución presupuestal plan de operativo. PDM 2016-2019 (Acuerdo 004 2016).

La ejecución presupuestal describe que el valor total con que se cuenta para ejecutar el programa es de \$2.300.000.000, lo que incluye la ejecución de los programas y actividades que lo componen. Hasta ahora, se ha realizado un gasto en dinero de \$99.000.000, durante el año, pero no se especifica en qué actividad se realizó el gasto.

Para la Dimensión Cinco. Itagüí, territorio que avanza en ordenamiento, planificación e integración territorial, el Programa: ordenamiento del territorio y desarrollo urbano y rural, se compone del siguiente proyecto, indicadores y actividades:

**Tabla 1-6. Proyecto, indicador y activad por Dimensión. PDM 2016-2019**

Proyecto	Indicador	Actividades
Fortalecimiento de una ruralidad sostenible.	Parque de borde redelimitado y caracterizado.	Caracterización predial corregimental – veredal.
		Cartografía diagnóstica (actualización)
		Mapificación preliminar de intervenciones.
		Elaboración de finchas de perfiles de proyectos y acciones
	Plan del corregimiento formulado.	Recolección de información sobre temáticas programadas complementarias a la fase I del Plan corregimental. (Consolidación de línea base)
		Caracterización y formulación en fase uno del Plan Corregimental el Manzanillo (Planificación urbana y modelación)
		Identificación de cooperantes y realización de trámites intersectoriales en procura de recursos para diseños e implementación de proyectos específicos en fase II del Plan.
		Operatividad mesa corregimental.

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Acción. PDM, 2016-2019 (Acuerdo 004 2016).

**Tabla 1-7. Tabla de ejecución presupuestal. PDDM 2016-2019**

Programa/proyecto/actividad	Recurso propio	Ejecutado sep.30/2017
Programa. Ordenamiento del territorio y desarrollo urbano y rural-	\$70 000 000	\$350 000 000
Proyecto. Desarrollo de estrategias para garantizar el derecho a la alimentación sana con equidad	\$70 000 000	\$350 000 000
Programa. Integración regional, metropolitana y planificación supramunicipal.	\$10 000 000	0
Proyecto. Articulación municipal con la región metropolitana	\$10 000 000	0

Fuente: elaboración propia. Plan Operativo. PDM, 2016-2019.

En este caso, se encuentra asignado para el Programa de ordenamiento del territorio y desarrollo urbano y rural, un valor total de ejecución de \$70.000.000, pero se describe que la ejecución es aún superior a dicho valor. Y para el Programa de integración regional, metropolitana y planificación supramunicipal, el valor total asignado es de \$10.000.000, y al corte de septiembre no reporta ejecución alguna.

De la revisión del Plan de Desarrollo del municipio, en comparación con el Plan de Acción y el Plan Operativo (estos últimos del 2017), se encuentra que los propósitos que se plantean respecto de las contradicciones identificadas en el territorio que le impiden consolidar el equilibrio territorial, específicamente en materia de desarrollo rural y la realización de la seguridad alimentaria, si bien hacen parte del componente estratégico del instrumento, es decir: objetivos, programas, proyectos, asignaciones presupuestales, deben contar con metas e indicadores que sean cuantificables, que permitan el seguimiento, el control y el análisis.

Al observar la estructura de las dos dimensiones de interés para el estudio, se encuentra que esta se compone de indicadores que parten de una línea base insuficiente, es decir, al ser el objetivo la generación de información alrededor de la población rural y caracterizarla para crear el plan del corregimiento, demuestra que el municipio a la fecha no cuenta con estrategias desde lo gubernamental que impacten en el desarrollo rural.

Respecto de la seguridad alimentaria, se identifican en el Plan, estrategias para garantizar el derecho a la alimentación como son: el Plan de Seguridad Alimentaria, la Articulación con el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria, la implementación del Sistema de monitoreo alimentario y nutricional, los programas de complementación alimentaria y nutricional, la atención a la población con el complemento nutricional, y las prácticas para el mejoramiento de hábitos alimentarios, estilos de vida y garantía de derechos. Pero al contrastarlas con las actividades y los indicadores esperados, se puede observar que estas no alcanzan a configurar una política pública, sino que se queda en el plano asistencial, con acciones sectorizadas y por lo tanto poco eficientes en la solución de problemas.

Las acciones de tipo asistencial, antes que solucionar el problema, terminan por fortalecerlo, ya que dispersa las acciones del Estado y generan “una burocratización de las políticas públicas y un marcado perfil fragmentado caracterizado por la desarticulación de las acciones, la falta de competitividad y la inequidad en la distribución de los recursos” (Satriano, 2006). Continuando, si las iniciativas estatales no se desarrollan con el propósito impactar una situación que se ha identificado como problemática, quienes serían los beneficiarios de ella, solo no encontrarían más que “programas compensatorios” que hacen más evidente la desigualdad estructural relacionada con la problemática específica a solucionar (Satriano 2006).

Se trata de construir las políticas públicas, sobre todo aquellas que están dirigidas a cualificar la vida de la población, desde la ciudadanía, sus necesidades, dificultades y particularidades territoriales, “para lo que es necesario indagar y poner de manifiesto su actitud ante las dificultades y ante el Estado mismo” (Hintze, 2000. Citado por Satriano, 2006).

## **1.4 La Agricultura Familiar a partir de las iniciativas comunitarias**

Como se expresó anteriormente, además del análisis documental, se realizó trabajo de campo, en el cual se encontró que los habitantes del sector rural de análisis en el corregimiento de Manzanillo, vereda la María, consideran que las acciones del Gobierno local no lograban concretar una respuesta sólida y estructurada dirigida a la activación, por ejemplo, de las prácticas agrícolas que ellos, en su condición de “personas rurales” (autodenominados campesinos) realizan para sobrevivir. De allí, la intención de realizar un acercamiento a la población del corregimiento para identificar y describir las iniciativas rurales en torno a la agricultura familiar existentes, la composición de las familias activas en estas prácticas y las estrategias que desarrollan para, así, abordar con un punto de partida crítico el análisis de la agenda pública sobre seguridad alimentaria, cómo estas logran incidir en la comercialización de sus productos y cuál es la intención del municipio respecto a estas prácticas rurales.

La Agricultura Familiar es una actividad desarrollada por una familia que vive del medio rural y que trabaja la agricultura, además de representar una fuerza de trabajo de gran valor cultural, debido a la transmisión de saberes, es también la posibilidad política de reivindicar el sector campesino como parte de la estructura económica y de desarrollo de los territorios, que no solo promueve el incremento de ingresos de las familias y el mejoramiento de su calidad de vida, sino que contribuye a la seguridad alimentaria del país (Manzanal y González 2010).

Según la FAO, la agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas basadas en la familia, y está vinculada con varias áreas del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de organizar la producción agrícola, forestal,

pesquera, pastoril y acuícola, administrada y explotada por una familia y basada principalmente en el trabajo de la familia.

La Agricultura Familiar, entonces, desempeña una importante función socioeconómica, medioambiental y cultural. La FAO, la describe de esta manera: preserva los productos alimenticios tradicionales, contribuyendo a una dieta equilibrada y protegiendo la agrobiodiversidad del planeta y el uso sostenible de los recursos naturales; representa una oportunidad para impulsar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y el bienestar de las comunidades. Constituye el 80% de la producción mundial de alimentos y el 75% de los productores de alimentos: así, su bienestar garantizará el bienestar global y el crecimiento en el sector (FAO, 2014).

## 1.5 Problematicación

A manera de contexto, el municipio de Itagüí se ubica en el Departamento de Antioquia–Colombia. Cuenta con una extensión de su suelo rural de 8.94km<sup>2</sup> de un total de 21.09 Km<sup>2</sup> (Acuerdo 004 2016). Su área rural se limita a un corregimiento conformado por ocho veredas; la información que reposa en archivos públicos y privados del corregimiento es reducida y la participación del sector rural en la planeación y la toma de las decisiones que los afectan es baja. Las acciones del gobierno local aún no logran articular este sector con sus políticas sociales y económicas, incluso, para la comunidad rural del municipio, hay limitaciones en su derecho al territorio, por ser esta una población sin infraestructura para el acceso, la movilidad, el agua para consumo humano y, en este caso, sin programas claramente definidos en materia de desarrollo agropecuario.

La comunidad de la Vereda La María, que es una de las ocho veredas, cuenta con más de cuarenta años de existencia y se reconoce como una comunidad campesina que ha logrado satisfacer sus necesidades vitales gracias al desarrollo de actividades agrícolas y la generación de productos como fríjol, maíz, frutas, tomate, entre otros, así como el desarrollo de huertas familiares que se usan principalmente para el consumo propio. Si bien existen organizaciones de base como una Junta de Acción Comunal –JAC– y Junta del Agua. Reconocen que la interacción con la institucionalidad no es sostenida en el tiempo y depende mucho de los momentos electorales, lo que genera dispersión y discontinuidad en los programas y acciones de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En materia de planeación municipal, al hacer una revisión de los dos últimos Planes de Desarrollo, si bien se identifican programas que hacen referencia a la seguridad alimentaria y propenden por la inclusión de estos actores en el marco del desarrollo rural y económico como el Programa unidos por una cultura ambiental incluyente/proyecto de educación y participación ambiental para la sostenibilidad (PMD, 2014) y el programa seguridad alimentaria y nutricional en el eje para cerrar las brechas como parte del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019

(Acuerdo 004 2016), estos no logran el impacto esperado entre los habitantes rurales debido a los enfoques que estos programas tienen (algunos solamente se concentran en materia ambiental y otros se limitan a temas nutricionales y campañas pedagógicas para fomentar buenas prácticas alimenticias) así como el número de personas beneficiarias de los mismos o la falta de sostenibilidad en el tiempo de tales planes gubernamentales.

Igualmente, se identificaron algunas ejecuciones de proyectos como el de la creación de ecohuertas urbanas y rurales que empezaron a construirse en el 2014 gracias a la firma de un convenio entre el municipio y la corporación Horizonte Azul de las cuales se esperaba la creación de veinte intervenciones, pero la comunidad de la Vereda la María no continuó con el proceso debido a que el municipio no garantizó el acceso al territorio y las personas no contaban con el medio de transporte para hacer llegar la producción de las huertas hacia los destinos programados en el marco del convenio. Llama la atención que, a pesar de esta experiencia y que desde el 2014 se contemplan programas en este sentido, en el marco del PMD 2016 todavía se observan los siguientes hallazgos: no existe la unidad estratégica de seguridad alimentaria y nutricional; plantean que la línea base en materia de seguridad alimentaria es cero y se proponen como meta el 0.33% de cumplimiento; no cuentan con un plan de abastecimiento de alimentos para el municipio y se proponen como meta realizar el estudio de factibilidad y fundamentar la necesidad del estudio.

Esto quiere decir que las experiencias de agricultura familiar en el municipio, específicamente en la Vereda la María, se encuentran desarticuladas de las políticas y los planes de gestión municipales generando en su implementación múltiples problemas de dispersión normativa que reclaman mayor armonía y diálogo entre los programas proyectados y la praxis comunitaria; así mismo, puede colegirse de los planes de acción municipal estudiados, que tanto los enfoques como los contenidos priorizados desatienden y excluyen las necesidades básicas de la población rural y fomentan prácticas ineficaces de agriculturas de base que terminan siendo inviables económicamente e insostenibles en el tiempo.

## **1.6 Metodología implementada en la recolección de la información y el análisis de los datos**

La caracterización realizada de las iniciativas de agricultura familiar en la Vereda la María, se construyó a partir de métodos cualitativos y cuantitativos en dos fases: la primera que implicó el diseño y aplicación de una encuesta a 20 familias de las veredas del Corregimiento activas en el tema de la agricultura familiar, en ella se utilizaron preguntas abiertas que brindaran información sobre la composición familiar, la distribución de las actividades agrícolas teniendo en cuenta el enfoque de género, la tipología de los productos que cultivan así como

los canales de distribución, abastecimiento y financiación. La segunda fase consistió en la realización de visitas a la Vereda la María para hacer reconocimiento del territorio, conocer las huertas familiares y los productos cultivados y realizar entrevistas a las personas que lideran los procesos de agricultura familiar en las pequeñas comunidades agrícolas.

La información que a continuación se detalla, es la síntesis de todos los datos recolectados y analizados en el proceso investigativo. Se presenta a manera de descripción resumida de las iniciativas de agricultura familiar identificadas en la Vereda, toda vez que la información que trató del detalle de este ejercicio se presentó en un informe denominado: caracterización socioeconómica de iniciativas comunitarias de agricultura familiar, entregada en el marco de la ejecución del proyecto. Con los resultados de este ejercicio, se esperó entablar un diálogo con las entidades de la administración municipal, para desarrollar, de menara conjunta, recomendaciones tendientes a realizar una política pública incluyente, reivindicadora de derechos de la población rural dada la promoción de los saberes comunitarios, la participación en los programas de abastecimiento de productos y comercialización de los mismos, mejorando con ello las condiciones de vida.

Las conclusiones que resultaron de la caracterización, a la luz de la regulación de la agricultura familiar en la agenda pública, y que fueron descritos en el primer informe de este proyecto, son:

- La participación del sector rural en el diseño de las estrategias encaminadas a garantizar el derecho a la alimentación es poca.
- La mayoría de las familias encuestadas, autofinancian sus actividades agrícolas. Las demás acuden a préstamos informales entre conocidos y vecinos para poder comprar semillas, abono y realizar el mantenimiento de las huertas.
- Los productos que generan, en su mayoría, son empleados para el autoconsumo. Los demás los logran vender entre vecinos y, en algunos casos, en puestos creados en sus casas o en la central mayorista. Pero, en general, se observa una baja participación de esta comunidad en materia de fomento y desarrollo de la economía familiar.
- La mayoría de las personas consideran la actividad agrícola como parte fundamental de sus ingresos. Algunos viven solo de esta y, si bien hay familias que tienen la posibilidad de contar con otras fuentes de ingresos económicos, las tareas de agricultura familiar permanecen y son fomentadas entre todo el grupo familiar de generación en generación.

A lo anterior, se suma que el municipio de Itagüí debe reforzar el sentido multidimensional que el derecho a la alimentación implica, y su íntima relación con otros derechos como: derecho a la vida, a un medio ambiente sano y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, además del necesario cumplimiento de

las condiciones de disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad, sin las cuales la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población no se cubrirá plenamente.

- El municipio no cuenta con programas que estimulen el apoyo financiero al sector rural, para incentivar la producción y la comercialización de alimentos. Tampoco se registran convenios o acciones de cooperación internacional realizados para este propósito, aunque lo plantean como una de las estrategias en su Plan de Desarrollo.
- Las acciones en relación con la seguridad alimentaria y la agricultura familiar las ha realizado el municipio a través de la autoridad ambiental: Área Metropolitana y la Corporación Autónoma Regional Corantioquia.
- Las acciones de estas dos entidades se han concretado en proyectos de formación y capacitación a la población rural en la siembra, creación de abonos, mantenimiento de huertas, pero no trascienden a la articulación con la agenda municipal.
- Aquellas gestiones que han sido exclusivas del municipio consisten en la implementación de los mercados verdes campesinos, como un espacio que permite la comercialización de los productos de las familias. Sin embargo, por ser una vez al mes, resulta insuficiente para la población rural.
- Particularmente, el municipio no tiene interés<sup>5</sup> en realizar acciones positivas en la vereda la María, debido a que este territorio está catalogado como de alto riesgo según el Plan de Ordenamiento Territorial vigente. Y, aunque en el Plan de Desarrollo, en su Dimensión Cinco –que trata de Itagüí como territorio que avanza en ordenamiento, planificación e integración territorial– se propone disminuir la brecha entre lo rural y lo urbano, se puede observar que no define los objetivos, ni programas como se demostró anteriormente en este documento. Además, no cuenta con líneas base definidas para establecer resultados y, aun así, espera contar con resultados como: el mejoramiento de entornos de barrios y veredas (donde se encuentran la vereda la María, y las demás que componen el corregimiento de Manzanillo), el desarrollo económico en la perspectiva de garantizar la generación de empleo y una estrategia de *marketing* territorial para la construcción de una ciudad competitiva y atractiva para la inversión económica y social.
- En la medida que en los representantes del Gobierno local consideren que no es posible adelantar acciones en la vereda la María dada su condición de zona de riesgo, la población que allí habita estará limitada en el mejoramiento de sus condiciones de vida, si por efectividad de políticas públicas o acciones de gobierno se trata. De esta manera, lo que se está consolidando es un ambiente de desconfianza de la comunidad frente a

5 Comunicación personal. Entrevista uno, Octubre 2017.

la institucionalidad, al mismo tiempo que evidencia la falta de voluntad política en la realización de las garantías mínimas de sus habitantes.

- Es necesario que el Plan de Ordenamiento Territorial se someta a revisión y ajuste de largo plazo, de tal forma que se logren establecer las condiciones del territorio, particularmente de la vereda la María, a fin que se tomen decisiones sobre su destino, sea porque un nuevo estudio diagnóstico determina que la zona no reúne las condiciones de riesgo, y en este caso el municipio comience a realizar acciones directas en la vereda, tendientes a mejorar el entorno rural. O, si la zona de riesgo se mantiene, desarrollar actividades de reubicación de la población.
- Otro hallazgo que se identificó en la revisión de la agenda municipal es que las secretarías encargadas de la aplicación de las dos dimensiones Uno, Cinco, que se han descrito en este documento, son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Medio Ambiente. Ambas entidades se distribuyen programas y actividades del mismo proyecto, y entre ellas el personal es insuficiente para llevar a cabo las metas establecidas. Por ejemplo, en la Secretaría de Salud, se contaba con tres personas para el impulso y la realización de las actividades, y ahora es solo una persona la que se encarga de estas.
- Las metas establecidas en la Dimensión Uno, referentes a la caracterización de la población, creación de la línea base y creación de una unidad estratégica de seguridad alimentaria, se encuentran suspendidas para el año 2018, pues el municipio aún se encuentra asumiendo costos de infraestructura que dejó el Gobierno anterior<sup>6</sup>.

Esto corrobora la situación problemática que dio inicio al proyecto, es decir, las que las experiencias de agricultura familiar en el municipio, sobre todo en el sector rural, se encuentran desarticuladas con los planes de gestión municipales generando en su implementación, múltiples problemas de dispersión normativa que reclaman mayor armonía y diálogo entre los programas proyectados y la praxis comunitaria, se invisibiliza y excluye desde la administración central la problemática rural y se fomentan prácticas ineficaces de agriculturas que terminan siendo inviables e insostenibles en el tiempo.

## 1.7 Recomendaciones

La crisis de la tierra en Colombia, creada por la existencia de prácticas como despojo y abandono producido en el marco del conflicto armado, explotación minera destructiva y contaminante, cultivos ilícitos y la concentración de tierras, entre otros, reducen las oportunidades de que la población se alimente o se realice producción agrícola no industrial y sostenible.

---

6 Comunicación personal. Entrevista dos, noviembre 2017.

La vulneración y la falta de garantía del derecho a la alimentación es una problemática actual identificada como una de las cuales los estados tienen la obligación de atender en el marco del desarrollo (FAO 2007). El acceso a la alimentación está estrechamente ligado a los usos y la explotación de la tierra, por lo que la agricultura es un tema central en la satisfacción de la necesidad alimentaria. La producción de alimentos por fuera de las grandes industrias, es decir, cuando se realiza a pequeña escala, ha dejado de ser rentable para los campesinos en la medida en que los costos que implica el proceso hasta lograr la comercialización son excesivos para una economía pequeña.

En Itagüí, por tratarse de un municipio principalmente urbano e industrial, la implementación de acciones favorables a la agricultura familiar se convierte en la alternativa más concreta y cercana a las posibilidades del territorio. Algunas de las recomendaciones para viabilizar este proceso pueden ser:

## **1.8 Sensibilización**

Estimular la agricultura familiar como una alternativa para garantizar el derecho a la alimentación. Abordarlo desde el enfoque de derechos y la superación de la inequidad, de tal manera que no sea vista como una actividad ocupacional y se reduzca su impacto político.

Promoción en las familias de la inclusión de la agroecología como modelo, de tal manera que la práctica agrícola permita la alimentación propia y al mismo tiempo tenga oportunidad en el mercado local.

### **1.8.1 Planeación estratégica**

- Itagüí debe acercarse a la visión metropolitana del territorio haciendo conversar la planeación de un municipio del Área metropolitana y la autonomía para la respuesta a sus ciudadanos (Área Metropolitana 2011).
- La planeación municipal debe ser coherente con la planificación metropolitana en la aspiración hacia la sostenibilidad social, económica, física y ambiental del territorio y las relaciones metropolitanas.

### **1.8.2 Asesoría y acompañamiento**

- Itagüí requiere encontrar estrategias diferenciales pero competitivas con capacidad de contribuir al desarrollo y acotar problemas concretos del uso del territorio.
- Constitución de circuitos económicos entendidos como una cadena corta de producción que se convierte en un sistema agroalimentario en donde el protagonismo es de quienes cultivan y consumen, es decir, con pocos intermediarios. Incluso se espera que no haya intermediarios ya que el transporte de los alimentos se hace en distancias muy cortas.

- Generar estrategias de vinculación con la tierra. Su titulación estimula su utilización responsable con fines de autosostenibilidad.
- Proveer a las familias de condiciones dignas para la subsistencia como acueducto y alcantarillado, energía redes de gas y de telecomunicaciones.
- Acompañar a las familias en la puesta en marcha de estrategias eficientes para el manejo de residuos, protección de aguas y uso racional de la misma, así como la implementación de sistemas de riego tecnificados y de bajo costo.
- Profundizar en la seguridad alimentaria como un derecho y una política del municipio. El municipio puede avanzar en establecer la agricultura familiar como una actividad económica que reduce el desempleo y disminuye el riesgo de desnutrición.

### 1.8.3 Asociatividad intersectorial

- Vincular al sector solidario para el apoyar el financiamiento poco oneroso, la asociatividad como manera de autosostenibilidad y la asesoría en planes de negocios e intercambio de saberes entre productores.
- Creación de escenarios para la comercialización como mercados campesinos, ferias, jornadas de exposición de productos y estrategias de agricultura familiar en los cuales se involucren enfoques de igualdad y las buenas prácticas a favor de la equidad de género.
- Vincular a las universidades locales en la búsqueda de innovación e incorporación de nuevas tecnologías, de tal manera que se estimule la participación de la población joven con acciones coherentes con sus intereses personales y el interés colectivo que realización del derecho a la alimentación.
- Contar con equipos de personal capacitado para la planeación, difusión de información e interlocución de políticas y prácticas empresariales en diversos sectores que acerquen a las familias con las cadenas de producción y comercialización.

## 1.9 Bibliografía

- Acuerdo 004. *Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Itagüí, Antioquia para el período constitucional 2016-2019, denominado "Itagüí avanza con equidad para todos.* Itagüí (Ant. Col.): Concejo municipal de Itagüí, 2016.
- Área Metropolitana. *Bio 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá. Un sueño que juntos podemos alcanzar.* Medellín: Junta directiva del Área Metropolitana, 2011.
- CP. *Constitución Política de Colombia.* Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 1991.
- FAO. *El Derecho a la Alimentación.* Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2007.

- Hernández-Pabón, Hilda. «Nueva Gestión Pública. Gestión para el siglo XXI.» *Escuela de Administración Pública*. 2002. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/DocumentosExternos/Nueva%20gestion%20p%C3%BAblica.pdf>.
- Junta Metropolitana del Valle de Aburrá. *Plan Bio 2030*. Medellín: <http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/Documents/BOOKbio2030plandirectormedellin.pdf>, 2011.
- Manzanal, Mabel, et Fernando González. «Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino.» *Realidad Económica*, 255, 2010: 12-42.
- ONU. «Objetivos de Desarrollo Sostenible.» *Organización de las Naciones Unidas*. 2015. <https://www.agenda2030.gob.es/es/objetivos>.
- ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>: Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 1966.
- Satriano, Cecilia. «Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales.» *Revista MAD*, 15, 2006: 60-72.
- Ziegler, Jean. «Informe de relator especial sobre el derecho a la alimentación, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 2004.» *Naciones Unidas*. 2004. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/525/20/PDF>.

## 2. La agricultura familiar como base para el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en Argentina\*

María Florencia Antoniou<sup>7</sup>

Maximiliano Carrasco<sup>8</sup>

Giuseppe Manuel Messina<sup>9</sup>

Laura Pautassi<sup>10</sup>

### 2.1 Introducción

El presente artículo tiene por objetivo analizar las acciones estatales en relación con el diseño y la implementación de políticas públicas y legislativas que promuevan un desarrollo productivo inclusivo y participativo de la agricultura familiar (AF), entendiendo que la AF es un actor clave en determinados contextos locales para garantizar un desarrollo local con seguridad y soberanía alimentaria. En este sentido, interesa determinar si el accionar estatal, en función de hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada, contempla a la AF como un actor relevante.

El recorrido analítico se realiza desde un enfoque de derechos humanos y de género, en tanto abordajes transversales, y con base en los compromisos asumidos por el Estado Argentino a nivel internacional, con un especial énfasis en el análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y del “Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre” de la CELAC (FAO, CEPAL y ALADI 2015), puesto que ambos realizan referencias directas a la AF. Consideramos que incluir la dimensión de género en los análisis y las intervenciones sobre la AF es sumamente necesario ya que resulta imperioso transformar una estructura de poder específica en la que el mundo público y el privado (esfera familiar) se desenvuelven en el mismo tiempo y espacio. Así, se advierte que la mujer rural se desempeña...

*...como productora por cuenta propia (agricultura, alimentos, producción no agrícola), trabajadora agrícola (mayoritariamente temporal) y no agrícola (comercio y servicios), y en tareas domésticas y productivas (cuidado de la huerta, del ganado, etc.) no remuneradas, lo que muchas veces resulta invisible para las estadísticas (de Pablo, Capobianco y Uribe 2017, 141).*

---

7 Doctoranda en Ciencias Sociales, (UBA). (florantoniou@gmail.com).

8 Doctorando en Derecho (UBA). (mxcarrasco@derecho.uba.ar).

9 Doctor en Estudios Latinoamericanos (UCM). (giuseppemessina@derecho.uba.ar).

10 Doctora en Derecho (UBA). Investigadora CONICET. (laura.pautassi@gmail.com).

En este sentido, en el documento “Construyendo una agenda de políticas públicas para las mujeres rurales” (FAO 2013b) también se reflexiona acerca de los desafíos pendientes para intervenciones específicas al momento de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas para la AF según un enfoque de género. Así mismo, y afirmando que en la AF el desarrollo productivo se desenvuelve entre relaciones familiares<sup>11</sup>, considerar los cambios y transformaciones en las sociedades de las últimas décadas resulta esencial (Maldonado y Rico 2011).

El primer apartado del trabajo se enfoca en aquellos preceptos en torno a la AF contenidos en el ODS 2 y en distintas líneas de acción del Plan de la CELAC 2025 (FAO, CEPAL y ALADI 2015), y en el plano nacional se analiza la Ley de Agricultura Familiar (Ley 27.118 2014), que ubicó a la AF en un espacio de centralidad en la agenda legislativa<sup>12</sup>. El segundo apartado presenta un panorama de la institucionalidad en torno a la AF en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, tomando como base el año 2008, cuando se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar<sup>13</sup>. Así mismo, se realiza un análisis del presupuesto de los años posteriores a la sanción de la Ley de Agricultura Familiar para observar si hubo cambios en las prioridades presupuestarias a partir de dicha norma, más allá de su falta de reglamentación a la fecha. Por último, las conclusiones retoman desafíos pendientes para que la AF logre su reconocimiento efectivo a través de políticas concretas en Argentina.

## 2.2 La Agricultura Familiar y su centralidad en la agenda reciente

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas son el resultado de una nueva agenda superadora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) buscando hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Así, “los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (ONU 2015).

---

11 Tal como señala Hopenhayn (2011, 87), “la familia es también una microsociedad con sujetos en relación y con microfísicas del poder; y en esas relaciones hay actos de dominación, de trato injusto, de asimetrías en poderes y retribuciones. Por lo mismo, es la familia, a la vez, un sujeto de derechos y un conjunto de sujetos con relaciones en que los derechos se afirman o se niegan”.

12 Vinculado a ello, se analiza también el proyecto de ley de “Régimen de compra a la agricultura familiar”, encarado desde la conducción del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina) y que contó con media sanción, y se realizó un relevamiento del total de proyectos de ley presentados en ambas cámaras del Congreso Nacional en torno a la AF entre marzo de 2011 (mes en que se creó el FPH Argentina) y noviembre de 2017 (fecha de cierre de la investigación), así como del total de iniciativas legislativas vinculadas a la Ley de Agricultura Familiar entre enero de 2015 (fecha de sanción de la ley) y noviembre de 2017. El detalle de los proyectos se encuentra en los Anexos I y II del artículo.

13 El diseño metodológico de la investigación, en este punto, fue de tipo cualitativo, en base a una muestra de tipo intencional, que incluyó entrevistas semiestructuradas a funcionarios/as y técnicos/as de la Subsecretaría / Secretaría de Agricultura Familiar y funcionarios/as y técnicos/as del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, complementada por análisis documental desde un enfoque de derechos y de género.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2) es el que se vincula con el derecho a la alimentación adecuada. Conocido como “Hambre Cero”, consiste en “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible”. El ODS 2, a su vez, presenta cinco metas, en las cuales la Meta 3 es la que se refiere a la AF, estableciendo para el año 2030:

*Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas”.*

Al respecto, hay un consenso en la definición de agricultura familiar en el que se incluye como principal objetivo:

*La reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas son hechas por individuos que mantienen entre sí lazos familiares, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (Feito 2013).*

Además, los estudios de investigación centrados en el enfoque de género continúan indicando que las mujeres rurales siguen enfrentando grandes limitaciones en el acceso a la tierra, a los recursos naturales y a los recursos públicos de apoyo a las productoras rurales tales como asistencia técnica y tecnológica (FAO 2013a).

A nivel regional Latinoamericano y del Caribe en torno a la AF, deben destacarse los pilares, las líneas de acción y las medidas acordadas a nivel político y plasmadas en el documento denominado “Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la CELAC 2025<sup>14</sup>”. Esta visibilidad que adquiere la AF tanto en su incorporación en las metas de un ODS como en su rol protagónico en el marco del Plan SAN-CELAC, da cuenta de una centralidad en la agenda reciente, que también tuvo -y tiene- su correlato a nivel nacional en Argentina (con las limitaciones que también se enunciarán), y que muestra el entendimiento de la AF como un actor clave para la para la garantía y protección del derecho a la alimentación adecuada, la seguridad y la soberanía alimentaria.

---

14 Plan SAN-CELAC (FAO, CEPAL y ALADI 2015). El documento presenta 4 pilares con sus diferentes líneas de acción, que a su vez contienen medidas, con diferentes referencias a la AF, colocándola de ese modo en un lugar central. Así, la AF constituye una línea de acción en sí misma dentro del Pilar 2 sobre acceso a alimentos, y a la vez se fijan medidas específicas en torno a la AF en los Pilares 1 (sobre estrategias de seguridad alimentaria) y 3 (sobre bienestar nutricional).

## 2.3 La Agricultura Familiar en el debate legislativo

En el Congreso Nacional de Argentina existen múltiples iniciativas legislativas en torno al derecho a la alimentación adecuada y a la AF en los últimos años<sup>15</sup>. El mes de marzo de 2011 es un momento importante para destacar, en tanto allí se conformó el Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina).

El Frente inició con una agenda que planteó como primeros objetivos: i) elaborar un Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, y ii) efectuar una revisión de la Ley 25.724<sup>16</sup>. Hacia el año 2014, con la nueva composición del FPH Argentina, la AF tuvo un rol claramente protagónico con la sanción, en diciembre, de la Ley de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, más conocida como “Ley de Agricultura Familiar” (Ley 27.118 2014), y en el año 2015 tuvo media sanción el proyecto de ley sobre “Régimen de compra a la agricultura familiar”.

En cuanto a la Ley 27.118, en su artículo 1° declara de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena destacando:

*...su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva (Ley 27.118, art. 1).*

Y en el artículo 2° dispone la creación del:

*Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollen actividad agropecuaria en el medio rural [...] con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (Ley 27.118, art. 2).*

Los objetivos generales de la ley se encuentran definidos en el art. 3°, y comprenden, entre otros:

*i) la promoción del desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo y, en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio*

15 Ver Anexos I y II.

16 Se trata de la ley de creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, principal política alimentaria implementada en Argentina post crisis económico-política-social de 2001/2. Para un mayor desarrollo ver Pautassi y Carrasco, 2013.

*rural, así como el incremento del ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir; ii) la contribución a la soberanía mediante el impulso de la producción agropecuaria; iii) la valorización de la AF como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional; iv) la promoción del desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la AF como sujeto social protagónico del espacio rural, y el reconocimiento explícito de las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias (Ley 27.118, art. 3).*

Otras disposiciones destacadas son la obligación de los agricultores y agricultoras familiares de registrarse en forma individual y asociativa en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), para ser incluidos/as en los beneficios de la ley (artículo 6°), y la disposición específica sobre “acceso a la tierra” contenida en el artículo 14°, según la cual se “articulará con los organismos competentes del Poder Ejecutivo nacional y las provincias para el acceso a la tierra para la agricultura familiar, campesina e indígena, considerando la tierra como un bien social” (Ley 27.118, art. 14). Vinculado a ello, se destaca la creación de un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar (artículo 16°), y se establece que las tierras se adjudicarán “en forma progresiva a los agricultores y agricultoras familiares registrados en el RENAF, y/o habitantes urbanizados que por diversas razones demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la agricultura familiar, campesina e indígena, de acuerdo al procedimiento que a tal fin establezca la autoridad de aplicación, mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación” ((Ley 27.118, art. 2, art. 17°). También la ley alude a la regularización dominial (artículo 18°), y prevé la instrumentación de un programa específico y permanente para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación dominial de tierras de la agricultura familiar, campesina e indígena.

Luego, la norma presenta un título sobre políticas sociales, condensado en el artículo 31°, que cobra importancia también en las reflexiones en torno a la perspectiva de género, y sirve para comprender a los/as agricultores/as familiares como grupos en situación de especial vulnerabilidad, que requieren, además de políticas específicas para el sector, la presencia activa del Estado a través de las políticas sociales que deberían ser de un fácil acceso a todos sus habitantes, pero claramente para el sector comprendido dentro de la AF esto no sucede, y por eso se necesitan reforzar en la norma estas cuestiones, que son claras obligaciones para el Estado, más allá de que no estuvieran contempladas en la Ley de Agricultura Familiar. En esencia, este artículo 31° establece que el Poder Ejecutivo Nacional deberá:

*Garantizar el acceso y funcionamiento de todos los servicios sociales (educación, salud, deportes, cultura, discapacidad, desarrollo y promoción social, así como la asistencia social directa) para*

*la totalidad de la población rural en el territorio, en función de que su existencia, continuidad y calidad [...] aseguren el arraigo de las familias rurales”, y también establece, entre otros puntos, que “el desarrollo social de las comunidades y de los subsectores sociales o generacionales que la componen (la promoción de la mujer, los jóvenes, la niñez, la ancianidad, los discapacitados, y/o minorías existentes) serán optimizados con políticas integrales, en articulación con las jurisdicciones específicas, y/o en forma directa por políticas propias en las zonas que resulte necesarias impulsarlas (Ley 27.118, art. 31).*

La ley menciona además entre sus objetivos específicos:

Contribuir a eliminar las brechas y estereotipos de género, asegurando la igualdad de acceso entre varones y mujeres a los derechos y beneficios consagrados por la presente ley, adecuando las acciones concretas e implementando políticas específicas de reconocimiento a favor de las mujeres de la agricultura familiar” y “fortalecer la organización y movilidad social ascendente de la agricultura familiar, campesina e indígena, con especial atención a las condiciones y necesidades de la mujer y la juventud rural (Ley 27.118, art. 2, art. 4°).

Por último, en este repaso de los aspectos salientes de la Ley de Agricultura Familiar, y directamente relacionado con la mayoría de los proyectos legislativos presentados en el Congreso Nacional con posterioridad a la sanción de esta ley, debe destacarse por un lado el artículo 19°, el cual establece:

*La suspensión por tres (3) años de toda ejecución de sentencia y actos procesales o de hecho que tengan por objeto el desalojo de agricultores familiares que al momento de la entrada de la ley se encuentren en condiciones de usucapir las tierras rurales que poseen”, y por otro lado el artículo 37° de la norma, que es el que fija que “El Poder Ejecutivo nacional deberá reglamentar la presente ley en un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la fecha de su promulgación (Ley 27.118, art. 19).*

El Proyecto de Ley de “Régimen de compra a la Agricultura Familiar” se presenta en sus fundamentos como complementario a la Ley de Agricultura Familiar, y básicamente plantea “promover las compras de bienes y servicios vinculadas a la agricultura familiar campesina e indígena, y agricultura familiar de zonas urbanas y periurbanas (pequeños productores minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, productores sin tierra)” y “mejorar la situación financiera y económica de los agricultores y agricultoras familiares y sus organizaciones en los procesos de comercialización” (artículo 1°). Así mismo, fija una prioridad en las contrataciones a las mujeres con o sin hijos, viudas, solteras o divorciadas, registradas en el RENAF, y a los jóvenes que sean productores de AF y estén registrados en el RENAF (artículo 5°), y

estipula mecanismos de reserva mínima de mercado para las compras centralizadas de bienes alimenticios provenientes de las unidades productivas registradas en el RENAF y RENOAF (artículo 8°).

Sobre las iniciativas legislativas en el Congreso en torno a la AF, hacia finales del año 2016, se relanzó el FPH de Argentina con el nombre “Grupo argentino para la seguridad alimentaria y los derechos de la mujer rural”. Si bien a noviembre de 2017 no existían proyectos presentados sobre AF desde la nueva Coordinación del Frente, ambas Cámaras del Congreso se encontraban muy activas en materia de presentación de proyectos sobre AF, destacándose iniciativas vinculadas a la sancionada Ley de Agricultura Familiar que podrían dividirse en dos grupos. Por un lado, proyectos solicitando al Poder Ejecutivo Nacional que reglamente dicha ley, y, por otro lado, un grupo de iniciativas planteando una prórroga al artículo 19 de la Ley, que establece la suspensión de desalojos a agricultores familiares<sup>17</sup>.

De todos los proyectos de ley presentados en torno a la AF en el período bajo análisis, cabe resaltar que la única ley surgida ha sido la Ley Nacional N° 27.118, de “Agricultura Familiar”, y con el dato de su falta de reglamentación. Es decir, más allá de la centralidad en la agenda de la AF en el período 2011–2017, el resultado legislativo final ha sido la sanción de una única ley. De todos modos, no puede afirmarse que sea un dato menor, en tanto los contenidos de dicha norma regulan muchos de los aspectos centrales que la AF requiere, y en estrecha vinculación con el derecho a la alimentación adecuada, en clave de seguridad y soberanía alimentaria, y así mismo incluye el enfoque de género. Sin embargo, este retardo excesivo en la reglamentación, pone en jaque la protección de los/as agricultores/as familiares y, en virtud de los vínculos esgrimidos, también afecta a la seguridad y soberanía alimentaria. En ese sentido, se requiere una mirada atenta del accionar del Poder Ejecutivo Nacional, en tanto también otorga centralidad a la AF en instancias internacionales a través de la generación de un discurso de compromiso con el sector –y con el derecho a la alimentación–, que debe ser cotejado con la institucionalidad y las políticas generadas en concreto.

## 2.4 Las burocracias y capacidades estatales en torno a la Agricultura Familiar

En primer lugar, cabe mencionar que el análisis se centra en las capacidades estatales en el actual Ministerio de Agroindustria de la Nación (anteriormente denominado Ministerio de Agricultura), en la Secretaría de Agricultura Familiar y en la Coordinación de Agricultura Familiar que funciona bajo la órbita del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo autónomo de dicho Ministerio. Al respecto, en el año 2008, durante el primer mandato

---

17 El detalle de los proyectos que solicitan al Poder Ejecutivo Nacional la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar y de los proyectos que solicitan prórroga al art. 19 de dicha Ley, se encuentra en el Anexo II del presente trabajo.

de la Presidenta Cristina Fernández se presentó una propuesta de reforma a las retenciones a la exportación sobre uno de los principales productos con destino al mercado externo en Argentina: la soja. La propuesta desencadenó un conflicto entre el sector rural y el gobierno. La tensión entre ambos actores fue de una notoria magnitud, y a pesar de ello la medida finalmente no se implementó. Sin embargo, se resalta que uno de los principales efectos de la denominada “crisis del campo” fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el año 2008 y la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación mediante el Decreto 1366/09, un año después. Con el nuevo Ministerio creado, y en ese marco institucional, se instaló la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. En términos generales, y con algunas variantes que se desarrollarán más adelante, esta estructura del año 2009 aún sigue vigente y, de acuerdo al relevamiento realizado, se pueden identificar tres periodos con algunos rasgos distintivos sobre avances y retrocesos en la implementación de políticas públicas integrales para los/as agricultores/as familiares. El primer periodo se desarrolla entre los años 2009 a 2012; el segundo entre el 2012 a 2015 y el último desde finales de 2015 a la actualidad.

En la primera etapa se observa que la AF se estructura sobre un programa que funcionaba previamente, el Programa Social Agropecuario (PSA), que tuvo inicios en el año 1993. La característica relevante era que el PSA focalizaba su intervención con una estrategia territorial centrada en la definición de “población rural pobre”. Bajo esa lógica se trabajaban proyectos asociativos productivos, pero separados de la concepción de una AF que pudiera tender al logro de la seguridad y soberanía alimentaria. Un enfoque diferente, sustentado en el autorreconocimiento de los/as agricultores/as familiares como garantes y actores claves de la seguridad y soberanía alimentaria se plasmaría, en dicho período, en diferentes voces de organizaciones en el marco de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF).<sup>18</sup>

La segunda fase, 2012-2015, comenzó con un cambio de Subsecretario. El primer hito que logró la nueva gestión fue posicionar la Subsecretaría de AF como Secretaría, en el año 2014, y también se consiguió (con impulso desde la Secretaría de AF y en trabajo conjunto con legisladores/as nacionales) la sanción de la ya mencionada Ley de Agricultura Familiar hacia finales del mismo año. A su vez, la aprobación de la ley constituyó no solo un cambio de paradigma sino también dio lugar a pensar en la multiplicidad de acciones que debe operativizar la política pública al reconocer el lugar estratégico que tienen los/as agricultores/as familiares en el mercado interno.

---

18 Cabe destacar el papel de la FONAF, que es una organización surgida en 2005 y actualmente reúne más de 900 organizaciones del país que asocian a unas 180 mil familias de productores agrícolas, ganaderos, pesqueros, forestales, de producción agroindustrial y artesanal, recolectores, mineros artesanales y trabajadores del turismo rural, con la misión de lograr el desarrollo rural con equidad e inclusión social (Lattuada, Nogueira y Urcola 2015, 312).

Sin embargo, a pesar de contar con dos importantes logros, el nuevo arreglo institucional no fue del todo organizado. “*A nivel de capacidades estatales, la nueva Secretaría creó una gran cantidad de Direcciones que no fueron formalizadas y además trabajaban de manera desarticulada y descoordinada*”<sup>19</sup>. Otra problemática que caracterizó este período fue la decisión de trabajar con algunas organizaciones de productores/as, excluyendo a otras, sin justificar las decisiones en parámetros objetivos de selección en muchos casos<sup>20</sup>. Esto provocó fisuras entre movimientos y organizaciones y también una baja en el impulso inicial de los movimientos de trabajar con el Estado Nacional. Además, hubo un corrimiento de los/as funcionarios/as técnicos/as. Es decir, en esta etapa, si bien la AF obtuvo un rango de Secretaría y se consiguió con fuerte impulso, la aprobación de la Ley de Agricultura Familiar no consolidó la AF de modo sólido en la estructura Ministerial.

El último período comienza con la nueva gestión del gobierno del Presidente Mauricio Macri. En el año 2017 se modifica la estructura y se crea la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial y bajo su órbita la Subsecretaría de Agricultura Familiar. En la nueva estructura, “*no se formaliza lo no formalizado, es decir, lo que funcionaba de hecho en el período 2012-2015*”<sup>21</sup>, por lo cual la estructura que funciona en la actualidad es básicamente la misma del primer período (2009-2012).

Las capacidades estatales que sí podría afirmarse se fueron consolidando a lo largo del período de análisis son: a) la implementación del Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) y del Registro Nacional de las Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF), b) la creación del Monotributo Social Agropecuario (para registración impositiva y de la Seguridad Social), c) la ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional a las organizaciones (v.gr. inscripción jurídica, asistencia técnica), d) la ejecución de proyectos productivos o de apoyo a la mejora competitiva (v.gr. infraestructura y equipamiento comunitario) y e) la conformación de un Consejo de la Agricultura Familiar integrado por actores públicos y privados.

Lo hasta aquí desarrollado permite evidenciar que en el período de análisis se ha generado una cierta institucionalidad en torno a la AF en la Administración Nacional. Sin embargo, estos avances no terminaron de consolidarse en estructuras sólidas para el área como tampoco en una definición integrada sobre cómo trabajar la AF priorizando el sector como un proveedor estratégico y central de alimentos del mercado interno. Las personas entrevistadas acuerdan en que la AF pelea permanentemente un lugar en el Ministerio, porque el organismo nació con un concepto sobre lo rural identificado con “el campo”, “*más orientado a los medianos y grandes productores, exportadores*” y que invisibiliza a los/as

---

19 Entrevista a Técnica social de la Secretaría de Agricultura Familiar, agosto de 2017.

20 Para más detalles sobre estos aspectos, puede profundizarse en Ramos (2017).

21 Entrevista a Técnica social de la Secretaría de Agricultura Familiar, agosto de 2017.

agricultores/as familiares. De los relatos se concluye que la mirada mayoritaria que presenta el Ministerio de Agroindustria es en esencia “productivista”. Se encuentra vinculada a producir en escala y lograr como principal objetivo expandir mercados para la colocación de productos, esencialmente en el mercado externo, con lo cual la AF no ocupa un lugar preponderante en el Ministerio, y tampoco se podría afirmar que se profundiza en acciones para que la AF tenga centralidad en la garantía y protección del derecho a la alimentación adecuada. Estas afirmaciones tienen su respaldo en manifestaciones de los/as distintos/as entrevistados/as, en expresiones como: *“La agricultura familiar nunca fue la niña bonita del Ministerio... si bien tuvo cierta visibilidad la temática en los últimos años, y culminó en la sanción de una ley, nunca fue prioridad del Ministerio”*<sup>22</sup> o *“La agricultura familiar podría ser la llave para lograr seguridad y soberanía alimentaria en distintas localidades del país, pero en vez de orientarse a producir aquellos alimentos necesarios para el contexto local, se promueve en muchos casos la producción de soja, el monocultivo”*<sup>23</sup>.

En relación con la falta de sanción del Proyecto de Ley de Régimen de Compra a la Agricultura Familiar, que sí plantea en sus fundamentos un vínculo entre AF y derecho a la alimentación adecuada,<sup>24</sup> todos/as los/as entrevistados/as acordaron que el principal obstáculo para avanzar con el proyecto es el compromiso presupuestario que requiere, y tal sería la causa también de la falta de reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar.

Vinculado también con compras públicas de AF y la institucionalidad creada en torno a ello, cabe mencionar el órgano competente en reglamentar y velar por la sanidad y la calidad agroalimentaria del país. Se trata del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el cual crea en el año 2009 la Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) en consonancia con las políticas de Estado orientadas al desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de las producciones familiares. Al igual que la Secretaría de Agricultura Familiar, la Comisión disputa en el tiempo espacios y temáticas en el SENASA, y en el año 2014, se crea la Coordinación de Agricultura Familiar, que viene a dar mayor preponderancia en la estructura a la AF, y propone un mayor trabajo en conjunto entre organismos públicos y productores familiares. La estructura de la SENAF es descentralizada,

22 Entrevista a ex técnica de la Secretaría de Agricultura Familiar, julio de 2017.

23 Entrevista a técnica de la Secretaría de Agricultura Familiar, agosto de 2017.

24 En sus fundamentos, el proyecto habla de la importancia de la desmonopolización de la producción alimentaria, señalando que “si oligopolios o monopolios de producción o de comercialización, mantienen cautivo el sector para sí, se genera una vergonzosa especulación que se traduce en suba de precios, desabastecimiento y otras prácticas desleales, con una necesidad básica que afecta a toda la sociedad y por sobre todo, a los sectores más débiles o vulnerables. La importancia de la incorporación como proveedor del Estado del pequeño productor, de la cooperativa y las comunidades indígenas, por el beneficio que trae para el propio Estado como para los pequeños productores familiares campesinos, está dada justamente, porque el Estado tendrá acceso a productos con manejos saludables y de gran calidad, ya que por su característica, no responden al genérico de la producción industrial a gran escala que necesita de aditivos y conservantes químicos de dudosa salubridad”, y agrega que “La posibilidad de que estos productos de la agricultura familiar sirvan para abastecer escuelas, comedores y dependencias públicas, revisten un carácter cualitativo en el campo de la alimentación”

por lo que a nivel territorial existen alrededor de 30 técnicos/as distribuidos/as en todas las provincias. La principal función de la Coordinación es capacitar a los/as pequeños/as productores/as en las normativas vigentes, y la Comisión, por su parte, hace un trabajo de articulación interno entre el sector público y el privado. El principal tema de la Comisión es la revisión o creación de normas. Siendo que el SENASA es el órgano encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos, la principal función de la Coordinación es integrar a la AF en las normas. Al respecto, se ha referido que;

*El trabajo que hacemos hace ruido porque es más complejo, no solo pensamos en la infraestructura que les hace falta a los pequeños productores para cumplir las exigencias sino que también muchos creen que pedimos bajar estándares para que los agricultores familiares ingresen al mercado y no es así, lo que pedimos es una mirada más integral de la revisión de normas... la incorporación de los agricultores familiares al código alimentario fue una batalla campal<sup>25</sup>.*

No obstante, la existencia de un escenario con ciertas dificultades para la AF, pueden mencionarse algunos hitos de gestión, como: i) la incorporación, mediante la Resolución 562/2015, del nuevo Capítulo XXXIII - “De los Productos Provenientes de la Agricultura Familiar” al Reglamento de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal, ii) la creación y revisión de normas, que se realiza de manera participativa, siendo una de las principales fuentes de insumo las experiencias y demandas territoriales; iii) la participación de la reunión especializada de la AF a nivel MERCOSUR; y iv) la participación en la reglamentación del Sello Agricultura Familiar, que se logró en noviembre de 2017, a través de la Resolución 330-E/2017, cumpliendo así con un compromiso asumido oportunamente por la Secretaría de Agricultura Familiar. Con relación a este último punto, desde el Ministerio de Agroindustria se destacó que

*La resolución será acompañada del desarrollo de herramientas de acceso a los mercados, a fin de posibilitar que los pequeños productores, sea en forma individual o asociativa, logren posicionarse con un claro mecanismo de diferenciación que permita al consumidor elegir sus productos, no sólo por calidad, sino por los atributos sociales implícitos en ellos” (SuperCampo 2017).*

Retomando el desempeño y acciones ejecutadas por la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, dependiente del Ministerio de Agroindustria, se indagó también sobre la incorporación de la perspectiva de género en el área, la cual se encontró atravesada por conflictos y posturas divergentes entre funcionarios/as. En particular, han existido dos estrategias en ten-

---

25 Entrevista a técnico del SENASA, septiembre de 2017.

sión. La primera (y la que funciona en la cotidianeidad) plantea una estrategia de tipo transversal por cada área temática y según el tipo de proyecto a formular (por ejemplo, se incluye en el resumen ejecutivo de un proyecto de infraestructura la perspectiva de género). Por otro lado, la segunda propuesta consiste en la creación de una Dirección de la Mujer Rural en la Secretaría. De acuerdo con los/as entrevistados/as, las discusiones sobre cómo trabajar género en el área siguen estando presentes y más allá de algunos indicadores incluidos en los proyectos formulados (v.gr. cantidad de destinatarios/as de diferentes programas desagregados/as según sexo) en la realidad los/as técnicos/as ejecutan o diseñan intervenciones según su formación académica o inquietudes personales y se presentan como experiencias aisladas<sup>26</sup>. Una de las entrevistadas comentó que por iniciativa propia intenta incluir el enfoque de género al momento de diseñar capacitaciones. Los criterios que se tienen en cuenta son especialmente el horario en el que se dictan las capacitaciones para que no se superpongan con las tareas de cuidado. Sin embargo, la entrevistada reflexiona que en muchas oportunidades sus iniciativas no logran consolidarse por los problemas estructurales del área ante la ausencia de una definición sobre la inclusión del enfoque.

En contraste con este comentario, se evidenció que en otras áreas del Ministerio, por ejemplo la Unidad para el Cambio Rural, durante el año 2016, se trabajó fuertemente en la Campaña comunicacional “17 días de activismo por el empoderamiento de las mujeres rurales y sus comunidades”, aunque bien podría enmarcarse como una acción aislada más, y seguir sosteniendo que queda un largo camino para una verdadera incorporación del enfoque de género. Así, se ha indicado que:

*Las mujeres no tienen para nada un rol preponderante en agricultura familiar... basta con mirar lo masculinizado que está el Ministerio y quiénes han estado en los cargos directivos vinculados a agricultura familiar... como en todo... todos varones... así es difícil imprimir una impronta de género”<sup>27</sup>.*

Las dificultades identificadas por los/as funcionarios/as en la incorporación del enfoque de género en el diseño y la implementación de políticas en torno a la AF, hacen que resulte sumamente relevante que se analicen las situaciones de discriminación salarial y de segregación vertical y horizontal para entender los procesos de organización, toma de decisiones, participación y estructura jerárqui-

26 Se relevó asimismo un informe realizado por la Unidad para el Cambio Rural en el año 2012 denominado “Género y Propiedad Rural” cuyo objetivo fue mapear y diagnosticar brechas de género en la propiedad rural en tres provincias del noroeste argentino. El informe remarca “la necesidad de repensar cada concepto, categoría, marco teórico y enfoque utilizados tradicionalmente dados los sesgos androcéntricos que caracterizan el utillaje epistemológico agrario, independientemente si son varones o mujeres quienes producen el conocimiento en este campo, imbuidos como están en relaciones de fuerza en dichos espacios técnicos y científicos” (Ferro 2012, 27). Sin embargo, destacando los valiosos aportes del informe, se presenta como una acción aislada también y no como parte de un diagnóstico integral para los/as agricultores/as familiares.

27 Entrevista a técnica de la Secretaría de Agricultura Familiar, agosto de 2017.

ca en las organizaciones de productores (cooperativas, asociaciones, uniones o federaciones). Además, se deben comprender las formas en las que se desarrollan los procesos productivos en las unidades familiares (división de tareas), atravesadas por múltiples situaciones de violencia de género en los procesos migratorios y violencia doméstica considerando las características territoriales, entendiendo que las unidades productivas se encuentran dispersas, lejos de los centros de atención a víctimas de violencia. También deben tomarse en cuenta otros factores como las inclemencias climáticas y la falta de infraestructura para emergencias y pedidos de asistencia; y las estrategias para la conciliación de trabajo productivo y reproductivo. Sobre este último concepto, en el año 2011 el nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley 26.727) incorporó un capítulo específico de licencias especiales (maternal y parental); no obstante, el cuidado debería trabajarse desde una política integral y de carácter universal para todas las personas, y diseñar estrategias específicas para los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad del sector rural. Por último, se requiere una identificación de las brechas de desigualdad: reforzando la interseccionalidad (múltiples discriminaciones) entre desigualdad geográfica, pobreza, etnia y género.

## 2.5 La Agricultura Familiar en el presupuesto

Con el objetivo de conocer si la centralidad de la AF en la agenda del Poder Legislativo Nacional y en los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino se tradujo en cambios en las prioridades presupuestarias a nivel nacional, se realizó un análisis del presupuesto destinado a la AF por la Administración Nacional en los años posteriores a la sanción de la Ley de Agricultura Familiar<sup>28</sup>.

El principal programa bajo el cual se gestiona la AF es el Programa 39 “Formulación de Políticas de Agricultura Familiar” bajo el Ministerio de Agricultura<sup>29</sup>, y la unidad ejecutora del programa es la Secretaría de Agricultura Familiar. En los años 2015 y 2016, la principal actividad bajo esta Secretaría (y la Subsecretaría con el mismo nombre) era el Programa de Inclusión y Desarrollo Rural (PIDER), representando alrededor del 88% del gasto asignado a este programa. A partir del año 2017, tomaron su lugar las actividades denominadas “Formulación de Políticas para el Desarrollo de la Agricultura Familiar” (16.905.490 pesos, aproximadamente 977.000 dólares)<sup>30</sup> y “Formulación de Políticas para la Formalización de la Agricultura Familiar” (247 000 000 pesos, cerca de 14,3 millones de dólares), ambas bajo la Subsecretaría de Agricultura Familiar. Por otra parte,

28 Fuentes de datos: leyes de presupuesto de los años 2015-2017 y el proyecto de ley de presupuesto del año 2018, disponibles en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>

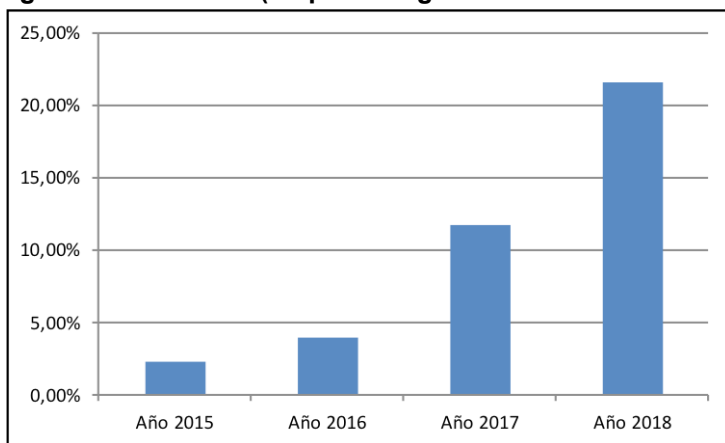
29 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca hasta 2015, Ministerio de Agroindustria a partir de 2016.

30 En el proyecto de ley de presupuesto de 2018, esta actividad se denomina Formulación de Políticas para el Desarrollo de la Agricultura Familiar y el Desarrollo Territorial y representa la parte más significativa (844.793.529 pesos, o 48,8 millones de dólares, el 55% del total). Para la referencia, a los montos en dólares, se tomó para este trabajo la tasa de cambio promedio del mes de octubre de 2017 (17,3 pesos por dólar), ya que se trató del último mes completo en que se desarrolló el proyecto de investigación, finalizado a mediados de noviembre del mismo año.

en el mismo año, se incluyeron tres proyectos con financiación exterior,<sup>31</sup> bajo la ejecución de la Subsecretaría de Unidad para el Cambio Rural (UCAR)<sup>32</sup>. Los proyectos son:

- i. Con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “Proyecto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar” (por 199 109 617 pesos –aproximadamente 11,5 millones de dólares–): se trata de un proyecto que apunta a fortalecer las cadenas de valor citrícola y lechera de la provincia de Entre Ríos y de la algodonera y ganadera en Chaco mediante asistencia técnica y transferencia de tecnología.
- ii. Con financiación del Fondo Fiduciario de España<sup>33</sup>: “Proyecto de Desarrollo Rural Incluyente” (por 276.771.210 pesos –aproximadamente 16 millones de dólares–): el cual apunta a incrementar los ingresos de las familias rurales pobres por el aumento en la producción y la productividad, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo.
- iii. Con financiación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: “Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales” (por 19 millones de pesos –aproximadamente 1,1 millones de dólares–): con el objetivo de mejorar el acceso de los pequeños productores a infraestructura y servicios comunitarios, para que logren un mejor acceso al mercado.

**Gráfica 2-1. Gasto en el programa n°39 – Políticas para la Agricultura Familiar (respecto al gasto total del Ministerio)**



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos del Estado (2015–2017) y proyecto de ley de presupuesto del año 2018.

31 En los presupuestos de 2015 y 2016 los programas financiados por BID y FIDA se situaron bajo otros programas del Ministerio de Agricultura.

32 En 2017, bajo esta subsecretaría se sitúa el Programa de Inserción Económica de los Pequeños Productores en las Cadenas de Valor del Norte Argentino PRC.

33 Se trata del Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

Tal como se observa en la Figura 1, el peso creciente de este programa en el Ministerio, se explica por la inclusión de los proyectos financiados por organismos internacionales en el año 2017. Además, en el año 2018, se prevé una gran expansión del gasto, ya que este programa incluye como objetivo fortalecer la presencia territorial del Ministerio. Así, por ejemplo, entre las actividades a desarrollar se incluyen el Consejo Federal Agropecuario, el Observatorio de Empleo y Productividad Agroindustrial y el asesoramiento al Poder Legislativo para la redacción de proyectos de ley conducentes a mejorar la actividad agroindustrial.

En función de este incremento presupuestario previsto para el año 2018, será necesaria una mirada atenta sobre su ejecución, para conocer si efectivamente la AF pasa a instalarse en el Ejecutivo Nacional con una mayor centralidad. Por otra parte, y desde un enfoque de género, debe destacarse el documento “Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC” (FAO 2016), que fija medidas estratégicas para garantizar la perspectiva de género en los pilares y líneas de acción del Plan SAN CELAC. Entre tales medidas, propone elaborar estadísticas oficiales desagregadas por sexo para respaldar el diseño de intervenciones estatales sustentadas en la necesidad de ofrecer abordajes diferenciados tendientes a reducir y eliminar barreras para la participación igualitaria. Del mismo modo, el campo de la definición presupuestaria debe estar atravesado por el enfoque de género y de derechos, requiriendo voluntad política para la adecuación de estos instrumentos y la consiguiente asignación presupuestaria acorde a las responsabilidades estatales.

En este sentido, y vinculado a la producción de información, cabe recordar que en el ámbito del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, se requiere que los Estados Parte del sistema de informes nacionales previsto en el Protocolo de San Salvador (PSS), den respuesta a indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de diferentes derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación adecuada. En el año 2016, Argentina debió presentar su informe respecto del segundo agrupamiento de derechos -que incluye alimentación-, y no cumplió aún con tal obligación. En el marco de investigaciones anteriores (Pautassi y Carrasco 2015), se encaró la tarea de analizar información para la construcción de los datos que los Indicadores de Progreso del PSS solicitan para el derecho a la alimentación adecuada, y no se pudieron llegar a completar diferentes indicadores por falta de información. Con relación a AF y desarrollo rural vinculados con perspectiva de género, algunos de los indicadores más relevantes son aquellos que se encuentran comprendidos dentro del principio transversal “igualdad y no discriminación” (OEA 2018). Respecto de dichos indicadores, se pudo responder a aquellos de estructura<sup>34</sup>, pero no se pudieron completar los datos que requieren ni los indicadores de procesos ni los de resultados, por la falta de desagregación de información.

---

34 En lo vinculado con AF, refiriendo la existencia del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR ([http://www.minagri.gov.ar/site/areas/genero\\_mercosur/index.php](http://www.minagri.gov.ar/site/areas/genero_mercosur/index.php))

Si bien se observa que, en líneas generales, a partir del año 2016 la producción de estadísticas oficiales en Argentina volvió a recuperar indicios de mejoras en los procesos técnicos, en la actualidad, y en relación con el sector rural, continúa sin realizarse el Censo Nacional Agropecuario. Para tal fin, además de indicar la ausencia de un censo actualizado, se propone que, de realizarse dicho censo, el mismo contemple en su diseño metodológico una armonización con los estándares internacionales, indicadores de progreso y metas de los ODS, incorporando la perspectiva de género de manera transversal. En igual sentido, se imponen los requerimientos de información desagregada en materia presupuestaria.

## 2.6 Conclusiones

En los últimos años, la Agricultura Familiar (AF) ha cobrado mayor protagonismo en la agenda internacional del derecho a la alimentación adecuada con su mención explícita en documentos de relevancia tanto a nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como a nivel de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

A nivel nacional, la AF también ha demostrado un gran protagonismo en la agenda, que se evidenció especialmente en el ámbito del Poder Legislativo Nacional, siendo el año 2014 central en ese sentido, en tanto se sancionó la Ley de Agricultura Familiar y, así mismo, tuvo media sanción el proyecto de “Régimen de compra a la agricultura familiar”, encarado por la conducción del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina).

Respecto del rol de la AF como sector de gran relevancia para el derecho a la alimentación adecuada, tanto la Ley de Agricultura Familiar como el proyecto de Régimen de Compra de Agricultura Familiar hacen menciones directas a ello –en consonancia con los ODS y el Plan SAN de la CELAC–, entendiendo que la AF tiene entre sus objetivos contribuir a la seguridad y la soberanía alimentaria de la nación.

Un dato que preocupa respecto de la Ley de Agricultura Familiar es su falta de reglamentación. Los/as legisladores/as, al sancionarla, establecieron un plazo máximo de 180 días para que ello ocurriera, y a la fecha la reglamentación por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sigue en espera. Frente a ello, se han presentado diferentes proyectos legislativos solicitando al PEN que proceda a reglamentar la ley.

Más allá de esta falta de reglamentación, que claramente se debería subsanar a la mayor brevedad, en el ámbito del PEN, la AF también ha cobrado un mayor protagonismo en los últimos años, destacándose el año 2008 cuando se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar –que en el año 2009 pasaría a formar parte del Ministerio de Agricultura, creado en dicho año– y en el año 2014 pasaría a convertirse en Secretaría de Agricultura Familiar, logrando cierto espacio y estructura en el Ministerio. Sin embargo, estos avances no terminaron de consolidar una definición integrada sobre cómo trabajar la AF priorizando al sector como un

proveedor estratégico de alimentos del mercado interno, ni tampoco colocaron a la AF en un lugar central en el Ministerio.

En el análisis presupuestario de los recursos destinados a la Secretaría de Agricultura Familiar de los años posteriores a la sanción de la Ley de Agricultura Familiar, e incluyendo el presupuesto presentado para 2018, se advierte un incremento para este último año en la actividad de *“Formulación de Políticas para el Desarrollo de la Agricultura Familiar y el Desarrollo Territorial”*, lo cual requerirá una mirada atenta para formular nuevas observaciones en torno a la centralidad (o no) de la AF, y seguir explorando en sus vínculos con la agenda del derecho a la alimentación adecuada en clave de seguridad y soberanía alimentaria, y la recepción de los objetivos y las políticas definidas en la Ley de Agricultura Familiar.

En el análisis de la norma y de la institucionalidad creada en torno a la AF desde una perspectiva de género, se pueden advertir normas que receptan el enfoque, pero que no se traducen en las prácticas de intervención del PEN de modo general. En ese sentido, resulta necesario que las políticas de AF consideren en un lugar central los derechos de las mujeres, y con las especificidades de lo rural. En este punto, también es un problema la falta de reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar, en tanto impone políticas concretas para eliminar las brechas y estereotipos de género. Del mismo modo, la falta de producción y acceso a la información es un obstáculo para el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas en general, y para personas en situación de mayor vulnerabilidad en particular, en tanto no permite la visibilización de ciertos fenómenos. Así, y en consonancia con lo postulado por la Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC, resulta imperiosa la producción de estadísticas e indicadores desagregados por sexo, así como también estudios documentales que posibiliten información sobre el acceso y las condiciones diferenciadas entre mujeres y hombres, considerando la división sexual del trabajo en los diferentes aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional.

Para finalizar, debe remarcarse que, habiéndose definido a los/as agricultores/as familiares como actores claves en la producción de alimentos sanos y de calidad, y para la garantía y protección del derecho a la alimentación adecuada, la institucionalidad en torno a la AF debería orientarse en ese sentido, y promoviendo políticas respetuosas de un enfoque basado en derechos, que implica la incorporación de la perspectiva de género. La reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar y la implementación de las políticas allí definidas, en tanto son respetuosas de dichos enfoques y se encuentran en sintonía con los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria, aparece como un primer paso necesario. Su excesiva demora, en cambio, da cuenta de una falta de voluntad política, que también se refleja en la aún débil institucionalidad creada para la AF en el Poder Ejecutivo. Así, la AF, que bien podría constituir una importante base para el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en Argentina, se continúa desarrollando en condiciones de gran precariedad.

## 2.7 Bibliografía

- de Pablo, Jaime, Mercedes Capobianco, y Juan Uribe. «Vulnerabilidad laboral de la mujer rural latinoamericana.» *Nósis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 26, núm. 52, 2017: 130-151.
- FAO. «Construyendo una agenda de políticas públicas para las mujeres rurales. Autonomía económica, igualdad de derechos y lucha contra el hambre.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2013b. <http://www.fao.org/docrep/019/as548s/as548s.pdf> (último acceso: 21 de agosto de 2018).
- . «Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles. Principios y enfoques.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2015. <http://www.fao.org/3/a-i3940s.pdf> (último acceso: 21 de agosto de 2018).
- . «Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2016. <http://www.fao.org/3/a-i6662s.pdf> (último acceso: 21 de agosto de 2018).
- . «Política de igualdad de género de la FAO. Alcanzar las metas de seguridad alimentaria en la agricultura y el desarrollo rural.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2013a. <http://www.fao.org/docrep/018/i3205s/i3205s.pdf> (último acceso: 21 de agosto de 2018).
- FAO, CEPAL y ALADI. «Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la CELAC 2025 (resumen ejecutivo).» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2015. <http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf> (último acceso: 27 de agosto de 2018).
- Feito, María Carolina. «Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino.» *Revista Avá*, N° 23, 2013.
- Ferro, Silvia Lilian. *Género y propiedad rural en Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Unidad para el Cambio Rural, UCAR, 2012.
- Hopenhayn, Martín. «Igualdad y derechos, una mirada a las familias.» En *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, de CEPAL, 87-96. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias - <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6980>, 2011.
- Lattuada, Mario, María Elena Nogueira, y Marcos Urcola. *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Ed. Teseo -Universidad Abierta Interamerican, 2015.
- Ley 27.118. *Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en La Argentina*. Buenos Aires: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, 2014.
- Maldonado, Carlos, y María Nieves Rico. *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias n° 61 - <https://repositorio.cepal.org>, 2011.
- OEA. «Matriz indicadores Segundo Agrupamiento de Derechos.» *Organización de los Estados Americanos*. 2018. [http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Matrices\\_Indicadores\\_OEA\\_Segundo%20Agrupamiento.pdf](http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Matrices_Indicadores_OEA_Segundo%20Agrupamiento.pdf).
- ONU. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*. 2015. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (último acceso: 27 de agosto de 2018).
- Pautassi, Laura, y Maximiliano Carrasco. *Derecho a la Alimentación Adecuada y Acceso a la Información Pública en Argentina. Desafíos y oportunidades a partir de los Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires - Facultad de Derecho - Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja, 2015.
- Ramos, Jimena. «Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina (2008-2015).» *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5(9), 2017.
- SuperCampo. «Se reglamentó el sello «Producido por la Agricultura Familiar.»» *Revista SuperCampo*, 6 de noviembre de 2017: <http://supercampo.perfil.com/2017/11/se-reglamento-el-sello-producido-por-la-agricultura-familiar/>.

## 2.8 Anexos

### **Anexo I. Proyectos de Ley presentados en el Congreso Nacional sobre Agricultura Familiar. Marzo de 2011 a Noviembre de 2017<sup>35</sup>**

#### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 4109-D-2011  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 113 Fecha: 18/08/2011

APOYO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES.

#### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 4645-D-2011  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 132 Fecha: 15/09/2011

PROMOCION DEL DESARROLLO RURAL: REGIMEN.

#### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 5764-D-2011  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 181 Fecha: 25/11/2011

DECLARASE LA EMERGENCIA TERRITORIAL POR EL TERMINO DE CINCO AÑOS EN MATERIA DE POSESION Y PROPIEDAD SOBRE LAS TIERRAS RURALES QUE OCUPAN LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS, LAS COMUNIDADES CAMPESINAS O LOS AGRICULTORES FAMILIARES.

#### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 6865-D-2012  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 134 Fecha: 28/09/2012

PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICION Y ALIMENTACION (LEY 25724): MODIFICACION DEL ARTICULO 5 SOBRE PROMOCION DE COMPRA DE ALIMENTOS PRODUCIDOS POR AGRICULTORES INSCRIPTOS EN EL REGISTRO NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR (RENAF).

#### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 7847-D-2012  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 159 Fecha: 05/11/2012

---

<sup>35</sup> Se excluyen las iniciativas que versan sobre modificaciones o solicitudes de reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar, las cuales forman parte del Anexo II y comprenden exclusivamente aquellos proyectos vinculados con dicha ley, promulgada en enero de 2015.

CREACION DE PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR, A LAS ECONOMIAS Y CADENAS DE VALOR REGIONALES Y A LA INFRAESTRUCTURA PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES; CREACION DEL REGISTRO NACIONAL DE LA AGRICULTURA NACIONAL.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 3115-S-2013

Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 127 Fecha: 14/08/2013

LEY DE PROMOCION DE FERIAS LOCALES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA ECONOMIA SOCIAL.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 7908-D-2013

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 185 Fecha: 06/12/2013

PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR, A LAS ECONOMIAS Y CADENAS DE VALOR REGIONALES Y A LA INFRAESTRUCTURA PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES. CREACION DEL REGISTRO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. CREACION.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 2397-D-2014

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 25 Fecha: 10/04/2014

CONSEJOFEDERALAGROPECUARIO-LEY23843-. MODIFICACION DEL ARTICULO 4, INCORPORANDO DENTRO DE LAS FUNCIONES LA ATENCION DE PROBLEMATICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 2494-D-

2014 Expediente Senado: 0080-CD-2014

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 27 Fecha: 15/04/2014  
LEY 27118

AGRICULTURA FAMILIAR: REGIMEN.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 2840-D-2014

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 32 Fecha: 24/04/2014

REPARACION HISTORICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR: REGIMEN.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 1403-S-2014  
Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 69 Fecha: 15/05/2014

REGIMEN DE FORTALECIMIENTO Y PROMOCION DE LA AGRICULTURA FAMILIAR.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 6333-D-2014  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 102 Fecha: 14/08/2014

PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES FAMILIARES: REGIMEN PREJUBILATORIO.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 7809-D-2014  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 138 Fecha: 03/10/2014

CONSEJO FEDERAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDIGENA DE LA REPUBLICA ARGENTINA. CREACION.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 7820-D-2014  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 139 Fecha: 06/10/2014

CREDITOS PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES, DEL NORDESTE - NEA - Y NOROESTE - NOA - INSCRIPTOS EN EL «REGISTRO NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR - RENAF -». REGIMEN PARA SU OTORGAMIENTO.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 8555-D-2014  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 155 Fecha: 29/10/2014

FONDO DE FOMENTO A LA AGRICULTURA FAMILIAR. CREACION.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 3928-S-2014  
Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 197 Fecha: 14/11/2014

DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA FAMILIAR.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 0331-S-2015  
Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 17 Fecha: 05/03/2015

PROMOCION DE FERIAS LOCALES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA ECONOMIA SOCIAL.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 1296-S-2015

Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 65 Fecha: 22/04/2015

CREACION DEL MONOTRIBUTO SOCIAL AGROPECUARIO Y LA OBRA SOCIAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR (OSPAF).

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 4036-D-

2015 Expediente Senado: 0133-CD-2015

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 92 Fecha: 24/07/2015

REGIMEN DE COMPRA A LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA FORTALECIMIENTO DEL SECTOR. CREACION.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 0157-D-2016

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 2 Fecha: 02/03/2016

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y MITIGACION DE EMERGENCIAS Y DESASTRES AGROPECUARIOS - LEY 26509 - MODIFICACION DEL ARTICULO 24, SOBRE PRINCIPIO DE EQUIDAD Y PRIORIDAD PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 0747-D-2016

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 13 Fecha: 17/03/2016

PROGRAMA NACIONAL DE PRESERVACION DE UNIDADES PRODUCTIVAS RURALES FAMILIARES. CREACION.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 1646-S-2016

Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 81 Fecha: 13/05/2016

CREACION DEL REGIMEN DE CONTRATACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO Y PROMOCION DE LA AGRICULTURA FAMILIAR.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 1789-S-2016

Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 88 Fecha: 24/05/2016

ESTABLECIMIENTO DE UNA TARIFA DIFERENCIADA DE ENERGIA ELECTRICA PARA EL SECTOR DE LA AGRICULTURA FAMILIAR.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 5489-D-2016

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 113 Fecha: 25/08/2016

REGIMEN PREVISIONAL PARA EL AGRICULTOR Y LA  
AGRICULTURA FAMILIAR.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 6224-D-2016  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 126 Fecha: 14/09/2016

«FONDO FIDUCIARIO PUBLICO DE CREDITO PARA LA  
AGRICULTURA FAMILIAR - CREPAF -». CREACION.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 8258-D-2016  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 175 Fecha: 23/11/2016

REGIMEN DE PROMOCION DE COMPRE A LA AGRICULTURA  
FAMILIAR.

PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 0147-D-2017  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 2 Fecha: 03/03/2017

PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES FAMILIARES: REGIMEN  
PREJUBILATORIO (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 6333-D-14).

**Anexo II. Proyectos presentados en el Congreso Nacional en  
relación a la modificación y/o reglamentación de la Ley de  
Agricultura Familiar. Enero de 2015 a Noviembre de 2017.**

COMUNICACION

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 2691-S-2015  
Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 134 Fecha: 24/08/2015

SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO NACIONAL LA  
REGLAMENTACION DE LA LEY 27118 (AGRICULTURA FAMILIAR E  
INDIGENA).

PROYECTO DE DECLARACIÓN

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 3394-D-2016  
Publicado en: Trámite Parlamentario N° 68 Fecha: 07/06/2016

SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LA REGLAMEN-  
TACIÓN DE LA LEY 27118 SOBRE REPARACION HISTORICA DE LA  
AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA CONSTRUCCION DE UNA NUEVA  
RURALIDAD EN LA ARGENTINA.

## COMUNICACION

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 2830-S-2017

Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 137 Fecha: 02/08/2017

SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LAS MEDIDAS TENDIENTES A LA REGLAMENTACION DE LA LEY 27118 - REPARACION HISTORICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR -.

### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Senado Expediente Senado: 3712-S-2016

Publicado en: Diario de Asuntos Entrados N° 186 Fecha: 22/09/2016

PRORROGAR LA VIGENCIA DEL ARTICULO 19 DE LA LEY 27118 - AGRICULTURA FAMILIAR E INDIGENA- HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019.

### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 5549-D-2017

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 148 Fecha: 17/10/2017

PRORROGASE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 LA VIGENCIA DEL ARTICULO 19 DE LA LEY 27118, SOBRE SUSPENSION DE DESALOJOS A AGRICULTORES FAMILIARES.

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 5609-D-2017

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 151 Fecha: 20/10/2017

SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LA REGLAMENTACION DE LA LEY 27118, DE REPARACION HISTORICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA CONSTRUCCION DE UNA NUEVA RURALIDAD EN LA ARGENTINA.

### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 5608-D-2017

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 151 Fecha: 20/10/2017

PRORROGASE HASTA EL 20 DE ENERO DE 2020 LA VIGENCIA DEL ARTICULO 19 DE LA LEY 27118, SOBRE SUSPENSION DE DESALOJOS A AGRICULTORES FAMILIARES.

### PROYECTO DE LEY

Iniciado en: Diputados Expediente Diputados: 5826-D-2017

Publicado en: Trámite Parlamentario N° 160 Fecha: 03/11/2017

PRORROGAR HASTA EL MES DE ENERO DE 2021 LA VIGENCIA DEL ARTICULO 19 DE LA LEY 27118, SOBRE SUSPENSION DE DESALOJOS A AGRICULTORES FAMILIARES.

# **3. Implementación de la Ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, su impacto preliminar en el consumo y en las empresas**

**Nicolás Cobo**

**María Angélica Fellenberg**

**Francisca Silva**

## **3.1 Introducción**

La obesidad ha dejado de ser un problema solo de países ricos. Un 58% de los habitantes de Latinoamérica y el Caribe tienen exceso de peso, lo que equivale a 360 millones de personas (FAO 2017). La obesidad puede reducir la esperanza de vida de una persona y producir enfermedades no transmisibles en la niñez y en la adultez. Además, genera altos costos sociales y económicos al Estado, la familia y al individuo. Por ello, la formulación y la implementación de políticas públicas para el control y reducción del sobrepeso y la obesidad representan un reto para esta región.

Chile presenta la tasa más elevada de sobrepeso y obesidad entre los países de Sudamérica y la tercera de Latinoamérica y el Caribe (FAO 2017). Un 74% (FAO 2017) de la población chilena sufre esta condición, lo que la hace el principal problema de salud pública del país. Este problema es aún más grave en la población con menos años de educación y perteneciente a los quintiles de ingreso bajos y medios, y se inicia precozmente en la infancia, observándose que los escolares de primer año de educación básica obesos pasaron de ser el 7,5% en 1987 al 24,6% en 2016. Se estima que, de no haber cambios, los gastos en atención de la salud ocasionados por la obesidad en el país crecerán de 0,5% del PIB en 2016 a 1,6% en 2030.

Todo ello ha llevado al sector público a considerar y poner en práctica una serie de políticas, planes y programas para disminuir el sobrepeso y la obesidad, que culminaron en la entrada en vigencia de la Ley 20.606 sobre la composición de los alimentos y su publicidad (“Ley de Etiquetado”) (Ley 20606 2012). Esta ley busca disminuir el consumo de alimentos con altos contenidos en calorías, grasas saturadas, azúcares y sodio, mediante la utilización de un etiquetado frontal que indica al consumidor que el alimento tiene un contenido “Alto en” estos nutrientes. Además, la Ley incluye la prohibición de venta de productos “altos en” en las escuelas y la prohibición de publicidad de estos productos dirigida a menores de 14 años.

Este estudio persigue entregar luces respecto a si la Ley de Etiquetado chilena, como herramienta de política pública, es eficaz en la lucha contra la obesidad y el sobrepeso infantil, y generar lecciones para otros países de la región respecto a su implementación.

Para ello, se realiza una caracterización y un análisis crítico temprano de la Ley de Etiquetado chilena, como política pública destinada a combatir el sobrepeso y la obesidad. Se presentan los efectos generados en su etapa inicial de implementación y las lecciones aprendidas de esta.

Este documento se organiza de la siguiente forma. En la siguiente sección se presenta una revisión de la utilización y resultados de políticas públicas de etiquetado y medidas asociadas a nivel internacional. Además, se presentan normativas similares en la región y la normativa chilena en particular. Luego, se analiza la implementación de esta ley, utilizando las evaluaciones disponibles hasta este momento, respecto a las percepciones y las actitudes de los consumidores frente a la nueva regulación, modificaciones tecnológicas realizadas por la industria de alimentos para disminuir los nutrientes críticos (reformulación) y efectos en escuelas. Por último, se realizan propuestas ante estos efectos preliminares y los desafíos identificados de implementación de la normativa, que permitan reforzar su eficacia y fortalecer su efecto.

## **3.2 Políticas públicas en el área de alimentación saludable**

El sobrepeso y la obesidad son determinados por múltiples factores, por lo que las intervenciones que se puedan realizar para frenar su aumento o reducirla son diversas, de acuerdo con la promoción de la actividad física y la educación alimentaria en una escuela, hasta incentivos económicos que afectan a toda la población. La Ley de Etiquetado chilena incorpora tres tipos de intervenciones: en primer lugar, etiquetado de alimentos “altos en” ciertos nutrientes críticos, en segundo lugar restricciones a la publicidad de dichos alimentos, y finalmente, la restricción al acceso de alimentos “altos en” en las escuelas. En esta sección se presenta una revisión de la utilización y resultados estos tres tipos de intervenciones a nivel internacional.

### **3.2.1 Etiquetado Nutricional**

El etiquetado nutricional busca orientar a los consumidores hacia los productos que contribuyen a una dieta saludable, entregándoles información que les permita tomar mejores decisiones de consumo. Ello ocurre ya que esta política pública tiene consistencia cultural, genera mayor aceptación y facilita las opciones personales (Gostin 2007).

El etiquetado de alimentos envasados se presenta en diferentes formatos (figura N°1 para algunos ejemplos), entre ellos están: (i) del tipo semáforos o *tra-*

ffic light labeling (TLL), (ii) cantidades diarias orientativas o *Guideline Daily Amounts* (GDA), (iii) y otros tipos de símbolos en el frente del envase o *front-of-pack labeling system* (FOP) (Borgmeier y Westenhoefer 2009).

**Tabla 3-1. Ejemplos de tipos de etiquetados**

<p>ALTO en AZÚCAR</p> <p>MEDIO en GRASA</p> <p>BAJO en SAL</p> <p>Ejemplo de semáforo utilizado en Ecuador(1)</p>	<p>Este envase contiene::</p> <table border="1"> <tr> <td>Grasa Saturada 450 Cal 245%</td> <td>Otras grasas 490 Cal 123%</td> <td>Azúcares totales 490 Cal 85%</td> <td>Sodio 1,700 mg 85%</td> <td>Energía por envase 1,741 Cal</td> <td>Energía por porción 128 Cal 13 Porciones por envase</td> </tr> </table> <p>% de los nutrimentos</p> <p>Ejemplo de cantidades diarias orientativas utilizado en México(1)</p>	Grasa Saturada 450 Cal 245%	Otras grasas 490 Cal 123%	Azúcares totales 490 Cal 85%	Sodio 1,700 mg 85%	Energía por envase 1,741 Cal	Energía por porción 128 Cal 13 Porciones por envase
Grasa Saturada 450 Cal 245%	Otras grasas 490 Cal 123%	Azúcares totales 490 Cal 85%	Sodio 1,700 mg 85%	Energía por envase 1,741 Cal	Energía por porción 128 Cal 13 Porciones por envase		
<p>ALTO EN AZÚCARES</p> <p>ALTO EN GRASAS SATURADAS</p> <p>ALTO EN SODIO</p> <p>ALTO EN CALORÍAS</p> <p>Ejemplo de etiquetado FOP-Disco Pare, utilizado en Chile (3)</p>	<p>Ejemplo de etiquetado FOP-Cerrojo (4)</p>	<p>Ejemplo de etiquetado FOP-Marca de Verificación (5)</p>					

Fuente: (1) Díaz *et al.*, 2017; (2) [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/10\\_Mexico\\_s.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/10_Mexico_s.pdf); (3) <http://web.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>; (4) <http://www.foodobserver.dk/idn4174.asp>; (5) <http://www.eufic.org/page/en/page/energy-health-logos/>

A nivel mundial, los países han seguido distintas formas de implementar sus sistemas de etiquetado, en algunos de ellos los sistemas son voluntarios y en otros obligatorios. Por ejemplo, en 2013, la *Food Standards Agency* en Reino Unido implementó sistemas voluntarios de semáforo en el frente del envase, el cual tenía etiquetas de color rojo, amarillo y verde. Cada color corresponde a un nivel alto, medio o bajo en relación a algunos componentes alimenticios como azúcares y grasas. Por otro lado, los países nórdicos utilizan formatos como el cerrojo (Suecia, Noruega y Dinamarca) y el símbolo del corazón (Finlandia) (Capacci, y otros 2012).

Otros países que tienen sistemas de etiquetado voluntario son Estados Unidos de América, y desde 2013, Australia y Nueva Zelanda cuentan un nuevo sistema basado en un ranking de estrellas de salud en base voluntaria (Zhang *et al.* 2014). Tailandia estableció en 2011 un sistema voluntario para la mayor parte de los alimentos y otro obligatorio para *snacks* (papas fritas, palomitas, galletas y obleas), ambos del tipo GDA (Zhang *et al.*, 2014).

En América Latina, cuatro países de la región han establecido un sistema obligatorio de etiquetado: Ecuador, México, Perú y Chile. Ecuador se convirtió

en el primer país de América Latina (2014) en adoptar el sistema de semáforo en sus productos alimenticios, y así comunicar a los consumidores acerca de la cantidad de grasas, azúcar y sal presentes en los alimentos. En los estudios de evaluación al año de implementación realizados por Díaz *et al.*, (2017), se indica que:

El principal hallazgo fue que el sistema gráfico ‘semáforo’ era ampliamente reconocido y comprendido por parte de los consumidores, quienes consideraban que brinda información útil e importante. Al comparar el sistema gráfico con una etiqueta alternativa de valor diario recomendado (VDR) o GDA (por sus siglas en inglés), los entrevistados consideraron a esta última menos comprensible que el sistema gráfico”. En el mismo estudio se indicó que también se observó que los consumidores utilizaron diferentes estrategias de adaptación o compensación, entre las cuales se destacan: dejar de consumir productos con etiquetado que indica contenido “alto”; aumentar el consumo de productos con edulcorantes artificiales; optar por productos con etiquetado que indica contenido “medio” y “bajo”, y consumir en menor cantidad o frecuencia los productos con contenido “alto”.

En junio de 2016, entró en plena vigencia en México un sistema GDA obligatorio en todos los productos industrializados. Además, se estableció un distintivo voluntario para indicar si un producto es más saludable que otro de acuerdo a criterios establecidos. Sin embargo, este etiquetado nutricional ha sido criticado por tener un formato difícil de entender y comprender por la población (Calvillo, Espinosa y Macari 2015), incluso es difícil de entender por estudiantes de nutrición (Villanueva, Quintero y González 2016).

En el caso de Chile, para favorecer la selección informada de alimentos, se optó por un sistema de etiquetado obligatorio que indica la presencia de altos niveles de nutrientes críticos rotulando en la cara principal de la etiqueta de los productos un símbolo octogonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “Alto en” seguido de “grasas saturadas”, “sodio”, “azúcares” y “calorías” en uno o más símbolos independientes, según corresponda. El octágono tendría mejor desempeño en visibilidad, comprensión, y cambio en la conducta de decisión de consumo (Mandle, y otros 2015). Según Scrinis (2017), en términos de regulaciones en el etiquetado, la ley chilena es más exigente, debido a que los hexágonos negros son una señal clara y contundente respecto de nutrientes definidos como críticos para la salud, entregando al consumidor un mensaje inequívoco, a diferencia de otros tipos de señales como los semáforos, donde pueden dar un mensaje más ambiguo.

Perú cuenta desde mayo de 2013 con una nueva Ley de Alimentación Saludable, que establece un etiquetado frontal para informar al consumidor si los alimentos superan ciertos niveles críticos de nutrientes, así como un marco regulatorio para la publicidad. Sin embargo, la implementación de los signos de advertencia en los empaques debe ocurrir a partir de 6 meses de aprobado el Manual de Advertencias Publicitarias, plazo que se cumplirá en Febrero de 2018.

Respecto a los efectos que generan los sistemas de etiquetados, los estudios se han centrado en medir su eficacia en relación a la comprensión que logran las personas sobre la información que se les entrega, y luego, si esta información genera cambios de consumo, lo que llevaría indirectamente a una disminución del sobrepeso y la obesidad.

Turner y otros (2014) afirman que los consumidores no siempre entienden adecuadamente la información nutricional de los etiquetados al momento de realizar sus compras, ya que factores como la motivación o habilidades cognitivas influyen también en su comprensión. Los estudios que miden la comprensión que logran las personas sobre la información que el etiquetado entrega, concluyen que el tipo de etiquetado es un factor relevante. Por ejemplo, un estudio realizado por Watson y otros (2014) en Australia, demostró que existe una relación significativa en cuanto al tipo de etiquetado y la elección de alimentos. En este sentido, las etiquetas tipo semáforo tienen un efecto mayor sobre el consumidor a la hora de elegir un producto saludable, por sobre otros tipos de etiquetas FOP, como el etiquetado de estrellas. Otro estudio similar, realizado por Kelly y otros (2009) en Australia, muestra que el 81% de la población total estudiada, puede identificar productos saludables cuando se cuenta con un etiquetado de tipo semáforo, porcentaje que está por sobre los de otros tipos de etiquetado FOP analizados en este estudio, como el etiquetado de ingesta dietética coloreada (64%). El estudio de Borgmeier y Westenhoefer (2009), con datos de la *UK Food Standard Agency*, muestra que el etiquetado con GDA coloreados es más aceptado y mejor comprendido por los consumidores y les permite diferenciar entre distintos tipos de alimentos. Por otra parte, los estudios muestran que dentro del etiquetado, la información de calorías es una de las más comúnmente requeridas por los consumidores (Downey y Still 2012).

La percepción que tienen los consumidores respecto a su capacidad para seleccionar los productos más saludables puede ser mayor a la efectiva. En un estudio realizado en México, el 57% de los encuestados declaró entender la información nutricional, cuando en la realidad solo un 1,2% interpretó adecuadamente la información (Mandle, y otros 2015). Este tipo de estudios demuestra la importancia de revisar las regulaciones nacionales con respecto al etiquetado, de forma que este sea comprensible por los consumidores. Autores como Barquera y otros (2013) han criticado el uso de etiquetados del tipo Cantidades Diarias Orientativas (GDA), señalando que la información contenida en las etiquetas es confusa y mal orientadora y “existe una clara necesidad de un sistema de etiquetado que promueva mejores opciones nutricionales para la población”.

Algunos estudios citados por Mandle y otros (2015) señalan que existe mucha diversidad en la influencia efectiva en la decisión: en Corea, un 65,8% afirma que algunas veces o siempre considera el etiquetado, 80,8% en Nigeria y 17% en México, y respecto a la influencia en la compra de un producto por primera vez, el efecto del etiquetado oscila entre un 11% (India) a un 70% (Sudáfrica), lo

que confirma la necesidad de realizar estudios específicos antes de implementar políticas de etiquetado. Lo interesante es que existe una presunción respecto de la propia actitud de los comportamientos y cambios de conducta frente a la información de las etiquetas que parece ser preliminarmente muy positiva, ya que en Australia y Nueva Zelanda un 84% afirma poner atención a la información, 87% apoya el uso de semáforos y 88% de los encuestados afirma que utilizará esta información al realizar sus decisiones de consumo de alimentación (Pollard y Moore 2013).

Según Mandle y otros (2015), los principales motivos por los que los consumidores no utilizan el etiquetado son falta de interés, de tiempo y dificultades para entender la información. Otras razones por las cuales la influencia del etiquetado en la decisión de consumo es menor son que los consumidores priorizan otros aspectos como precio, sabor, apariencia, marca y familiaridad.

Los resultados del meta-análisis realizado por Cecchini y Warin (2015) indican que el etiquetado de alimentos aumenta el número de personas que eligen una opción más saludable en alrededor de un 17,95%. Las tres categorías de etiquetado incluidos en el análisis presentaron efectos estadísticamente significativos. El sistema de semáforo fue el sistema de etiquetado más eficaz, aumentando el número de personas que eligen una opción más saludable en 29,36%. Las categorías GDA y otro tipo de etiquetas incrementaron un 11,85% y 14,69% respectivamente el número de personas que elegían una opción saludable. En cuanto a la eficacia de los sistema de etiquetado de alimentos en la modificación de la ingesta calórica, en promedio se espera que disminuya en alrededor de 3,59%, sin embargo este resultado no fue estadísticamente significativo.

La revisión sistemática de Kizko y otros (2014) en cambio, no encuentra resultados positivos, afirmando que las etiquetas calóricas no tienen los efectos deseados de modificar las decisiones de consumo. También este es el caso de Sacks y otros (2011), quienes concluyen que la evidencia respecto de la efectividad del etiquetado en productos no es significativa, ya que en su estudio realizado en Australia, sólo encuentran una débil evidencia de que mediante etiquetados de semáforo sea posible influir en las conductas de los consumidores.

Es destacable el alto nivel de aceptación que el etiquetado nutricional tiene en la población. En Australia y Nueva Zelanda, Pollard y Moore (2013), reportan que un 97,1% de los encuestados consideró que desea que el gobierno ejerza control sobre la información del etiquetado, un 88% afirmó que utilizará esta información al realizar sus decisiones de consumo de alimentación y un 84,1% indicó que el control o regulación del gobierno sobre la publicidad de alimentos es considerado como bastante importante o muy importante. En Reino Unido, un estudio realizado por Beeken y Wardle (2013), indica que más que la aplicación de restricciones, existe un apoyo mayoritario a las medidas regulatorias adicionales como etiquetado del menú (66%) y restricciones de publicidad (57%). Sin embargo, los propios encuestados indican que sus conductas y la falta de volun-

tad, serían la causa principal de no consumir alimentos más saludables. En efecto, el 57% estima que los problemas de sobrepeso se deben a la falta de voluntad y la abundancia de comida poco saludable.

La implementación de un sistema de etiquetado nutricional puede entregar información que permita tomar mejores decisiones de consumo a la población. Aunque existe una buena predisposición de los consumidores frente a las medidas que mejoran la información disponible, los estudios revisados nos advierten que su eficacia es variable respecto a cambios en las decisiones de consumo.

Un desafío cuando se implementa una medida de este tipo es la reacción de la industria, que desconfía de los efectos y de la eficacia de estas medidas. Diversos artículos mencionan una fuerte oposición, por ejemplo, de la industria alimentaria europea contra las regulaciones de etiquetado en base a semáforos (Swinburn y Wood 2013).

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el etiquetado puede también tener un efecto positivo sobre la industria de alimentos. Es así como el etiquetado de grasas trans en Estados Unidos de América motivó a la industria a disminuir los niveles de estas grasas mediante reformulación, y empezó a ofrecer a la población alimentos más saludables. Para este propósito, las etiquetas deben ser visibles y comprensibles, y los nutrientes deben ser presentados de manera que estimulen la reformulación y la preocupación de los grupos objetivos (Hawkes, y otros 2015).

### **3.2.2 Restricciones a la publicidad**

Para estimular la venta de alimentos a niños y adolescentes, y fomentar su conocimiento de marca, se utiliza una amplia variedad de canales de comercialización, entre ellos la publicidad televisiva, mercadeo en la escuela, en internet, juguetes y productos con logotipos de marcas, entre otros. Los niños son receptivos y sensibles a la publicidad, por ejemplo, Alwan (2011) afirma que existe una clara evidencia que vincula la publicidad televisiva de alimentos con el conocimiento, las preferencias, las solicitudes de compra y los patrones de consumo de los niños.

Debido a la influencia que tiene la publicidad en el consumo, el mercadeo de alimentos poco saludables contribuiría a formar un entorno que promueve la obesidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que los mensajes publicitarios que fomentan dietas poco saludables o inactividad física deben ser desincentivados (Caraher, Landon y Dalmeny 2005). Existen diversas razones que justifican que el Estado regule la publicidad en el ámbito alimentario realizada por los privados. Desde una perspectiva económica, Wilde (2009) menciona tres situaciones en las que se justificaría dicha intervención. Una es el caso en que el privado, al publicitar sus productos, omite información sobre estos, o que engañe respecto a los beneficios del producto (falla de mercado conocida como asimetría de información). La segunda atañe directamente a los niños, debido a

que estos, a diferencia de los adultos, no pueden defender sus intereses con racionalidad y previsión. Esto se demuestra por ejemplo en el estudio de Lioutas y Tzi-mitra (2015), quienes indican que los niños que presentan una habilidad limitada para reconocer el carácter persuasivo de la publicidad evalúan a los alimentos publicitados como sanos y nutritivos, por lo tanto, indican una mayor satisfacción psicológica cuando compran alimentos publicitados y una baja comprensión de la naturaleza persuasiva de la publicidad.

La tercera situación mencionada por Wilde (2009) se refiere a que, como los niños están obligados por ley a permanecer largas horas en el ambiente escolar, sus compras de alimentos a un proveedor monopólico en ese entorno no serían opciones libres (es decir, estarían sujetos a competencia imperfecta).

Los países han seguido distintas formas de regular la publicidad de alimentos que puedan afectar la salud y aumenten la prevalencia de sobrepeso u obesidad, especialmente en niños y jóvenes. Algunos países prohíben la publicidad de alimentos poco saludables, por ejemplo, en Noruega y Suecia prohibieron en los años noventa la publicidad en televisión para niños menores de 12 años (Wilde 2009), argumentando, en el caso de Suecia, que los niños deben tener una “zona libre de publicidad” porque los menores de 12 años no pueden distinguir la publicidad de los programas (Caraher, Landon y Dalmeny 2005). También está prohibida la publicidad para niños en Quebec (Canadá) desde 1980. En Austria, la parte flamenca de Bélgica y Luxemburgo prohíben publicidad antes, durante y después de programas para niños (Caraher, Landon y Dalmeny 2005). En el Reino Unido se prohibió la publicidad de productos altos en grasa, azúcar y sal, en programas de televisión para niños menores de 16 años (Wilde 2009). En el caso de Chile, la ley 20.606 prohíbe la publicidad de alimentos “altos en” dirigida a menores de 14 años. Además, estos alimentos no pueden entregarse gratuitamente a los menores de 14 años, ni utilizar ganchos comerciales dirigidos a estos, tales como juguetes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares. En Perú también la Ley de Alimentación Saludable prohíbe la publicidad dirigida a niños en los empaques, redes y medios, y no permite que los alimentos procesados contengan algún tipo de incentivo, tales como regalos, premios, personajes o falsos atributos. En el caso de México, se ha restringido la publicidad en televisión de alimentos que no cumplan con ciertos criterios nutrimentales, durante los horarios de público infantil (14:00 a 19:30 durante la semana y de 7:00 a 19:30 horas el fin de semana) (CFPRS 2014).

Otros países regulan la publicidad de alimentos “menos saludables” para limitar su efecto negativo. Irlanda introdujo en el año 2005 un nuevo código legal que incluye, entre otras medidas, no usar celebridades, estrellas deportivas o dibujos animados para promover comidas o bebestibles (Caraher, Landon y Dalmeny 2005). En Francia, desde 2007, los mensajes publicitarios de alimentos altos en azúcar o grasa deben ir acompañados de una advertencia nutricio-

nal, a menos que se pague una multa de un 1,5% de impuesto para financiar la promoción en salud (Wilde 2009, Caraher, Landon y Dalmeny 2005).

Un tercer grupo de países ha seguido un camino diferente, permitiendo que la industria se autorregule. Esto debido a que el potencial efecto sobre la libertad de expresión es a menudo un freno a las intervenciones para regular la publicidad, en especial en los Estados Unidos de América (Bogart 2013).

Si bien se ha demostrado que la publicidad provoca una fuerte influencia en la conducta alimentaria y preferencias de los niños, al revisar la evidencia respecto al efecto de la publicidad en los niveles de obesidad infantil las opiniones de los expertos resultan divididas. En el Reino Unido, el estudio de Hastings *et al.* (2003) concluyó que no existe suficiente evidencia que vincule la publicidad con el incremento de la obesidad. Otros autores, como Kopelman y otros (2007) señalan que no se han detectado correlaciones entre el aumento de publicidad dirigida a los niños de comida altas en grasa, sal o azúcar, con el aumento de la prevalencia de la obesidad de estos.

En cambio, estudios más recientes si encuentran efectos, tanto en reducir el consumo de alimentos poco saludables como en reducir el sobrepeso y la obesidad. Por ejemplo, en el estudio realizado por Kelly y otros (2016) se demuestra que hay una asociación positiva entre la cantidad de comerciales publicitarios y la ingesta de comida poco saludable de niños australianos de edades entre 10 y 16 años. Por su parte, Lioutas y Tzimitra (2015) indican que en el caso de niños que siguen un estilo de vida no saludable, la dimensión de entretenimiento de la publicidad afecta la frecuencia de comida no saludable.

En la misma línea, Kristensen y otros (2014) utilizan un modelo de microsimulación para examinar cómo tres políticas federales (actividad física, impuesto en bebidas azucaradas y prohibición de la publicidad en niños entre 6-12 años) afectan los comportamientos relacionados con obesidad (actividad física y dieta), IMC y prevalencia de la obesidad. Sus resultados indican que la prohibición de la publicidad en televisión de comida rápida dirigida a niños, podría reducir la obesidad en niños y adolescentes en cerca de un 1% en el año 2032 y que el impacto en el comportamiento de los hispanos y los afroamericanos es mayor, debido a que estos ven más televisión y el mercadeo está más dirigido a ellos. Esta política tendría un mayor impacto en el comportamiento que los impuestos y actividad física.

Por otra parte, la publicidad en televisión también puede ser utilizada como forma de promover el consumo de alimentos saludables. Según Emery y otros (2007) este es uno de los medios más efectivos de comunicación en salud, por lo que representa un importante y viable componente para cualquier estrategia de salud pública contra la obesidad. Además, los resultados de Kraak y Story (2015) indican que la publicidad usando dibujos animados puede aumentar la ingesta de frutas y vegetales.

En conclusión, aunque aún no hay consenso en la literatura revisada respecto al efecto específico de la publicidad de productos poco saludables en la prevalencia de sobrepeso u obesidad, al menos en el caso de niños y jóvenes su utilización debe ser desincentivada, debido a la influencia que esta tiene en la conducta alimentaria y preferencias de estos. Por ello, muchos países han seguido distintas formas de regular la publicidad de alimentos que puedan afectar la salud.

### **3.2.3 Restricciones al acceso de alimentos “menos saludables”**

El tercer tipo de intervención que incorpora la Ley de Etiquetado chilena es la protección del ambiente alimentario escolar mediante la prohibición de venta de alimentos “altos en” en escuelas (prebásica, básica y media). También en Ecuador se ha prohibido la venta en bares escolares de alimentos y bebidas procesadas que contengan sellos rojos, alimentos procesados y/o preparados con cafeína, edulcorantes no calóricos, bebidas energéticas y bebidas procesadas cuyo contenido sea menor al 50% del alimento natural (Díaz, y otros 2017). En la literatura existen algunas experiencias de restricción al acceso de alimentos “menos saludables” en el caso de niños y adolescentes, que se discutirán a continuación.

En Boston (MA), se implementó una política escolar para los colegios secundarios en donde se restringió la venta de bebidas azucaradas en junio de 2004 (Cradock, y otros 2011). El consumo autoreportado de este tipo de bebidas disminuyó desde 1,71 porciones/día en 2004 a 1,38 porciones/día en 2006, siendo un resultado interesante, debido a que a nivel nacional no hubo disminución del consumo de este tipo de bebidas. En el estudio no se reportó si existió algún efecto o disminución del sobrepeso u obesidad de los niños.

En la ciudad de Los Ángeles (CA), el Distrito de Colegios Unificado modificó los estándares nutricionales para bebidas y alimentos en las escuelas en enero y julio de 2004, respectivamente (Bauhoff 2014). En el caso de los bebestibles, se impusieron restricciones como sólo permitir leche descremada, jugos con al menos un 50% de fruta y se disminuyó el tamaño de las porciones de bebestibles con electrolitos. En los alimentos se restringió la cantidad de calorías provenientes de grasas, se restringió el azúcar añadido y se disminuyeron las porciones permitidas de los “snacks”, platos y productos horneados. Los rectores de los colegios de Los Ángeles reportaron que disminuyó la venta de gaseosas, “snacks” salados, entre otros ítems alimenticios, mientras que en otros distritos como San Diego (sin intervención), se mantuvo alta la venta de estos productos. Esta política restrictiva pareció ser inefectiva desde el punto de vista de disminuir el Índice de Masa Corporal (IMC) dentro de los 8 a 15 meses post política, sin embargo, disminuyó el consumo de gaseosas y productos fritos autorreportados. Lo anterior coincide con lo reportado por Coleman y otros (2012), quienes evaluaron el efecto de remover “alimentos no saludable” de los colegios. Ellos determinaron que en los colegios intervenidos disminuyó

el consumo de estos productos, pero eso no fue reflejado en la disminución del peso o IMC. En el mismo sentido, en la revisión sistemática realizada por Williams y otros (2013) se indica que las políticas orientadas a remover alimentos bajos en nutrientes, altos en energía, leches enteras y papas fritas de los casinos escolares, asegurando la provisión de frutas y verduras, resultan en una disminución pequeña o no significativa del IMC.

Lo anterior sugeriría que si bien, se produce una disminución del consumo de alimentos menos saludables al interior de los colegios, habría un efecto de sustitución y podría haber un mayor consumo de estos alimentos fuera del colegio. Este fue el caso del estudio realizado por Cullen y otros (2006), quienes evaluaron el efecto de restringir la entrega de postres y papas fritas en los “snacks bars” en colegios de Houston (TX), observándose que esto generaba un aumento en la venta de productos ultraprocesados por parte de las máquinas expendedoras de autoservicio. Por su parte, Fisher y Birch (1999) indicaron que el efecto de quitar los “snacks” o productos procesados y ultraprocesados de los casinos escolares podría acrecentar el deseo de los estudiantes de querer consumirlos, ya que el producto prohibido se ve como más apetitoso y deseable, lo que compensarían comprándolos fuera del ambiente escolar.

Los resultados de los estudios revisados indican que la restricción de alimentos menos saludables a niños reduce el consumo de estos en aquellos ambientes donde se realiza la intervención (por ejemplo, en las escuelas). Sin embargo, en muchos de ellos se reporta que dicha reducción no lleva a mejoras en el índice de masa corporal, debido a que el consumo de alimentos menos saludables aumentaría en los ambientes no restringidos.

Por ello, al implementar este tipo de políticas se debe abordar el problema de la sustitución. Una forma es comprometer tanto a los interesados como a su ambiente con la intervención. Tal es el caso de la propuesta “Healthy ONES”, focalizada en la participación de los beneficiarios, orientada en cambiar políticas organizacionales y prácticas de los servicios de nutrición, equipo de los colegios, profesores, padres y estudiantes para mejorar el ambiente nutricional escolar (Coleman, y otros 2012).

### **3.3 Análisis de las evaluaciones realizadas hasta este momento de la implementación de la Ley 20.606**

Esta sección presenta la implementación de la Ley 20.606 respecto a 3 aspectos: los cambios en las percepciones y actitudes que ha generado en los consumidores desde que entró en vigor, los efectos y respuestas que ha generado en la industria productora de alimentos, y por último, el efecto observado en un grupo particular en que se enfoca la ley, los niños que asisten al sistema escolar.

### 3.3.1 Percepciones y actitudes de los consumidores sobre la nueva regulación

Tanto el sector público como el sector privado han realizado diversos estudios respecto a los cambios generados por la Ley de Etiquetado sobre las percepciones de los consumidores. Entre ellos, a 6 meses del inicio de implementación de la Ley de Etiquetado, el estudio Chile 3D (GFK Adimark) realizado a 4.800 personas<sup>36</sup>, indicó que el 87% de las personas habían visto, escuchado o leído respecto de los sellos negros, sin embargo, sólo el 37% de las personas han modificado su elección de alimentos a causa de los sellos.

Por su parte, en el primer balance sobre la Ley de Etiquetado que realizó MINSAL con la colaboración del Instituto de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile en diciembre de 2016, quedó en evidencia que de los 1.067 habitantes encuestados<sup>37</sup>, el 92,9% reconoce los sellos. Sin embargo, un 56,2% de las personas encuestadas no compara los sellos que contienen los envases de los alimentos al comprar. Dicho comportamiento es significativamente mayor en los rangos etarios menores (18 a 29 años), es decir, son los más jóvenes quienes menos utilizan esta información a la hora de comprar. En el caso de los niños, el estudio Kids3D (GFK Adimark) muestra que al consultarles sólo a niños de entre 8 y 14 años, el 74% respondió que no ha dejado de consumir productos porque tengan sellos.

No obstante el bajo el porcentaje de personas que indica haber modificado su consumo frente a la Ley de Etiquetado, en Chile existe una buena predisposición de los consumidores frente a las medidas que mejoran la información disponible. El estudio del MINSAL antes mencionado indica que el 92,4% evalúa bien o muy bien la obligación de etiquetar con sellos los alimentos “altos en” azúcar, grasas saturadas, sodio y calorías y un 91,2% evalúa bien o muy bien la prohibición de venta de alimentos “altos en” los colegios. La prohibición de publicidad dirigida a niños de alimentos “altos en” es evaluada bien o muy bien por un 74,5% de los encuestados.

### 3.3.2 Efectos y respuestas de la industria

Durante la implementación de la Ley, la rentabilidad de la industria alimentaria se ha visto afectada, tanto por los efectos de esta en reducir la demanda, como por los aumentos en los costos que ha implicado. En el primer caso, la Ley ha generado una disminución de las ventas de algunas de las categorías de productos afectadas, por ejemplo, las ventas de chocolates se redujeron en 8%, según Euro-monitor, desde la vigencia de la ley (Orellana 2017). El aumento en los costos se genera por las adaptaciones que han debido realizar las empresas, por ejemplo, la empresa Carozzi afirma que el nuevo etiquetado aumenta en un 10% sus costos de venta (Mazzucco 2016).

36 De las 39 comunas más pobladas del país, hombres y mujeres mayores de 15 años de niveles socioeconómicos ABC!, C2, C3 y D.

37 Hombres y mujeres mayores de 18 años, residentes en 34 comunas del Gran Santiago

Antes del inicio de la Ley (años 2015 y 2016) se recolectó información de más de 12 000 bebidas y alimentos envasados. El análisis arrojó que en el primer año de implementación de la Ley, de no haber reformulación, un 63% de los productos estudiados llevarían un logo de advertencia, mientras que este número subiría a 83% usando los límites más estrictos estipulados para el tercer año de aplicación (Minsalud 2017).

Para evitar la reducción en la demanda, producto de la nueva normativa, la industria se ha adaptado reformulando sus productos, con el objeto de ajustar sus características nutricionales a las exigencias de la Ley y así reducir el número de sellos que tiene el producto y/o poder realizar publicidad sobre este. Un estudio realizado por la SOFOFA<sup>38</sup> en diciembre del 2016 indica que para una muestra de 5 434 productos afectos al etiquetado, 961 de ellos (el 18%) ha sido reformulado, en donde destaca la categoría “Cecinas y Hamburguesas”, con 581 productos reformulados de un total de 1 216 (48%), y productos lácteos, con 76 productos reformulados de un total de 117 (65%).

Este es el caso de la “cajita feliz” de Mc Donalds, donde la SEREMI Metropolitana prohibió la entrega de ganchos comerciales asociados al producto, al superar este los límites establecidos por el Ministerio. Tras ello la empresa reformuló su producto, y dado que las muestras tomadas por la SEREMI Metropolitana indicaron que el producto reformulado respetaba los límites, se levantó la prohibición de su venta asociada a publicidad dirigida a menores de 14 años (Minsalud 2017).

Varias de las compañías de alimentos más reconocidas han optado por ajustar unilateralmente sus productos, rebajando los contenidos “Altos en” que suponen la exigencia del rótulo negro, entre estas están Coca Cola, que ha reformulado 32 de sus 75 productos en 18 meses (Diario Financiero 2017) destacando Fanta y Sprite, a los que se le rebajaron el contenido de azúcar un 60% y un 50% respectivamente (Diario Financiero 2017), y Nutresa (Cárdenas 2017) que han reconocido públicamente el proceso de ajuste unilateral.

Avanzar en las modificaciones tecnológicas para disminuir los nutrientes críticos resultará cada vez más difícil a la industria de alimentos. La SOFOFA reportó que un 38% de los SKU de la industria cuentan con “Disco Pare” a junio de 2016. Con los nuevos límites que regirán el año 2019<sup>39</sup>, 3 296 (61% de los productos afectos a etiquetado) tendrán “Discos Pare”.

En forma paralela, la industria ha buscado proteger sus intereses mediante campañas publicitarias y procesos en el sistema judicial. A 6 meses de la entrada en vigencia de la Ley de Etiquetado, Alimentos y Bebidas de Chile A.G. (AB Chile)

---

38 Sociedad de Fomento Fabril, federación gremial, sin fines de lucro, que reúne a empresas y gremios vinculados al sector industrial chileno.

39 En artículos transitorios del Decreto 13, que modifica el Reglamento Sanitario de los Alimentos para la implementación de la Ley 20.606, se estableció que la implementación se haría en forma gradual, considerando un período de dos años para la primera etapa (junio 2016 a junio 2018), un año para la segunda (junio 2018 a junio 2019), luego de la cual se aplican los límites definitivos.

realizó una campaña audiovisual<sup>40</sup> protagonizada por diversas personalidades nacionales, que cuestionaba la norma de etiquetado de alimentos, pidiendo una evaluación y modificación de la misma (Minsalud 2017). Esta afirmaba que “la Ley no está cumpliendo su objetivo”. Se cuestionaba la base de 100 g para determinar los contenidos y que ello no constituye la realidad de la alimentación cotidiana. Además, se afirmaba que estos “límites extraordinariamente estrictos que el MINSAL estableció no permiten a la gente diferenciar entre productos” (Pardo 2016).

Como parte de la fiscalización de la nueva Ley de Etiquetado, que prohíbe la publicidad dirigida a menores de 14 años en todos los alimentos “Alto en”, la SEREMI de Salud ha abierto sumarios sanitarios contra empresas sancionándolas, lo que las ha llevado a defenderse a través del sistema judicial. El principal argumento que estas han utilizado en su apelación, dice relación con la defensa de su derecho de propiedad intelectual sobre su marca comercial. Los juicios de mayor repercusión fueron hasta ahora los siguientes:

En agosto de 2016, la SEREMI de Salud Metropolitana prohibió la comercialización de partidas de cereales de Kelloggs Company, por presentar publicidad dirigida a menores de 14 años en sus envases (Tigre Tony, Sam el Tucán) (SEREMI 2016). Frente a dicha medida, la compañía alimenticia presentó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones que no fue admitido a su trámite, y posteriormente también fue rechazado ante la Corte Suprema. Cabe destacar que Kelloggs eliminó la publicidad dirigida a menores de 14 años de los envases de sus cereales “Alto en” (Minsalud 2017).

Del mismo modo, la SEREMI Metropolitana prohibió la comercialización de cereales de la empresa Nestlé S.A “Alto en” (Chocapic, Zucosos, Estrellitas y Trix), por la presencia de publicidad dirigida a menores de 14 años en envases. La empresa debió retirar sus logos con animales.

Luego, a fines de 2016, la SEREMI de Salud Metropolitana abrió un sumario sanitario contra Evercrisp Snack Productos de Chile S.A. (filial de Pepsico), dictando sentencia en abril de 2017 (SEREMI 2017): En ella resuelve la prohibición de comercialización y expendio de los productos que contravienen las restricciones a la publicidad dirigida a menores de 14 años de alimentos “Alto en”, a saber Cheetos horneados palitos de queso y Gatolate sabor chocolate (MINSAL, 2017). En mayo de 2017 dicha empresa presentó en el 2º Juzgado Civil de Santiago una demanda contra el Fisco de Chile para anular dicha resolución, que le prohíbe usar en los envases de sus productos las figuras decorativas de un chita y un gato, respectivamente. Ello porque, según la acción sumaria interpuesta, “El fallo recurrido afecta el derecho de propiedad en su esencia, toda vez que prohíbe el ejercicio de la facultad natural de una marca comercial, consistente en su aplicación para distinguir productos en el mercado, lo que se traduce en un efecto expropiatorio”. Las figuras, que Pepsico y Evercrisp Chile han usado

---

40 <http://www.hagamoslobien.cl/>

hace varios años para distinguir sus *snacks*, son marcas registradas ante el INAPI y desde la entrada en vigencia de la Ley no se han usado en medios masivos. La compañía acusó a la autoridad de aplicar “una interpretación extensiva e ilegal” de la normativa, pues la marca utilizada en el empaque cumple una función básica: distinguir dicho producto de sus competidores en el mercado “y ese uso no es publicitario”. Sin embargo, para evitar el retiro de ambos productos del mercado, la empresa decidió remover de los envases de sus *snacks* las marcas figurativas cuestionadas (Diario Financiero 2017).

Recientemente (noviembre 2017) se dio a conocer el fallo del recurso de protección presentado por Empresas Carozzi en contra de la SEREMI de Salud, por ordenarse el retiro de productos alimenticios de navidad con niveles “Altos en” nutrientes críticos. Se trataba de ‘piña navideña de chocolate de leche’ y ‘regalitos navideños’ de marca Ambrosoli, lo que fue considerado por la autoridad sanitaria como publicidad dirigida a menores de 14 años, por tanto constitutiva de infracción a la Ley de Etiquetado. El mismo curso de acción se tomó tres días después contra el chocolate de leche Golden Peanuts, Viejitos Pascueros de Chocolate, bastones de caramelo sabor frutilla (Ambrosoli) y viejos pascueros para colgar y chocolate Carezza de Costa. El recurso fue rechazado por la 2ª Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, que estimó que no existió ilegalidad o arbitrariedad respecto del derecho de propiedad y de desarrollar actividades económicas (La Tercera 2017).

Como se observa en los casos anteriormente mencionados, los procesos judiciales se han orientado en evitar las restricciones a la publicidad impuestas por la Ley, sobre todo cuando las restricciones afectan la propiedad industrial registrada (por ejemplo, personajes asociados a marcas específicas). El argumento presentado por las empresas es que la función de imágenes u otros elementos asociados a la marca, sería la distinción del producto frente a los competidores y no un enganche dirigido a los niños. A ello la Autoridad Sanitaria esgrime que la Ley prohíbe la publicidad dirigida a menores de 14 años en todos los alimentos “Alto en”, independiente que dichos elementos atractivos para niños estén o no registrados como marca comercial (Minsalud 2017). La discusión, sin embargo, no ha estado centrada tanto en los objetivos invocados en la normativa, salvo un cambio reciente, en el que la entidad que representa al Estado en estas materias, el Consejo de Defensa del Estado, ha expresado que “[n]o es posible dejar en manos de la regulación de marcas comerciales una política pública de reducción de la obesidad infantil” (Diario Financiero 2017). Por la vía del registro de las marcas, se estaría inhibiendo una regulación de salud.

Un caso con un resultado diferente fue la prohibición de la venta del “Kinder Sorpresa” de Ferrero. Se trata de un chocolate con un juguete en su interior y que se vende en todo el mundo, sin restricciones equivalentes. El fiscalizador consideró el juguete como un enganche para promover el consumo en niños, debiendo salir de la oferta o reformularse. Lo más complejo de este caso, es la imposibilidad de la empresa de ajustar su producto, ya que chocolate y juguete conforman

una unidad inseparable. La empresa dejó en claro que se reservaba las acciones judiciales a nivel nacional e internacional para la defensa de sus intereses y que según afirmaba afectaba su reputación (El América 2016).

Todas las empresas señaladas, independiente de sus reclamos, terminaron acci-  
giendo y eliminando de sus publicidades respectivas los elementos prohibidos o  
bien retirándose del mercado, lo que revela que la normativa ha terminado siendo  
eficaz en su acatamiento, siendo bastante esperable un periodo de ajuste e implemen-  
tación por parte de empresas alimenticias afectadas por los cambios regulatorios.

### 3.3.3 Efectos de la Ley en los colegios

La Ley 20.606 busca específicamente, a través de la prohibición de venta de  
alimentos “Altos en” en establecimientos educacionales, brindar a los estudiantes  
un entorno escolar saludable. El foco de la fiscalización de su correcta implemen-  
tación, llevada a cabo por el MINSAL, ha estado en los kioscos de las escuelas.  
Además, la JUNAEB, organismo de la administración el Estado que provee el  
PAE<sup>41</sup>, consistente en servicios de alimentación (desayunos, almuerzos, once, co-  
laciones y cenas según corresponda) a los estudiantes en condición de vulnerabi-  
lidad de Establecimientos Educacionales Municipales y Particulares Subvencio-  
nados, ha realizado una adecuación de sus bases de licitación a las disposiciones  
establecidas por la Ley 20.606, en el contexto del Programa Contrapeso.

Estas medidas han tenido un amplio apoyo de la población. El estudio del Mi-  
nisterio de Salud (2017) mencionado anteriormente, señala que un 91,2% de los  
adultos encuestados evalúa bien o muy bien la prohibición de venta de alimentos  
“Altos en” en los colegios. A estos (sub muestra de 973 casos) se les preguntaron  
las razones por las que lo consideran positivo, siendo mencionada en un 41,3%  
de los casos “para evitar enfermedades y obesidad infantil”, seguida por “para  
controlar que la alimentación de los niños/as sea saludable” (31,9%). Respecto a  
las razones por las que las personas consideran “mal o muy mal” que se prohíba  
la venta de alimentos “Altos en” en los establecimientos educacionales (94 ca-  
sos), se destaca “prohibir no da resultados (no se respeta, compran afuera, etc.)”  
(41,8%), y “debe haber libertad para elegir lo que uno/a quiera” (22,3%).

A la fecha no existen evaluaciones sobre el efecto de la Ley 20.606 en el con-  
sumo de alimentos con altos contenidos en calorías, grasas saturadas, azúcares y  
sodio por parte de los niños que asisten al sistema escolar, ni tampoco sobre su  
efecto en sobrepeso y obesidad. Si se han realizado algunas mediciones de las  
percepciones de los escolares ante la nueva rotulación, publicidad y prohibición  
de venta de alimentos en las escuelas para este grupo de la población. Por ejem-  
plo, Olivares y otros (2017) aplicaron una encuesta a 812 escolares de 8 a 12  
años, de distinto nivel socioeconómico (NSE) y estado nutricional, para identifi-  
car sus actitudes y percepciones, como base para el diseño e implementación del  
apoyo educativo y publicitario para favorecer la comprensión y cumplimiento de

---

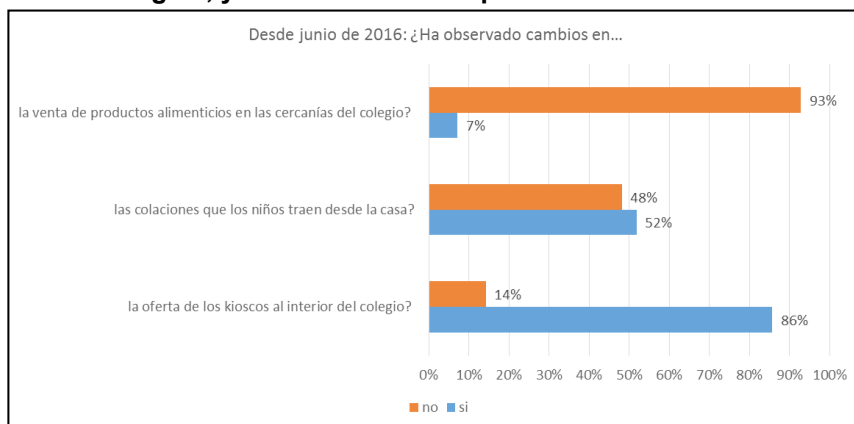
41 PAE, Programa de Alimentación Escolar

la Ley. La mayoría de los escolares de ambos NSE participantes en este estudio señaló que le gustaba ser informado del contenido de los alimentos con las nuevas etiquetas impuestas por la Ley 20.606, sin embargo, solo el 53,4% de los niños de NSE medio-alto y el 48,1% de los de NSE bajo señaló que dejaría de comprar los alimentos con mensajes de advertencia. Estos resultados reflejan una conducta similar a la identificada por los estudios realizados por el Ministerio de Salud (2017) a la población en general, al mantenerse un porcentaje importante de niños (47% de NSE alto y 52% de NSE bajo), que seguirían comprando los alimentos con logo de advertencia de acuerdo a sus preferencias.

En el presente estudio se ha realizado una encuesta exploratoria a un grupo de profesores de educación básica, respecto a sus percepciones sobre los efectos de la implementación de la Ley 20.606. La encuesta fue respondida por 28 profesores de 13 colegios (2 colegios municipales con 9 respuestas, 3 particulares subvencionados con 3 respuestas y 8 privados con 16 respuestas).

La mayoría de los profesores han observado un cambio en la oferta de los kioscos al interior de los colegios (86%) (figura 1). Este resultado muestra que la implementación de la prohibición de venta de alimentos “Altos en” en establecimientos educacionales ha tenido éxito, gran parte de los profesores comenta que los cambios observados consisten en que ya no se vende comida “chatarra” o que los productos que se venden son más saludables. En cambio, no perciben cambios en la venta de alimentos en las cercanías del colegio (93%), aspecto que no está regulado por la Ley. Respecto a las colaciones que los niños traen de la casa, las respuestas resultan divididas. Un 52% opina que traen colaciones más saludables, como fruta, yogurt, frutos secos, leche, mientras que el 48% opina que no ha habido cambios.

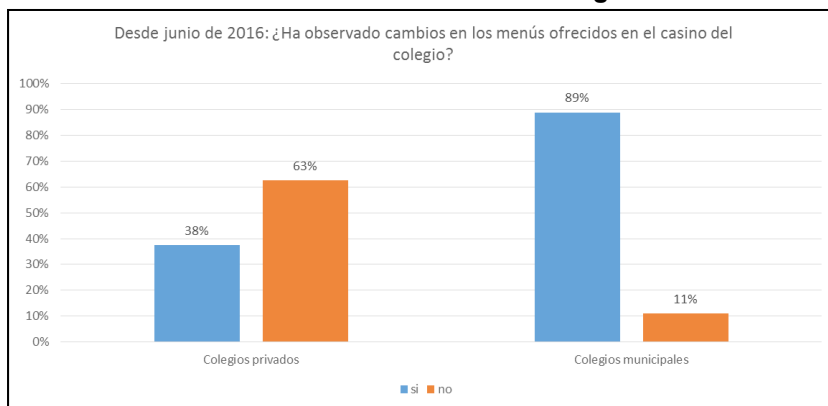
**Gráfica 3-1. Percepción de cambios en la venta de productos alimenticios en las cercanías del colegio y en los kioscos al interior de los colegios, y de las colaciones que los niños traen de la casa.**



Fuente: elaboración propia

Respecto a si se perciben cambios en los menús ofrecidos por el casino del colegio desde la implementación de la nueva ley (figura 2), las respuestas dependen del tipo de colegio: en los colegios municipales (en que muchos de sus alumnos reciben el PAE) si perciben cambios (89%), mientras que en colegios privados la mayoría de los profesores no percibe efectos (63%).

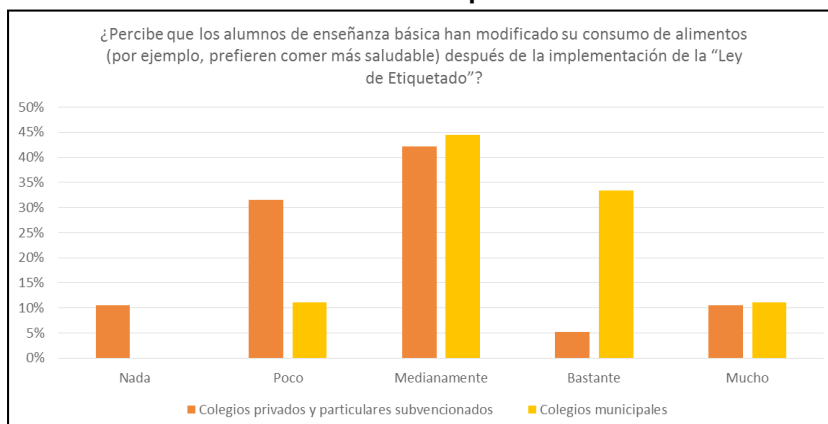
**Gráfica 3-2. Percepción de cambios en los menús ofrecidos en el casino del colegio.**



Fuente: elaboración propia

Finalmente, también depende del tipo de colegio la percepción respecto a si, después de la implementación de la Ley 20.606, se han generado cambios en el consumo de alimentos por parte de los estudiantes. La mayoría de los profesores de colegios públicos cree que esto es así, mientras que la mayoría de los profesores de colegios privados y particulares subvencionados creen que esto no es así.

**Gráfica 3-3. Percepción de cambios en el consumo de alimentos por los alumnos**



Fuente: elaboración propia

### 3.4 Propuestas y desafíos identificados en la implementación de la normativa

La implementación inicial de la Ley de etiquetado chilena nos entrega lecciones que pueden servir tanto para su perfeccionamiento como para el diseño de políticas públicas orientadas a reducir el sobrepeso y la obesidad en otros países de la región.

En primer lugar, se destaca el hecho de que existe una positiva percepción de los consumidores frente a las medidas regulatorias, tal como la literatura reporta que ocurre en otros países donde se han implementado políticas similares. Sin embargo, se observa una brecha entre la valoración de las medidas de etiquetado por parte de los consumidores y su influencia concreta en el consumo de alimentos. Se deduce por tanto que la información que provee el etiquetado no estaría siendo incorporada necesariamente en sus decisiones de compra. Esto se refleja, por ejemplo, en los datos presentados por AB Chile (Minsalud 2017) sobre cambio en las ventas semestrales (respecto al mismo período del año anterior) de distintas categorías de productos: las ventas de chocolates, galletas y saborizantes para leche cayeron durante el segundo semestre de 2016 en 10,9%, 4% y 3,9% respectivamente, pero luego se observa un efecto rebote durante el primer semestre de 2017, donde los chocolates redujeron su caída a un 3.1% y las galletas y saborizantes para leche aumentaron sus ventas en 0,9% y 2,5%.

¿Es esto un fracaso de la “Ley de Etiquetado” chilena? No necesariamente. Según Hawkes y otros (2015) el principal mecanismo a través del cual el etiquetado ha funcionado para afectar las dietas de poblaciones más amplias es creando un incentivo para que los fabricantes de alimentos cambien sus productos. En el caso de Chile, durante el período de implementación se ha observado que un gran número de productos alimenticios han sido reformulados, disminuyendo el contenido de nutrientes críticos. Y la prohibición de hacer publicidad para menores en productos etiquetados ha sido un gran incentivo para generar esta reformulación.

Un mayor número de productos reformulados aumenta la disponibilidad de opciones más saludables en el punto de compra, por lo que esta política alimentaria alentaría a los consumidores a reevaluar sus preferencias. Este es uno de los cuatro mecanismos identificados por Hawkes y otros (2015) a través de los cuales las políticas alimentarias pueden afectar la dieta. Los otros tres son estimular la respuesta de los sistemas alimentarios (que estaría siendo abordado a través del incentivo a la reformulación de los productos), proporcionar un entorno propicio para el aprendizaje de preferencias saludables y superar las barreras para la expresión de preferencias saludables.

Las políticas escolares que restringen la disponibilidad de alimentos y bebidas altas en nutrientes críticos buscan eliminar las influencias externas negativas en el proceso de aprendizaje de preferencias. Sin embargo, numerosos estudios demuestran que restricción de alimentos menos saludables a niños reduce el con-

sumo de estos en aquellos ambientes donde se realiza la intervención, pero dicha reducción no lleva a mejoras en el índice de masa corporal, debido a que el consumo de alimentos menos saludables aumentaría en los ambientes no restringidos. Por ello, este tipo de políticas son propensas a ser socavadas si no se diseñan e implementan adecuadamente, abordando el entorno externo, especialmente el hogar, mediante educación.

Por otra parte, las iniciativas que favorecen la disponibilidad de alimentos saludables en las escuelas permiten la exposición repetida al sabor de estos alimentos, resultando en que a los niños les guste más y coman más de ellos, como lo demuestran numerosos estudios (Hawkes, y otros 2015). En esta línea, la reformulación del PAE producto de la Ley de Etiquetado permitirá que los niños beneficiarios de dicho programa aumenten su familiaridad con los sabores de alimentos más saludables, permitiendo el aprendizaje de preferencias alimentarias.

En resumen, la nueva Ley de etiquetado en Chile aportaría a proporcionar un entorno propicio para el aprendizaje de preferencias saludables en escolares beneficiarios del PAE, a través del efecto que genera su reformulación. Dicho aspecto debería ser ampliado, diseñando acciones de exposición repetidas y sostenidas a alimentos saludables que fomenten el aprendizaje de preferencia de este tipo a todos los niños.

Además, y en base a los efectos iniciales de la restricción en los colegios, se ve la necesidad de implementar medidas regulatorias de apoyo, tales como ordenanzas municipales que restrinjan la venta de alimentos que superan los límites de nutrientes críticos establecidos por el Ministerio de Salud en el perímetro de los establecimientos educacionales, entre otras.

A nivel poblacional, el aumentar la disponibilidad de opciones más saludables en el punto de compra, junto con proporcionar información sobre el contenido de nutrientes críticos de los alimentos envasados, debería en un plazo mayor alentar a las personas a reevaluar sus preferencias alimentarias.

Finalmente, se recomienda que la adopción de este tipo de medidas sea en el marco de políticas más integrales, como parte de un paquete de intervenciones destinadas a prevenir y reducir la obesidad.

### 3.5 Bibliografía

- Alwan, A. *Global status report on noncommunicable diseases 2010*. Ginebra (Suiza): World Health Organization, 2011.
- Barquera, S., I. Campos, y J.A. Rivera. «Mexico attempts to tackle obesity: the process, results, push backs and future challenges.» *Obesity Reviews*, 14 (Suppl. 2), 2013: 69–78.
- Bauhoff, S. «The Effect of School District Nutrition Policies on Dietary Intake and Overweight: A Synthetic Control Approach.» *Economics and Human Biology*, 12, 2014: 45–55.
- Beeken, R., y J. Wardle. «Public beliefs about the causes of obesity and attitudes towards policy initiatives in Great Britain.» *Public Health Nutrition* 16(12), 2013: 2132–7.
- Bogart, W.A. «Law as a Tool in “The War on Obesity”: Useful Interventions, Maybe, But, First, What’s the Problem?» *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(1), 2013: 28–41.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Universidad de Manizales

- Borgmeier, Ingrid, y Joachim Westenhoefer. «Impact of different food label formats on healthiness evaluation and food choice of consumers: a randomized-controlled st.» *BMC Public Health*, 9, 2009: doi: 10.1186/1471-2458-9-184.
- Calvillo, A., F. Espinosa, y M. Macari. «Contra la obesidad y la diabetes: una estrategia secuestrada - análisis de la estrategia nacional para la prevención y el control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes.» *Alianza por la salud alimentaria*. 2015. [https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes\\_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf](https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf) (último acceso: 12 de marzo de 1918).
- Capacci, S., y otros. «Policies to promote healthy eating in Europe: a structured review of policies and their effectiveness.» *Nutrition Reviews*, 70(3), 2012: 188–200.
- Caraher, M., J. Landon, y K. Dalmeny. «Television advertising and children: lessons from policy development.» *Public Health Nutrition* (5), 2005: 596-605.
- Cárdenas, Leonardo. «Matriz de Lucchetti destaca adaptación a la Ley de Etiquetado.» *Diario La Tercera*, 31 de octubre de 2017: <http://www.latercera.com/noticia/matriz-lucchetti-destaca-adaptacion-la-ley-etiquetado/>.
- Cecchini, M., y L. Warin. «Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: a systematic review and meta-analysis of randomized studies.» *Obesity Reviews*, 17(3), 2015: 201-210.
- CFPRS. *Lineamientos por los que se dan a conocer los criterios nutrimentales y de publicidad. Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios*. México: Diario Oficial de la Federación -DOF: 15/04/2014-, 2014.
- Coleman, K.J., M. Shordon, S.L. Caparosa, M.E. Pomichowski, y D. (). Dziewaltowski. «The Healthy Options for Nutrition Environments in Schools (Healthy ONES) Group Randomized Trial: Using Implementation Models to Change Nutrition Policy and Environment in low income schools.» *The International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 27, 2012: 9-80.
- Cradock, A.L., y otros. «Effect of School District Policy Change on Consumption of Sugar-Sweetened Beverages among High School Students, Boston, Massachusetts, 2004-2006.» *Preventing Chronic Disease*, 8(4), 2011: A74-.
- Cullen, K.W., K. Watson, I. Zakeri, y K. Ralston. «Exploring Changes in Middle-School Student Lunch Consumption after Local School Food Service Policy Modifications.» *Public Health Nutrition*, 9, 2006: 814–820.
- Diario Financiero. «Coca-Cola se adelanta un año a nueva fase de Ley de Etiquetado: reformula Fanta y Sprite.» *Diario Financiero*, 28 de septiembre de 2017: <https://www.df.cl/noticias/empresas/retail/coca-cola-se-adelanta-un-ano-a-nueva-fase-de-ley-de-etiquetado/2017-09-27/200646.html>.
- . «Etiquetado: CDE cambia estrategia y apunta a “epidemia de obesidad” para rechazar demanda de Carozzi.» *Diario financiero*, 11 de septiembre de 2017: <https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/etiquetado-cde-cambia-estrategia-y-apunta-a-epidemia-de-obesidad-para/2017-09-08/201045.html>.
- . «No más sellos: Coca-Cola reduce a la mitad azúcar en dos de sus marcas más emblemáticas.» *Diario Financiero*, 27 de septiembre de 2017: <https://www.df.cl/noticias/empresas/industria/no-mas-sellos-coca-cola-chile-reduce-a-la-mitad-azucar-de-dos-de-sus/2017-09-27/105922.html>.
- . «Principal fabricante de alimentos de EEUU demanda al fisco de Chile.» *Diario financiero*, 26 de mayo de 2017: <https://www.df.cl/noticias/empresas/retail/principal-fabricante-de-alimentos-de-eeuu-demanda-al-fisco-de-chile/2017-05-26/205402.html>.
- Díaz, A., P.M. Veliz, G. Rivas, C. Vance, L.M. Martínez, y C. Vaca. «Etiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes.» *Revista Panamericana de Salud Pública*, 41, 2017: 1-8.
- Downey, M., y Ch. Still. «Survey of antiobesity legislation: are these laws working?» *Current Opinion in Endocrinology, Diabetes and Obesity*, 19, 2012: 375–380.
- El América. «McDonalds cambia su cajita feliz en Chile por ley contra la obesidad.» *El Amperica - Diario digital*, 29 de junio de 2016: <http://elamerica.cl/2016/06/29/mcdonalds-cambia-su-cajita-feliz-en-chile-por-una-ley-contra-la-obesidad/>.
- Emery, S.L., G. Szczyppka, L.M. Powell, y F.J. Chaloupka. «Public Health Obesity-Related TV Advertising: Lessons Learned from Tobacco.» *American Journal of Preventive Medicine*, 33(4, Supplement), 2007: S257–S263.
- FAO. «Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en américa latina y el caribe.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2017. <http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>.
- Fisher, J.O., y L.L. Birch. «Restricting access to palatable foods affects children’s behavioral response, food selection, and intake.» *The American Journal of Clinical Nutrition*, 69(6), 1999: 1264–1272.

- Gostin, Lawrence. «Law as a Tool to Facilitate Healthier Lifestyles and Prevent Obesity.» *JAMA*, 297(1), 2007: 87-90. doi:10.1001/jama.297.1.87.
- Hastings, Gerard, y otros. *Review of the Research on the Effects of Food Promotion to Children*. Glasgow: Centre for Social Marketing, 2003.
- Hawkes, C., y otros. «Smart food policies for obesity prevention.» *Lancet* 385, 2015: 2410–21.
- Kelly, B., B. Freeman, L. King, K. Chapman, L.A. Baur, y T. Gill. «Television advertising, not viewing, is associated with negative dietary patterns in children.» *Pediatric Obesity*, 11(2), 2016: 158–160. .
- Kelly, B., y otros. «Consumer testing of the acceptability and effectiveness of front-of-pack food labelling systems for the Australian grocery market.» *Health Promotion International*, 24(2), 2009: 120-129. doi: 10.1093/heapro/dap012.
- Kiszko, K.M., O.D. Martinez, C. Abrams, y B. Elbel. «The influence of calorie labeling on food orders and consumption: A review of the literature.» *Journal of Community Health*, 39(6), 2014: 1248–1269.
- Kopelman, C.A., L.M. Roberts, y P. Adab. «Advertising of food to children: is brand logo recognition related to their food knowledge, eating behaviours and food preferences?» *Journal of Public Health (Oxford, England)*, 29(4), 2007: 358–367.
- Kraak, V.I., y M. Story. «Influence of food companies' brand mascots and entertainment companies' cartoon media characters on children's diet and health: a systematic review and research needs.» *Obesity Reviews*, 16(2), 2015: 107–126.
- Kristensen, A.H., y otros. «Reducing Childhood Obesity through U.S. Federal Policy: A Microsimulation Analysis.» *American Journal of Preventive Medicine*, 49(5), 2014: 604-612.
- La Tercera. «Carozzi pierde batalla judicial. Intenta revertir sanción según la ley de etiquetado. La tercera.» *La Tercera*, 14 de abril de 2017: <http://www.pulso.cl/empresas-mercados/carozzi-pierde-batalla-judicial-intento-revertir-sancion-ley-etiquetado/>.
- Ley 20606. «Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.» *Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile*. 2012. <https://www.leychile.cl/N?i=1041570&f=2015-11-13&p=>.
- Lioutas, E.D., y I. Tzimitra. «“I saw Santa drinking soda!” Advertising and children's food preferences.» *Child: Care, Health and Development*, 41(3), 2015: 424–433.
- Mandle, J., A. Tugendhaft, J. Michalow, y K. Hofman. «Nutrition labelling: a review of research on consumer and industry response in the global South.» *Global Health Action*, 8, 2015: DOI: 10.3402/gha.v8.25912.
- Mazzucco, J. «Nuevo etiquetado subió 10% costos de Carozzi.» *El Mercurio - Economía y Negocios*, 26 de noviembre de 2016: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=311936>.
- Minsalud. *Informe de evaluación de la implementación de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad*. Subsecretaría de Salud Pública. División de Políticas Públicas Saludables y Promoción. Santiago de Chile: Ministerio de Salud Departamento de Nutrición y Alimentos, 2017.
- Olivares, S., y otros. «Actitudes de escolares chilenos de distinto nivel socioeconómico al inicio de la implementación de la ley que regula la venta y publicidad de alimentos.» *Nutrición Hospitalaria*, 34(2), 2017: 431-438.
- Orellana, G. «Ventas de chocolates bajan 8% en el primer año de la Ley de Etiquetado.» *La Tercera*, 21 de abril de 2017: <https://www.latercera.com/noticia/ventas-chocolates-bajan-8-primer-ano-la-ley-etiquetado/>.
- Pardo, Gabriel. «Industria critica que el etiquetado se base en 100 gramos del alimento y no en cada porción.» *El Mercurio*, 20 de diciembre de 2016: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=319865>.
- Pollard, D., y B. Moore. «Public say food regulatory policies to improve health in Western Australia are important: population survey results.» *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 37(5), 2013: 475–482.
- Sacks, G. Veerman, J.L., M. Moodie, y B. Swinburn. «Traffic-light' nutrition labelling and 'junk-food tax: a modelled comparison of cost-effectiveness for obesity prevention.» *International Journal of Obesity (Lond)*, 35(7), 2011: 1001-9.
- Scrimis, G. «Obesidad un problema país: evaluación de la Ley sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.» 2017. <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Implementaci%C3%B3n-Ley-20606-junio-2017-PDF.pdf>.
- SEREMI. «Resolución exenta N° 003000-24.04.2017 mediante la que se prohíbe la comercialización y expendio de los productos que contravienen las restricciones a la publicidad dirigida a menores de 14 años.» *Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana*. 24 de abril de 2017. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/chi171346.pdf> (último acceso: 24 de agosto de 2018).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Universidad de Manizales

- . «Resolución exenta N° 1613298943 del 23 de agosto, mediante la que se rechaza la comercialización de partidas de cereales por presentar publicidad dirigida a menores de 14 años en sus envases.» *Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana*. 23 de agosto de 2016. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Implementaci%C3%B3n-Ley-20606-junio-2017-PDF.pdf> (último acceso: 21 de agosto de 2018).
- Swinburn, B., y A. Wood. «Progress on obesity prevention over 20 years in Australia and New Zealand.» *Obesity Reviews (14 - Suppl 2)*, 2013: 60-8.
- Turner, M., Ch. Skubisz, Pandya S., M. Silvermann, y L. Austin. «Predicting visual attention to nutrition information on food products: the influence of motivation and ability.» *Journal of Health Communication, 19(9)*, 2014: 1017-1029.
- Villanueva, J., A.G. Quintero, y G. González. «Intervenciones tempranas para prevenir la obesidad infantil: El caso de México.» *Anales de la Real Academia Nacional de Farmacia (Vol. 82)*, 2016: 158-171.
- Watson, W.L., y otros. «Can front-of-pack labelling schemes guide healthier food choices? Australian shoppers' responses to seven labelling formats.» *Appetite, jan/14*, 2014: 90-97. doi: 10.1016/j.appet.2013.09.027.
- Wilde, P. «Self-regulation and the response to concerns about food and beverage marketing to children in the United States.» *Nutrition Reviews, 67(3)*, 2009: 155-166.
- Williams, J., W.E. Henley, C. Williams, J. Hurst, S. Logan, y K.M. Wyatt. «Systematic Review and Meta-Analysis of the Association between Childhood Overweight and Obesity and Primary School Diet and Physical Activity Policies.» *International Journal of behavioral Nutrition and Physical Activity, 10*, 2013: 101.



## 4. Derecho a la alimentación de los buzos lisiados de la Mosquita hondureña

Dulce Fernanda Salgado<sup>42</sup>

Juan Aldair Portillo<sup>43</sup>

Bessy Margot Nazar<sup>44</sup>

### 4.1 Introducción

En las últimas décadas, se han suscitado en nuestro país una serie de violaciones a los derechos humanos, de todas sus generaciones, sin embargo se pretende enfocar este trabajo en los derechos de segunda generación, es decir en los derechos económicos, sociales y culturales; entendidos estos como aquellos cuyo fin es exigir la intervención del poder del Estado para que el individuo pueda realizarse en un marco de oportunidades para todos, concretamente los derechos económicos y sociales comprenden el derecho a la salud, a una vivienda adecuada, al trabajo, al agua y a una alimentación adecuada. Siendo este último uno de los derechos que el Estado de Honduras ha violado con mayor frecuencia recientemente, si bien no como una violación sistemática que se ha dado de manera dolosa, pero si, como una omisión a su tarea de velar por el que es su fin existencial, el ser humano.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1948) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación fue reconocido formalmente como un derecho humano; conforme a lo establece su artículo 25: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, al igual que a su familia, la salud y el bienestar, en especial a la alimentación (Ley 25 2011).

Oliver de Schutter (2014) define el Derecho a la alimentación como:

*El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (De Schutter 2014).*

42 Estudiantes de Derecho e Investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

43 Estudiantes de Derecho e Investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras

44 Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Para asegurar el derecho a la alimentación de todos los habitantes de un país, los Estados tienen la obligación ineludible de crear las condiciones que permitan el cumplimiento de este derecho. Para ello, debe de crear las instituciones gubernamentales que permitan velar por la efectividad del mismo, atendiendo de manera individualizada los diferentes grupos poblacionales y respetando su comisión como tales.

Honduras cuenta con nueve grupos, dentro de los cuales se destaca el Pueblo Misquito, por ser el más aislado y abandonado del territorio nacional. Estos pueblos se encuentran ubicados en el departamento de Gracias a Dios. Principalmente en la región Nororiental, zona conocida como la Mosquitia hondureña, su población estimada es de 76.000 habitantes.

La pesca de langosta espinosa y camarón constituye la principal fuente de subsistencia para el pueblo Misquito. Esta actividad es realizada por buzos en flotas pesqueras. No obstante, el buceo, debido a la falta de entrenamiento y las pésimas condiciones laborales, ha causado serios daños a la salud, entre los cuales se encuentran un sinnúmero de problemas como: buzos lisiados, desapariciones de personas en esta zona del país y en algunos casos hasta la muerte de los buzos.

Ante este escenario, los pescadores artesanales por buceo en el litoral atlántico se han enfrentado no solo a los problemas a los que se hace mención anteriormente, sino también a la posibilidad de perder su principal fuente de trabajo. El Gobierno aprobó una ley que entró en vigencia en 2013 y en la que se pide un alto a la pesca de langosta. Sin embargo, los daños que sufren los buzos son severos y drásticos. Algunos quedan parapléjicos y otros mueren. La falta de equipo especializado en los centros asistenciales del país, en el área de salud, complican aún más la situación de esta etnia Misquita, lo que conduce a sobrellevar los efectos producidos por el buceo, cuando es practicado de manera insegura y violando sus reglas.

Es necesario entonces que se lleve a cabo un proceso transitorio en la economía y la producción de determinado grupo de población, que deberá ejecutarse de manera amplia, para que permita atender los principales elementos que lo protagonizan. Por ende, el Estado de Honduras debe de cumplir a cabalidad una serie de políticas públicas encaminadas a fortalecer y consolidar este proceso, como garante de los derechos esenciales para la vida humana.

## 4.2 Conceptualización de la problemática

Honduras es uno de los países latinoamericanos con mayor diversidad étnica, pues cuenta con nueve pueblos indígenas distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Cada uno de ellos con valores y costumbres que los hacen únicos. Estos pueblos son protegidos por la legislación nacional e internacional que garantiza el cumplimiento de sus derechos en su total plenitud.

Según el Convenio 169 (OIT 1989), los pueblos indígenas son:

*Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan el país o una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización, y conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (Art. 1).*

*La pesca de langosta es una de las principales fuentes de divisas para la economía hondureña, cuyas exportaciones reportan ingresos anuales de aproximadamente US\$29 millones. El 95% de del producto exportado es extraído por medio del buceo, en su mayoría efectuado por buzos Misquito, hombres entre 14 y 30 años, que habitan en Honduras y Nicaragua (Naborre, N. 2004, Tassi, G. 2004).*

Hace aproximadamente 30 años se dio inicio a la pesca de langosta y camarón con fines comerciales en la Costa Atlántica de Honduras y Nicaragua. Inicialmente la langosta era obtenida con métodos artesanales, pero por su larga y preciada comercialización fue implementando un nuevo método para obtenerla, dando inicio a la pesca por medio del buceo. (Dodds, D.1998; Von Gleich, U; Gálves, E.1999).

El carácter lucrativo de la pesca de langosta, dio lugar a su explotación indiscriminada y consiguiente escasez, haciendo que los botes pesqueros llevaran a sus buzos a mayores distancias y profundidades por el recurso, por lo general sin el entrenamiento y el equipo adecuados. Esta actividad ha traído como consecuencia una alta tasa de invalidez y muerte en adolescentes y adultos jóvenes, problemas sociales y un desbalance ecológico por la pesca indiscriminada de langosta. (Von Gleich, U; Gálves, E.1999, Naborre, N. 2004)

El aislamiento de La Mosquitia, ha provocado que la economía de esta área se oriente principalmente a las actividades de subsistencia como la agricultura – la cual es trabajada en un periodo del año, pues se cultivan las tierras que se encuentran a lo largo de los ríos – la pesca artesanal y el trabajo asalariado de los hombres como buzos para la pesca industrial de langosta – el cual es trabajado también un periodo del año en la parte del litoral atlántico – No obstante, esta actividad debido a la falta de entrenamiento y las pésimas condiciones laborales, causa serios daños a la salud, ocasionando en algunos casos la muerte de los buzos.

Los pescadores artesanales por buceo en el litoral atlántico son afectados por una serie de problemas, entre los que resaltan los daños a su salud y la posibilidad de perder su principal fuente de trabajo. Debido a la problemática enfrentada por el pueblo Misquito, el gobierno de la República de Honduras ha tomado cartas en el asunto, realizando una serie de acciones a través de la Dirección General de Pueblos Indígenas y Afro hondureños (DINAFROH); entre ellas destacan: la construcción de un canal sobre el Río Ibans, por ese conducto saldrán los productos a los diferentes mercados. Este ha sido un gran avance y muestra el gran interés que hay en la zona para echar a andar las iniciativas.

Sin embargo, los daños que sufren los buzos lisiados son severos y drásticos –algunos quedan parapléjicos, unos mueren, otros inválidos, etc...- afectando el núcleo familiar, lo cual conduce a la inestabilidad económica y social en la región.

La falta de equipo especializado en los diferentes centros asistenciales del país, en el área de salud complican aún más la situación de esta etnia Misquita, lo que conlleva a sobrellevar los efectos producidos por el buceo; cuando es practicado de manera insegura y violando las reglas del mismo. Estas empresas generan alrededor de 700 empleos en el sector, aunque muchos de ellos trabajan en condiciones infrahumanas. También se dedican en menor escala al eco-turismo como guías de turistas, que visitan las selvas de la Mosquitia hondureña.

Para poder llevar a cabo un proceso transitorio en la economía y producción de determinado grupo de población es necesario atender de una manera amplia los principales elementos protagonistas en el mismo. Por ende, el Estado de Honduras debe cumplir a cabalidad una serie de políticas públicas encaminadas al fortalecimiento y consolidación de este proceso, como garante en el cumplimiento de los derechos esenciales para la vida humana.

Ante lo plasmado anteriormente, nace la necesidad de analizar y determinar una serie de recomendaciones en materia de Derechos Humanos a seguir por el Estado de Honduras para la solución de este problema que afecta en gran magnitud la vida de los Misquitos, lo anterior en base al Derecho a la Alimentación de la cual el Estado es su principal garante en el cumplimiento de este.

Algunas de las obligaciones por parte del Estado de Honduras<sup>45</sup>: --obligaciones generales y específicas. Las obligaciones generales comprenden el respeto, que se traduce en la abstención del Estado – a través de sus agentes – a cometer injerencias arbitrarias que impidan el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios para obtenerlos; La protección, que comprende la adopción de medidas para velar que las empresas o particulares no priven a las personas del acceso a los alimentos, asimismo, impedir que estos individuos destruyan las fuentes de alimentación.

La obligación específica consiste en un desarrollo progresivo del derecho a la alimentación, es decir, adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad del derecho a la alimentación.

Empero, ante el cumplimiento material de las propuestas realizadas por el Gobierno de Honduras ante tal problemática, el pueblo Misquito decide interponer ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su caso, frente al Estado de Honduras, por la violación a Derechos fundamentales en la vida de un ser humano; ya que en los Tribunales de Justicia nacionales no se le dio el segui-

---

45 Estas obligaciones se derivan del ordenamiento jurídico interno, asimismo, de los tratados internacionales de los cuales el Estado de Honduras forma parte.

miento e importancia que merecía como tal, por el hecho de tratarse de un estado de emergencia.

## 4.3 Conceptualización del derecho a la alimentación

### 4.3.1 El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación requiere que los Estados proporcionen un entorno propicio en el que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial para producir o procurarse una alimentación adecuada para sí mismas y para sus familias.

Oliver de Schutter define el Derecho a la alimentación como:

*El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (De Schutter 2014).*

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC)<sup>46</sup> en su Comentario General 12 reconoce que:

*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla (Comité DESC 1999).*

La doctrina señala tres elementos esenciales para que el derecho a la alimentación sea viable o pueda cumplirse al tenor de la palabra que lo describe como tal.

**Disponibilidad:** supone, por una parte, que los alimentos estén disponibles a través de fuentes naturales, ya sea mediante la producción de alimentos (agricultura y ganadería) o por otros medios que permitan obtener alimentos: pesca, caza y recolección. Por otra parte, significa que los alimentos deben estar disponibles a la venta en mercados y tiendas.

**Accesibilidad:** supone que se garantice el acceso físico y económico a los alimentos. La accesibilidad económica significa que los alimentos deben ser asequibles. Toda persona debería ser capaz de procurarse alimento para una alimentación adecuada sin tener que comprometer por ello ninguna otra necesidad básica: medicamentos, alquiler, gastos escolares, etc.

---

<sup>46</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

**Adecuación:** significa que una alimentación adecuada debe satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, sus condiciones de vida, su salud, ocupación, sexo, etc. Por ejemplo, si la alimentación de un niño no contiene los nutrientes necesarios para su desarrollo mental y físico, entonces no es adecuada. La alimentación también debe ser apta para el consumo humano, libre de sustancias adversas, como contaminantes procedentes de procesos industriales o agrícolas, especialmente residuos de pesticidas, hormonas o medicamentos veterinarios.

#### 4.3.2 El derecho a la alimentación de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables alrededor del mundo, y a la vez, son uno de los grupos socio-étnicos más pobres. Sus derechos son vulnerados en la mayoría de los casos, provocando con ello consecuencia que afectan su supervivencia cada vez más; debido a ello, organismos internacionales y los Estados como tal han creado una serie de instrumentos de protección para los pueblos indígenas, con el objetivo que se respeten sus derechos fundamentales y en este caso, el derecho a la alimentación. Los pueblos indígenas tienen sus propios conceptos de lo que constituye alimentación adecuada, y sus aspiraciones están divorciadas de los criterios económicos convencionales y de desarrollo.

La percepción de los indígenas acerca de la seguridad del medio de vida está inextricablemente fundamentada en sus tradiciones socioculturales y su especial relación con territorios y recursos ancestrales.

El artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1966) establece que los Estados parte en el presente 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. Asimismo, la obligación de velar que toda persona este protegida sobre el hambre, adoptando políticas públicas encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos y estableciendo convenios internacionales para ejecutar programas estatales en esta área mediante la cooperación.

La Declaración de Atitlan –Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación– realizada en Guatemala en el año 2002 se acuerda entre los 28 países participantes: que el contenido del derecho a la alimentación de los Pueblos Indígenas es colectivo y está basado en nuestra relación especial espiritual con la Madre Tierra. Nuestras tierras y territorios, el medio ambiente y los recursos naturales que proveen nuestra alimentación tradicional. Subrayando que las medidas de subsistencia de los Pueblos Indígenas nutren nuestras culturas, idiomas, vida social, cosmovisión y especialmente nuestra relación con la Madre Tierra.

El ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a la alimentación depende de su acceso a los recursos naturales de sus tierras ancestrales y su con-

trol de ellos, por cuanto con frecuencia se alimentan mediante el cultivo de esas tierras o la recolección de alimentos, la pesca, la caza o la pequeña ganadería.

La confiscación de tierras sin el libre consentimiento, previo e informado, de los pueblos indígenas interesados y la falta de reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra constituyen serios obstáculos al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación.

Por lo tanto, es importante otorgar a los pueblos indígenas el título legal sobre sus tierras ancestrales. Según el Convenio N° 169 (OIT 1989), relativo a los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, *“los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”* (art. 14. 2).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (ONU 2007) también afirma que los pueblos indígenas tienen derecho a usar y desarrollar las tierras que poseen en razón de su propiedad tradicional (art. 26) y que los Estados deben reconocer debidamente los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas (art. 27).

Las Directrices del derecho a la alimentación de la FAO (2007) sugieren que los Estados deben adoptar medidas para *“impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”*, incluida la protección de los conocimientos tradicionales y la participación equitativa en el reparto de los beneficios mediante la participación de las comunidades locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales al respecto (Directriz 8).

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (ONU 2007) se reconoce también el derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, incluidos los recursos genéticos, las semillas y el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora (art. 31).

La Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras (Ley 25 2011) establece el marco normativo para estructurar, armonizar y coordinar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población hondureña, con prioridad a los grupos más vulnerables. Es una política de Estado de Prioridad Nacional, con enfoque integral, en el marco de los objetivos y metas del Plan de Nación y Visión del País que promueven el desarrollo nacional, mediante la ejecución de estrategias nacionales, sectoriales y regionales.

De acuerdo con las Naciones Unidas, a través del alto Comisionado sobre Derechos Humanos, las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales se expresan de manera diferente según los tratados. Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales (ONU 1966) se dispone que los Estados han de “adoptar medidas” hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

La obligación específica consiste en un desarrollo progresivo del derecho a la alimentación, es decir, adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad del derecho a la alimentación.

### **4.3.3 Jurisprudencia en relación al Derecho a la Alimentación de los pueblos indígenas**

El presente apartado tiene como objeto el análisis de los casos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y demás Cortes de DDHH, en relación con el Derecho a la Alimentación de los pueblos indígenas. Su estudio está enfocado en el abordaje del principio del Derecho Internacional –Jurisprudencia– que se encarga de los análisis de resoluciones relacionados con un tema determinado; en este caso será con el derecho a la alimentación de los Buzos lisiados de la Mosquitia hondureña.

*En su Jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha formulado algunas consideraciones generales acerca de la forma en que deben ser interpretados los derechos y libertades contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos cuando estamos ante un caso relativo a pueblos indígenas o tribales. Estas consideraciones dicen relación con los principios de igual y no discriminación y el impacto de la identidad cultural en proceso interpretativo (CIDH 2018).*

Es por ello que, en este apartado se estudia y analizan los casos jurisprudenciales de la Corte IDH, para lo cual, se recurre a las resoluciones constitucionales de otros países y Cortes continentales, para analizar el tema con el fin de obtener una visión más amplia y a la vez, establecer comparaciones entre ambas. El derecho a la alimentación debe ser estudiado de una manera transversal ya que trae consigo de manera implícita otros derechos de vital importancia para el desarrollo de los pueblos indígenas que habitan en nuestro y de manera especial, los Misquitos, con la problemática enfrentada de los buzos lisiados.

### **4.3.4 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

#### **4.3.4.1 Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.**

*Estado demandado:* Paraguay.

*Sumilla:* El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Yakye Axa, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros.

### *Pronunciamiento de la Corte*

51. Debido a que el presente caso trata sobre los derechos de los miembros de una comunidad indígena, la Corte considera oportuno recordar que, de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, hay que resaltar que, para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural. El mismo razonamiento debe aplicar la Corte, como en efecto lo hará en el presente caso, para valorar el alcance y el contenido de los artículos de la Convención Americana, cuya violación la Comisión y los representantes imputan al Estado.

63. En lo que respecta a pueblos indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres [...].

165. Estas condiciones impactan negativamente en la debida nutrición de los miembros de la Comunidad que se encuentran en este asentamiento [...]. A ello se suma, tal como ha sido probado en el presente caso [...], las especiales deficiencias en la educación que reciben los niños y la inaccesibilidad física y económica a la atención de salud en la que se encuentran los miembros de la Comunidad.

166. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud señaló que los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud.

#### **4.3.4.2 Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010.**

*Sumilla:* El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de los miembros de la Co-

munidad Indígena Xákmok Kásek del Pueblo Enxet-Lengua, lo cual ha generado una amenaza a su supervivencia.

*Pronunciamiento de la Corte*

198. *El Tribunal no desconoce que en cumplimiento del Decreto No. 1830 el Estado ha realizado al menos ocho entregas de alimentos entre los meses de mayo y noviembre de 2009 y entre febrero y marzo de 2010, y que en cada una se suministraron a los miembros de la Comunidad kits con raciones de alimentos. Sin embargo, la Corte debe valorar la accesibilidad, disponibilidad y sostenibilidad de la alimentación otorgada a los miembros de la Comunidad y determinar si la asistencia brindada satisface los requerimientos básicos de una alimentación adecuada.*

199. *Al respecto, el Estado indicó que “se ha previsto que el kit de alimentos de 47 kilos alcance un mes, entregándose un kit por familia”. No obstante, la entrega de los alimentos es inconsistente, las raciones alimentarias suministradas tienen deficiencias nutricionales, la mayoría de los miembros de la Comunidad consumen un sólo alimento al día, básicamente arroz o fideo, y sólo raras veces es complementado “con frutas, batata, pescado o carne producto de la caza”. En este aspecto son concluyentes el informe referido a la salubridad en la Comunidad, que reveló en 2007 que el “17.9% de la muestra (edades entre 2 a 10 años) presentaron cierto grado de severidad de bajo peso”, y lo declarado por el perito Pablo Balmaceda respecto a que la mala nutrición se evidencia “por la baja estatura”. En el mismo sentido, las presuntas víctimas declararon que, si bien es cierto que el Estado ha brindado algunos alimentos, “no es a menudo que reciben los víveres” e indicaron que “la alimentación no es adecuada” y que “hay poca alimentación”.*

202. *Consecuentemente, a pesar de lo demostrado por el Estado, no se evidencia que con la asistencia brindada se hayan superado las necesidades nutricionales que, con anterioridad al Decreto No. 1830 [...] existían.*

#### **4.3.5 Jurisprudencia de otras Cortes de Derechos Humanos**

Como preludeo, en el estudio de las jurisprudencias de las diferentes Cortes de Derechos Humanos y Resoluciones Constitucionales en esta materia y de manera concisa del derecho a la alimentación, los pueblos indígenas están protegidos por una amplia gama de instrumentos internacionales encargados de velar por el respeto y cumplimiento de sus derechos, por tal razón, los Estados deben crear las medidas y políticas apropiadas en su derecho interno para garantizar su desarrollo integral como tal.

Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales fueron definidas por las Directrices de Maastricht, según las cuales: Al igual que los derechos civiles y políticos, conforme al derecho internacional, el incumplimiento de un Estado Parte con una obligación relativa a los derechos económicos, sociales y culturales adquirida por medio de un tratado constituye una violación de dicho tratado.

Su justiciabilidad es, por lo tanto, difícilmente discutible, lo que fue confirmado por la jurisprudencia tanto a nivel nacional como internacional. En el caso *Khosa & Others v Minister of Social Development*, la *Corte Constitucional de Sudáfrica* llegó a la conclusión de que la legislación sobre la asistencia social, que preveía que solo los ciudadanos sudafricanos tenían derecho a los beneficios sociales, violaba la obligación de no discriminación.

El Comité de Derechos Humanos determinó además en varios casos que el artículo 26 del PIDCP –el cual prevé que todas las personas son iguales frente a la ley y tienen derecho sin discriminación a una protección igual de la ley– puede ser violado por leyes discriminatorias que afectan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Ella es de aplicación inmediata y no trae consigo ningún gasto presupuestario particular. Su justiciabilidad también es difícilmente discutible, lo que fue confirmado por la jurisprudencia a nivel regional y nacional. En el caso *Ogoni vs. El Estado de Nigeria*; la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (denominada COMADHP), determina que dicho Estado viola el derecho a la Alimentación de las comunidades que se encuentran en Ogoni por haber destruido las bases de producción de dicho pueblo.

Para la COMADHP: El derecho a la alimentación exige que el gobierno nigeriano no destruya ni contamine las fuentes de alimentación. (...) El gobierno destruyó las fuentes de alimentación por medio de agentes de seguridad y compañías petroleras estatales (...) y, por medio del terror, creó serios obstáculos para que las comunidades Ogoni se procuraran la alimentación. (...) El gobierno nigeriano (...) cometió, por consiguiente, una violación del derecho a la alimentación de los Ogoni. En ese caso, la COMADHP identificó varias medidas que el gobierno debería tomar para corregir la violación del derecho a la alimentación, incluyendo el pago de una compensación y la limpieza de las tierras y ríos contaminados o damnificados.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos concluyó en el caso *Ogoni Vs. Nigeria*: que existía claramente una violación en la protección del derecho a la alimentación del pueblo Ogoni contra las actividades realizadas de una empresa nacional petrolera y por la empresa Shell. El gobierno no debería de permitir que los entes privados destruyan las fuentes de obtención de alimentos ni que estas destruyan los recursos naturales de un país y así evitar que estos provean de alimento a las personas que habitan dicha región.

De acuerdo con esta jurisprudencia, hay por lo menos tres formas de controlar la realización del derecho a la alimentación respetando al mismo tiempo la esfera de competencia de los poderes políticos nacionales. En primer lugar, es legítimo que un órgano judicial o casi judicial proteja el núcleo duro del derecho a la alimentación, es decir, que garantice la protección del derecho fundamental de estar protegido contra el hambre, sin importar la cantidad de recursos que estén disponibles o el comportamiento de los poderes políticos. En segundo lugar, si los poderes políticos adoptan medidas para hacer cumplir el derecho a la alimentación, es legítimo ejercer control sobre la implementación de dichas medidas. En tercer lugar, tienen la posibilidad de controlar el carácter apropiado/razonable de esas medidas, ya que, al adoptar el PIDESC, los poderes políticos se comprometieron a tomar medidas apropiadas para hacer cumplir el derecho a la alimentación.

En el caso *People's Union for Civil Liberties –El caso ha sido significativo no solamente como catalizador de un movimiento nacional por la implementación de diversos planes de alimentación, sino también como tema de debate del movimiento global por el derecho a la alimentación y de trabajos de investigación relacionados–*. Esto se debe especialmente a que son muy escasos los casos de demandas judiciales referidas al derecho a la alimentación-, la Corte Suprema de la India siguió un razonamiento similar para proteger el derecho a la alimentación de varias comunidades afectadas por el hambre en el Estado de Rajastán. Dichas comunidades vivían a tan solo algunos kilómetros de depósitos de alimento disponible, programas gubernamentales preveían que ellas debían tener acceso, pero estas reservas, que no eran utilizadas, estaban siendo comidas por los ratones. En respuesta a la solicitud enviada por la ONG *People's Union for Civil Liberties*, la Corte Suprema tomó varias decenas de decisiones provisionales desde 2001 en las cuales exige que los gobiernos de los Estados de la India implementen los programas de distribución de alimentación que fueron elaborados por parte del gobierno nacional.

La Corte Suprema ordenó a los gobiernos que identificaran a las personas que tenían derecho a raciones de alimentos en virtud de programas de asistencia ya existentes y ordenó la implementación concreta de estos programas, transformando a los beneficiarios en titulares de derechos justiciables.

La Corte Suprema de la India siguió un razonamiento similar en el caso *People's Union for Civil Liberties* en el cual ella ordenó la modificación de por lo menos dos programas elaborados por parte de los poderes políticos, los cuales no satisfacían de forma razonable “las necesidades” de los más vulnerables. Ella ordenó en particular que el programa de las meriendas escolares para los niños garantizara un refrigerio caliente para todos los niños matriculados en la escuela pública, en vez de un refrigerio frío. Y exigió que las poblaciones tribales, que se encuentran entre las más vulnerables en la India, fueran incluidas en un programa de asistencia alimentaria, lo que no estaba previsto por parte del gobierno (CIDH 2018).

#### **4.3.6 Normativa relativa a la protección del derecho a la alimentación del pueblo Misquito de los estados de Honduras y Nicaragua**

La Mosquitia está dividida por la frontera entre la República de Honduras y la República de Nicaragua y se extiende a lo largo de la costa noreste de estas, va desde el Cabo Camarón en Honduras hasta la laguna de Perla Negra en Nicaragua.

No obstante, aunque poseen un mismo pueblo y una cultura en común, estos Estados no comparten una sola legislación cuyas normas regulen y protejan a la sociedad misquita debido a la independencia de cada Estado soberano, lo que conlleva, como es lógico, un sistema normativo distinto para cada uno de ellos. No se puede obviar que estos dos Estados deben procurar la garantía de unos mismos derechos en pro de la conservación y el desarrollo de la comunidad misquita pues, si bien esta se ve afectada por la división de una frontera, sigue siendo un mismo pueblo con una cultura única, azotada por problemas de sociales, económicos y políticos similares.

Los Estados tienen la obligación de reconocer y garantizar a sus pobladores los derechos mínimos, es decir, los derechos fundamentales que aseguren su supervivencia y que les permitan llevar una vida digna, como ser, el derecho a la vida, a la educación, la salud, la alimentación, etc. Es entonces en este marco que los Estados de Honduras y Nicaragua deben asegurar a la población misquita dichos derechos y, como en este caso se habla, como fue mencionado anteriormente, de dos ordenamientos jurídicos que deben tutelar derechos para una misma comunidad resulta de un grado significativo de importancia realizar una comparación e identificar las falencias de cada una de estas legislaciones en función del grado de garantía que proporcionan a la comunidad misquita con respecto a estos derechos y fundamentalmente con respecto al derecho a la alimentación.

Se debe partir, para llevar a cabo este análisis, de la norma suprema de cada uno de estos Estados, es decir la norma constitucional. La constitución representa en la mayoría de los ordenamientos jurídicos la norma suprema y a ella están subordinadas todas las demás normas que constituyen el ordenamiento jurídico de cada Estado.

La Constitución de la República de Honduras (1982) no establece de manera expresa en ninguno de sus artículos, derechos que protejan directamente a los pueblos indígenas o la comunidad misquita propiamente, sin embargo en su artículo 59 dispone que “La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado...” por lo que se infiere que estos quedan como cualquier otro ser humano (ciudadano o extranjero) que radique en Honduras, bajo protección del Estado y se les garantizan los mismos derechos, siendo eso así, la norma constitucional también establece en su artículo 65 que “El derecho a la vida es inviolable”, Y como fin del Estado, que es el ser humano, el bien jurídico de mayor importancia

que debe proteger es la vida, derecho universal que no se limita meramente a penalizar la comisión de cualquier acción que atente contra ella sino que el Estado se ve obligado a garantizar el acceso al agua, a los alimentos y a los centros de salud para que pueda conservarse la vida.

El derecho a la alimentación y los demás derechos directamente relacionados con la comunidad misquita se presentan de manera implícita en la Constitución de Honduras, lo que representa un contraste significativo en relación con la Constitución de la República de Nicaragua puesto que en esta última se realizan a diferencia de la hondureña fuertes pronunciamientos a cerca de los derechos de los pueblos indígenas iniciando por su artículo 5, párrafo tercero que reza:

*El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley. Para las comunidades de la Costa Atlántica se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución (artículo 5).*

Se puede observar que el Estado de Nicaragua esta entonces, taxativamente, reconociendo la existencia de pueblos indígenas y otorgándoles derechos y deberes, entendiéndose que “las comunidades de la Costa Atlántica” a las que hace mención el artículo son varios pueblos, constituidos en su mayoría por la comunidad Misquita.

El Estado de Nicaragua no se limita únicamente a reconocer la existencia de pueblos indígenas, sino que, en aras de proporcionarles una mayor protección consigna en el capítulo VI constitucional los “Derechos de las Comunidades de la Costa Atlántica” que van desde el artículo 89 al 91.

En dichos artículos se les otorga una cierta autonomía a estas comunidades indígena ya que como se establece en el artículo 89 de la constitución de Nicaragua:

*Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales (art. 89).*

Infiriendo que estos, entonces, pueden sin mayor interferencia del gobierno nicaragüense, disponer de sus tierras y organizarse de la manera que mejor les pa-

rezca, supla sus necesidades o de la que lo han venido haciendo por generaciones y les permita respetar y conservar sus costumbres, pudiendo también disponer de todos los recursos naturales que estén a su alcance para su supervivencia y desarrollo lo que implica poder llevar a cabo labores de agricultura, pesca, etc. Para tales fines, donde podemos ver reflejado el reconocimiento al derecho de la alimentación, teniendo que inferir este aunque sea tácitamente, pues en ninguna de las dos constituciones, tanto en la de Honduras como en la de Nicaragua se encuentra consignado este derecho expresamente y mucho menos con respecto a la comunidad Misquita.

Sin embargo, no es la única protección que estas normas constitucionales ofrecen a las comunidades indígenas ya que en ambas constituciones se pueden encontrar artículos referidos a la adopción y ratificación de tratados o convenios internacionales en materia de derechos humanos con el fin de garantizar a los ciudadanos todos los derechos que la norma constitucional les ofrece y que el Estado está obligado a proporcionar y respetar.

En la constitución de la República de Honduras, el artículo 16 dispone que “...Los tratados internacionales, celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entren en vigor, forman parte del derecho interno”, así como en el artículo 46 constitucional de la República de Nicaragua que reza así:

*En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas; y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (art. 46).*

Se observa entonces que en ambos ordenamientos jurídicos se adoptan normas internacionales dirigidas a una mayor cobertura y protección de derechos.

En relación con lo mencionado anteriormente, Nicaragua y Honduras efectivamente han adoptado y ratificado un convenio internacional relativo a los derechos en este caso, de los pueblos indígenas, concretamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, convenio creado tomando en consideración lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, todos instrumentos considerados por Honduras y Nicaragua como integrantes de sus ordenamientos jurídicos como vinculantes para la impartición de justicia.

El convenio 169 de la OIT (1989) vela por todos los pueblos indígenas y tribales cuyas condiciones económicas, políticas y sociales no son iguales a las de los demás ciudadanos de los Estados independientes. Dicho convenio hace responsable a los Estados de la implementación de medidas que promuevan la efectividad de los derechos económicos, políticos y sociales de estos pueblos, siendo este el caso de la comunidad Misquita, siempre procurando el respeto de sus costumbres y su identidad social; en su artículo 4 numeral 1, este convenio establece que “Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”, lo que complementa la mención que hace el mismo relativo a las medidas que se deben tomar para garantizar los derechos de esta comunidad indígena, sobre todo lo concerniente a tomar las medidas para salvaguardar a las personas, es decir, preservar su existencia y de manera digna, por lo que los Estados deberán de hacer todo lo que tengan en sus manos para lograr este cometido, en el que viene a ser de mucha importancia brindarles los medios para que puedan en un primer lugar preservar sus vidas a través de una alimentación digna, pues, si desde un inicio no cuentan con los medios para producir u obtener cualquier otra forma sus alimentos, se corre el riesgo de dejar a un lado esta obligación de salvaguardar la vida de los miembros de esta comunidad misquita, que es la falta en la que ambos Estados, tanto Honduras como Nicaragua han venido incurriendo en los últimos años pues no han proporcionado los medios tanto materiales (entendiéndose por estos los instrumentos de trabajo adecuados) como educativos (capacitaciones necesarias a cerca de las medidas de seguridad) para llevar a cabo cualquier trabajo, en este caso actividades como la pesca , recolección de camarones y langosta que son las actividades que aparte de la agricultura son explotadas por el pueblo misquito en ambos países para sobrevivir.

El convenio también establece que “Deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo” (artículo 5 literal c). Este se adapta al caso concreto de la problemática misquita respecto a la situación de los miembros de su comunidad que se dedican al buceo para la extracción de langostas , actividad que constituye en gran medida su fuente de ingresos y por tanto su medio para obtener alimentos y que se han visto impedidos para seguirla ejecutando al menos de forma segura debido a que cada vez se han tenido que sumergir más en las profundidades del océano para obtener la langosta lo que ha traído consecuencias nefastas en la salud de los buzos, por lo que ninguno de los Estados en cuestión ha asumido la responsabilidad que, de acuerdo con su norma constitucional y con los convenios internacionales que suscribieron, como el Convenio 169 de la OIT (1989), están obligados a asumir, lo que ha resultado en denuncias interpuestas por la comunidad Misquita ante organismos internacionales como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos acerca de las violaciones de derechos de las que han venido siendo

víctimas. Cabe mencionar que dicha denuncia fue promovida por la comunidad misquita que radica en Honduras. En Nicaragua, a pesar de que existen muchos otros casos de buzos lisiados y violaciones del derecho a la alimentación por la misma causa, solo se ha presentado una ola de reclamos contra las empresas y el gobierno que, por desgracia, no se han materializado en denuncias de importancia ante un organismo internacional.

## 4.4 Conclusiones

El carácter progresivo de los derechos humanos se ve violentado en el caso del derecho a la alimentación de los buzos lisiados de la Mosquitia hondureña, ya que el Estado de Honduras no ha ejecutado los mecanismos pertinentes que den cumplimiento a los derechos y libertades fundamentales de los hondureños contenidos en la parte dogmática de la Constitución Política de 1982 y en las disposiciones de los tratados internacionales en materia alimentaria. Por consiguiente, viola el bien jurídico más protegido y de mayor valor en todo ordenamiento jurídico a nivel mundial, es decir, el derecho a la vida.

El Estado de Honduras, en atención al caso Opario Lemoth Morris y Otros (Buzos Misquitos) interpuesto ante La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, viola de manera clara el debido proceso en los tribunales hondureños, al no dar el seguimiento y la importancia que merece por ser un caso que atiende a una problemática nacional. A la vez, se evidencia el incumplimiento del Estado de velar por los derechos laborales de dicho pueblo al no supervisar las condiciones de trabajo de estos.

El Estado de Honduras, mediante la gobernabilidad institucional y ante el actuar persistente del pueblo Misquito, ha iniciado una serie de programas estatales para hacer frente a esta problemática entre la que se encuentra el Plan de desarrollo de la Mosquitia 2014 y la Alianza para el desarrollo de la Mosquitia. En conjunto con entidades internacionales como la Cooperación Alemana, la Cooperación suiza, entre otras, representantes del pueblo misquito y representantes del poder ejecutivo han llevado a solventar de manera parcial dicha problemática.

Atendiendo al acuerdo declarativo entre el Estado de Honduras y el caso Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Misquitos) se procede a la creación de una serie de responsabilidades del Estado, que se materializan en 20 puntos dirigidos al desarrollo económico y social de la comunidad misquita, de los cuales en su mayoría se han cumplido únicamente de manera parcial.

La legislación nacional en relación con los pueblos indígenas y sus derechos es sumamente limitada ya que en su articulado no hace mención alguna de manera expresa a estos, siendo en su mayoría instrumentos de carácter internacional a los que el Estado está suscrito, los que se utilizan para la defensa y cumplimiento de las garantías de estos pueblos.

## 4.5 Recomendaciones

El Estado de Honduras debe hacer un estudio respectivo de su ordenamiento jurídico interno y de los tratados internacionales de los cuales forma parte y ha ratificado en materia de derechos humanos en atención a los pueblos indígenas, para asegurar el respeto y cumplimiento de los mismos de manera permanente y atendiendo a sus particularidades.

De manera urgente, se requiere el debate en el poder legislativo en materia de derecho a la alimentación específicamente de los pueblos indígenas y en especial del pueblo misquito, que deberá ser vinculante y deberá atender la problemática como tal y dar cumplimiento a tratados internacionales y derecho interno en esta materia, atendiendo de manera primordial la Ley marco derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria de la FAO.

El Estado de Honduras mediante la institucionalidad gubernamental y atendiendo la problemática de los buzos lisiados de la Mosquitia hondureña deberá realizar las investigaciones pertinentes para efectuar los cambios en los modos de producción de dicho pueblo –de la pesca a la agricultura– para crear los mecanismos pertinentes que permitan la preparación y la transición de dichos modos de producción de manera que estos cambios no atenten con su cosmovisión.

En atención a la pesca de langosta, el Estado deberá crear una entidad especializada dependiente de la Secretaria de Trabajo encargada de crear, velar y hacer cumplir las políticas laborales en esta área de ejecución propia de la Mosquitia hondureña, la que deberá de ser sede de la misma.

El Estado de Honduras debe considerar y proponerse seriamente la constitución de tribunales especiales que versen únicamente sobre temas en materia de derechos de los pueblos indígenas, pues esto permitiría una forma más eficiente de resolver los conflictos existentes relacionados con esta materia, así como la transformación del Estado de Honduras en un Estado verdaderamente garante de derechos humanos y garantías para estos pueblos.

## 4.6 Bibliografía

- CIDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia N°11 Pueblos Indígenas y Tribales*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018.
- Comité DESC. «Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada.» *Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1999. <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/marco-legal/Observacion-12-Comite-Derechos-Economicos.pdf>.
- Constitución de Honduras. *Constitución de la República de Honduras - Decreto Numero N° 131 11 de Enero*. Tegucigalpa: Asamblea Nacional Constituyente, 1982.
- De Schutter, Olivier. «Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.» *Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 19º periodo de sesiones*. 2014. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/A.HRC.19.59.Add.5\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/A.HRC.19.59.Add.5_SP.pdf).
- FAO. *El Derecho a la Alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2007.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Universidad de Manizales

- Ley 25. *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Tegucigalpa: Congreso Nacional de Honduras – La Gaceta, diario oficial de la República de Honduras 32.561, 2011.
- OIT. «Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales.» *Organización Internacional del Trabajo*. 1989. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169).
- ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Asamblea General de las Naciones Unidas A/61/L.67 y Add.1. [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf), 2007.
- ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>: Organización de las Naciones Unidas - Resolución 217 A (III), 1948.
- ONU. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>: Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 1966.



# 5. Implementación e impacto de regulaciones de etiquetado frontal en Chile y México

Escuela de Derecho, Universidad  
Torcuato Di Tella

Valentina Castagnari<sup>47</sup>

Gloria Orrego Hoyos<sup>48</sup>

Paola Bergallo<sup>49</sup>

## 5.1 Introducción

El derecho a una alimentación adecuada entendido como el “derecho a alimentarse dignamente”<sup>50</sup> conlleva deberes para la erradicación del hambre y la garantía de acceso a alimentos “sanos y nutritivos” (FAO 1996), motivo por el cual las *Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* elaboradas por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 2005) llaman a los Estados a tomar medidas “destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas.” En la última década, diversos países de América Latina se han tomado en serio esta exhortación de la FAO y han puesto en marcha programas y políticas para promover la alimentación saludable y combatir el aumento de peso de la población, medidas necesarias para honrar el derecho a la alimentación en sus distintas dimensiones.

En el marco de una investigación en curso sobre la regulación de bebidas azucaradas<sup>51</sup>, hemos detectado un total de 53 episodios regulatorios de iniciativa pública y privada adoptados en 14 países de América Latina cuyo objetivo es abordar el sobrepeso y la obesidad<sup>52</sup>. Entre los países estudiados, México y Chile se destacan por los notables esfuerzos realizados para mejorar los hábitos alimentarios de la población a través de políticas innovadoras que resultan de avanzada

47 Autora principal del trabajo, Ayudante de Docente y Asistente de Investigación; contacto: vcastagnari@utdt.edu

48 Asesora en investigación, Profesora Visitante.

49 Coordinadora, Profesora Asociada.

50 Tal como lo define la FAO en su página web <http://www.fao.org/human-right-to-food/es/>

51 Las bebidas azucaradas son consideradas una de las principales fuentes de “calorías vacías” que contribuyen al aumento de peso, por lo cual la reducción de su consumo cobra especial relevancia en la lucha contra la obesidad.

52 Valentina Castagnari, Paola Bergallo, Raúl Mejía y Alicia Fernández (2017, mimeo).

incluso a nivel mundial. El abordaje integral y la multiplicidad de acciones contra la obesidad que han adoptado ambos países los ha convertido en casos interesantes para el estudio en profundidad, trabajo que han encarado diversos proyectos con resultados incipientes pero aún poco centrados en el proceso de implementación de las nuevas políticas y sus impactos.<sup>53</sup> Frente a ese contexto, el presente trabajo ofrece una exploración comparada de las nuevas regulaciones sobre etiquetado frontal de alimentos y bebidas poniendo el lente tanto en el contenido de las normas como en los desafíos de su puesta en práctica y sus impactos. Pensamos que comprender en más profundidad la experiencia de los dos países que han mostrado mayor compromiso con el combate de la malnutrición será de utilidad para otras naciones de la región que emprenden la toma de decisiones similares y pueden enriquecerse de la observación de iniciativas más avanzadas.

Como objetivos específicos nuestro trabajo se propuso, en primer lugar, observar similitudes y diferencias de las normas aprobadas en cuanto al rotulado de alimentos, las autoridades que las sancionaron y los modelos regulatorios adoptados. Además, nuestra investigación se completó con una observación del proceso de implementación para lo cual indagamos sobre las acciones llevadas adelante, el montaje de mecanismos de monitoreo, el surgimiento de conflictos y reacciones de resistencia. Finalmente, analizamos los impactos directos de las nuevas regulaciones así como sus efectos indirectos o simbólicos en esta primera etapa de su puesta en marcha. El resto de este trabajo presenta los resultados de nuestra indagación siguiendo cada uno de estos objetivos: a) la comparación del texto de las nuevas regulaciones (Parte I); b) el análisis del proceso de implementación (Parte II); y c) el estudio de los impactos directos e indirectos de las nuevas iniciativas (Parte III). Una breve conclusión cierra el trabajo.

Desde el punto de vista metodológico, nuestra investigación se basa en tres tipos de fuentes de datos. Para comenzar, sistematizamos las nuevas regulaciones aplicables en cada país y comparamos las opciones de rotulado disponibles en base a una matriz de criterios sobre el contenido de las normas y las reglas para su monitoreo y sanción. Para observar la implementación y los impactos de las nuevas regulaciones recopilamos luego una serie de fuentes secundarias que analizan las políticas adoptadas en ambos países. Además, llevamos adelante una observación sistemática de la cobertura periodística en 324 notas publicadas en los principales diarios de Chile y México según se detalla en el Anexo al final de este trabajo. Para Chile realizamos un análisis de contenido de 239 notas periodísticas publicadas en “El Mercurio” y “La Tercera” y en México nuestro relevamiento se enfocó en 85 publicaciones en “El Universal” y “La Jornada”. Nuestra indagación comprendió las notas publicadas dos años antes de la sanción de las nuevas reglas de etiquetado hasta el final del primer semestre de 2017<sup>54</sup>.

53 Véase, por ejemplo, Corvalán et al. 2013; Moise et al. 2011; Palmeros Exsome, Hurtado Capetillo y Torres Flores 2016; Barquera, Campos y Rivera 2013; Batis et al. 2016; Colchero et. al 2017; Salinas 2013; y Bergallo y Castagnari (mimeo 2017).

54 Véase Anexo 1 para una descripción detallada de la metodología.

### 5.1.1 Nuevas normas de rotulado de alimentos y bebidas: Una perspectiva comparada

Tanto Chile como México han implementado políticas contra la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ellas (en adelante, las ECNT) con un abordaje global que pretende atacar el problema de manera integral. Mientras Chile ha sancionado una ley marco, México ha implementado una variedad de políticas legislativas y ejecutivas. Aunque con matices e intensidades diversas, ambos países han desarrollado políticas relacionadas con a) la restricción en la comercialización de alimentos y bebidas poco saludables en las escuelas; b) la limitación de la publicidad dirigida a menores, c) el etiquetado frontal de alimentos y bebidas; y d) los impuestos para desincentivar la compra de productos no saludables. El Anexo II ofrece un detalle de las principales regulaciones en este sentido.

En el año 2012, Chile dictó la Ley 20.606 sobre etiquetado frontal de alimentos y bebidas, conocida como la “Ley de etiquetado.” La nueva ley fue regulada a través de un decreto reglamentario dictado en 2013 durante el gobierno de Piñera. Esta primera regulación recibió fuertes cuestionamientos que llevaron a su derogación (antes de la entrada en vigor) durante la administración de Bachelet que lo consideró contrario al espíritu de la norma (Araya 2013). Entonces, un nuevo Decreto reglamentario (Dec.13/2015) fijó los parámetros legales y el formato del etiquetado, determinando que los alimentos y bebidas que excedieran los límites legales de energía, sodio, azúcares totales o grasas saturadas debían llevar un rotulo frontal del estilo de un símbolo “Pare” negro y blanco a modo de advertencia para los consumidores. La siguiente Tabla I describe los parámetros de etiquetado establecidos por la Ley 20.606 y, a continuación, la Figura 1 ilustra el símbolo adoptado por la nueva normativa chilena.

**Figura 5-1. Signos de rotulado frontal chileno**



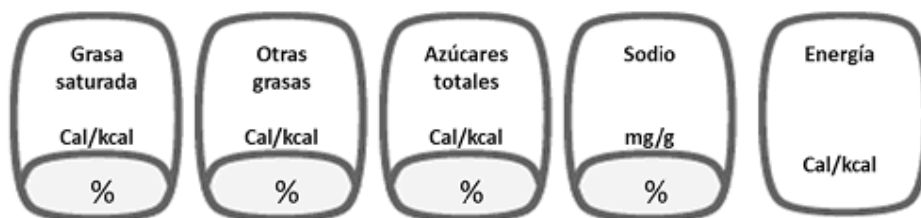
**Tabla 5-1. Parámetros legales de la Ley 20.606.**

	<b>Energía kcal/100g</b>	<b>Sodio mg/100g</b>	<b>Azúcares totales g/100g</b>	<b>Grasas saturadas g/100g</b>
Límites en Alimentos sólidos. Valores mayores a:	275	400	10	4
	<b>Energía kcal/100ml</b>	<b>Sodio mg/100ml</b>	<b>Azúcares totales g/100ml</b>	<b>Grasas saturadas g/100ml</b>
Límites en alimentos líquidos Valores mayores a:	70	100	5	3

En relación a los productos que deben llevar el etiquetado identificado arriba, la legislación chilena también prohíbe: a) la realización de publicidad dirigida a menores de 14 años en cualquier medio; b) su oferta gratuita a menores de 14 años; c) la utilización de ganchos comerciales (tales como: juguetes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares); y d) la extensión, comercialización, promoción o publicidad dentro de establecimientos educativos de educación parvularia, básica o media. Asimismo, la publicidad de estos alimentos debe llevar un mensaje que promueva hábitos de vida saludables.

La legislación mexicana, por su parte, estableció otro diseño para el etiquetado frontal obligatorio de alimentos y bebidas pre-envasados. El país adoptó un sistema de Guías Diarias de Alimentación (en adelante, “GDA”), que indica la cantidad de grasas saturadas, otras grasas, azúcares totales, sodio y energía que contiene una porción y su relación porcentual con las necesidades diarias de una persona con una dieta promedio. La siguiente Figura 2 muestra el diseño del rotulado adoptado por este país con un sistema de íconos.

**Figura 5-2: Diseño de rotulado frontal mexicano. Debajo de los íconos debe indicarse el “% de los nutrientes diarios”**



Las normas de ambos países pueden compararse siguiendo la clasificación de Garsetti y otros (2007) según los esquemas de perfiles de nutrientes<sup>55</sup> que varían en cinco dimensiones:

55 Definidos por Garsetti et. al como la disciplina que se propone clasificar los alimentos según su composición nutricional.

1. El uso de *categorías de alimentos*: la posibilidad de tener los mismos criterios nutricionales para todos los alimentos o establecer criterios específicos para categorías de alimentos.
2. La *selección de nutrientes* a clasificar, pudiendo ser nutrientes “positivos” (es decir, aquellos que son buenos para la salud) o “negativos” (aquellos que son dañinos).
3. La *justificación teórica* o razonamiento detrás de la normativa.
4. El uso de los *valores de corte*, es decir, la posibilidad de utilizar valores umbral/limite o de otorgar una calificación a los alimentos según su composición nutricional.
5. Los *valores de referencia* utilizados, que responde a la porción para la cual el valor umbral es utilizado.

En base a estos criterios, se puede observar que ambas legislaciones clasifican los alimentos en base a alimentos “negativos” (azúcar, grasas saturadas, sodio y energía), aunque la normativa mexicana ofrece, además, la posibilidad de recibir un distintivo nutrimental positivo si los alimentos cumplen ciertas características nutricionales (Acuerdo por el que se emiten los lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (...), 15 de abril de 2014, Art. 16). Asimismo, ninguna utiliza categorías de alimentos (la ley chilena solo diferencia entre alimentos líquidos y sólidos).

No obstante, el sistema de etiquetado difiere en las otras dimensiones. La diferencia más sobresaliente se encuentra en la justificación teórica y la finalidad de las normas.

En Chile, si bien el etiquetado declara tener un objetivo informativo (Minsalud Chile 2016), también es claramente disuasorio, donde los sellos de advertencia “permiten distinguir con sólo una mirada aquellos alimentos menos saludables y preferir los alimentos sin sellos o con menos sellos” (Minsalud Chile 2016). De hecho, la campaña de concientización del Estado recomienda “Prefiera alimentos con menos sellos y si no tienen, mejor”. En contraste, la normativa mexicana tiene el objetivo de “informar al consumidor sobre el contenido nutrimental y aporte energético de los alimentos” (COFEPRIS 2015). Esta diferencia tiene algunas consecuencias prácticas como, por ejemplo, el hecho de que la normativa chilena excluya del etiquetado de advertencia a productos que no tienen grasa, sodio o azúcar añadidos, aún si su contenido natural excede los parámetros legales (como podría suceder con los frutos secos). La normativa mexicana, por su parte, simplemente cumple el objetivo de informar sobre las condiciones nutricionales de los productos, por lo cual es irrelevante si los nutrientes son añadidos artificialmente o están presentes naturalmente en los alimentos. Esto ha generado especial controversia en relación al contenido de azúcar, ya que, al no distinguir entre azúcares naturales y añadidos, la norma mexicana utiliza un parámetro de niveles

máximos aceptables en la dieta diaria de 90g, que excede la recomendación de la Organización Mundial de la Salud –OMS– de 50g.

Asimismo, mientras la legislación chilena utiliza valores umbral, por encima de los cuales los alimentos deben ser etiquetados, la normativa mexicana exige etiquetar todos los productos sin distinción, indicando la cantidad de cada nutriente e incluyendo como referencia el porcentaje que el alimento representa según las GDA. Este punto ha sido especialmente criticado, ya que la utilización de valores de GDA, preferidos generalmente por la industria, suelen resultar complejos y pocos claros para el consumidor, además de no ser útiles para guiar a los consumidores a realizar mejores elecciones nutricionales (Barquera, Campos y Rivera 2013, UNICEF 2016).

Otra diferencia importante entre las legislaciones estudiadas reside en el uso de valores de referencia. Mientras la ley mexicana utiliza un valor de referencia basado en una porción, la ley chilena se basa en el contenido de nutrientes cada 100g/ml de alimento o bebida. La referencia a la porción tiene la ventaja de presentar información de situaciones reales de consumo, por lo cual puede resultar más ilustrativa para el consumidor (Garsetti, y otros 2007). Sin embargo, requiere legislación complementaria donde se defina la porción (lo cual trae muchos inconvenientes) y puede ser engañosa porque las personas suelen exceder ampliamente las porciones recomendadas por los productores. Además, paquetes que se perciben como “individuales” suelen contener más de una porción, por lo cual un consumidor poco atento puede confundir el envase con la porción y tener una percepción equivocada del valor nutricional de su consumo. Asimismo, el tamaño de las porciones puede variar, informando erróneamente al consumidor. La normativa mexicana trata de sortear este problema con la diferenciación entre envases “individuales” y “familiares”, en el cual obligan a los productores a declarar por la totalidad del envase toda vez que su contenido sea inferior al del valor de referencia mínimo para el envase familiar (aun si es mayor que el tamaño de la porción).

Por su parte, la normativa chilena utiliza un valor de referencia de 100g/ml. Este esquema tiene la ventaja de ser simple y familiar, aparte de permitir comparaciones entre productos, motivo por el cual es el sistema preferido por la OPS (OPS 2016). Sin embargo, resulta demasiado generoso con productos que se consumen en grandes cantidades y demasiado estricto con productos que se consumen en porciones pequeñas (Garsetti, y otros 2007).

A las categorías identificadas por Garsetti y otros podemos agregarles otros parámetros de comparación según se detalla en la siguiente Tabla 2 que incluye otros detalles relevantes como el mecanismo de entrada en vigencia, la previsión de ámbitos institucionales de monitoreo y sanción, su diseño y criterios, en su caso.

**Tabla 5-2. Normas de etiquetado frontal en Chile y México**

	Chile	México
Ámbito de aplicación	Todo producto alimentario comercializado en Chile (exceptuando alimentos a granel y preparaciones culinarias).	Alimentos y bebidas no alcohólicas pre-envasadas
Productos envasados exceptuados de etiqueta	Alimentos a los que no se añada azúcares, sodio o grasas saturadas.	Productos específicamente detallados (véase Decreto Reglamentario)
Estatus de obligatoriedad legal de la norma	Obligatoria	Obligatoria
Finalidad declarada	Disuasoria	Informativa
¿Detalla diseño de etiqueta?	Si.	Si (pero color y tipografía de etiqueta es a elección del productor).
Tipo de etiqueta	Signo "Pare": advertencia.	Globos blancos: información.
Valor de referencia	100g / ml.	Porción.
Supuesto de inclusión del etiquetado	Cuando excede valor de referencia.	Siempre.
Entrada en vigor	Progresiva (desde 12 hasta 36 meses). Para pymes plazo mayor.	Un año después de publicación de la norma (luego prorrogado al 30/6/15). Para envases retornables plazo de 10 años (con aplicación progresiva). Se puede pedir prorroga especial ante la Cofepris.
¿Prevé monitoreo explícitamente?	Si. Antes de 18 meses. Se evaluará la "implementación de estas medidas, la adaptación de los procesos tecnológicos y el impacto en las percepciones y las actitudes de los consumidores".	No.
¿Prevé rotulación positiva?	No.	Si (distintivo nutrimental). Incorporación voluntaria. Lo debe autorizar la Cofepris.
¿Prevé sanción?	Si.	Si.
Tipo de sanción	Multa, suspensión de la distribución, retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización (Art. 174, Código Sanitario).	Multa. Además, la autoridad sanitaria podrá dictar medidas para corregir las irregularidades (art. 267, Reglamento del Control Sanitarios de Productos y Servicios).
Responsable del monitoreo	Ministerio de Salud	Secretaría de Salud

## 5.2 Los nuevos regímenes de rotulado: El desafío de la implementación

Desde la aprobación de las nuevas medidas, Chile y México han puesto en marcha una serie de esfuerzos oficiales tendientes a concretar la implementación de las reglas de etiquetado. En México, para comenzar, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios –Cofepris<sup>56</sup> publicó un “Manual de etiquetado frontal nutrimental” (COFEPRIS 2014), donde se de-

<sup>56</sup> La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios es una dependencia federal del gobierno de México, vinculada con el Departamento de Regulación y Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud. <http://www.cofepris.gob.mx>

talla claramente cómo debe aplicarse la normativa de manera didáctica y comprensible, así como las obligaciones de los productores. La Cofepris creó también una sección especial en su página web para facilitar a los consumidores la comprensión del nuevo etiquetado (COFEPRIS 2015). En el mismo sentido, en la página web del Ministerio de Salud de Chile se publicaron diversos documentos que cumplen una función didáctica respecto a la nueva normativa (Ley 20.606 2012). Asimismo, la Subsecretaría de Salud Pública chilena publicó el documento “Directriz para la vigilancia y fiscalización de la composición nutricional de los alimentos y su publicidad” (Decreto 13/15 2015), que tiene una función pedagógica para los inspectores que deben realizar el control de cumplimiento de la norma.

Nuestra revisión de la evidencia sugiere que la nueva normativa chilena generó mayor conflictividad en la fase de inicio de la implementación de la norma, en la cual se suscitó un conflicto importante respecto a la fecha a partir de la cual los alimentos debían comenzar a estar etiquetados. Según el gobierno, todos los productos a la venta debían estar etiquetados para la fecha legal de entrada en vigor de la norma (27 de junio de 2016), mientras que, según la industria, debía tenerse en consideración la fecha de elaboración (y no de venta). Para esta última, además, debían ser etiquetados todos los productos cuya fecha de elaboración fuera posterior al 26 de junio de 2017, pero no así los productos que hubieran sido elaborados con anterioridad. El gobierno argumentó que el plazo de un año dado desde la publicación de la normativa hasta la fecha de su aplicación había sido suficiente para la adaptación de los procesos industriales, pero la industria lo acusó de querer aplicar la ley de forma retroactiva. Finalmente, el Ministerio de Salud terminó imponiendo su posición, y otorgó sólo una excepción para productos que hubieran sido elaborados con anterioridad a la fecha de publicación del decreto. Los productos de larga duración debían adaptarse (y, en su caso, prever) el nuevo etiquetado. Esta situación también generó un conflicto entre productores y comercializadores. Dado que la Contraloría determinó que la responsabilidad de vender un producto sin etiqueta recaía sobre el comercializador, los supermercados se enfrentaron a los productores y fueron acusados de exigir productos etiquetados aun antes de que la norma estuviera formalmente en vigor (El Mercurio 2016).

En Chile se percibe en los medios una preocupación mayor que en México por la implementación de la norma, y frecuentemente se reporta el accionar del Estado para controlar su aplicación (inspecciones, fiscalizaciones, apertura de sumarios, etc.) (La Tercera 2016, El Mercurio 2017). En México, en cambio, los diarios no dan cuenta del proceso de implementación de la norma ni de los conflictos suscitados en virtud de ella.

## **5.2.1 Los impactos directos e indirectos de la nueva rotulación en perspectiva comparada**

Si bien el tiempo de vigencia de las normas analizadas es aún breve para poder estudiar efectos a largo plazo, nuestro estudio de la cobertura mediática sugiere que las nuevas regulaciones han producido un conjunto de impactos que registramos a continuación. A fin de observar esas transformaciones proponemos una matriz que diferencia los impactos indirectos que recaen sobre la visibilidad más amplia de la problemática de la malnutrición, los actores y sus alianzas y los conflictos generados en torno a la nueva regulación, por un lado, y los impactos directos que vinculamos a la percepción de los consumidores y la reformulación concreta de los productos por parte de la industria. Si bien estas categorías no son exhaustivas, permiten observar algunas de las dimensiones más relevantes de los efectos que ha producido en ambos países la adopción de normativas sobre rotulado de alimentos.

## **5.2.2 Efectos indirectos**

### **5.2.2.1 La visibilidad de la problemática en los medios de comunicación**

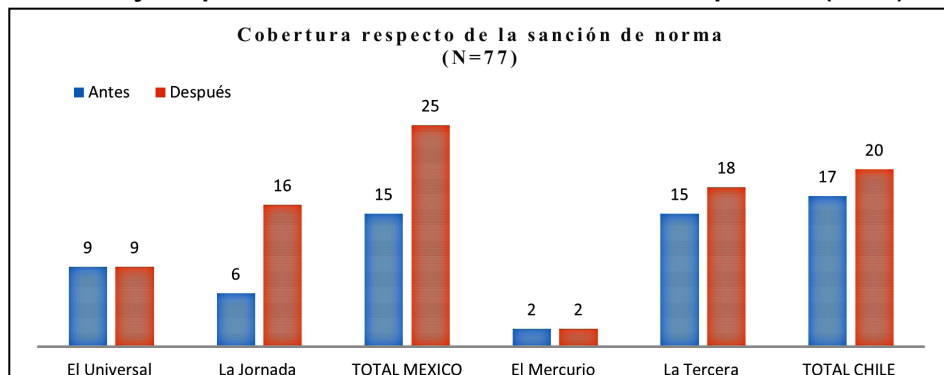
La aprobación de las nuevas normativas generó en México y Chile un aumento pronunciado en la cobertura periodística sobre el tema del etiquetado en particular y sobre la obesidad y el sobrepeso en general, lo cual sugiere que las normas han tenido un impacto significativo en la visibilidad de las temáticas en el debate público. Tal como se aprecia a continuación en los Gráficos 1 y 2, este aumento en la visibilidad de la problemática se observa tanto al momento de la sanción de la norma<sup>57</sup> como de su entrada en vigor que fue diferida en el tiempo,<sup>58</sup> pero el aumento es más pronunciado en este último caso. Al revisar los periódicos de manera agregada, puede verse que en México se duplicó el seguimiento periodístico de la cuestión del etiquetado. Entre los periódicos analizados también se nota que el aumento fue más pronunciado en el diario “El Universal” (que triplicó su cobertura de la cuestión).

En Chile, por su parte, la variabilidad de la cobertura de la temática es leve respecto de la fecha de sanción de la norma, pero se duplica la cobertura cuando se compara la fecha de entrada en vigor del decreto reglamentario. El periódico “La Tercera” tuvo claramente un interés mayor por el tema en el periodo analizado (lo cubrió en un total de 101 artículos entre el 26 de junio de 2015 y 2017, mientras “El Mercurio” lo hizo en 66). Sin embargo, el aumento en la cobertura fue menos pronunciado respecto a la aplicación de la nueva legislación (con un aumento de cerca del 30%). “El Mercurio”, por su parte, cubrió el tema casi la mitad de las veces en términos absolutos, pero su cobertura se duplicó luego de la entrada en vigor de la norma.

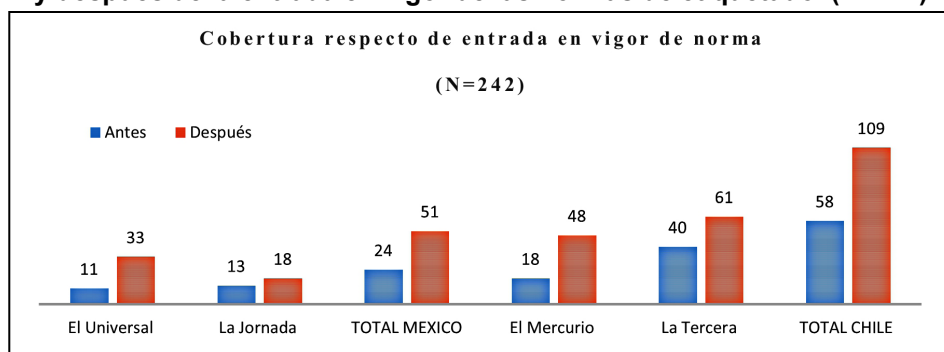
57 En Chile el 7 de junio de 2012 y en México el 14 de febrero de 2014.

58 En Chile el 27 de junio de 2016 y en México el 30 de junio de 2015.

**Gráfica 5-1. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la sanción de las normas de etiquetado. (N=77)**



**Gráfica 5-2. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. (N=242)**



Dada la variación más pronunciada respecto a la entrada en vigor de las normas, se optó por realizar todas las comparaciones teniendo en consideración este hito, observando un plazo de dos años antes (AN) y después (DN) de la entrada en vigor de la norma mexicana y un plazo de un año respecto a esto mismo en Chile<sup>59</sup>.

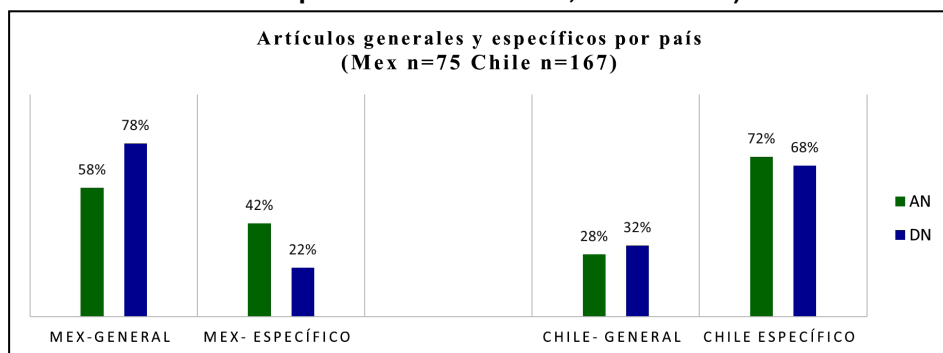
Observándola en términos absolutos, la cobertura en Chile es mucho mayor. En México se analizaron un total de 75 artículos en un lapso de 4 años, mientras que en Chile se analizaron 167 artículos en un periodo de 2. Hay diferentes posibles explicaciones a este hecho. Por un lado, puede ser el resultado de una diferencia en las características intrínsecas de la cobertura mediática en cada país (lo cual excede el alcance de la presente investigación). También puede deberse a una diferencia en el tipo de regulación elegida por cada país, ya que mientras en Chile la regulación analizada es una ley marco, que cubre aspectos diversos y tiene consecuencias expansivas, en México la regulación del etiquetado tan solo

<sup>59</sup> No fue posible analizar dos años en este caso, ya que aún no han transcurrido.

cubre ese tema específico, por lo cual el alcance de la norma es menor. Dada la imposibilidad de determinar las razones reales para la diferencia, las mejores comparaciones serán intra-país.

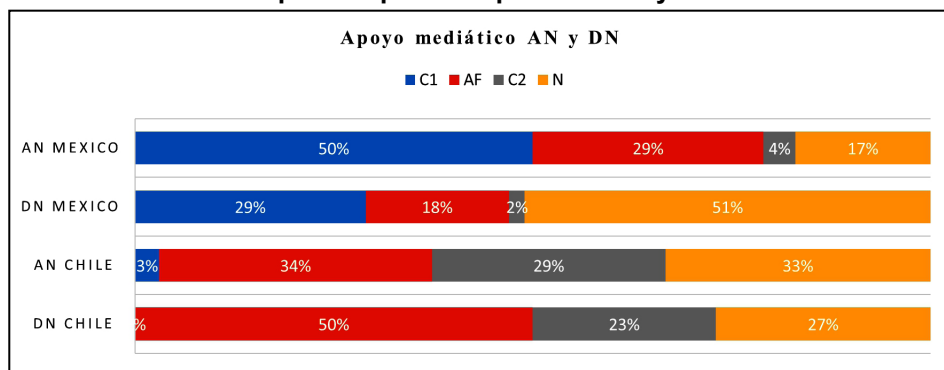
Cuando se analiza el contenido de los artículos relevados se puede observar que, si bien en México hubo un aumento en la cantidad de piezas periodísticas, AN la proporción de artículos que trataban específicamente la cuestión del etiquetado frontal de alimentos y bebidas era mayor que DN (Gráfica 3). De hecho, mientras AN casi la mitad de los artículos que mencionaban la palabra “etiquetado” lo hacían en trabajos específicos sobre el tema, DN solo un 20% de las notas periodísticas cubren el etiquetado de manera específica. Esto podría indicar que lo que realmente se incrementó es la conciencia y preocupación por la problemática de la obesidad y las ECNT relacionadas a ella, donde el etiquetado se presenta como sólo una de las opciones de regulación. En Chile, la proporción de noticias de índole específica es mayor que en México, lo cual puede estar relacionado con que la ley chilena, al ser más amplia, engloba mayor cantidad de temas (por ejemplo, las restricciones a la comercialización de alimentos en las escuelas o la publicidad dirigida a niños). Sin embargo, tanto antes como después de la norma la proporción se mantuvo relativamente constante, por lo cual la norma no parece haber tenido grandes efectos en ese sentido.

**Gráfica 5-3. artículos generales y específicos por antes (AN) y después (DN) de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. México n=75; Chile n=167)**



Para observar el nivel de apoyo de las notas periodísticas hacia las políticas públicas para prevenir la obesidad se dividieron los artículos en cuatro categorías según presentaran una posición predominantemente a) crítica de la política pública por defecto (es decir, que expresaran una falta de regulación o la criticaran por ser demasiado laxa) (C1); b) crítica de la política pública por exceso (es decir, expresaran que la regulación es demasiado restrictiva) (C2); c) a favor de las regulaciones (AF); o d) neutral (ya sea que no expresaran una posición clara o se expusieran ambos argumentos de manera balanceada) (N).

**Gráfica 5-4. Postura de los artículos respecto al etiquetado/políticas públicas AN y DN.**



Tal como se aprecia en el Gráfico 4, en México AN los medios analizados eran predominantemente críticos a las políticas públicas existentes, a las que reprochaban por ser inexistentes o demasiado laxas en su contenido. Esta posición se reflejaba en la mitad de los artículos periodísticos, que replicaba en gran medida los reclamos de la sociedad civil por la falta de un etiquetado frontal informativo o cuestionaba el modelo elegido por la administración pública. Sin embargo, DN, los periódicos suavizaron su crítica y el porcentaje de notas críticas bajó a un tercio. Cabe destacar que este cambio no se debe necesariamente a un aumento en la deferencia de los medios frente a la política gubernamental, sino a un gran aumento en la cantidad de notas neutrales. De hecho, AN casi un 30% de los artículos manifestaban estar a favor de las políticas gubernamentales AN y DN este porcentaje bajó al 18%.

En el caso chileno, la entrada en vigor de la norma representó un incremento en la cobertura favorable a ella. Como puede observarse en el Gráfico 4, AN la visión de los medios sobre la norma era balanceada: un tercio de los contenidos estaba predominantemente a su favor, un tercio en su contra por considerarla demasiado estricta y un tercio se mostraba neutral. Estas tendencias se modificaron DN, donde la mitad de los artículos pasaron a ser favorables a la norma y decreció la visión crítica por exceso y la visión balanceada.

La evolución de las tendencias de apoyo es contraria en uno y otro país. Mientras en Chile AN los medios eran balanceados en su posición (porque se dividían de manera relativamente equitativa los artículos manifestando las diferentes posturas) y DN se vuelven más favorables hacia la política pública, en México los medios eran más críticos AN y la entrada en vigencia de la regulación los convierte en más neutrales.

Respecto a la crítica mediática, se puede apreciar que en los medios mexicanos la crítica va dirigida en el sentido de demandar una política pública más estricta (C1). Esta es la posición predominante AN y, aunque merma, sigue siendo

significativa DN. En Chile, en cambio, la voz crítica tanto AN como DN se dirige en sentido contrario, es decir que se contraponen a la regulación del etiquetado por resultar demasiado restrictiva. En contraste, la voz crítica por defecto de la norma es prácticamente inexistente en ambos períodos. Esto permite inferir que, mientras los medios mexicanos reproducen en mayor medida la voz de la sociedad civil (véase próxima sección), los medios chilenos son más favorables a la visión de la industria alimenticia.

### 5.2.2.2 Actores y alianzas estratégicas

Para realizar un análisis de los impactos de las normas sobre los actores y alianzas estratégicas se elaboró un mapa de los actores mencionados en los artículos periodísticos con el objetivo de identificar roles protagónicos y poder obtener datos exploratorios sobre la concentración o dispersión del poder en cada país (Tabla 3). Es importante recalcar que no se pretende realizar un mapa de actores comprensivo, sino observar en qué medida las diferentes voces se reproducen en los medios.

**Tabla 5-3 Mapa de actores en Chile y México**

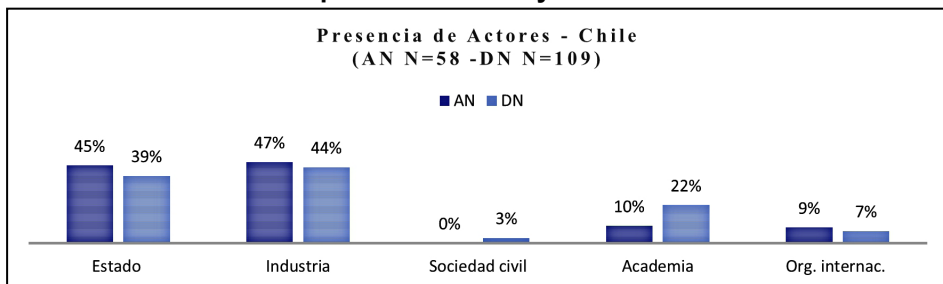
Actor	Chile	México
<b>Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guido Girardi (Senador que impulsa normativa)</li> <li>• Ministerio de Salud (Minsal)</li> <li>• Consejo Nacional de Televisión</li> <li>• Secretarías Regionales Ministeriales de salud (Seremi de salud)</li> <li>• Servicio Nacional del Consumidor (Sernac)</li> <li>• División de Políticas Públicas del Minsal</li> <li>• Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)</li> <li>• Instituto de Salud Pública de Chile (ISP)</li> <li>• Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud (SSA)</li> <li>• Comisión Federal (Cofepris)</li> <li>• Comefer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). Toma decisiones por consenso y participa la industria.</li> <li>• Profeco (Procuraduría Federal del Consumidor)</li> <li>• Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifotel): se menciona porque debería tener facultad para autorizar y supervisar el contenido de los anuncios.</li> <li>• Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)</li> </ul>
<b>Industria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AB Chile</li> <li>• Asociación Gremial de Industrias Proveedoras (AGIP)</li> <li>• Asociación de Industriales del Pan de Santiago</li> <li>• Sofafa</li> <li>• Asociación de Supermercados de Chile A.G.</li> <li>• Asociación de Emprendedores de Chile (Asech)</li> <li>• Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile (Conupia)</li> <li>• Cámara de Comercio de Santiago (CCS)- institución gremial.</li> <li>• Empresas varias (Nestlé, Coca Cola, Watts, Carozzi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ConMexico (Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo).</li> </ul>

Actor	Chile	México
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus)</li> <li>• Frente por un Chile Saludable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianza por la salud alimentaria</li> <li>• Coalición ContraPESO</li> <li>• El poder consumidor (Director: Alejandro Calvillo)</li> <li>• Fundación Mídete (Director: Luis Manuel Encarnación Cruz)</li> <li>• Fundación Interamericana del Corazón (FIC)</li> <li>• Asociación Mexicana de Derecho a la Información</li> <li>• Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim)</li> </ul>
<b>Academia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA)</li> <li>• Universidades varias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)</li> </ul>
<b>Alianzas</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianza por una Vida Saludable</li> <li>• Movisa (Movimiento por una Vida Saludable): alianza de 60 empresas con 12 ONG con el objetivo de promover hábitos saludables. Promotores principales: industria (Coca Cola, Nestlé, Bimbo).</li> </ul>
<b>Organismos internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización Panamericana de la Salud (OPS)</li> <li>• Organización Mundial de la Salud (OMS)</li> <li>• Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización Panamericana de la Salud (OPS)</li> <li>• Organización Mundial de la Salud (OMS)</li> <li>• Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)</li> <li>• Comité para la seguridad alimentaria mundial (CSA): 130 países + sociedad civil + industria.</li> <li>• Red Latinoamericana contra la Obesidad Infantil</li> <li>• Iniciativa Latinoamérica sin Hambre</li> <li>• Cruzada Nacional contra el Hambre en México (participa industria)</li> </ul>

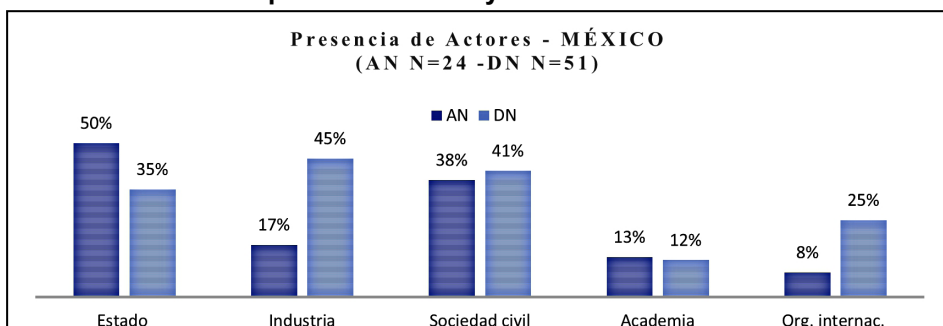
Analizando cuantitativamente la presencia de los diferentes actores en los artículos periodísticos (Gráficos 4 y 5), se puede observar que, en ambos países, tanto AN como DN el Estado y la industria se presentan como los actores predominantes en la discusión. Esta observación resulta previsible considerando su rol preponderante en la regulación (uno como sujeto regulador y el otro como sujeto regulado). Asimismo, la presencia de la industria aumenta significativamente en la cobertura DN, presumiblemente por el aumento en las críticas que se suscitan en su contra.

Por su parte, en Chile se puede apreciar un incremento en la presencia de la academia producto de su movilización para generar datos sobre la aplicación de la norma de etiquetado y la percepción ciudadana al respecto (véanse *Efectos Directos*).

**Gráfica 5-5. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en Chile.**



**Gráfica 5-6. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en México.**



Quizás el dato más sobresaliente sea la diferencia en la presencia de la sociedad civil en cada uno de los países. Mientras en Chile la sociedad civil no aparece ocupando un rol protagónico, en México está presente en alrededor del 40% de los artículos tanto AN como DN. Esta presencia se complementa con lo observado en el mapa de actores (Tabla 3), que muestra una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil movilizadas en México y solo dos en Chile. Si bien es cierto que esta diferencia podría deberse a una cobertura periodística diferenciada en cada país, donde en Chile los medios no dieron cabida a las acciones de la sociedad civil y en México sí lo hicieran –o bien la sociedad civil mexicana estuviera más dispersa que la chilena– el análisis de otras fuentes complementarias refuerzan la idea de una sociedad civil mucho más movilizadora en México.

En México, la sociedad civil se presenta como un motor de cambio importante. Se destaca en su presencia la Alianza para la Salud Alimentaria (ASA)<sup>60</sup>, una agrupación de asociaciones civiles, organizaciones sociales y profesionales creada en 2012 con el objetivo de “demandar al poder ejecutivo y legislativo el desarrollo e implementación urgente de una política integral de combate la epidemia de obesidad que afecta a la mayor parte de la población y enfrente la desnutrición” (EPC 2012). La regulación del etiquetado frontal de alimentos y bebidas

60 Para más información véase: <http://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>

se encuentra entre los objetivos específicos de la ASA, estableciendo etiquetas que “deben advertir el riesgo que significa el consumo habitual de productos con altos contenidos de [azúcar, grasas totales, grasas trans, grasas saturadas y sodio]” (Alianza para la salud Alimentaria, Quienes Somos). Entre las integrantes de la ASA se destaca El Poder Consumidor, que bajo el liderazgo de Alejandro Calvillo y financiada, entre otros, por la Fundación Bloomberg, ha tenido gran protagonismo en la lucha contra la obesidad, el sobrepeso y las ECNT asociadas en México.

- El activismo de la sociedad civil mexicana se ha visto reflejado en diferentes estrategias, reproducidas en su mayoría por los medios analizados, entre las que se destacan:
- Campañas de concientización masiva sobre la problemática, generalmente con acciones de gran impacto visual como teatralizaciones en las calles alertando sobre los efectos del consumo excesivo de azúcar;
- Campañas de información, entre las que se encuentra la escritura en periódicos (“La jornada” le cedió un espacio de blog a la ASA donde expresan su opinión). Asimismo, “El Poder Consumidor” creó un espacio de “Radiografía de productos” (EPC, Radiografías) donde analizan diferentes productos alimenticios y su etiquetado para concientizar a los consumidores sobre sus verdaderos contenidos;
- Organización de foros de discusión con expertos nacionales e internacionales para discutir temas relacionados a las ECNT y acciones de prevención, por ejemplo, el Simposio “Algunos Problemas globales de salud de impacto local” en 2013 y el Foro Internacional sobre alimentos saludables en las escuelas en 2014; y
- El relevamiento de datos, como en la Encuesta obesidad 2013;
- Demandas informales de reformas al Poder Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo, el envío de una carta al presidente Enrique Peña Nieto en abril de 2014 en la que 35 expertos manifestaron su preocupación por el formato del etiquetado frontal por ser difícil de entender y tener criterios que contravienen las recomendaciones internacionales;
- Monitoreo del diseño y la implementación de la política pública a través de informes como “Contra la obesidad y la diabetes: una estrategia secuestrada” (Calvillo, Espinosa y Macari 2015);
- Reclamos formales en sede administrativa y judicial, como la judicialización del decreto de etiquetado frontal por ser contrario al espíritu de la norma.

Cabe destacar que, si bien la sociedad civil mexicana se presenta muy activa, la entrada en vigor de la norma de etiquetado no parece haber tenido un efecto en la visibilidad de su accionar. De hecho, el análisis de las notas perio-

dísticas no refleja un aumento significativo en la presencia periodística de la sociedad civil antes y después de la regulación del etiquetado. La sociedad civil ya estaba organizada con anterioridad a esta norma específica y, de hecho, fue uno de los actores que presionó para su promulgación, lo cual se visualiza en la cobertura mediática.

En Chile la sociedad civil no se presenta como un actor clave ni en el diseño, ni en la implementación de la norma de etiquetado. En los artículos analizados, la sociedad civil solo aparece muy esporádicamente en artículos DN consultada por problemas de implementación de la ley. AN no hay referencias a la sociedad civil como un motor de cambio, lo que indicaría que, mientras en México las reformas surgieron más como reclamos desde la base (*bottom-up*), en Chile fueron el resultado de iniciativas gubernamentales (*top-down*) –especialmente del Senador Girardi, que se presenta como el autor e impulsor más fuerte de la norma de etiquetado–. Asimismo, la participación ciudadana es pobre en Chile, lo cual se reporta como uno de los grandes problemas de la legislación (Corvalán, y otros 2013). El Poder Ejecutivo tomó nota de esto y realizó una consulta popular antes de dictar el segundo decreto reglamentario.

Otra diferencia cualitativa en el impacto de las normas en los países analizados es que, mientras en México la legislación ocasionó una reacción de la sociedad civil en contra de la regulación del etiquetado, en Chile no tuvo tal efecto.

Según la ASA la regulación mexicana tiene las siguientes deficiencias principales:

- Utiliza un formato promovido por la industria alimentaria, ya que replica el sistema de etiquetado promovido por ésta de manera voluntaria en 2011 (cuando ConMéxico se reunió como la Alianza por una Vida Saludable);
- Utiliza el término “azúcares totales”, en lugar de “azúcares añadidos”, permitiendo que se utilice un valor de referencia engañoso. Se critica principalmente que el DOF refiera a una cantidad máxima sugerida de 90g de azúcares totales por día (confundiendo las azúcares añadidas con las naturales en los alimentos). Esto resulta confuso, máxime cuando la OMS recomienda consumir un máximo de 50 g de azúcar añadido por día (y recomienda 25g);
- Utiliza un formato y conceptos incomprensibles, incluso para los estudiantes de nutrición, ya que según un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) el sistema de etiquetado GDA es incomprensible ya que sólo el 31.7% de los estudiantes de nutrición encuestados en su investigación fueron capaces de estimar correctamente el contenido energético total del producto y únicamente el 1.8% de ellos respondió asertivamente a todas las preguntas en un tiempo limitado.

- No sigue buenas prácticas y recomendaciones del ámbito internacional, ya que utiliza el formato GDS y no el sistema de semáforo o un sistema de advertencia que han mostrado ser más comprensible.

En Chile, solo dos organizaciones de la sociedad civil son nombradas en los periódicos analizados: el Frente por un Chile Saludable (que no tiene página web y solo poco más de 1000 seguidores en Facebook) y la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios –Conadecus–, que ha estado más activa organizando seminarios sobre la ley de etiquetado y ha realizado un trabajo vigilando el cumplimiento de la norma (Castro y Medal 2017). Sin embargo, ha hecho esto último con fondos del Estado –Sernac–, lo cual podría ser un riesgo para la objetividad de su trabajo si no se han manejado bien todos los deberes que rigen la prevención de conflictos de intereses en la investigación. Asimismo, con estos mismos fondos iniciará la construcción y desarrollo de un “Observatorio de Alimentos y su Publicidad” (Castro y Medal 2017).

Según surge de la evidencia analizada, las normas de etiquetado no parecen haber originado nuevas alianzas de actores ni en la sociedad civil ni en la industria. Sin embargo, sí dieron lugar a la movilización de la sociedad civil en México (tal como se explicó) y de la industria en ambos países. En México, el Movimiento por una Vida Saludable (MOVISA) –una alianza de empresas y ONG que surgió como respuesta a la implementación del impuesto especial a alimentos y bebidas no saludables– se alió con la Secretaría de Salud y la Cofepris para lanzar la campaña “Checa y Elige”<sup>61</sup> que consiste en un esfuerzo a nivel nacional para capacitar a los consumidores en el “buen uso” del sistema de etiquetado nutricional. La sociedad civil denunció esta alianza por los conflictos de interés que podrían producirse al dar el trabajo a la industria de capacitar a la población sobre el etiquetado nutricional que se supone debe desincentivar la compra de los productos que ellos mismos comercializan (El Universal 2017).

En Chile, por su parte, la industria agrupada bajo el paraguas de la organización gremial AB Chile<sup>62</sup> también se movilizó en contra de la ley de etiquetado por medio de una campaña de difusión masiva con artistas y otras personalidades reconocidas.<sup>63</sup> Los medios frecuentemente replicaron sus críticas y argumentos, tal como se demostró en la sección anterior. Entre los argumentos principales se destacan: el hecho de que la ley no alcance a alimentos no envasados, el efecto nocivo de la ley para las pymes (aunque tengan un plazo mayor para adaptar sus productos), la incerteza jurídica por posibles conflictos entre las restricciones a la publicidad y el uso de dibujos que son marcas registradas, el foco equivocado de la norma (que debería enfocarse en la educación), la proliferación excesiva de etiquetas (que no dejará productos sin etiquetar), el uso del parámetro de 100g

61 Para más información, véase: [www.checayelige.mx](http://www.checayelige.mx)

62 Una asociación gremial que agrupa a toda la industria de alimentos y bebestibles no alcohólicos del país. Para más información visitar: <http://abchile.cl/index.php?page=historia>

63 Para ver la campaña visitar: <http://www.latercera.com/laterceratv/hagamoslo-bien-la-campana-la-ley-etiquetados/>

(cuando debería usarse la porción) y el hecho de no discriminar entre categorías de alimentos y restringirse solo a la diferenciación entre alimentos líquidos y sólidos (que puede generar equívocos en la población).

### 5.2.2.3 Conflictos suscitados por las regulaciones

Las regulaciones de etiquetado generaron conflictos tanto formales como informales. En México el diseño del etiquetado frontal enfrentó a la sociedad civil con el Estado y la industria. La sociedad civil ha acusado al Estado de apoyar un sistema de etiquetado que confunde a los consumidores y no responde a un diseño avalado por expertos sino a la voluntad de la industria y, por ende, colabora a perpetrar la epidemia de sobrepeso y obesidad (ver *Actores y alianzas estratégicas*) (El Universal 2017). La oposición es tal que Alejandro Calvillo de EPC ha denunciado que:

*Sería mejor no tener el etiquetado frontal” (El Universal, 29 de junio de 2016). Asimismo, ha acusado al gobierno de ceder ante las presiones del cabildeo de la industria y ha denunciado conflictos de interés producto de la confusión entre funcionarios estatales e industriales que pasan alternadamente de un rol a otro (El Universal 2016).*

A modo de ejemplo de este conflicto, en diciembre de 2016, el lugar de Alejandro Calvillo (EPC) en el consejo consultivo de la Procuraduría Federal del Consumidor –Profeco—<sup>64</sup> fue sustituido por un directivo de Arca Continental (la segunda embotelladora más grande de *The Coca-Cola Company* a nivel mundial) (El Universal, 3 de diciembre de 2016).

Se observa también gran preocupación respecto a la cercanía entre el gobierno y las industrias. Según datos recabados en artículos periodísticos, desde 2013 el gobierno mexicano otorgó a Nestlé casi 10 mil contratos por adjudicación directa, Coca Cola patrocinó el programa gubernamental de actividad física “Ponte al 100”, Nestlé lanzó un programa en asociación con la SSA por la salud de los niños (El Universal 2017) y la Cofepris creó una alianza con Movisa para capacitar respecto al etiquetado frontal (Campaña Checa y Elige).

El conflicto ha escalado a tal punto que tres de los referentes más importantes de la sociedad civil y la academia, identificados como los impulsores de las reformas de política alimentaria, denunciaron haber sido víctimas de espionaje. Alejandro Calvillo (EPC), Luis Encarnación (Coalición ContraPeso) y Simón Barquera (INSP) recibieron mensajes de texto intimidatorios en sus celulares, plantados mediante un software que, de acuerdo a sus creadores, solo puede ser adquirido por gobiernos (El Universal 2017). Este episodio causó la partida de EPC de la mesa de Gobierno Abierto, creada por el gobierno mexicano para debatir sobre la obesidad en niños y adolescentes (El Universal 2017). Independen-

64 La Profeco es la “institución encargada de defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y garantizar relaciones de consumo justas”. Para más información, véase: <https://www.gob.mx/profeco/>

dientemente de la veracidad de las acusaciones y sus potenciales responsables (que deberá resolver la justicia), este episodio es revelador del gran poder que se disputa en México en torno a las reformas en la política pública referente al derecho a la salud y la alimentación. En este sentido, la regulación del etiquetado frontal y las críticas que ha recibido por parte de referentes del activismo probablemente haya contribuido a la escalada de las tensiones entre grupos con intereses contrapuestos.

El caso chileno difiere del mexicano en este sentido. Si bien la regulación del etiquetado ha generado conflictos informales, éstos han sido predominantemente entre la industria y el gobierno, donde la primera expresa su preocupación por potenciales pérdidas económicas.<sup>65</sup> Asimismo, se suscitó un conflicto interpersonal entre el Senador Girardi y un conocido empresario chileno dueño de varias marcas de comida rápida, en el cual éste último insultó al impulsor de la norma de etiquetado en un avión (La Tercera 2017).

A nivel formal, en México EPC dice haber denunciado la campaña “Checa y Elige” frente a la Secretaria de Salud y la Cofepris (El Universal 2017). Asimismo, esta organización anunció que presentaría una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) “por la simulación de las autoridades de proteger la salud de la población, cuando en realidad defienden los intereses de la industria” (La Jornada 2017a).

El etiquetado frontal se judicializó en México<sup>66</sup> y un juez de distrito de la Ciudad de México declaró su inconstitucionalidad en febrero de 2017. El juez declaró que el etiquetado “es impreciso y en consecuencia impide conocer la cantidad real de azúcar que contienen los productos en perjuicio del consumidor” (El Universal 2017). Asimismo, criticó que parte de la premisa errónea de que una dieta saludable tolera hasta 3600 calorías cuando la OMS fija el máximo en 2000. En virtud del caso, el juez ordenó a las autoridades modificar el etiquetado de modo que distinga entre azúcares naturales y añadidos, establezca un máximo de azúcares añadidos de 50g (como lo determinan los organismos internacionales) e introduzca un etiquetado de advertencia para los casos en que el alimento sobrepase los niveles de azúcar recomendados (El Universal 2017). Como se puede apreciar, en líneas generales, la sentencia replica las críticas efectuadas por la sociedad civil. No se registraron reacciones oficiales en los periódicos analizados hasta junio de 2017.

En Chile, la Ley de etiquetado también suscitó conflictos, pero principalmente conflictos individuales entre las empresas y el gobierno. Uno de los primeros conflictos se presentó por la venta del popular chocolate “Kinder sorpresa”, que debió dejar de incluir la sorpresa por ser considerada por el Ministerio de Salud un “gancho comercial”. La empresa amenazó con recurrir a la justicia (La Tercera 2016), aunque no se consiguieron datos sobre la continuación de

65 Véase, a modo de ejemplo: El Mercurio (El Mercurio 2017a).

66 Amparo 1440/2015, juzgado octavo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México.

esa disputa. Del mismo modo, McDonald's tuvo inconvenientes por la venta de la "Cajita Feliz" que era acompañada por un juguete. La empresa dijo que el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) había certificado que sus productos habían sido modificados para no exceder los límites legales (el producto no debía ser etiquetado por ser elaborado *in situ*, pero sí lo afectaba la posibilidad de incluir un gancho comercial), aunque este instituto negó haber prestado su conformidad (La Tercera 2016b). El gobierno chileno prohibió la inclusión del juguete hasta tanto se resuelva la disputa, pero finalmente, la empresa reformuló sus productos y fue autorizada a volver a ofrecerlo (Decreto 13/15 2015). Otras empresas, entre las que se destacan Kellogg's, Nestlé y Masterfoods también fueron sancionadas por infringir la Ley de Etiquetado, en particular en lo que se refiere al uso de dibujos atractivos para los menores de edad como mecanismos de publicidad. Las marcas se defendieron alegando violaciones a la propiedad intelectual (ya que los dibujos referidos estaban protegidos como marcas comerciales), pero tuvieron que discontinuar su uso y fueron multadas (Subsecretaría de Salud Pública 2017b). Kellogg's judicializó la disputa por la prohibición de vender una partida de sus cereales y el conflicto llegó a la Corte Suprema, quien falló a favor del gobierno (La Tercera, 12 de octubre de 2016). Así mismo, Evercrisp, una filial de Pepsico, demandó al fisco chileno por la prohibición de utilizar dos dibujos distintivos en sus productos "Cheetos" y "Gatolade" (El Mercurio 2017). El conflicto se resolvió de manera favorable al fisco chileno (Subsecretaría de Salud Pública 2017b). Cabe destacar que en abril 2017 la empresa Nestlé (que ya había sido sancionada en enero de ese año por infringir las restricciones publicitarias) (La Tercera 2017a) obtuvo una sentencia judicial favorable que declaró incompetente al Servicio Nacional del Consumidor –Sernac– (Pulso 2017). Será un caso interesante para seguir en sus próximas instancias, ya que puede ser un antecedente para resolver los conflictos pendientes y futuros.

Por otra parte, la ley de etiquetado le ha valido a Chile controversias en la Organización Mundial de Comercio (OMC) por las implicancias de la norma sobre la propiedad intelectual y por la venta de productos importados (La Tercera 2015e).

Independientemente de los conflictos específicos, se puede observar que el perfil del conflicto en México y Chile es diferente. En México el conflicto ha sido mayormente informal y ha enfrentado a la sociedad civil con el gobierno y la industria (que se presentan como aliados en este tema). La discusión ha girado en torno al diseño de la política de etiquetado en su conjunto, con la sociedad civil presionando fuertemente desde abajo para ocasionar reformas. La implementación de la norma, por su parte, no ha suscitado controversias que se repliquen con fuerza en los medios. La judicialización ha ido a tono con este perfil de conflicto y se ha declarado la inconstitucionalidad de la reglamentación (con consecuencias aún inciertas).

En Chile, en cambio, el conflicto ha sido predominantemente, por la interpretación de la norma y su implementación, donde el sector privado se enfrenta al sector público alegando violaciones a sus derechos.

Es interesante el rol que ha jugado hasta el momento el Poder Judicial en cada uno de los países ya que, mientras en México ha sido favorable al reclamo de la sociedad civil en contra del Poder Ejecutivo, en Chile el resultado ha ido en el sentido contrario. Será interesante seguir el caso de Nestlé para detectar posibles cambios de rumbo en el accionar de la justicia.

### 5.2.3 Efectos directos

#### 5.2.3.1 Cambios en la *percepción* de los consumidores

Tanto en Chile como en México, se encuentran datos sobre el efecto directo que las normas de etiquetado han tenido sobre las actitudes de los consumidores. Sin embargo, determinar con certeza la utilidad de la norma para cambiar los hábitos de consumo es complejo por diversas razones, entre ellas, la dificultad de recabar datos certeros sobre el consumo más allá de encuestas de autopercepción donde los encuestados declaran haber cambiado sus conductas.

En líneas generales, los estudios disponibles se plantean todos o algunos de los siguientes objetivos: a) determinar si las personas entienden las etiquetas, b) saber si las leen y c) identificar si afectan sus hábitos de consumo. En México, los datos más completos sobre la fase de implementación de la norma de etiquetado se recabaron en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT MC) (Shamah, y otros 2016) realizada en 2016 por el INSP junto con la Secretaría de Salud Federal. Los datos fueron procesados también por el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT)<sup>67</sup>, organismo creado bajo el control de la Secretaría de Salud para monitorear la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD).

Entre los hallazgos sobresalientes de la ENSANUT MC 2016 se destacan los siguientes:

- Más del 60% de la población, “nunca” o “casi nunca” compran productos industrializados por la información que contiene los empaques. Solo 24,4% usa “siempre” o “casi siempre” la información del etiquetado para la compra de alimentos.
- 44,6% de la población considera que el etiquetado frontal es “poco” o “nada” comprensible y el 30,5% declara que es “algo comprensible”. Solo menos del 14% declara que es “muy comprensible”.

---

67 Para más información, véase: <http://oment.uanl.mx>

- El 76% de la población no sabe cuántas calorías debe consumir por día.
- El 40% declara leer el etiquetado nutrimental, pero es menor el porcentaje de los que leen el etiquetado frontal (55.9%) del que lee la tabla nutrimental del etiquetado trasero (71,6%).

En Chile, el análisis de contenidos reveló una gran cantidad de estudios realizados por distintas universidades sobre los efectos del etiquetado. La falta de información completa<sup>68</sup> y las diferencias metodológicas (además de las posibles limitaciones metodológicas) dificultan la comparación entre ellos. Sin embargo, la Tabla 4 resume los hallazgos para poder realizar comparaciones exploratorias.

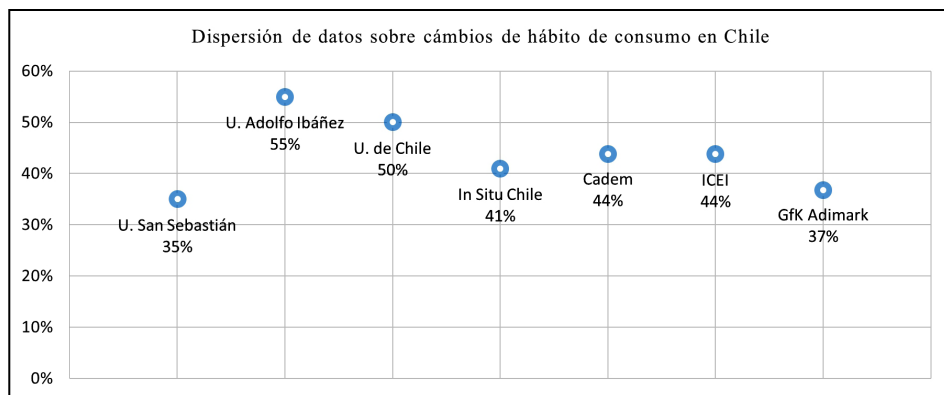
El gobierno chileno hizo dos evaluaciones de la implementación de la ley en sus diferentes dimensiones (a seis meses de su entrada en vigor (Subsecretaría de Salud Pública 2017a) y a un año (Subsecretaría de Salud Pública 2017b)). Como parte de estas evaluaciones encargó un estudio al Instituto de la Comunicación e Imagen –ICEI– de la U. de Chile, donde el 92% evaluó de manera favorable la obligación de etiquetar y un 67,8% de los encuestado que declaran comparar sellos aseveró que elige comprar alimentos con menos sellos (Subsecretaría de Salud Pública 2017b).

**Tabla 5-4. Encuestas de percepción sobre los efectos de la Ley de Etiquetado en Chile**

Fuente	Fecha de realización	Muestra	Afecta hábitos de consumo	Otros
U. San Sebastián	Abril-16	528 personas	35%	Se realiza AN
U. Adolfo Ibáñez	Oct-16	296 personas de diferentes edades y ciudades	55%	
U. de Chile	Oct-16	-	50%	
In Situ Chile	Oct-16	406 personas	41%	
Cadem	Dic-16	-	44%	Encargado por AB Chile
U Diego Portales	Dic- 16	1098 jóvenes entre 18 y 29 años	70%	
ICEI, U. de Chile	Enero- 17	1067 personas seleccionadas representativamente	44%	Encargado por el gobierno
GfK Adimark	Mayo- 17	4800 personas de 39 comunas más pobladas	37%	
GfK Adimark	Mayo- 17	Niños entre 8 y 14 años	26%	

<sup>68</sup> Para realizar evaluaciones y comparaciones realistas habría que analizar los estudios (no los reportes periodísticos), lo cual no se realizó en la presente investigación. Sin embargo, sí se completó la información periodística con el reporte oficial de implementación de la Ley de Etiquetado realizado por el Minal cuando este aportaba datos.

**Gráfica 5-7. Dispersión de datos sobre cambios en los hábitos de consumo en Chile**



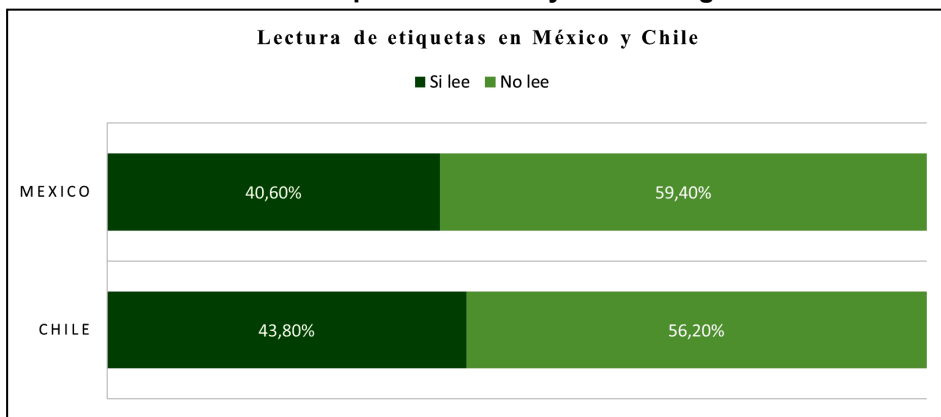
Dejando de lado los datos específicos sobre niños y jóvenes –que se realizaron sobre esas poblaciones específicas– los datos recabados por los distintos estudios tienen una cierta coherencia, encontrando efectos sobre las decisiones de compra de los consumidores entre el 35% y el 50% de los casos (Gráfica 6). Si bien es cierto que los datos no son comparables directamente, sí permiten tener alguna noción exploratoria respecto a los efectos de la ley, que parece estar afectando en cierta medida los hábitos de consumo. Realizar una evaluación sobre estos datos en el sentido de recomendar políticas con base en los datos disponibles excede los alcances de la presente investigación.

En Chile, la cobertura mediática de los datos sobre percepción de los efectos de la ley ha sido abundante. Esto muestra, por un lado, que existe gran movilización para generar datos de efectividad y, por otro, que existe una preocupación en la opinión pública en relación a los resultados de la norma.

Si bien las metodologías y preguntas varían, es posible hacer una comparación exploratoria entre el impacto sobre el consumo de la regulación chilena y mexicana (según las cifras oficiales de la ENSANUT MC (Shamah, y otros 2016) en México y el estudio realizado por ICEI por encargo del gobierno en Chile (Subsecretaría de Salud Pública 2017b)). Ambos estudios declaran haber trabajado con muestras probabilísticas, por lo cual deberían ser representativos de lo que ocurre en cada país.

Lo primero que puede observarse es que, al ser consultados sobre el nivel de utilización de las etiquetas, los resultados en ambos países son similares. Tal se ilustra en el Gráfico 7, 40,6% de los mexicanos declara leer el etiquetado nutricional, mientras 43,8% de los chilenos declara comparar los sellos de advertencia. Esto indicaría que la cantidad de consumidores que lee las etiquetas no depende de su formato sino de otras variables (presumiblemente, nivel educativo, campañas de concientización, etc.).

**Gráfica 5-8. Lectura de etiquetas en Chile y México según datos oficiales**



Respecto a la cantidad de personas que declaran cambiar sus hábitos de consumo en función de las etiquetas, la comparación se dificulta por dos motivos. En primer lugar, porque la manera de consultar no es exactamente la misma en ambos países. En México, se consulta sobre la frecuencia con la que el etiquetado influye la decisión de compra (nunca, casi nunca, a veces, casi siempre, siempre). En Chile, en cambio, se consulta si el etiquetado influye en su decisión porque “elige alimentos con menos sellos”, “no compra alimentos con sellos”, “compra menos de lo que hubiera comprado si el producto no tuviera sellos de advertencia” o “no influye”. En segundo lugar, mientras en México esta consulta se hace sobre el total de la población, en Chile se hace sólo sobre los que declaran leer las etiquetas. Esta diferencia tiene un impacto sobre el modo en que se presentan los datos. Las tablas 5 y 6 muestran los datos oficiales desagregados.

**Tabla 5-5. Frecuencia con la que el etiquetado afecta la decisión de compra en México según datos oficiales.**

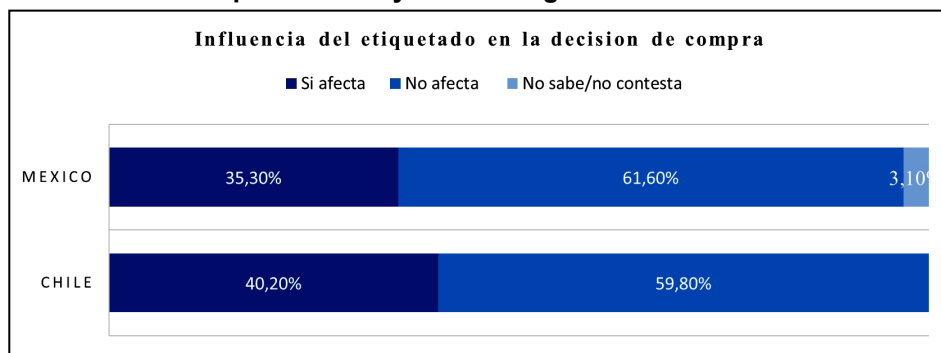
Frecuencia con la que los consumidores compran productos industrializados por la información que contiene los empaques	% sobre el total de la población
Nunca	44,50%
Casi Nunca	17,10%
A veces	23,20%
Casi Siempre	6,70%
Siempre	5,40%
No sabe/No contesta	3,10%

**Tabla 5-6. Influencia del etiquetado sobre la decisión de compra en Chile según datos oficiales**

Influencia del etiquetado sobre la compra	% sobre los que SI leen las etiquetas	% que representa sobre el total de la población
Sí influye, elijo alimentos con menos sellos	67,80%	29,70%
Sí influye, no compro alimentos con sellos	9,70%	4,20%
Sí, compro menos de lo que hubiera comprado si el producto no tuviera sellos de advertencia	14,10%	6,30%
No influye, lo compro igual	8,40%	3,70%
No fueron consultados (no leen etiquetas)		56,2%

Si se agruparan los datos en un binomio entre los consumidores que son influidos por el etiquetado y quienes no lo son<sup>69</sup>, se puede observar que, si bien en Chile el porcentaje de personas influidas es mayor, la diferencia no es significativa. Esto podría ser un indicador de que el diseño del etiquetado tiene una influencia relativamente baja en la cantidad de personas que lo utiliza (dejando de lado cualquier apreciación sobre el impacto que la diferencia (aunque menor) podría tener sobre la calidad de vida de la población).

**Gráfica 5-9. Influencia del etiquetado en la decisión de compra en Chile y México según datos oficiales**



El dato más significativo es el nivel de incomprensión del etiquetado en México, donde el 75% de la población declara que el etiquetado le resulta “algo”, “poco” o “nada” comprensible. Por consiguiente, difícilmente puedan utilizar el etiquetado para orientar sus decisiones de compra hacia alimentos más saludables. A esto se le suma que el 76% de los encuestados no conoce la cantidad de

69 En México se considera que si es influido quien declara que “siempre”, “casi siempre” o “a veces” lo influye y se considera que no es influido quien declara que “nunca” o “casi nunca” es influido. En Chile, se considera influido quien responde “sí” y se considera que no es influido quien responde “no” y quienes declaran no leer el etiquetado.

calorías que debe consumir por día, por lo cual la información respecto del porcentaje que el producto representa en la ingesta calórica recomendada es de poco valor. Si bien no existen datos sobre la comprensión del etiquetado chileno, su formato sencillo de advertencia no parece generar mayores desafíos de comprensión (aunque sería recomendable recabar esos datos). Asimismo, la campaña de concientización oficial apunta a un mensaje muy concreto “Elige productos con menos sellos, y si no tienen, mejor”.

En la sociedad civil, en Chile, la Concadecus realizó un estudio de la aplicación de la ley y recomendó algunas reformas, entre las que se destaca la sugerencia de determinar cuándo un producto debe expresarse en miligramos y cuándo en gramos, para evitar que alimentos de consistencia más líquida sean expresado en gramos para zafarse del sello de advertencia (Castro y Medal 2017).

Así mismo, a seis meses de vigencia de la ley, AB Chile lanzó la campaña “Hagámoslo bien”, que propone modificar la norma basándose en los datos recabados por la encuesta que ellos encargaron. Se sugieren principalmente cinco medidas: establecer límites de nutrientes por porciones; definir las porciones de los productos con criterios nutricionales; implementar un plan de reducción de nutrientes que involucre el trabajo de la industria y las autoridades; utilizar elementos positivos de información nutricional que ayuden al consumidor a discriminar positivamente entre los productos; y ejecutar campañas de educación nutricional con una mirada de largo plazo, coordinando mensajes y planes entre los diferentes actores de los sectores público y privado (El Mercurio 2016b). Estas propuestas parecen tratar de asemejar la normativa chilena a la mexicana.

### **5.2.3.2 Reformulación de productos**

Uno de los objetivos del etiquetado frontal de alimentos es incentivar la reformulación de productos por la industria. En este sentido, el etiquetado tipo “advertencia”, como el chileno, es teóricamente más efectivo, ya que los productores buscan cambiar sus fórmulas para evitar exceder los parámetros legales. Del mismo modo, el etiquetado nutricional positivo serviría como un incentivo para que la industria actualice sus fórmulas de modo de ser elegibles para el calificativo positivo.

En Chile, la ley de etiquetado parece haber sido exitosa en la reformulación de productos, ya que, antes de su entrada en vigor, el jefe de la División de Políticas Públicas Saludables del Ministerio de Salud, Tito Pizarro, anunció que había un 20% de productos que habían logrado bajar los niveles de sodio, azúcar y grasas (La Tercera 2016a). En el mismo sentido, un informe presentado por AB Chile detalló que entre enero de 2015 y junio de 2016 se reformuló un 19% del portafolio de la industria (La Tercera 2017c) y Coca Cola dice haber cambiado las fórmulas de 34 productos y haberle bajado el azúcar a 25 (El Mercurio 2017c). Estos efectos son teóricamente positivos.

Sin embargo, la reformulación ha tenido como efecto no previsto el aumento en el uso de edulcorantes artificiales, cuyo impacto sobre la salud es poco claro. En virtud de ello, el Ministerio de Salud encargó un informe y se propone identificar cuantos productos poseen esos aditivos (El Mercurio 2017d).

Lo ocurrido en Chile resalta la importancia de basar la política pública en evidencia y de indagar a fondo los posibles efectos de las reformas, ya que a menudo los impactos pueden ser imprevistos, imprevisibles, o indeseables.

## 5.3 Conclusiones y limitaciones

Las dos iniciativas regulatorias estudiadas en este trabajo permiten contrastar los abordajes propuestos por Chile y México para promover una alimentación saludable. Ambas naciones se han propuesto incidir en la información que la industria alimentaria provee a los consumidores a partir de dos estrategias de rotulado distintas generadas también en procesos de regulación que han tenido trayectorias diversas. A partir de la aprobación de las dos iniciativas, los gobiernos, la industria alimentaria y una diversidad de actores de la sociedad civil han interactuado a veces confrontando y otras con algún nivel de coordinación en la implementación de las nuevas normativas que no ha estado exenta de desafíos.

Si bien todavía puede ser temprano para arribar a conclusiones más informadas, nuestra investigación sugiere que las normas de etiquetado mexicana y chilena han tenido efectos, tanto simbólicos como directos. En cuanto a los primeros, se destaca el aumento de la visibilidad de la problemática de la obesidad y las políticas públicas que se proponen reducirla, así como la movilización de los diferentes actores en función de las reformas. En cuanto a los efectos directos, aunque con distinto alcance, en ambos países el etiquetado frontal parece estar teniendo efectos sobre los hábitos de consumo de la población y en Chile sobre la reformulación de productos. Cabe destacar, sin embargo, que al tratarse de fenómenos multicausales, una de las grandes limitaciones de la presente investigación es la imposibilidad de determinar en qué medida los efectos mencionados son producto exclusivo de la sanción de las normas.

Por otra parte, algunos temas se plantean recurrentemente como posibles obstáculos para el éxito de las políticas públicas en contra de la obesidad, especialmente la influencia de la industria, los conflictos de interés y la falta de educación de la población respecto al riesgo del sobrepeso, la obesidad y las ECNT relacionadas. En Chile los medios no reportan conflictos de interés, aunque sería recomendable ampliar la búsqueda de información para poder determinar si se trata de un sesgo de los periódicos seleccionados.

Al tratarse de reformas relativamente recientes, sería recomendable evaluar las iniciativas regulatorias nuevamente con el paso de los años<sup>70</sup>, para poder des-

70 En Chile el INTA está en un proyecto de análisis de la implementación de la ley en sus primeros tres años de vigencia. Para más información visitar: <https://inta.cl/es/noticia/un-ano-de-la-ley-de-etiquetado-su-aplicacion-y-evidencia>

cubrir nuevos efectos y su impacto sobre los niveles de sobrepeso y obesidad de la población. En todo caso, para potenciar los efectos positivos sobre la salud, las regulaciones de etiquetado frontal deberán ser acompañadas por otras medidas complementarias.

## 5.4 Bibliografía

- Araya, M. «Reglamento destinado a la implementación de la Ley 20606 es erróneo (INTA).» *Universidad de Chile*. 2013. <http://www.portaluchile.uchile.cl/noticias/92524/reglamento-destinado-a-la-implementacion-de-la-ley-20606-es-erroneo>.
- Barquera, S., I. Campos, y J.A. Rivera. «México attempts to tackle obesity: the process, results, push backs and future challenges.» *Obesity Reviews* 14 (2), 2013: 69-78.
- Calvillo, A., F. Espinosa, y M. Macari. «Contra la obesidad y la diabetes: una estrategia secuestrada.» 2015. [http://impuestosaludable.org/wp-content/uploads/2013/06/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes\\_Una-Estrategia-Secuestrada\\_ASA\\_2014.pdf](http://impuestosaludable.org/wp-content/uploads/2013/06/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada_ASA_2014.pdf).
- Castro, P., y L. Meda. «Informe de vigilancia nutricional en alimentos y su publicidad.» *Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios*. 2017. <http://www.conadecus.cl/conadecus/wp-content/uploads/2011/09/Estudio-del-Etiquetado-Nutricional.pdf>.
- COFEPRIS. «Manual de etiquetado frontal nutrimental.» *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios*. 2014. [http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents/COMISIÓN%20DE%20OPERACIÓN%20SANITARIA\\_Documentos%20para%20publicar%20en%20la%20sección%20de%20MEDICAMENTOS/ALIMENTOS/ManualEtiquetado\\_VF.pdf](http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents/COMISIÓN%20DE%20OPERACIÓN%20SANITARIA_Documentos%20para%20publicar%20en%20la%20sección%20de%20MEDICAMENTOS/ALIMENTOS/ManualEtiquetado_VF.pdf).
- . *Objetivos de la comisión*. México: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios - <https://www.gob.mx/cofepris/documentos/convenios-fassc-2015>, 2015.
- Corvalán, C., M. Reyes, M.L. Garmendia, y R. Uauy. «Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising.» *Obesity Reviews*, 14, 2013: 79–87. doi:10.1111/obr.12099.
- Decreto 13/15. *Directriz para la vigilancia y fiscalización de la composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. Santiago de Chile: Reglamento sanitario de los alimentos. Subsecretaría de Salud Pública División de políticas públicas saludables y promoción., 2015.
- El Mercurio. «“Cheetos” y “Gatolate” genera disputa legal entre Evercrisp y el Fisco y desata la indignación del senador Girardi.» *El Mercurio*, 31 de mayo de 2017d: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/05/31/860670/La-disputa-que-mantiene-Evercrisp-con-el-fisco-y-que-desata-la-indignacion-del-senador-Girardi.html>.
- . «AB Chile hace evaluación de Ley de Etiquetado: “Ha sido deficiente en sus resultados”.» *El Mercurio*, 15 de diciembre de 2016b: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/12/15/835729/AB-Chile-hace-evaluacion-de-Ley-de-Etiquetado-Ha-sido-deficiente-en-sus-resultados.html>.
- . «Controversia sobre los efectos de los endulzantes obliga a revisar la evidencia científica.» *El Mercurio*, 31 de mayo de 2017: <https://digital.elmercurio.com/2017/05/31/content/pages/img/pdf/9J35KRFB.pdf>.
- . «Ley de Etiquetado: Seremi inspeccionó quioscos dentro de colegios y cursó 44 sumarios sanitario.» *El Mercurio*, 9 de marzo de 2017: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/03/09/848649/Seremi-de-Region-Metropolitana-inspecciono-quioscos-escolares-por-Ley-de-Etiquetado.html>.
- . «Más de un tercio de los consumidores dice que ha cambiado sus hábitos gracias a la Ley de Etiquetado de Alimentos.» *El Mercurio*, 28 de mayo de 2017c: <https://digital.elmercurio.com/2017/05/28/content/pages/img/pdf/JL35IQ6S.pdf>.
- . «Proveedores acusan presiones de supermercados para entregar productos con nuevo etiquetado.» *El Mercurio*, 10 de mayo de 2016: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/05/10/802167/Proveedores-acusan-presiones-de-supermercados-para-entregar-productos-con-nuevo-etiquetado.html>.
- . «Watt’s culpa a la Ley de Etiquetados.» *El Mercurio*, 27 de abril de 2017a: <http://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Acciones/2017/04/27/Watts-culpa-a-la-Ley-de-Etiquetados.aspx>.
- El Universal. «¿Emergencia epidemiológica por diabetes y obesidad?» 28 de enero de 2017: <http://www.jornada.unam.mx/2017/01/28/opinion/017a2pol>.

- «¿Por qué daña tu salud el etiquetado nutrimental?» *El Universal*, 21 de febrero de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/alianza-por-la-salud-alimentaria/2017/02/21/por-que-dana-tu-salud-el-etiquetado-nutrimental>.
- «Denuncia ONG fallas de etiquetado frontal.» *El Universal*, 29 de junio de 2016: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/06/29/que-quieren-ocultar-coca-cola-y-pepsi>.
- «Empresas capacitarán sobre datos de etiquetado.» *El Universal*, 17 de enero de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2017/01/17/empresas-capacitaran-sobre-datos-de-etiquetado>.
- «Espionaje a promotores del impuesto a los refrescos, hecho “sumamente serio”.» *El Universal*, 12 de febrero de 2017: <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/12/sociedad/031n1soc>.
- «Juez falla contra el etiquetado nutricional; ordena clarificar la cantidad de azúcar.» *El Universal*, 9 de febrero de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2017/02/9/juez-declara-inconstitucional-etiquetado-frontal>.
- «Por espionaje, el Poder del consumidor deja la mesa de gobierno abierto.» *El Universal*, 7 de junio de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/06/7/por-espionaje-el-poder-del-consumidor-deja-la-mesa-de-obesidad-en>.
- EPC. «Nace la Alianza por la Salud Alimentaria.» *El Poder Consumidor*. 2012. <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/nace-la-alianza-para-la-salud-alimentaria/>.
- FAO. «Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>.
- «Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2005. <http://www.fao.org/3/a-y7937s.pdf>.
- Garsetti, M., J. de Vries, M. Smith, A. Amosse, y N. . Rolf-Pedersen. «Nutrient profiling schemes: overview and comparative analysis.» *European journal of nutrition*, 46(2), 2007: 15-28.
- La Jornada. «Insuficientes las acciones del gobierno federal para contrarrestar la obesidad.» *La Jornada*, 9 de marzo de 2017a: <http://www.jornada.unam.mx/2017/03/09/sociedad/037n2soc>.
- La Tercera. «Canadá, EE.UU. y México reclaman contra Chile ante la OMC por nuevo rotulado nutricional.» *La Tercera*, 17 de julio de 2015e: <http://www.latercera.com/noticia/canada-eeuu-y-mexico-reclaman-contra-chile-ante-la-omc-por-nuevo-rotulado-nutricional/>.
- «Girardi y sanción a Nestlé: “Los productos sanos pueden tener publicidad y estar a la venta, no la basura disfrazada de sano.» *La Tercera*, 27 de enero de 2017a: <http://www.latercera.com/noticia/girardi-sancion-nestle-los-productos-sanos-pueden-publicidad-estar-la-venta-no-la-basura-disfrazada-sano/>.
- «Kinder Sorpresa recurrirá a la justicia para evitar su salida del mercado.» *La Tercera*, 13 de junio de 2016: <http://www.latercera.com/noticia/kinder-sorpresa-recurrira-a-la-justicia-para-evitar-su-salida-del-mercado/>.
- «Marcas lanzan estrategias para contrarrestar efecto de Ley de Etiquetado de Alimentos.» *La Tercera*, 3 de junio de 2016a: <http://www.latercera.com/noticia/marcas-lanzan-estrategias-para-contrarrestar-efecto-de-ley-de-etiquetado-de-alimentos/>.
- «Minsal aclara que “Cajita Feliz” de McDonald’s podrá seguir en venta.» *La Tercera*, 25 de julio de 2016b: <http://www.latercera.com/noticia/minsal-aclara-que-cajita-feliz-de-mcdonalds-podra-seguir-en-venta/>.
- «Minsal dice que de 3.000 productos fiscalizados por Ley de Etiquetado, 1.000 han sido sumariados.» *La Tercera*, 31 de octubre de 2016: <http://www.latercera.com/noticia/minsal-dice-3-000-productos-fiscalizados-ley-etiquetado-1-000-sumariados/>.
- «Minsal indaga aumento en uso de edulcorantes debido a Ley de Etiquetado.» *La Tercera*, 22 de mayo de 2017c: <http://www.latercera.com/noticia/minsal-indaga-aumento-uso-edulcorantes-debido-ley-etiquetado/>.
- «Oscar Fuenzalida, el ex “emprendedor del año” que encaró a Girardi.» *La Tercera*, 8 de mayo de 2017: <http://www.latercera.com/noticia/oscar-fuenzalida-ex-emprendedor-del-ano-encaro-girardi/>.
- Ley 20.606. *Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/N?i=1041570&f=2015-11-13&p=>, 2012.
- Minsalud Chile. *Ley de Alimentos – Nuevo etiquetado de alimentos*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud de Chile - <http://web.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>, 2016.



- no hay modo de verificar la veracidad de los datos.

- los datos se actualizan a voluntad del periódico, por lo cual la actualización no es uniforme.

Ante estas limitaciones, se optó por utilizar tres rankings no oficiales que categorizan los periódicos mexicanos<sup>73</sup>. Se utilizaron estos rankings para seleccionar el nombre de los periódicos más influyentes. Luego se recurrió al dato del promedio de circulación pagada aportada por el padrón oficial y se elaboró un ranking propio (Tabla 1). Como el Padrón no aporta información agregada a nivel nacional, se recurrió a la información disponible para el Distrito Federal.<sup>74</sup>

**Tabla 5-7. Ranking de periódicos mexicanos según circulación pagada promedio**

Periódico	Promedio de circulación pagada	Tipo de periódico
La Prensa	284,984	prensa popular
Ovaciones	157,735	es diario deportivo
Publimetro	150,186	es diario gratuito
Metro	146,531	Es diario de DF
Reforma	133,446	PRENSA TRADICIONAL. no tiene libre acceso a todo el contenido en internet
El Universal	115,990	PRENSA TRADICIONAL
La Jornada	107,659	PRENSA TRADICIONAL
Unomásuno	106,182	
Récord	105,339	
El Financiero	91,923	
Milenio Diario	81,345	
El Sol de México	69,206	
La Razón	30,051	
Economista	27,329	
Excélsior	25,357	
El País	13,257	
El Universal Grafico	sin datos	
El informador	sin datos	

73 Un ranking de los periódicos más leídos de México elaborado en 2013 y publicado en la página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7e4c2bbebb-447407c00b3178a46c020d.pdf>); y dos rankings de la Revista Merca2.0 que analizan (a) los diarios más leídos de México en 2016 (disponible en: <https://www.merca20.com/periodicos-leido-los-mexicanos/>) y (b) los periódicos online con mayor cantidad de visitas (disponible en: <https://www.merca20.com/los-10-periodicos-mas-influyentes-en-mexico/>).

74 La bibliografía académica da indicios de que la distribución geográfica de los periódicos considerados “nacionales” es limitada, es decir que los periódicos que se consideran “nacionales” son más bien centrados en el Distrito Federal (ver García Rubio).

Finalmente, se categorizaron los periódicos por tipo y se seleccionaron los periódicos “tradicionales”<sup>75</sup> para evitar evaluar periódicos gratuitos o especializados que podían ofrecer información más tendenciosa.

Con este método, se eligieron los periódicos mexicanos “Reforma” y “El universal”. Sin embargo, como “Reforma” no cuenta con acceso abierto a su contenido por internet se optó por analizar el próximo en el ranking, es decir “La Jornada”.

En el caso chileno, no existe información oficial sobre tiraje o circulación de acceso abierto. Existe un “Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría” oficial, pero es de acceso cerrado, por lo cual no fue posible utilizarlo. Según fuentes secundarias, los medios chilenos están concentrados en gran medida en dos grupos: Copesa y El Mercurio, por lo cual se optó por analizar los dos medios de prensa “tradicional” escrita más importantes de cada uno de éstos<sup>76</sup>. Así, se eligieron los periódicos “El Mercurio” y “La Tercera”.

### 5.5.2 Criterios de búsqueda por periódico

Dadas las limitaciones de los motores de búsqueda internos de los periódicos, se realizaron las búsquedas con el motor de búsqueda avanzado de Google, donde se utilizaron distintas palabras claves para determinar cuáles eran las más relevantes para el estudio.

La búsqueda se comenzó temporalmente dos años antes de la sanción de la norma analizada (1 de enero de 2010 en el caso chileno y 1 de enero de 2012 en el caso mexicano) y se extendió hasta el 1 de junio del año 2017 en ambos casos, ya que la finalidad del ejercicio era poder analizar el impacto de la norma en la cobertura mediática del tema del etiquetado.

Se realizaron varias búsquedas para poder determinar las palabras claves relevantes. En primer lugar, se realizó una búsqueda sistemática con la palabra clave “obesidad” (ver Tabla 2), sin embargo, la búsqueda resultó demasiado amplia y los resultados frecuentemente irrelevantes al tema en análisis.

Se realizó luego una búsqueda según la palabra “etiquetado”. Para el caso mexicano resultó ser demasiado amplia y los resultados a menudo no pertinentes. Agregar la calificación “frontal” desplegó mejores resultados, probablemente dado el vocabulario empleado por la propia normativa. Sin embargo, luego de realizar la búsqueda a través de las palabras “etiquetado frontal” se optó por ampliar nuevamente la búsqueda en base a la palabra “etiquetado” dado que los resultados eran demasiado limitados.

---

75 Según la clasificación elaborada por el documento “Panorama de la prensa latinoamericana: El boom antes de afrontar el desafío de Internet” elaborado por la consultora Llorente y Cuenca en 2013. Disponible en: [http://www.desarrollando-ideas.com/publico/140109\\_dmasi\\_Informe\\_especial\\_prensa\\_latam.pdf](http://www.desarrollando-ideas.com/publico/140109_dmasi_Informe_especial_prensa_latam.pdf)

76 Utilizando nuevamente la categorización de Llorente y Cuenca (ver ref.5).

En el caso chileno, la palabra “etiquetado” arrojó buenos resultados en el caso de “El Mercurio”, pero muchos resultados irrelevantes en el caso de “La Tercera”. Agregando la calificación de “frontal” se perdían muchos resultados, ya que la ley chilena se suele denominar coloquialmente “Ley de Etiquetado” pero no se hace referencia a que éste sea frontal.

Se tomó entonces la decisión de utilizar la palabras clave “etiquetado” para ambos países. En ambos casos se probó con la palabra “rotulado”, pero ésta no dio buenos resultados.

**Tabla 5-8. resultados relevantes de búsqueda en periódicos mexicanos y chilenos**

Diario/Año	2010 (1)	2010 (2)	2011 (1)	2011 (2)	2012 (1)	2012 (2)	2013 (1)	2013 (2)	2014 (1)	2014 (2)	2015 (1)	2015 (2)	2016 (1)	2016 (2)	2017 (1)	TOT.
El Universal	n/a	n/a	n/a	n/a	0	1	2	5	3	1	2	4	5	15	9	47
La Jornada	n/a	n/a	n/a	n/a	1	4	1	1	5	3	5	3	3	4	8	38
El Mercurio	0	0	0	0	2	0	0	0	2	4	0	1	19	27	21	76
La Tercera	0	5	5	0	4	0	3	6	8	15	17	3	37	35	25	163

## 5.6 Anexo 2

### 5.6.1 Normas de alimentación saludable

La siguiente Tabla describe las principales normas de alimentación saludable dictadas en Chile y México entre 1997 y 2015.

Año	Normas aprobadas en Chile		Normas aprobadas en México	
	Leyes y decretos	Guías	Leyes y decretos	Guías
1997		Programa Nacional para la promoción de la Salud "Vida Chile" (incluye objetivos relacionados a la obesidad)		
1999		Programa Nacional "Vida Chile" incorpora Programa de Escuelas Saludables		
2000			Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad	
2006		Estrategia Global contra la Obesidad (EGO) dirigida a la alimentación escolar		
2008				Recomendaciones para la población mexicana: consumo de bebidas para una vida saludable
2009				Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil (Código PABI)
2010			NORMA Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-2010, Para la prevención, tratamiento y control de la diabetes mellitus (23/11/10)	Acuerdo nacional para la salud alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad
2011			Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 7 de la Ley General de Educación, en materia de educación nutricional (26/2/11)	
2012	Ley 20.606 sobre la Composición nutricional de los alimentos y su publicidad (7/6/12)		Reforma al Artículo 4 Constitucional... "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará." (29/4/12)	
2013	Ley 20.670- Crea el sistema Elige Vivir Sano	Código Chileno de Ética Publicitaria - 5ta edición. Autorregulación	Reformas al Artículo 3º Constitucional, Quinto transitorio ("Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos") (26/2/13)	Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes
			Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS) - modificación 2013	

Año	Leyes y decretos	Guías	Leyes y decretos	Guías
			Lineamientos por los que se dan a conocer los criterios nutrimentales y de publicidad que deberán observar los anunciantes de alimentos y bebidas no alcohólicas para publicar sus productos en televisión abierta y restringida, así como en salas de exhibición cinematográfica (...)	Guías
			Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.	
			DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogando diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad (14/2/14)	
			Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (14/2/14)	
<b>2014</b>			ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios. (15/4/14)	
			ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (25/7/14)	
	Decreto reglamentario de ley 20.606 (diario oficial No 41.193)			
<b>2015</b>	Ley N° 20869 sobre publicidad de los alimentos			

## 6. Alcance y monitoreo de la Ley N° 19.140 en centros educativos de Montevideo<sup>77</sup>

**Alejandra Girona<sup>78</sup> - María Rosa Curutchet<sup>79</sup>**

**Pablo Pereira<sup>80</sup> - Valentina Iragola<sup>81</sup>**

**Florencia Alcaire<sup>82</sup> - Daiana Magnani<sup>83</sup>**

**Patricia Barreto<sup>84</sup> - Sofia Petingi<sup>85</sup>**

**Gimena Allegue<sup>86</sup> - Gonzalo Conlazo<sup>87</sup>**

**Camila Mosteiro<sup>88</sup> - Gastón Ares<sup>89</sup>**

### 6.1 Introducción

El sobrepeso y la obesidad infantil son uno de los principales problemas de salud a nivel mundial (Rivera et al., 2014). En el caso específico de Uruguay, el sobrepeso y la obesidad en niños y adolescentes ha crecido de forma alarmante en las últimas dos décadas. A principios del año 2000 afectaban al 16.7 y 8.11% de los escolares respectivamente (ANEP, 2003), aumentando a 21.4 y 9.3% cinco años después (Arim, Failache, Salas, Severi & Vigorito, 2010). El sobrepeso y la obesidad durante la infancia se asocia con problemas de salud inmediatos como la hipertensión y la resistencia a la insulina, mayor riesgo de contraer enfermedades, así como con una mayor probabilidad de muerte y discapacidad prematuras en la edad adulta (National Academy of Sciences, 2007; Organización Mundial de la Salud, 2010). De acuerdo al estudio de la Comisión Honoraria para la Salud Cardiovas-

77 El trabajo es resultado de una investigación realizada entre mayo y noviembre de 2017 por la Universidad de la República y el Instituto Nacional de Alimentación del Ministerio de Desarrollo Social. Entidad financiadora: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC)

78 Lic. en Nutrición, Mág. en Psicología Social. Escuela de Nutrición, Observatorio Del Derecho a la Alimentación. Universidad de la República, Uruguay. Email: alegirona2@gmail.com.

79 Lic. en Nutrición, Mág. en Nutrición en Salud Pública. Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Instituto Nacional de Alimentación, Uruguay. Email: mrcurutchet@mides.gub.uy

80 Lic en Nutrición, Estudiante de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas UdelaR. Uruguay. Email: ppp.pablo@gmail.com.

81 Lic. en Ciencias Sociales, Mág. en Sociología. Núcleo Interdisciplinario "Alimentación y Bienestar", Universidad de la República: Email: viragola@gmail.com.

82 Ing. Alimentaria. Facultad de Química, Universidad de la República. Email: falcaire@fq.edu.uy

83 Estudiante Lic. en Sociología, Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Instituto Nacional de Alimentación, Uruguay. Email: dmagnani@mides.gub.uy.

84 Lic. en Nutrición, Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Instituto Nacional de Alimentación, Uruguay. Email: pbarreto@mides.gub.uy.

85 Lic. en Nutrición, Escuela de Nutrición, Universidad de la República. Email: sofiaPETINGI@gmail.com.

86 Lic en Nutrición. Escuela de Nutrición, Universidad de la República. Email: magiallegue@hotmail.com.

87 Estudiante Lic. en Nutrición, Universidad de la República. Email: gonzaloconlazo@gmail.com

88 Estudiante Lic. en Nutrición, Universidad de la República. Email: cmosteiro93@gmail.com

89 Ing. Alimentario, Dr. en Química, Facultad de Química, Universidad de la República, Uruguay. Email: gares@fq.edu.uy.

cular (2017), el 11,4% de los niños con peso normal tiene hipertensión o pre-hipertensión, mientras que en los niños con sobrepeso el diagnóstico se eleva a 21,9%.

El ambiente alimentario, y en particular la elevada disponibilidad de alimentos procesados con excesivo contenido de azúcares, grasas y sodio, ha sido identificado como uno de los principales factores responsables del aumento del sobrepeso y obesidad infantil a nivel mundial (Swinburn et al., 2011). Por este motivo, las políticas públicas destinadas a combatir esta problemática deben introducir cambios en el ambiente alimentario para superar las barreras para una alimentación saludable y desmotivar el consumo de alimentos no saludables (Hawkes et al., 2015).

Los centros educativos son uno de los lugares donde la población infantil desarrolla sus hábitos alimenticios y construyen un estilo de vida, por lo que es necesario considerar estos lugares como puentes generadores de cambio. En este sentido Uruguay inició en el año 2011 la discusión a nivel político de un proyecto de ley con el fin de *“proteger la salud de la población infantil y adolescente que asiste a establecimientos escolares y liceales, públicos y privados, a través de la promoción de hábitos alimentarios saludables en el ámbito educativo como forma de contribuir a la prevención del sobrepeso y la obesidad, hipertensión arterial y así enfermedades crónicas no transmisibles vinculadas a los mismos”* (Poder Legislativo, 2013). El proceso de discusión parlamentaria culminó en el año de 2013 con la sanción de la Ley N°19140 y su posterior reglamentación por parte del Ministerio de Salud Pública (MSP) en 2014. Sus objetivos apuntan a: 1) ejecutar acciones tendientes a mejorar el estado nutricional de niños y adolescentes que asisten a centros educativos públicos y privados, 2) promover hábitos alimentarios saludables en toda la población, 3) favorecer que los alumnos que concurren a estos establecimientos tengan la posibilidad de incorporar a los hábitos alimentarios alimentos y bebidas nutritivamente adecuados, estableciendo que los mismos estén disponibles en cantinas y quioscos que se encuentren dentro de los locales educativos, 4) promover que la oferta de alimentos y bebidas en cantinas, quioscos y locales ubicados en el interior de los locales educativos se adecúen al listado establecido mediante regulación.

Una Comisión Intersectorial conformada por representantes del MSP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) fue la encargada de desarrollar los contenidos de la reglamentación. El decreto reglamentario N° 60/014 estableció que el MSP sería el encargado de realizar las recomendaciones necesarias para facilitar y apoyar el ejercicio de una alimentación saludable por parte de los niños, niñas y adolescentes, dirigidas a todos los actores involucrados. En la Ordenanza Ministerial N° 116/2014 se explicitaron posteriormente los grupos de alimentos y los criterios nutricionales de los mismos para el logro una alimentación saludable como forma de promoción y prevención a toda la comunidad. (Ministerio de Salud Pública, 2014c). La definición de los criterios utilizados para elaborar los grupos de alimentos recomendados para la oferta se basó en: promover el consumos de ali-

mentos y bebidas de adecuado valor nutricional, priorizando alimentos naturales o con mínimo grado de procesamiento y limitar el consumo de azúcares libres, grasas saturadas, grasas trans y sodio, con el fin de evitar que se superen las ingestas diarias recomendadas.

De esta manera quedaron conformados tres grupos de alimentos, los cuales se vincularon directamente por sus características y contenido nutricional al desarrollo de la malnutrición por exceso y las enfermedades no transmisibles. Además se realizó por parte de la Comisión un listado de grupos de alimentos no recomendados para la oferta (alimentos y bebidas que sobrepasan los valores máximos permitidos de calorías, grasas, sodio, y/o azúcares por porción), los cuales no pueden ser publicitados en los centros educativos, incluyendo su exhibición en los puntos de venta.

En el año 2015, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Consejo de Educación Inicial (CEIP) hicieron pública a través de la Circular N°50, la resolución de promover la aplicación del listado de Grupos de alimentos y bebidas nutritivamente adecuadas según MSP, y prohibir la publicidad de todo alimento y bebida que no esté comprendida en los listados, incluyendo su exhibición en los puntos de venta (ANEP, 2015). Se recomienda que en los paseos didácticos se excluyan las empresas relacionadas a la promoción, elaboración y/o comercialización de alimentos y bebidas que no integren el listado elaborado por el MSP. Por último se establece que en el caso de venta de alimentos y bebidas en el recreo escolar, 6 de cada 10 productos deberán ser de los grupos recomendados y de ellos 3 deberán ser naturales o mínimamente procesados. Se destaca en su numeral 10 que el Cuerpo Inspectivo Departamental será el encargado de fiscalizar el cumplimiento de la disposición en coordinación con el *staff* de nutricionistas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El MSP, MEC, la Secretaría Nacional de Deporte, PAE, Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y Consejo de Formación en Educación (CFE) conforman la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la ley (Poder Legislativo, 2013). Sin embargo, a cuatro años de la aprobación de la ley se desconoce públicamente el alcance y grado de cumplimiento de la misma que permita la identificación de posibles acciones adicionales que deberían implementarse en el entorno educativo para mejorar el proceso instalado.

### **6.1.1 Objetivo general**

Analizar el alcance y el grado de cumplimiento de la Ley N°19.140 y su decreto reglamentario en centros educativos de la ciudad de Montevideo.

### **6.1.2 Objetivos Específicos**

- Estudiar los contenidos de la ley y su decreto reglamentario, considerando su contribución a la finalidad que se propone.

- Examinar las características de los alimentos vendidos y exhibidos en los centros educativos.
- Identificar los tipos de publicidad de alimentos presentes en los centros educativos.
- Conocer la opinión de los referentes de los centros educativos sobre la ley y decreto reglamentario.
- Identificar los procedimientos de monitoreo y evaluación formal que lleva a cabo el Estado para asegurar el cumplimiento de la normativa establecida.
- Realizar recomendaciones que permitan mejorar el entorno alimentario de los centros educativos y promover una alimentación saludable en niños y adolescentes.

## **6.2 Metodología**

La estrategia de investigación involucró un enfoque mixto basado en metodologías cuali - cuantitativas. Se trabajó con una muestra representativa de centros de educación primaria y secundaria, públicos y privados, de la ciudad de Montevideo (Uruguay).

### **6.2.1 Análisis jurídico de la ley**

Se realizó un análisis del alcance de la ley y su decreto reglamentario considerando su finalidad, objetivos, acciones que propone y actores involucrados. Se analizó el grado de cumplimiento en dos vías: a nivel internacional y a nivel nacional, para valorar si la técnica legislativa de recomendaciones fue la adecuada o si se necesita una eventual reforma en donde se contengan más normas en sentido estricto.

## **6.3 Relevamiento de centros educativos de la ciudad de Montevideo**

### **6.3.1 Centros educativos**

En Montevideo la escuela primaria tiene una matrícula actual de 110.491 niños, 77.552 niños provenientes de 253 escuelas públicas y 32.939 de 173 escuelas privadas. En secundaria la matrícula es de 99.925 alumnos, 70.720 provenientes de 75 centros públicos y 29.205 de 108 centros privados. Se realizó un muestreo aleatorio estratificado por nivel educativo (primaria vs. secundaria), tipo de centro (público vs. privado) que incluyó al 10% de los centros educativos. En todos los centros se realizó un relevamiento de la comercialización y publicidad de alimentos, y una entrevista con la dirección y los encargados de la venta de alimentos. La distribución espacial de los centros en la ciudad de Montevideo se muestra en el Anexo 1.

Se gestionó la autorización de las autoridades de ANEP y del CES para la ejecución de la investigación. Se realizaron contactos con la dirección de los centros educativos seleccionados para coordinar el relevamiento y las entrevistas. Aquellos centros que se negaron a recibir a los investigadores fueron sustituidos por re-muestreo. Se presentó el proyecto ante el Comité de Ética de la Escuela de Nutrición. Se solicitó consentimiento informado para la participación en la investigación a los entrevistados, el cual explicitaba el alcance de la investigación, las características generales del encuentro y una somera descripción de los temas a tratar en la entrevista de investigación.

### **6.3.2 Relevamiento de venta y publicidad de alimentos**

Se realizó un relevamiento de los alimentos vendidos, exhibidos y publicitados en cada uno de los centros educativos seleccionados. Los alimentos fueron clasificados siguiendo la clasificación elaborada por el MSP (Ministerio de Salud Pública, 2014c): i) alimentos y bebidas naturales o mínimamente procesados, ii) preparaciones elaboradas en el lugar de venta, iii) alimentos procesados envasados que cumplan con límites de contenido calórico y nutrientes, alimentos procesados envasados. En el caso de los alimentos procesados envasados se evaluó el cumplimiento de límites de contenido calórico y nutrientes a partir de la información disponible en las etiquetas.

El relevamiento de la publicidad de alimentos presente en los locales educativos hizo especial énfasis al uso de afiches, vallas publicitarias, carteles, materiales educativos con marcas impresas, así como la exhibición de alimentos en los puntos de venta. Además, se indagó acerca de la realización de actividades a cargo de empresas de alimentos, tales como paseos didácticos, charlas y regalos.

Los datos se analizaron utilizando estadística descriptiva. Se determinó el porcentaje de centros en las que se registró cada una de las características relevadas (p.ej. venta de alimentos, tipos de alimentos vendidos, publicidad de alimentos). A partir del relevamiento se estimó el porcentaje de centros educativos que cumplían las disposiciones establecidas en la Ley N°19140 y su decreto reglamentario. Se evaluaron diferencias con el nivel educativo y el tipo de centro utilizando el test chi-cuadrado y modelos lineales generalizados.

### **6.3.3 Entrevistas a referentes de la dirección de los centros educativos**

Se exploró la percepción de referentes de la dirección de los centros educativos, designados por la institución. Se indagaron aspectos relacionados al conocimiento de la Ley N° 19.140, su alcance, cumplimiento, oferta y disponibilidad de alimentos en el centro educativo, así como barreras y facilitadores para la implementación y cumplimiento de las disposiciones de la ley, y la promoción de alimentación saludable en la población infantil y adolescente (Anexo 2). El número final de entrevistas permitió definir el criterio de saturación teórica, punto en el cual no se obtuvo nueva información sobre la percepción de los responsables de

los centros educativos. Los datos fueron analizados mediante análisis de contenido (Krippendorf, 2004) considerando codificación deductiva/inductiva. Mediante la transcripción y análisis del contenido de las entrevistas, se crearon dimensiones y categorías de análisis, a partir de las cuales se construyó un esquema global de los puntos de vista de los entrevistados en relación a la ley y su cumplimiento, así como la promoción de una alimentación saludable en la población infantil y adolescente

## 6.4 Resultados

### 6.4.1 Análisis jurídico de la ley

La Ley N°19140 fue promulgada en noviembre de año 2013 e implementada en marzo del año 2014 y marcó un hito importante en la protección de la salud de niños y adolescentes que concurren a centros educativos (Poder Legislativo, 2013). Desde una perspectiva de derechos, la citada ley puede ser considerada un hecho relevante para la generación de nuevas políticas sanitarias que incluyen el derecho a la alimentación adecuada y que reconocen de forma implícita la responsabilidad del Estado en velar por su cumplimiento. En tal sentido, incorpora la relevancia de una adecuada alimentación en los centros educativos, iniciando un proceso de cambios en políticas alimentarias, donde la generación de marcos legales regulatorios, acordes a la situación epidemiológica de la población y que favorezcan mejores ambientes alimentarios, constituyen una necesidad ineludible para abordar la seria problemática sanitaria. Tanto la ley como su decreto reglamentario, siguen el modelo de normas establecidas en los instrumentos internacionales celebrados en la materia, como son las Declaraciones de Alma-Ata de 1978 (Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, 1978), Ottawa de 1986 (Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, 1986), Yakarta de 1997 (Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, 1997) y Bangkok de 2005 referente a la Salud (Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud, 2005). La citada ley cuenta con un decreto reglamentario (Ministerio de Salud Pública, 2014b) y dos ordenanzas del MSP referidas a los criterios nutricionales a considerar en los alimentos recomendados y al procedimiento para denuncias ante incumplimientos. La ley cuenta con 6 artículos, el primero y segundo definen su finalidad y objetivos específicos, el tercero encomienda al MSP la elaboración de un listado de alimentos y bebidas nutritivamente adecuados y al MEC la promoción de hábitos alimentarios saludables y la actividad física.

El decreto reglamentario establece que el listado se realizará en base a criterios técnicos específicos (artículo 1), los cuales fueron definidos mediante la ordenanza ministerial N° 116/014 (Ministerio de Salud Pública, 2014c). Hasta la fecha, este punto es una de las mayores limitantes de la ley y su decreto, ya que las empresas deberían solicitar su incorporación al listado de alimentos recomendados elaborado por el MSP, quien debería ser el encargado de mantenerlo

actualizado. En este sentido, es importante destacar que actualmente no existe un listado de alimentos recomendados disponible en la página web del MSP. A su vez, la información referente a alimentos aptos para personas celíacas es otra limitante importante, ya que no existe un etiquetado sobre la presencia de gluten en alimentos procesados. En lo que respecta a la oferta de alimentos, en el artículo 5 del decreto, literales a) y b) no se obliga a los puestos de venta a incluir una amplia oferta y difusión de alimentos saludables, y solo menciona que "... promoverán la inclusión en su oferta" y "... se promoverá que al menos 6 de cada 10 productos sean los recomendados [...] y de ellos 3 sean del grupo 1". El cuarto artículo de la ley prohíbe todo tipo de publicidad de alimentos y bebidas no recomendados dentro de los centros, siendo claramente explicado el concepto de publicidad en su decreto reglamentario. En este sentido, la exhibición de los productos en el punto de venta es considerada una forma de publicidad. El quinto artículo considera la reducción del consumo de sal, incluyendo la prohibición de la exhibición de saleros en los centros y el sexto aborda la educación alimentaria y el asesoramiento a la industria de alimentos, a cargo del MSP. En el artículo 10 del decreto, se encomienda al MEC la tarea de garantizar la difusión y cumplimiento de la ley y su decreto. En el artículo 11 se indica que las denuncias de incumplimiento se radicarán en el MSP, si bien los centros educativos dependen del MEC. En tal sentido, el MSP estableció la ordenanza ministerial 509/2014 (Ministerio de Salud Pública, 2014d), donde se define el procedimiento para la denuncia de situaciones de incumplimiento aunque no se expresa con claridad la forma de proceder para intervenir y eventualmente sancionar a los centros educativos que incumplan, puesto que no son de su competencia. En este sentido, se entiende que pudo ser más adecuado establecer que las denuncias se radicarán en el MEC, que es quién tiene competencia para intervenir en las instituciones educativas. El artículo 12 establece que el MEC coordinará con el MSP, la ANEP y los organismos que corresponda, la aplicación, supervisión y fiscalización de la aplicación del decreto. Finalmente, cabe destacar que la Ley N°19.140 entró en el sistema jurídico como un conjunto de principios, los cuales no se pueden hacer valer como normas jurídicas en sentido estricto sino más bien, como mandatos de optimización, puesto que la ley no incluye ningún tipo de sanción ante su incumplimiento.

#### **6.4.2 Relevamiento de centros educativos de la ciudad de Montevideo**

Se relevaron un total de 59 centros educativos de la ciudad de Montevideo: 24 centros públicos de educación primaria, 14 centros privados de educación primaria, 8 centros públicos de educación secundaria y 13 centros privados de educación secundaria. En cada uno de los centros se mantuvo una entrevista con un representante de la dirección y se realizó un relevamiento de la venta de alimentos y la existencia de espacios para la actividad física en el interior del centro y los alrededores. A continuación, se describen los principales hallazgos del relevamiento.

### 6.4.3 Relevamiento de la venta y publicidad de alimentos en centros educativos y sus alrededores

Se registró venta de alimentos en la gran mayoría de los centros relevados. La frecuencia de venta y la figura responsable de la venta dependieron del nivel educativo y del tipo de centro considerado. Como se observa en la Tabla 1, la frecuencia de venta de alimentos fue mayor en los centros de enseñanza secundaria, registrándose que el 100% de los centros, tanto públicos como privados, realizaba venta de alimentos a cargo de una empresa tercerizada. En el caso de los centros de educación primaria, la venta de alimentos fue más frecuente en los centros privados que en los centros públicos (Tabla 1). Respecto a la responsabilidad de la venta de alimentos, en el caso de los centros públicos de nivel primaria la venta de alimentos estuvo a cargo mayoritariamente de la dirección o funcionarios del centro, seguido por padres o alumnos. En los centros privados de nivel primaria la venta de alimentos estuvo a cargo de la dirección/funcionarios en un 64% de los casos y de empresas tercerizadas en el 36% restante.

**Tabla 6-1. Características de la venta de alimentos en los centros de educación relevados**

Característica	Tipo de centro			
	Primaria	Secundaria		
	Público (n=24)	Privado (n=14)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Venta de alimentos en el centro	58%	86%	100%	100%
Responsable de la venta				
Dirección/funcionarios	57%	64%	0%	0%
Tercerizado	0%	36%	100%	100%
Padres	29%	0%	0%	0%
Alumnos	14%	0%	0%	0%
Venta de alimentos en los alrededores	100%	92%	100%	69%
Quioscos	96%	64%	87%	46%
Minimercados	92%	57%	75%	69%
Supermercados	33%	50%	38%	31%
Panaderías	43%	69%	13%	54%
Rotiserías	29%	46%	25%	54%
Puestos de frutas	43%	69%	33%	54%
Venta informal	38%	36%	25%	8%

La venta de alimentos también fue sumamente frecuente en los alrededores de los centros educativos. Como se observa en la Tabla 1, más del 92% de los centros de educación primaria tienen en sus alrededores locales de venta de alimentos, siendo los quioscos, minimercados, panaderías y puestos de frutas los más frecuentes. En el caso de los centros de educación secundaria públicos, todos

tenían en sus alrededores locales de venta de alimentos, principalmente quioscos y minimercados. En lo que respecta a los centros privados de educación secundaria, el 69% de los centros tenía minimercados en sus alrededores, mientras que un 54% tenía panaderías, rotiserías y puestos de frutas, y un 46% quioscos (Tabla 1). Cabe destacar que los quioscos, minimercados, supermercados, panaderías y rotiserías ubicadas en los alrededores de los centros educativos se venden alimentos que no cumplen con los lineamientos nutricionales definidos por el Ministerio de Salud Pública para los alimentos vendidos dentro de los centros educativos del país.

#### 6.4.4 Características de los alimentos vendidos en el interior de los centros educativos

El número de alimentos vendidos difirió de forma marcada entre los centros de educación primaria y de educación secundaria, así como entre los centros públicos y privados en educación primaria. Como se observa en la Tabla 2, los centros de educación primaria públicos que realizan venta de alimentos ofrecían un promedio de 7.8 productos, mientras que los centros de educación primaria privados se vendían un promedio de 20.7 productos. La variedad de productos es marcadamente superior en los centros de educación secundaria, donde se vendían alrededor de 40 productos diferentes (Tabla 2).

**Tabla 6-2. Número promedio de alimentos vendidos en los centros educativos y distribución por tipo de elaboración**

	Tipo de centro (*)			
	Primaria		Secundaria	
	Público (n=14)	Privado (n=12)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Número promedio de alimentos vendidos	7.8	20.7	44.6	39.6
Porcentaje promedio de productos vendidos por tipo de elaboración				
Naturales o mínimamente procesados	10%	11%	15%	18%
Preparaciones caseras/en el punto de venta	47%	22%	30%	33%
Procesados envasados	43%	67%	55%	49%
Procesados que no cumplen criterios nutricionales	38%	58%	54%	43%

(\*) Únicamente se consideran los centros en los que se venden alimentos

La distribución de productos de acuerdo a su tipo de elaboración mostró una baja presencia de alimentos naturales o mínimamente procesados, los que correspondieron a 13-18% de los productos vendidos en los centros. En el caso de los centros públicos de educación primaria, las preparaciones caseras superaban ligeramente a los alimentos procesados envasados, mientras que en el resto de los centros predominaron los alimentos procesados envasados.

La mayoría de los productos procesados envasados vendidos en los centros educativos no cumplían los criterios nutricionales definidos por el Ministerio de Salud Pública. Como se observa en la Tabla 2, dichos productos correspondieron a una proporción relevante de los productos vendidos en los centros educativos (entre un 38% y 58%).

En la Tabla 3 se presenta la venta de categorías específicas de alimentos por tipo de centro. Los productos más frecuentemente vendidos en los centros públicos de educación primaria fueron alimentos caseros: tortas/muffins, sándwiches, y pizza. Sin embargo, también se registró venta de alfajores industrializados, galletitas dulces, barras de cereales industrializadas, jugos envasados, golosinas con azúcar.

**Tabla 6-3. Venta de categorías específicas de alimentos en los centros educativos relevados**

Categoría de alimento	Tipo de alimento	Tipo de centro			
		Primaria		Secundaria	
		Público (n=24)	Privado (n=14)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Panificados dulces	Galletitas dulces	13	38	63	62
	Galletas caseras	4	0	25	31
	Tortas/muffins caseras	38	29	38	62
	Tortas/muffins industrializados	8	7	13	15
	Alfajores caseros	13	8	75	38
	Alfajores industrializados	33	54	88	77
	Bizcochos	13	29	38	38
	Ojitos	13	43	75	69
Barras de cereales	Barras de cereales industrializadas	17	54	88	85
	Caseras	0	0	13	15
Panificados salados	Galletas saladas	8	46	75	38
	Sándwiches	21	57	100	92
	Panes	0	7	25	15
Snacks salados	Frutos secos con sal	4	14	50	46
	Frutos secos sin sal	4	7	50	38
	Papas chips	4	14	38	8
	Otros snacks salados	17	21	63	38
Fruta	Fruta fresca	17	21	100	62
	Fruta cortada s/azúcar	0	7	13	31
	Fruta cortada c/azúcar	0	7	0	8
	Chips de fruta	0	7	0	0

Categoría de alimento	Tipo de alimento	Tipo de centro			
		Primaria		Secundaria	
		Público (n=24)	Privado (n=14)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Lácteos	Yogures	0	36	63	69
	Leche/Café con leche	4	7	63	8
	Leches saborizadas	4	14	88	62
	Postres lácteos	0	21	25	46
	Postres lácteos caseros	0	14	50	62
	Helados	8	7	63	38
Bebidas	Agua mineral	8	54	88	100
	Aguas saborizadas	4	46	88	100
	Refrescos	8	23	100	85
	Jugo naturales c/azúcar	4	7	13	8
	Jugo naturales s/azúcar	0	7	38	8
	Jugos envasados	17	69	100	85
Golosinas	Golosinas con azúcar	13	54	100	62
	Golosinas sin azúcar	0	15	63	15
Otros alimentos	Panchos	0	21	13	15
	Tortas saladas/Pascualina	17	21	75	77
	Empanadas	13	21	75	69
	Pizza	33	29	63	46
	Otros	0	8	50	46

En el resto de los centros los productos más frecuentemente vendidos fueron galletitas dulces, alfajores industrializados, ojitos, barras de cereales industrializadas, galletas saladas, sándwiches, tortas saladas/pascualina, empanadas, frutos secos con sal, fruta fresca, agua mineral, aguas saborizadas, refrescos, jugos envasados y golosinas con azúcar.

#### 6.4.5 Publicidad de alimentos en el interior de los centros educativos

Todos los centros educativos que realizaban venta de alimentos exhibían la gran mayoría de los productos, lo que consiste en una forma de publicidad. Se registró exhibición de todos los tipos de alimentos, siendo la exhibición de alimentos procesados envasados frecuente en el 50-100% de los centros, dependiendo del nivel y tipo de centro (Tabla 4). La exhibición de alimentos procesados envasados que no cumplen los criterios nutricionales definidos por el MSP está prohibida. Sin embargo, se registró exhibición de este tipo de productos en una proporción importante de los centros educativos, tal como se muestra en la Tabla 4.

En lo que respecta a la distribución de los productos exhibidos por tipo de elaboración, se observó que la mayoría de los productos exhibidos eran procesados envasados en todos los centros educativos, mientras que los alimentos naturales o mínimamente procesados representaron menos del 20%, independientemente del tipo de centro (Tabla 4).

A excepción de los centros de educación primaria públicos, se registró publicidad directa de alimentos en el punto de venta. La mayor incidencia de publicidad de alimentos se registró en los centros de educación secundaria públicos. Como se observa en la Tabla 4, el 63% de los centros de educación secundaria públicos tenían algún tipo de publicidad directa de alimentos en el punto de venta.

La publicidad correspondió principalmente a la utilización de heladeras o freezers para la venta de bebidas (aguas, aguas saborizadas y refrescos) y helados, respectivamente. En este sentido, cabe destacar que el 50% de los centros de educación secundaria públicos presentaban publicidad de refrescos, mientras que el 25% presentaba publicidad de helados. Las otras formas de publicidad registradas correspondieron a la utilización de afiches para promover la venta de alfajores industrializados (únicamente en centros de educación secundaria públicos) o productos elaborados en el punto de venta (café con leche y preparaciones caseras).

**Tabla 6-4. Publicidad de alimentos en los centros de educación relevados**

Tipo de alimento	Tipo de centro			
	Primaria		Secundaria	
	Público (n=24)	Privado (n=14)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Porcentaje de centros que exhiben alimentos	58%	86%	100%	100%
Naturales o mínimamente procesados	33%	54%	100%	100%
Preparaciones caseras/en el punto de venta	54%	77%	100%	100%
Procesados envasados	50%	77%	100%	100%
Procesados que no cumplen criterios nutricionales	42%	71%	100%	100%
Porcentaje de los productos exhibidos que corresponden a cada tipo de elaboración				
Naturales o mínimamente procesados	10%	12%	15%	17%
Preparaciones caseras/en el punto de venta	48%	21%	24%	27%
Procesados envasados	43%	67%	61%	56%
Otras formas de publicidad en el punto de venta	0%	14%	63%	36%
Distribución por categoría de alimento				
Alfajores industrializados	0%	0%	13%	0%
Aguas/Aguas saborizadas	0%	7%	38%	23%
Jugos envasados	0%	0%	13%	8%
Refrescos	0%	0%	50%	8%
Helados	0%	0%	25%	8%
Elaboraciones en el punto de venta	0%	7%	0%	8%

Tipo de alimento	Tipo de centro			
	Primaria		Secundaria	
	Público (n=24)	Privado (n=14)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Otras formas de publicidad	33%	29%	0%	0%
Materiales impresos con marcas	8%	14%	0%	0%
Juegos	4%	7%	0%	0%
Regalos	4%	0%	0%	0%
Paseos	21%	21%	0%	0%
Charlas informativas	8%	14%	0%	0%

Además, se registró publicidad a través de actividades de empresas de alimentos en el interior de los centros de educación primaria (Tabla 4). Las actividades de publicidad consistieron principalmente de paseos a las empresas, así como entrega de materiales impresos con marcas, juegos, regalos y la realización de charlas informativas. Las empresas responsables de estas actividades fueron principalmente empresas elaboradoras de alfajores y dulces, encontrándose también actividades de promoción dentro de los centros educativos por parte de empresas elaboradoras de bebidas azucaradas y comida rápida.

#### 6.4.6 Cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19140 y su decreto reglamentario

A partir de los resultados obtenidos se pudo determinar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19140 y su decreto reglamentario en los centros educativos evaluados. Ninguno de los centros de educación secundaria cumplió con las disposiciones de la ley o su decreto reglamentario, mientras que en el caso de los centros de educación primaria el cumplimiento alcanzó al 33% de los centros públicos y al 29% de los centros privados (Tabla 5).

El principal motivo para el no cumplimiento de las disposiciones fue la exhibición de alimentos no recomendados (Tabla 5), independientemente del tipo de centro. Sin embargo, la exhibición de alimentos no recomendados fue mayor en los centros de educación secundaria que en los de educación primaria. La publicidad de productos no recomendados en el punto de venta fue también una causa frecuente para el no cumplimiento de las disposiciones de la ley en los centros públicos de educación secundaria. Mientras tanto, en el caso de centros educativos de educación primaria la publicidad esporádica de alimentos a través de actividades de empresas elaboradoras de alimentos no recomendados en el interior de los centros fue una determinante frecuente del no cumplimiento de las disposiciones de la ley y su decreto reglamentario.

**Tabla 6-5. Cumplimiento de las disposiciones de la Ley N.º 19140 y su decreto reglamentario en los centros educativos relevados y razones del no cumplimiento**

	Tipo de centro			
	Primaria		Secundaria	
	Público (n=24)	Privado (n=14)	Público (n=8)	Privado (n=13)
Cumplimiento de la ley	33%	29%	0%	0%
Razones para no cumplimiento				
Exhibición de alimentos no recomendados	42%	71%	100%	100%
Publicidad en el punto de venta	0%	0%	50%	15%
Publicidad esporádica de alimentos	33%	29%	0%	0%

### 6.4.7 Opiniones de referentes de los centros de enseñanza

En esta sección se presenta un análisis descriptivo con las principales consideraciones vertidas por los representantes de los responsables de los centros de enseñanza en las entrevistas realizadas. Las dimensiones emergentes de los discursos obtenidos y las categorías identificadas dentro de cada una de ellas se resumen en la Tabla 6.

#### 6.4.7.1 Conocimiento de la ley y percepción de cumplimiento

Los referentes de la dirección de los centros educativos manifestaron conocer la existencia de la Ley N°19140 y su objetivo general, aunque en la mayoría de los casos presentaron un conocimiento limitado sobre su contenido (Tabla 6). Se observó confusión en relación al alcance de la ley, en muchos de los centros educativos se cree que está prohibida la venta de determinados alimentos y se desconoce la prohibición de publicidad de todo alimento o bebida que no está comprendida en los listados elaborados por el MSP. Al indagar sobre la forma en la que fue comunicado el contenido de la ley a los centros de enseñanza, se detectaron diferencias entre los centros de educación primaria y secundaria. En los centros de educación primaria la vía más mencionada por los referentes fue el envío de la Circular N°50 a través de correo electrónico. No obstante, la mayoría de ellos manifestaron no haber recibido ningún material explicativo sobre su contenido y destacaron que el conocimiento de la misma no es suficiente para establecer en forma precisa qué productos son saludables y recomendados para la venta en los centros educativos (Tabla 6). En los centros públicos, los referentes afirmaron que la comunicación y el control que realiza el PAE se focaliza en comedores o meriendas de aquellas escuelas que cuentan con copa de leche, desconsiderando en muchos casos las ventas de alimentos que la misma institución organiza, sean estas gestionadas por la dirección y el personal docente, las comisiones de padres o los alumnos del centro. Algunos referentes afirmaron que al momento de decidir qué alimentos pueden vender en los centros reciben asesoramiento de parte de los proveedores de alimentos, quienes les indican qué alimentos cumplen con los requisitos establecidos por el MSP (Tabla

6). Una distancia mayor en la comunicación entre las autoridades y los centros en relación con este tema se observó en las instituciones privadas, donde la mayoría de los referentes expresaron no haber sido informados formalmente del contenido de la ley. En los centros de educación secundaria, tanto públicos como privados, los referentes afirmaron que la comunicación de la ley no se acompañó de material informativo que ampliara y orientara en términos prácticos cuáles son los criterios que deben seguirse para garantizar una alimentación saludable en el centro. En muchos casos los referentes afirmaron que la información sobre la ley no les llegó de forma oficial sino que se enteraron de ella a través de la prensa (Tabla 6).

**Tabla 6-6. Dimensiones, categorías vinculadas con el conocimiento y percepción de cumplimiento de la ley y la venta de alimentos, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados**

Dimensión	Categoría	Ejemplos de citas
Conocimiento y percepción de cumplimiento de la ley	Falta de difusión sobre el alcance y contenido de la ley	<p>"La circular que había en las escuelas que cumplir la ley, pero no hubo un asesoramiento de alguien que venga a orientar porque vos tomás la ley pero no sabés tal cosa está dentro de la ley o no...porque incluso te vienen los vendedores y te vienen con la ley y te dicen "no, pero esto está permitido" y a vos te queda la duda, y hay cosas que viste yo prefiero que no porque no me queda claro..." (Centro público de educación primaria)</p> <p>"Nunca vino una normativa a secundaria, voy a aclarar, si vino a primaria, que ellos no pueden vender determinados alimentos que está prohibido, que esto, que lo otro..." (Centro público de educación primaria)</p> <p>"Sé que existe (la ley) pero no en detalle cuáles son las obligaciones a las que uno se expone con la ley" (Centro privado de educación secundaria)</p>
	Control del cumplimiento	<p>"Nosotros tenemos un contralor del PAE que ellos vienen periódicamente a inspeccionar cómo funciona el servicio y también nos inspeccionan cuando rindo, miran el cuaderno con lo que se dio día a día, si es equilibrado. Y si tienen que hacer alguna observación la hacen" (Centro público de educación primaria)</p> <p>"Secundaria no controla. Ellos se descansan en que el liceo tiene conformada la comisión de cantina y que la comisión de cantina controla" (Centro público de educación secundaria)</p> <p>"Y hay una gran resistencia de los cantineros" (Centro público de educación secundaria)</p> <p>"La Comisión de cantina controla qué es lo que está vendiendo la cantina. En general sabemos que todas las cantinas venden golosina y no hay vuelta" (Centro público de educación secundaria)</p>
	Percepción sobre el cumplimiento limitado de la ley	<p>"En la escuela en realidad está funcionando muy bien, ellos tienen incorporado bastante, saben que son las cosas sanas y qué no. El tema es que muchas veces las familias son las que manejan ese criterio de otra manera ¿no?" (Centro público de educación primaria)</p> <p>"Lo cumple con ciertas limitaciones, y yo creo que las limitaciones, más que nada, es en los adultos, ¿no? nosotros en realidad desde el centro educativo nos planteamos, bueno, tener una venta en la cantina que no tiene mucha venta, pero la que tiene que sea más saludable" (Centro privado de educación primaria)</p> <p>"Todavía hay cosas que yo no estoy del todo de acuerdo, todavía hay presencia de algunos snacks, en cuanto a precios, los alimentos elaborados son un poco caros para los alumnos" (Centro público de educación secundaria)</p>

Dimensión	Categoría	Ejemplos de citas
Venta de alimentos	Venta de alimentos caseros	<p>“Se les pide que sea casero, que sean caseros, bizcochuelos, ese tipo de cosas así. Y saludable... galletitas que hagan ellos” (Centro público de enseñanza primaria)</p> <p>“Todas las meriendas y todos los productos que se venden aquí dentro de las instalaciones, todo es casero, menos los bizcochos que los bizcochos sí los compramos. (...) todo es elaborado por dos equipos de cocina, dos grandes equipos de cocina que por supuesto están a cargo de profesores del ramo gastronómico” (Centro privado de educación primaria)</p>
	Preferencias de los adolescentes	<p>“Tienen las cosas que se recomienda, pero lo que demandan los chiquilines es lo que más se vende” (Centro privado de educación secundaria)</p> <p>“Vos no vendés en la cantina pero los gurises salen afuera y... porque pueden salir porque es segundo ciclo entonces es lo mismo. Entonces termina siendo... o el cantinero vende o cierra, porque seguro, tenés que competir” (Centro público de educación secundaria)</p>

De las entrevistas con los referentes se desprende que el conocimiento y aplicación de la ley depende fuertemente del interés en el tema de la alimentación saludable que tengan las personas encargadas de la conducción del centro, independientemente del tipo de centro. Por otro lado, al indagar sobre la percepción del cumplimiento de la ley, varios referentes de las direcciones de los centros consideraron que el cumplimiento de la ley era parcial, identificándose diferentes razones según tipo de centro. En la mayoría de los centros de educación primaria los referentes afirmaron haber realizado cambios una vez que tuvieron conocimiento de la ley, los cuales consistieron principalmente en la reducción o eliminación de venta de productos procesados envasados e incorporación de alimentos de elaboración casera. Cabe destacar, además, que se señaló como principal motivo de cumplimiento parcial de la ley, el tipo de merienda que los padres envían desde los hogares (Tabla 6).

En los centros públicos de educación secundaria, se observó una percepción de cumplimiento más limitado de la ley por parte de los entrevistados, quienes identificaron una elevada presencia de productos ultra procesados especialmente golosinas y snacks en los puntos de venta. En los centros públicos a su vez, se identificó como barrera para el cumplimiento de la ley la dificultad económica que implica para los estudiantes comprar alimentos de mejor calidad nutricional (Tabla 6).

Finalmente, en ninguno de los centros se hizo mención a la publicidad o exhibición de alimentos cuando se evaluó la percepción que los referentes de dirección tenían sobre el cumplimiento de la ley. Esto permite reforzar la afirmación de que existe falta de conocimiento de la misma.

#### 6.4.8 Venta de alimentos en los centros

Las entrevistas permitieron distinguir diferentes criterios de selección de los alimentos vendidos dentro de los centros educativos. En los centros públicos de educación primaria, cuando existe venta de alimentos para recaudar fondos, los

directores afirmaron priorizar alimentos de preparación casera. Sin embargo, no se establecen lineamientos respecto de las proporciones, ingredientes o características que deben tener para ser caseros. A pesar de ello, se constató la venta de alimentos industrializados en varios centros educativos. En este sentido, cabe destacar que si bien de las entrevistas realizadas emergió la presencia del PAE como actor vinculado al control o fiscalización de la ley, se destacó que el control y asesoramiento que se realiza por parte de las autoridades es sobre los alimentos ofrecidos en los comedores escolares, y no sobre las ventas de alimentos y bebidas que los centros realizan (Tabla 6).

En los centros privados de educación primaria, el criterio de que los alimentos sean caseros también prima en la elección de los productos que se ofertan. Sin embargo, a diferencia de los centros públicos, se observa más frecuentemente la elaboración de los alimentos dentro de los centros. También se constató frecuentemente la presencia de nutricionistas que asesoran sobre los alimentos que deben ser ofertados en las cantinas (Tabla 6). Sin embargo, todos los entrevistados afirmaron no haber recibido inspecciones por parte del Estado ni orientación en relación a los alimentos que deberían ofrecer en las cantinas.

En los centros públicos y privados de educación secundaria, se observó una tendencia a la selección de alimentos según criterio de demanda (Tabla 6). Los referentes afirmaron elegir aquellos productos que son preferidos por los adolescentes, independientemente de su calidad nutricional. Intervienen además, otros factores como el entorno, y la edad de los estudiantes, ya que aquellos que cursan bachillerato pueden salir del centro educativo y comprar alimentos en los comercios de cercanía, lo que constituye una competencia con las cantinas ubicadas en el interior de los centros educativos. En los centros públicos de educación secundaria las comisiones de cantina establecidas en forma obligatoria por normativa, tienen la función de controlar la oferta de alimentos en los centros. Sin embargo, se desprende de las entrevistas que éstas no siempre se conforman y que cuando lo hacen no necesariamente cumplen la función que les corresponde. En el caso de los centros privados, la venta de alimentos está generalmente a cargo de empresas tercerizadas y la dirección de los centros generalmente ejerce poco control sobre los alimentos vendidos.

#### **6.4.9 Barreras para el cumplimiento de la ley**

Los referentes de los centros educativos manifestaron dificultades para poder identificar qué alimentos son los recomendados para la venta. La falta de lineamientos claros al respecto de lo que es o no saludable, y de lo que está o no recomendado por el MSP, coloca a los directores y encargados de venta en una situación de incertidumbre. Se observó como demanda de todos los involucrados mayor difusión y capacitación que les permita determinar qué alimentos son recomendados para la venta en los centros educativos. Un factor común identificado como barrera para el cumplimiento de la ley, independientemente del centro, es la influencia de la publicidad de alimentos y bebidas en la elección de compra de

niños y adolescentes. Esto conspira contra el éxito en las ventas de alimentos saludables al generar preferencia por alimentos o bebidas que no los son (Tabla 7). En línea con esto, los hábitos alimentarios del hogar son desatacados por los referentes de todos los centros educativos, resaltando la dificultad que significa para el centro proporcionar una alimentación saludable cuando ésta no es promovida desde el hogar. A su vez, la disponibilidad de alimentos y bebidas ofrecidos en los alrededores de los centros educativos es visto como una dificultad y amenaza, en especial para los centros educativos en donde concurren adolescentes que pueden comprar alimentos fuera de los liceos. En el caso de los centros públicos se mencionaron limitaciones de espacios como barrera para la elaboración de alimentos caseros. Otra barrera identificada por los referentes, principalmente de secundaria y en el ámbito privado es la falta de sanciones para quienes no cumplen con la ley. Esto deja a los directores de los centros con pocos argumentos para el control eficaz de la venta en las cantinas por parte de empresas tercerizadas (Tabla 7).

**Tabla 6-7. Dimensiones, categorías vinculadas con las barreras para el cumplimiento de la ley, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados**

Dimensión	Categoría	Ejemplos de citas
Barreras para el cumplimiento de la ley	Publicidad de alimentos	"Porque ahí hay otro tema a analizar que es lo que nos dicen en casa, lo que nos dicen los medios de comunicación, y nosotros hemos tenido. (...) los jóvenes son muy receptivos al tema de la publicidad, entonces, si bien hay como todo un tema instalado de comida saludable, está como mucho más idealizado, no deja de haber otro tipo de alimentación que también se vende en el colegio" (Centro público de enseñanza secundaria)
	Falta de lineamientos claros	"Esto es personal, de conocimiento de la ley más allá de que pueda acceder vía web estaría bueno poder tenerlo con nosotros y lo que planteabas de la capacitación y de la información" (Centro privado de educación primaria)
	Falta de espacio para elaborar alimentos	"Depende mucho también del espacio que tengan las escuelas, por ejemplo, yo acá no puedo hacer arroz con leche ni flan ni nada de eso porque la cocina de la escuela es muy pequeña" (Centro pública de educación primaria) "Nos gustaría poder cumplirlo pero no tenemos las condiciones, como pileta con agua" (Centro público de educación secundaria)
	Falta de sanción de la ley	"Está la ley pero mientras no haya nada donde nosotros podamos ampararnos quedan librado a los acuerdos que hacen vos desde el equipo de dirección con la cantina... (...) en Uruguay si no tenemos una sanción no cumplimos las leyes" (Centro público de educación secundaria)
	Hábitos familiares	"A la familia le cuesta entender que a un alfajor de chocolate lo podemos cambiar por un pan con manteca, por ejemplo. Eso es lo que cuesta un poco más" (Centro público de educación primaria) "Si las familias no cambian los hábitos alimenticios, difícilmente de la institución podamos cambiarlos. Porque los chiquilines, acá sobre todo, la mayoría no consume las cosas de la cantina sino que traen su vianda armada, ya desde la casa" (Centro privado de educación secundaria)

#### 6.4.10 Estrategias para promover una alimentación saludable

Se identificaron diversas estrategias orientadas a modificar los hábitos alimentarios de los alumnos en los centros educativos evaluados (Tabla 8). Algunos

centros limitan la venta de determinados alimentos considerados poco saludables, principalmente refrescos, snacks y alfajores. En el caso de los centros de educación primaria, se intensifican las medidas y realizan controles de los alimentos que los estudiantes consumen en el interior de los centros educativos. En algunos casos los alimentos no saludables se reemplazan por fruta en el momento de la merienda. Otros centros tienen un control mayor de los alimentos consumidos al ofrecer la merienda como parte de las actividades del centro.

**Tabla 6-8. Dimensiones, categorías vinculadas con las estrategias para promover para el cumplimiento de la ley, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados**

Dimensión	Categoría	Ejemplos de citas
Estrategias para promover hábitos alimentarios saludables en los centros educativos	Control de la venta de alimentos	"Si, lo organiza la comisión de fomento, organiza una quermés pero claro, ya sabemos que los alimentos que tenemos que vender son saludables. No podés vender otra cosa que no..." (Centro público de educación primaria)
	Control de los alimentos consumidos	"No permitimos que a la hora del almuerzo estén almorzando en el comedor con una coca cola, por ejemplo" (Centro público de educación primaria) "(si un niño viene con un alfajor) lo que hacemos es, se lo guardamos en la biblioteca y se lo damos a la salida, no le permitimos en la clase, porque dijimos, concordamos que no, y va al comedor y tiene una fruta con pan" (Centro público de educación primaria) "Tenemos como un poder digamos porque nosotros brindamos la merienda en la mañana y en la tarde entonces sabemos que lo que estamos dando no son alimentos ultra procesados ni nada que los niños no puedan comer" (Centro público de educación primaria)
	Actividades con los padres	"Insiste en las reuniones de padres, entonces vuelven a recalcar, a recordar, que hay una ley que prohíbe... a los niños se les come la cabeza con eso" (Centro público de educación primaria) "Hemos traído nutricionistas cuando se empezó a trabajar con todo esto de la ley, y tenemos mamás nutricionistas entonces hemos traído a charlas porque sabíamos que los cambios alimenticios no se cambian rápidamente" (Centro privado de educación secundaria)
	Trabajo en las disciplinas	"Desde las asignaturas, por ejemplo, biología es la que más trabaja eso desde primero en adelante, yo se que los profesores trabajan. En Inglés, para trabajar como excusa el lenguaje yo se que se trabaja todo lo que tiene que ver con alimentación" (Centro privado de educación secundaria)
	Actividades con los niños	"El año pasado en inicial, incipientemente se empezó con una huerta, con una maestra que es la que lo está llevando adelante, y se trabaja con los chiquilines desde ese lugar, con lo chiquilines más chicos" (Centro privado de educación primaria) "Se fabrican en el taller de cocina normalmente, o sea la profesora de cocina con los niños que participan que son los niños de quinto y sexto de primaria" (Centro privado de educación primaria)

Otra de las estrategias comúnmente mencionadas por los referentes fue la realización de actividades informativas con los padres, donde se explica el contenido de la ley y los tipos de alimentos que los niños y adolescentes pueden consumir dentro de los centros educativos (Tabla 8). En otros casos, las activida-

des educativas también involucran la participación de nutricionistas. Finalmente, varios de los centros recurren a la realización de actividades con los estudiantes para favorecer cambios de hábitos alimentarios, las cuales incluyen tanto trabajar temas vinculados con la alimentación en las asignaturas como la realización de actividades extracurriculares. Algunas de las iniciativas destacadas en este aspecto consisten en la realización de talleres de cocina con los niños de quinto y sexto año de educación primaria o mediante el cuaderno viajero invitar a las familias a que incorporen recetas que luego son hechas por los niños. Este tipo de iniciativas son destacadas por los representantes de los centros educativos como una manera de consolidar hábitos alimentarios más saludables entre niños y adolescentes. En esta línea se desprende de las entrevistas que el trabajo de los niños en huertas o talleres de cocina es visto como una oportunidad para el cambio, generando acercamiento a los alimentos que luego serán consumidos.

## 6.5 Conclusiones y recomendaciones

Debido el avance en la prevalencia de sobrepeso y obesidad y enfermedades no trasmisibles en niños y adolescentes en Uruguay es necesario contar con políticas que contribuyan a garantizar la salud y la mejora del estado nutricional, promoviendo estilos de vida saludables. La promulgación de la Ley N°19.140 y su regulación es una contribución en este sentido al promover hábitos alimentarios saludables en los centros educativos. La ley puede considerarse un hito relevante para la nueva generación de políticas alimentarias que consideran la compleja situación epidemiológica de la población.

Uno de los principales impactos positivos de la ley fue generar mayor conciencia sobre la importancia de los hábitos alimentarios en el estado de salud de niños y adolescentes, tanto en el interior de los centros educativos como en los padres y estudiantes. Sin embargo, el relevamiento realizado permitió constatar que el conocimiento del contenido y los alcances de la ley son limitados, especialmente en centros privados y centros públicos de educación secundaria.

Uno de los primeros puntos a destacar es que existe un conocimiento limitado del contenido y alcance de la ley en los referentes de los centros educativos. Si bien el decreto Ministerial en su artículo 10 declara que ANEP debe garantizar la difusión y cumplimiento de la referida ley y del decreto reglamentario según el relato de los entrevistados la difusión no se realizó de manera adecuada, lo cual conspiró contra la correcta puesta en marcha de la ley. A la luz de los resultados obtenidos se cree conveniente mejorar los canales de comunicación entre todos los centros educativos y las autoridades competentes de manera de generar un espacio en donde los involucrados puedan conocer, profundizar y mejorar aspectos vinculados a la puesta en marcha de la ley y su reglamentación, así como tener asesoramiento técnico. La apropiación de la ley por parte de los actores involucrados parecería ser el primer paso necesario para mejorar la adherencia a la misma y alcanzar cambios en los hábitos alimentarios de niños y adolescentes.

La mayoría de los centros educativos venden alimentos a través de cantinas formales o venta de alimentos en los recreos a cargo de la dirección, maestros o comisión fomento.

Muchas de las recomendaciones nutricionales vinculadas a la oferta de alimentos y bebidas expresadas en el decreto reglamentario de la ley no son aplicadas, lo que expone a niños y adolescentes a alimentos con un perfil nutricional desfavorable dentro de los centros educativos. Se destaca una baja presencia de alimentos y bebidas naturales y mínimamente procesados en todos los centros que realizan venta de alimentos. En los centros privados de educación primaria, así como en los centros públicos y privados de educación secundaria, prevalece la oferta de alimentos procesados envasados que no cumplen con los límites establecidos por el MSP en cuanto a su contenido calórico y de nutrientes críticos, tales como alfajores industrializados, galletas dulces y saladas, barras de cereales industrializadas, panificados dulces, snacks salados y refrescos. Las principales razones para la venta de este tipo de alimentos tienen que ver tanto con el desconocimiento o la mala interpretación de las recomendaciones de la ley, así como con la lógica de venta de alimentos, la cual intenta satisfacer las preferencias de los niños y adolescentes.

En lo que respecta a la exhibición de alimentos, el decreto reglamentario establece que los alimentos naturales y mínimamente procesados (frutas frescas, frutos secos y semillas, leche, productos lácteos, agua, jugos 100 % de fruta y bebidas a base de hortalizas sin azúcar) deben ocupar al menos el 50% de la superficie total de los alimentos en exhibición. Sin embargo, si bien hay presencia de estos alimentos, no se cumple con las recomendaciones de porcentaje de exhibición y sus mecanismos de promoción son prácticamente inexistentes, por lo que no podrían considerarse suficientes para competir con la presencia y marketing de los alimentos procesados envasados.

Por otra parte, si bien está totalmente prohibida publicidad de productos que excedan los límites establecidos en el decreto reglamentario de la ley, todos los centros educativos que venden este tipo de productos los exhiben. Uno de los principales motivos para el no cumplimiento de la reglamentación es la dificultad para identificar qué alimentos cumplen con los criterios. Si bien el decreto reglamentario plantea la existencia de una lista de alimentos envasados recomendados, el mecanismo no resultó viable y en la actualidad dicha lista no se encuentra disponible.

Es necesario asegurar que las principios rectores de la Ley N°19140 sean tangibles, comprobables y exigibles como parte del derecho a la salud de todos los niños y adolescentes. Para esto, es necesario crear mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados periódicos y de alcance nacional mediante la creación de indicadores que permitan observar el nivel de avance en el cumplimiento de los objetivos e identificar las dificultades en la ejecución, así como ajustar o reorientar técnicamente las acciones propuestas. Cabe destacar que no

existen hasta el momento reportes oficiales públicos que detallen la situación de alcance y monitoreo de la ley. Además, es necesario proporcionar elementos para la acción correctiva y establecer responsabilidades entre los ejecutores y sus resultados. En este sentido, en la ley no quedan claros los mecanismos de actuación frente a incumplimientos de la norma.

Se entiende que la ley debería en un futuro ser reformulada de tal manera que mas allá de las recomendaciones que realiza quede claramente establecida la prohibición de venta de alimentos y bebidas con exceso de calorías y nutrientes críticos. La lógica de venta de alimentos y bebidas en los centros no puede ser la misma que la que ocurre en otros negocios de venta de alimentos, en los centros educativos los pilares tienen que ser el de protección y promoción de la salud. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existen locales de venta de alimentos y bebidas con alto contenido calórico y de nutrientes críticos en los alrededores de los centros, lo que sería una con toda propuesta saludable que las cantinas quieran desarrollar. Este punto es de particular importancia en los centros de educación secundaria de segundo ciclo, donde los estudiantes pueden entrar y salir libremente.

En este sentido, se considera pertinente avanzar en otras políticas públicas que desmotiven el consumo de alimentos poco saludables en niños y adolescentes. Un punto destacado por los referentes de los centros educativos es la regulación de la publicidad de alimentos poco saludables dirigidos a niños y adolescentes.

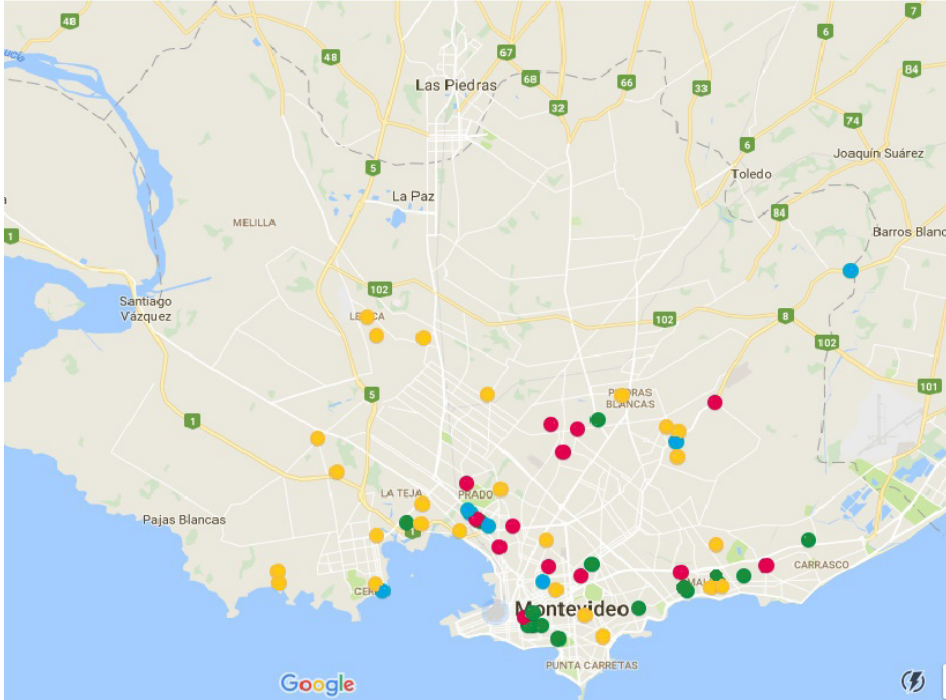
Mejorar el estado nutricional de niños y adolescentes requiere de la intervención del Estado en su rol de protector de la salud, por tanto no actuar sobre el ambiente promotor de obesidad próximo a los centros educativos interfiere con la adopción de comportamientos más saludables. Hasta el momento, las medidas de promoción de hábitos alimentarios saludables dependen del interés de las autoridades de los centros educativos no existiendo un plan estratégico en común. Esto sugiere que paralelamente a la ley debería desarrollarse un programa nacional de orientación alimentaria en centros educativos, que incluya el desarrollo de guías alimentarias dirigidas a la niñez y adolescencia que alerten sobre los alimentos y bebidas que aumentan el riesgo del sobrepeso y la obesidad. Debería promoverse la preparación de alimentos en los centros educativos, la incorporación de temáticas vinculadas con la alimentación saludable de forma transversal en la currícula, así como promover el consumo de alimentos saludables en los centros educativos desde la infancia hasta la adolescencia. Por último, se requiere de una campaña de comunicación para informar a la población e incentivar cambios de hábitos en el hogar.

## 6.6 Bibliografía

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2015). *Circular N°50*. Montevideo.
- ANEP. (2003). *Tercer Censo Nacional de Talla en niños de primer grado escolar. Informe Técnico*. Montevideo: Administración Nacional de Educación Pública.
- Arim, R., Failache, E., Salas, G., Severi, C., Vigorito, A. (2010). *Trayectorias del bienestar multidimensional en la infancia. Un estudio en base a datos de panel. Informe final CSIC de Proyectos de investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social*. Montevideo: Universidad de la República.
- Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular. (2017). *Estudio de Hipertensión arterial en niños y su vínculo con sobrepeso y obesidad*. Montevideo.
- Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud. (1978). *Declaración de Alma-Ata*. URSS: OMS/OPS.
- Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. (1986). *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. Ottawa: OMS.
- Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. (1997). *Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud en el Siglo XXI*. Yakarta: OMS.
- Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. (2005). *Carta de Bangkok para la Promoción de la Salud en un Mundo Globalizado*. Bangkok: OMS.
- Gaskell, G. (2003) *Investigación cualitativa con texto, imagen y sonido*. Petropolis: Vozes.
- Hawkes, C., Smith, T.G., Jewell, J., Wardle, J., Hammond, R.A., Friel, S., et al. (2015). *Políticas inteligentes para la prevención de la obesidad*. *The Lancet*, 385, 2410–2421.
- Krippendorff, K. (2004). *Análisis de contenido: una introducción a su metodología*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- National Academy of Sciences. (2007). *Estándares nutricionales para los alimentos en las escuelas: liderando el camino hacia una juventud más saludable*. National Academy of Sciences. Washington, DC: National Academies Press.
- Ministerio de Salud Pública (MSP). (2014a). *Lineamientos para la venta y publicidad de alimentos en centros de enseñanza primaria y secundaria públicos y privados del país*. Montevideo.
- MSP. (2014b). *Decreto N°60/014*. Montevideo.
- MSP. (2014c). *Ordenanza Ministerial N°116/2014*. Montevideo.
- MSP. (2014d). *Ordenanza Ministerial N°509/2014*. Montevideo.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2010). *Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a niños*. Ginebra.
- Poder Legislativo. (2013). *Ley N° 19140: Protección de la Salud de la población infantil y adolescente a través de la promoción de hábitos alimenticios saludables*. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19140-2013>
- Rivera, J. A., de Cossío, T. G., Pedraza, L. S., Aburto, T. C., Sánchez, T. G., & Martorell, R. (2014). *Obesidad en la infancia y adolescencia en América Latina: una revisión sistemática*. *Lancet Diabetes Endocrinology*, 2, 231-232.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería (2017). *Consulta pública sobre proyecto de decreto relativo a Rotulado de alimentos envasados*. Disponible en: <http://www.miem.gub.uy/-/consulta-publica-sobre-proyecto-de-decreto-relativo-a-rotulado-de-alimentos-ensados>
- Swinburn, B. A., Sacks, G., Hall, K.D., McPherson, K., Finegood, D.T., Moodie, M.L., et al. (2011). *The global obesity pandemic: Shaped by global drivers and local environments*. *The Lancet*, 378, 804–814.

## 6.7 Anexos

### Anexo 1. Ubicación de los centros educativos evaluados en la ciudad de Montevideo



### Anexo 2. Preguntas guía incluidas en la pauta de las entrevistas a los referentes de la dirección de los centros educativos

¿Conoce la ley de alimentación saludable en los centros educativos (Ley N°19140)?

¿Conoce su contenido y sus alcances?

¿Cómo se enteró?

¿Le enviaron material educativo que explique el contenido y alcance de la Ley? ¿Recuerda quién lo envió?

¿Recibió lineamientos, orientación o capacitación por parte del Ministerio de Salud en relación a qué vender?

Y quienes venden los alimentos, ¿han recibido lineamientos?

¿Recibió en estos años alguna inspección por parte de algún organismo del Estado?

¿Se venden alimentos dentro de la escuela/liceo? ¿Quién lo hace?

¿Se realizan controles de los alimentos que se venden?

¿Cómo seleccionan qué productos vender?

- ¿Considera que su escuela/liceo cumple con lo dispuesto en el reglamento?
- ¿Qué estrategias considera se pueden llevar a cabo desde la institución para mejorar la alimentación de niños y adolescentes?
- ¿Cuáles son las principales barreras que identifica para cumplir con la ley?
- ¿Tiene alguna sugerencia con respecto a la ley y su aplicación?



# **Justiciabilidad del derecho a la alimentación**



## 7. Vinculación del instrumento de medición del protocolo de San Salvador para el seguimiento de la agenda 2030 y su aplicación en el diseño de la política pública para el derecho a la alimentación adecuada

Laura Elisa Pérez Gómez <sup>90</sup>  
Ivet Miriam Pérez Molina



### 7.1 Introducción

Las políticas públicas para el cumplimiento del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe precisan de un marco de análisis integrado y coherente que permita abordar de forma sistemática tanto las obligaciones internacionales establecidas a nivel de tratados, como los diversos acuerdos alcanzados en documentos estratégicos para la región.

Por la relevancia de los compromisos globales consensuados, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (PNUD 2016) de la Agenda 2030 son una plataforma para el diseño de políticas públicas económicas, sociales y ambientales que, además, toma en cuenta los derechos humanos como medio y fin del desarrollo.

En la región interamericana se dispone de un nuevo paradigma para la medición de avances en derechos humanos mediante indicadores que, además de

<sup>90</sup> Investigación a cargo de Laura Elisa Pérez Gómez, con el apoyo de Ivet Miriam Pérez Molina, financiado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre y Mesoamérica sin Hambre, a partir de la VI Convocatoria de investigaciones sobre el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe.

promover procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, coadyuva en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia empírica. Es el mecanismo de monitoreo para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) establecidos en el Protocolo de San Salvador (PSS)<sup>91</sup> que se encuentra operativo desde 2010 y obliga a los Estados Parte<sup>92</sup> a generar y presentar indicadores bajo la metodología aprobada en la Asamblea General de la OEA (OEA 1988).

El Protocolo, como norma vinculante y protectora de los DESCAs, presenta obligaciones concurrentes con los diecisiete objetivos de la Agenda 2030. Por ello, la utilización del enfoque de derechos, sustentada en el marco metodológico de los indicadores para el Protocolo, permite fortalecer la integralidad de las acciones necesarias para impulsar la implementación de los ODS en los países de la región. Cabe destacar que, a partir del año 2019, los Estados Parte estarán entregando datos para aproximadamente 700 indicadores solicitados, generando una masa crítica de información para valorar con detalle la multiplicidad de elementos que configuran los DESCAs; esta plataforma puede ser utilizada también para hacerle seguimiento a los ODS mediante los indicadores que estarán establecidos en cada país para generar los informes ante el PSS.

La vinculación del seguimiento regional al avance de los DESCAs (a través del PSS), con la Agenda 2030 se constata en su objetivo sobre “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas” (ONU 2015a); destaca también la argumentación del Informe de desarrollo Humano 2000:

*El desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente... y de que ambos tienen como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas (PNUD 2000).*

Asimismo, la investigación aporta elementos para dilucidar planteamientos como los del grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición en el sentido de ¿cómo articular mejor los sistemas de gobernanza en diferentes escalas y en los distintos sectores en el marco general de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y desde la perspectiva de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada? (FAO 2017a, FAO 2017b).

Partiendo de estas bases, el objetivo general de la presente investigación consiste en sistematizar lineamientos de políticas públicas nacionales para los países

91 El Protocolo y la metodología de indicadores consideran los siguientes derechos: seguridad social, salud, educación, alimentación adecuada, medio ambiente sano, trabajo, derechos sindicales y culturales.

92 A la fecha dieciséis países han ratificado el Protocolo (en orden alfabético): Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.

de América Latina y el Caribe en relación con el derecho a la alimentación adecuada (DAA), considerando los estándares y recomendaciones establecidas en la normativa y documentos estratégicos relevantes, a partir de la vinculación del instrumento de medición del PSS con la Agenda 2030.

Esta investigación se funda en la experiencia acumulada por el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México en su vertiente de trabajo relativa a “Investigación y Desarrollo de indicadores para Evaluación de la situación de los Derechos Humanos” (Pérez 2016). La investigación se realizó con base en un análisis de gabinete que comprendió las siguientes actividades: 1) Análisis del marco conceptual del enfoque basado en derechos humanos en el contexto del ciclo de políticas públicas, para su aplicación en el Derecho a la Alimentación Adecuada (DAA); 2) Vinculación de la herramienta de medición del PSS con la Agenda 2030; (3) Clasificación de lineamientos y recomendaciones sobre políticas públicas para el DAA, en el esquema de análisis de la actividad previa; y 4) Actualización de resultados relevantes para indicadores seleccionados en el caso mexicano, para ejemplificar la utilización del esquema de análisis.

La investigación presenta, en primer lugar, una síntesis del marco conceptual del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y su aplicación a políticas públicas para el DAA; en segundo término, se expone cómo se desarrolló la sistematización de los estándares y recomendaciones de organismos internacionales para políticas públicas alimentarias; en tercer lugar se explica cómo utilizar la herramienta de sistematización para la vinculación de los indicadores del PSS con los ODS y su aplicación en el diseño de la política pública, con ejemplos del caso mexicano; por último se exponen las conclusiones de la investigación. Al final de documento se muestra como ejemplo una parte de la herramienta de sistematización (Pérez y Pérez 2016).

## **7.2 Síntesis del marco conceptual del enfoque basado en derechos humanos y su aplicación a políticas públicas para el derecho a la alimentación**

El enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) constituye un marco conceptual para la acción pública fundado en las normas internacionales de los derechos humanos, dirigido a su promoción y protección. Este enfoque se orienta a integrar de manera sistemática los principios y estándares de derechos humanos en los planes, políticas y programas. Bajo este enfoque se da la debida importancia no solo a resultados, sino también a los procesos a través de los cuales se alcanzan dichos resultados, asegurando la participación de todas las personas involucradas, bajo una perspectiva garantista de derechos (ACNUDH 2006).

El EBDH es un método de abordaje para las políticas que promueve el fortalecimiento del papel del Estado como garante de los derechos (portador de obligaciones<sup>93</sup>) y el posicionamiento de los sujetos (individuos o colectivos sociales) como titulares de derechos<sup>94</sup> con la capacidad de reclamar y participar. Asimismo, constituye una perspectiva integral para la conceptualización de las políticas públicas, que proporciona contribuciones sustantivas en cuanto a sus objetivos, contenidos, procesos de gestión, institucionalidad pública e inclusión de las personas.

La promoción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos plantea por lo menos tres requisitos para el Estado:

1. Llevar a cabo un diseño e implementación de políticas públicas comprometidas con los principios, estándares y obligaciones de derechos humanos, y con las normas jurídicas nacionales e internacionales relacionadas;

2. Implementar acciones articuladas, eficientes, equitativas y no discriminatorias para avanzar progresivamente en la garantía de los derechos humanos; y

3. Fortalecer y/o integrar en las instituciones públicas mecanismos de exigibilidad para los derechos, tanto judiciales como administrativos<sup>95</sup>.

La incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas para el cumplimiento del DAA ya se ha reflejado en diversas metodologías y herramientas de análisis ampliamente desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 2007), por lo que en esta investigación no se incorpora mayor detalle; si bien, en el Cuadro 1 se presenta una síntesis de los aspectos centrales del EBDH que es recomendable considerar en el ciclo de políticas públicas, con objeto de tener a la mano una guía general para verificar que cada etapa se desarrolle a partir de los principios y estándares<sup>96</sup>

93 Los portadores de obligaciones son las instituciones representadas por autoridades y servidores públicos que, en el ámbito de sus competencias desde el poder ejecutivo, legislativo y judicial, son responsables de garantizar que se cumplan y respeten los derechos, mediante la ejecución de acciones y la atención a los reclamos de violaciones de derechos.

94 Los titulares de derechos son todas las personas, o grupos de personas, a quienes deben garantizarse sus derechos y quienes tienen la facultad de ejercer y exigir al Estado su cumplimiento. Existen tanto derechos individuales como colectivos.

95 Además de los sistemas de administración de justicia, hay otros instrumentos no judiciales que sirven para la exigibilidad de los derechos; entre otros se identifican: procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas; espacios de reclamo para usuarios y consumidores; instancias parlamentarias de fiscalización política; instituciones especializadas que resguardan los derechos fundamentales (defensorías, oficinas de protección de consumidores, etc.) (Abramovich 2006).

96 Los estándares de derechos humanos son elementos de referencia derivados del contenido normativo de cada derecho, que se encuentran enunciados en el denominado “corpus juris” del derecho internacional de los derechos humanos (tratados, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de Comités, órganos jurisdiccionales de defensa de los

de derechos humanos, los cuales establecen pautas orientadoras para precisar el contenido de los derechos y el alcance de las obligaciones estatales. Se incluyen principios transversales<sup>97</sup>, así como principios de actuación y normas<sup>98</sup> para el ejercicio efectivo de los derechos.

**Tabla 7-1. Incorporación de principios y normas del enfoque basado en derechos humanos en el ciclo de políticas públicas**

EBDH Principios/ Normas	ETAPAS DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS			
	Diseño	Formulación	Implementación	Evaluación
<b>Normas para el ejercicio efectivo de los derechos humanos</b>				
<b>Disponibilidad</b>	Asegurar que las acciones/bienes/servicios estén disponibles para toda la población objetivo, para garantizar los derechos involucrados.			
<b>Accesibilidad</b>	Establecer acciones/bienes/servicios universales, sin requisitos o limitantes (físicas, geográficas, económicas o culturales) que afecten el acceso de la población (sobre todo de aquélla en condiciones de vulnerabilidad) a los derechos involucrados.			
<b>Adaptabilidad</b>	Especificar adaptaciones que tomen en cuenta las características particulares de los sujetos de derechos (género, edad, etnia, etc.) para garantizar el acceso de toda la población a los derechos involucrados.			
<b>Calidad</b>	Garantizar que las acciones tengan una calidad equivalente en todas las zonas geográficas y sectores sociales que atienda la política/programa.			
<b>Principios de actuación</b>				
<b>Obligaciones inmediatas</b>	Armonizar la normativa necesaria para impulsar la garantía de los derechos involucrados.	Garantizar recursos judiciales efectivos para la exigibilidad de los derechos.	Establecer una hoja de ruta para avanzar en la satisfacción de los derechos involucrados.	Promover mecanismos de monitoreo del cumplimiento efectivo de los derechos.
<b>Protección prioritaria grupos vulnerables</b>	Identificar grupos, sectores o colectivos sociales en situación de desventaja.	Establecer y operar estrategias para priorizar esos grupos en la asignación de recursos.		Medir la evolución de las brechas de desigualdad de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad.
<b>Niveles satisfactorios de derechos</b>	Definir metas dirigidas a satisfacer el nivel esencial de los derechos involucrados.	Asegurar la suficiencia de recursos para la satisfacción del contenido esencial de los derechos.	Operar esquemas de coordinación de los portadores de obligaciones que aseguren la garantía integral de los derechos.	Identificar si la demanda social demuestra mayores expectativas respecto del nivel esencial de los derechos.

derechos humanos, así como relatores temáticos o por país, del sistema internacional o interamericano de derechos).

97 Los principios transversales son comunes a todos los derechos fundamentales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), constituyen elementos centrales del enfoque de derechos pues son de aplicación generalizada o transversal.

98 Los principios de actuación y normas para el ejercicio efectivo de los derechos, se derivan de las obligaciones de comportamiento establecidas en la doctrina de los DESC contenida, entre otras fuentes, en las diversas Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

EBDH Principios/ Normas	ETAPAS DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS			
	Diseño	Formulación	Implementación	Evaluación
<b>Progresividad y no regresividad</b>	Valorar la evolución reciente sobre la garantía de los derechos.	Establecer y dar seguimiento, mediante mecanismos participativos, metas calendarizadas para controlar el progreso en la satisfacción de los derechos involucrados.		Corregir efectos negativos en la implementación que impliquen retroceso en goce de derechos.
<b>Asignación del máximo de recursos disponibles</b>	Identificar las fuentes de recursos disponibles así como márgenes adicionales para incorporar nuevos recursos.	Establecer estrategias para priorizar, en la asignación de recursos, la satisfacción de derechos de la población en situación de vulnerabilidad.	Dar seguimiento permanente a los recursos asignados para satisfacer los derechos involucrados.	Impulsar la difusión y rendición de cuentas sobre el gasto público asignado.
<b>Principios transversales</b>				
<b>Igualdad y no discriminación</b>	Identificar situaciones diferenciales en el goce de los derechos por grupos de población, así como prácticas clientelares que recrean la desigualdad.	Definir acciones para eliminar/desaparecer las desigualdades identificadas.	Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad de estrategias de atención, con calidad equivalente para regiones y grupos objetivo.	Valorar el impacto de la política/programa sobre las desigualdades identificadas. Tipificar efectos sobre las relaciones de poder entre personas y grupos.
<b>Participación e inclusión</b>	Identificar estrategias para generar participación equitativa de los diversos sectores involucrados.	Definir instancias de participación para todo el ciclo de la política.	Fortalecer las capacidades de participación de los sujetos de derechos. Canales para recabar la opinión de la población.	Realizar evaluaciones participativas con modalidades para la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad.
<b>Acceso a información</b>	Sistematizar la información disponible sobre la situación de los derechos involucrados. Especificar metas y proponer especificaciones en la agenda pública.	Asegurar que se produzca información eficiente sobre las características de los sujetos de derechos, las acciones y los recursos destinados a la política/programa.	Producir y disponer de canales de difusión y acceso público a la información relacionada con la implementación, con desagregaciones relevantes.	Generar información eficiente con indicadores para evaluar el cumplimiento de los derechos de la población en general y de los grupos en situación de vulnerabilidad.
<b>Acceso a la justicia</b>	Procesar la información de quejas y reclamos relativos a los derechos involucrados para incorporarla en el diseño de la política/programa.	Establecer en la normativa que sustentará la política/programa los mecanismos para reclamos administrativos y judiciales.	Contar con canales efectivos, para tramitar quejas y reclamos sobre el cumplimiento de los derechos. Mecanismos de asesoramiento y acompañamiento legal para personas afectadas.	Incorporar en la evaluación el contenido de las denuncias y reclamos, para ser considerados en el rediseño de la política/programa.

Fuente: Elaboración propia.

Para el proceso de transversalización del EBDH, la FAO (2013b) recomienda el siguiente modelo:

- ✓ Incorporar a los derechos humanos como objetivo global explícito. Los programas deben promover las normas sobre derechos humanos y concentrarse en las causas estructurales de la problemática alimentaria para determinar prioridades;
- ✓ Garantizar que en el ciclo de políticas (diseño, formulación, implementación y evaluación) se respeten los principios de los derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho para mejorar la eficacia y la calidad de los resultados;
- ✓ Promover los derechos, las obligaciones, las responsabilidades y los mecanismos de rendición de cuentas, concentrándose en el desarrollo de capacidades de los titulares de obligaciones para que las cumplan y en el empoderamiento de los titulares de derechos para que los exijan.

Así mismo, considera como puntos de partida críticos para el éxito en la aplicación transversal de la perspectiva de derechos los siguientes elementos:

- A. Mejora de los roles y obligaciones de los actores. Los Estados tienen que fortalecer sus capacidades para cumplir sus obligaciones, deben (i) tener conciencia (responsabilidad/ motivación/ compromiso) de sus responsabilidades para cumplirlas; (ii) contar con atribuciones para llevarlas a cabo (legitimidad en la actuación); y (iii) poseer autoridad para el uso y control de los recursos necesarios (humanos, económicos, organizativos) para cumplir sus obligaciones.
- B. Integración de aspectos jurídicos en las políticas/programas. Los aspectos jurídicos del DAA constituyen la base para garantizar la gobernanza institucional y presupuestaria requerida para la actuación pública.
- C. Incorporación de principios del derecho a la alimentación a los sistemas de seguimiento de políticas/programas. La transparencia y la rendición de cuentas permiten a los titulares de derechos exigir cuentas a los titulares de obligaciones. Para el seguimiento basado en derechos humanos se necesitan puntos de referencia y metas verificables, con plazos y responsables definidos, que permitan medir e informar de los progresos en la realización del DAA.
- D. Integración de recursos y mecanismos de reclamación a nivel de políticas/programas. Un derecho es inútil si no se puede exigir su cumplimiento. Para hacer efectivo el DAA es necesario establecer mecanismos de recurso que permitan a los titulares de derechos exigir responsabilidades a gobiernos y entidades públicas, en relación con la implementación de leyes, políticas, estrategias y programas que garanticen el DAA.

La FAO reconoce que: *Poner el derecho a la alimentación en práctica mediante su integración en los programas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es una cuestión compleja que requiere un compromiso político, conocimientos teóricos y prácticos para la implementación del derecho, instituciones sólidas, participación de la sociedad civil y acceso a la justicia y a los mecanismos de recurso por parte de los titulares del derecho. Merece la pena invertir tiempo y recursos en esta empresa, ya que los programas SAN en los que se aplica un enfoque basado en el derecho a la alimentación tienen resultados mejores y más sostenibles en la reducción de la inseguridad alimentaria y la mejora de la nutrición* (FAO 2013b).

## Sistematización de estándares y recomendaciones de organismos internacionales para políticas públicas alimentarias

La propuesta conceptual<sup>99</sup> para la presente sistematización parte del instrumento de evaluación para el derecho a la alimentación adecuada del PSS (GTPSS 2015), el cual fue estructurado a partir de los principios y estándares de derechos humanos acordes con los elementos del EBDH. Esta base ofrece una mirada integral y sistemática sobre los múltiples aspectos que conforman la garantía del DAA. El Cuadro 2 presenta de manera sintética estos aspectos.

**Tabla 7-2. Estructuración de indicadores del Protocolo de San Salvador (PSS) para diseño/evaluación de políticas públicas**

CATEGORÍAS / PRINCIPIOS		TIPO DE INDICADOR (Obligaciones generales y normas de ejercicio efectivo)		
		Estructural	Proceso	Resultado
Categorías basadas en principios de actuación	Recepción del derecho	Identifica información sobre la forma en que cada derecho se encuentra incorporado en el sistema legal y en las políticas públicas, así como los resultados generales sobre su garantía.		
	Compromiso financiero y presupuestal	Valora la disponibilidad efectiva de recursos financieros del Estado para el gasto público social, así como sus compromisos presupuestarios para los derechos.		
	Capacidades institucionales	Describe los aspectos instrumentales y de disponibilidad de recursos al interior del aparato estatal para la atención de los derechos.		
Principios transversales	Igualdad y no discriminación	Detalla los mecanismos y políticas disponibles para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de los derechos.		
	Acceso a información y participación	Revisa el nivel de información y transparencia sobre los derechos para la adecuada rendición de cuentas. Examina la disponibilidad de mecanismos para la participación en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas.		
	Acceso a la justicia	Valora los recursos para el apropiado acceso a la justicia, incluyendo el examen sobre el acceso a mecanismos de reclamo y protección.		

Fuente: Elaboración propia.

<sup>99</sup> Un análisis sobre las bases normativas de esta propuesta se encuentra (Pérez 2016).

Con la herramienta desarrollada se cuenta de inmediato con indicadores sustantivos de derechos para la valoración de las políticas públicas para los que se dispone de fichas técnicas pormenorizadas (Pérez 2015)<sup>100</sup>, que permiten evaluar aspectos estructurales y procesos para su implementación. Esta información puede sustentar el seguimiento a nivel local de las metas de la Agenda 2030, como prerrequisito para la obtención de los resultados que se valorarán a nivel mundial, mediante los indicadores globales definidos por Naciones Unidas (ONU 2016).

La sistematización se realizó mediante una matriz que relaciona los indicadores del Protocolo con metas específicas de la Agenda 2030, agregando estándares y recomendaciones para el derecho a la alimentación propuestas en documentos estratégicos de organismos internacionales relevantes<sup>101</sup>, que incluyen aspectos centrales a aplicar en el diseño y/o evaluación de políticas públicas, de acuerdo a las categorías conceptuales y los principios transversales de la metodología de indicadores del PSS, que aseguran un enfoque integral de derechos.

Bajo este análisis puede constatar que el DAA presenta interrelaciones relevantes mucho más allá del objetivo 2 de la Agenda (sobre la erradicación del hambre y la agricultura sostenible), pues se involucran diversos aspectos de catorce objetivos: eliminación de la pobreza (O1), promoción de una vida sana (O3), educación inclusiva y equitativa de calidad (O4), igualdad de género y empoderamiento de la mujer (O5), disponibilidad y gestión sostenible del agua (O6), promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (O8), reducción de la desigualdad (O10), asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (O11), modalidades de consumo y producción sostenibles (O12), combate al cambio climático (O13), conservación y utilización sostenible de los océanos (O14), uso sostenible de los ecosistemas terrestres (O15), así como promoción de sociedades pacíficas e inclusivas (O16); los cuales pueden examinarse a detalle en la herramienta de sistematización.

Esta herramienta pretende ser una guía para aportar al diseño y evaluación de políticas, que posibilite tener a la mano la ubicación precisa de aspectos centrales de las recomendaciones que han generado diversas autoridades y organismos en materia del derecho a la alimentación. En ella se reitera el requerimiento de sustentar las políticas y programas en marcos jurídicos acordes al enfoque de derechos que apoyan su gobernanza institucional y presupuestal, previendo además el cumplimiento de las normas sobre disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad, así como el cumplimiento de los principios transversales sobre igualdad y discriminación, acceso a la información, participación y acceso a la justicia.

---

100 El PUDH desarrolló Bases técnico-metodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador (disponibles en: [http://www.pudh.unam.mx/index\\_publicaciones.html](http://www.pudh.unam.mx/index_publicaciones.html)). Se cuenta con un total de 685 indicadores para los derechos a la seguridad social (64), salud (78), educación (79), alimentación adecuada (89), medio ambiente sano (118), trabajo (91), derechos sindicales (57) y derechos culturales (109). Las fichas técnicas de cada indicador presentan: la definición precisa, fórmula de cálculo, justificación en términos de derechos humanos y fuentes de información.

101 Además de los documentos establecidos en la convocatoria de investigación se incorporan aquéllos de otros organismos que promueven o resguardan derechos humanos en la región.

La herramienta de sistematización se conforma por cuatro matrices con objeto de lograr un ordenamiento acorde con los componentes centrales del derecho a la alimentación, considerando: (i) Aspectos generales del DAA; (ii) Nutrición y Salud; (iii) Producción y distribución de alimentos; y (iv) Sostenibilidad y Medio ambiente.

En cada matriz se sitúan de forma horizontal las categorías y principios del EBDH, de forma vertical se ubican los instrumentos para el análisis. En el primer bloque se parte de los indicadores del PSS para el DAA (con clave<sup>102</sup> y nombre); el segundo bloque contiene los estándares y recomendaciones de política pública para el derecho a la alimentación<sup>103</sup>, derivados de los documentos de organismos internacionales y las fuentes de donde se obtuvieron; en el tercer bloque se encuentran las metas de los ODS. Es importante mencionar que en las matrices se destacan los 21 indicadores específicos que custodia la FAO<sup>104</sup>, de los ODS 2, 5, 6, 12, 14 y 15 (FAO 2018), para contribuir a la identificación de sinergias adicionales.

Es central enfatizar que una política pública global dirigida a satisfacer el derecho a la alimentación, debería considerar todos los elementos contenidos en el esquema completo de análisis; para ello, la herramienta permite tener a la mano una lista de verificación exhaustiva para mejorar su formulación, rediseño o evaluación.

### **7.2.1 Uso de la herramienta de sistematización para la vinculación de los indicadores del PSS con los ODS y su aplicación en el diseño de política pública<sup>105</sup>**

En la sistematización realizada se pueden ubicar propuestas y recomendaciones de política pública para cada uno de los cuatro grandes temas del derecho a la alimentación, ordenadas en las categorías y principios transversales del enfoque de derechos, al tiempo que se proporciona el horizonte las metas de la Agenda 2030. A continuación se describe el uso de la herramienta, sintetizando aspectos clave para el monitoreo mediante indicadores, así como algunas de las propuestas de política pública identificadas para alcanzar la garantía del DAA y el cumplimiento de los ODS. Como ejemplo de la aplicación de la herramienta de indicadores el documento completo de la investigación presenta hallazgos

102 La clave fue asignada en las fichas técnicas desarrolladas en el PUDH-UNAM (Pérez 2015).

103 Las recomendaciones han sido redactadas por las diversas entidades bajo una visión amplia, por lo que su aplicación puede ser considerada en diversos componentes de la herramienta metodológica; si bien, se procura evitar repeticiones, para simplificar las matrices.

104 “Como agencia custodia, la FAO será responsable de: (1) Recopilar datos procedentes de fuentes nacionales, validación y afinación de estos [...]; (2) Contribuir a los reportes anuales sobre los progresos de los ODS, aportando en los procesos de seguimiento y revisión del Foro Político de Alto Nivel. [...]; y (3) El establecimiento de alianzas con otros organismos internacionales para monitorear el incremento del número de indicadores, crucial para alcanzar objetivos interrelacionados”. Fuente: (FAO 2020).

105 La herramienta se presenta en la sección VI de esta investigación y es parte fundamental de la misma.

seleccionados del caso mexicano<sup>106</sup>, el cual fue analizado y actualizado por el PUDH-UNAM (Pérez 2015).

## 7.3 Categoría conceptual: Recepción del Derecho

En esta categoría se identifican evidencias y resultados sobre la forma en que el derecho se encuentra incorporado en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas.

En las cuatro matrices que integran la herramienta se presentan 41 indicadores del instrumento de evaluación para el DAA del PSS para esta categoría, que se centran en evaluar el compromiso de los Estados con la aplicación de las normas que ha aceptado y ratificado, la legislación interna, la incorporación de las normas internacionales y los mecanismos institucionales que promueven y protegen esas normas, así como el marco general de políticas y estrategias del Estado aplicables a ese derecho. Estos indicadores se vinculan con 23 metas de doce ODS y seis de sus indicadores custodiados por FAO (2.1.1; 2.1.2; 5.a.1; 12.3.1; 14.6.1 y 14.b.1).

### 7.3.1 Matriz I. Aspectos generales del DAA

Las recomendaciones de política pública para avanzar en el cumplimiento del derecho, que se vincularon a los indicadores del PSS y de los ODS, se centran en la importancia de firmar y ratificar los diversos instrumentos internacionales que garantizan el DAA, incluso los de grupos específicos de población (mujeres, niños, población indígena, población con discapacidad y trabajadores migratorios); el reconocimiento al derecho a la tierra de grupos de población indígena y mujeres; la incorporación o fortalecimiento de disposiciones en los ordenamientos jurídicos (Constitución y leyes) para la realización progresiva del DAA; la adopción de enfoques holísticos para reducir el hambre; la asignación de recursos presupuestales; así como la inversión en proyectos productivos para mejorar los medios de subsistencia de la población afectada por la pobreza y el hambre de manera sostenible.

**Matriz II. Nutrición y salud:** En este tema las recomendaciones de política pública que se interrelacionan con los indicadores del PSS y de los ODS giran en torno a adoptar reglamentos para el enriquecimiento de los alimentos; promover y fortalecer programas para su inocuidad; desarrollar capacidades para el acceso al agua y programas de educación sobre alternativas para su desinfección; garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad suficiente y de calidad apropiada; capacitación y extensión continua a los agricultores familiares en relación a la manipulación de alimentos, inocuidad y nutrición; fortalecer políticas y programas de lucha contra la malnutrición, entre otras.

<sup>106</sup> Se recomienda revisar los recuadros que contienen esta información en: [http://www.pudh.unam.mx/publicaciones\\_instrumento\\_medicion\\_PSS\\_seguimiento\\_agenda\\_2030\\_politica\\_publica\\_alimentacion\\_adeuada.html](http://www.pudh.unam.mx/publicaciones_instrumento_medicion_PSS_seguimiento_agenda_2030_politica_publica_alimentacion_adeuada.html)

**Matriz III. Producción y distribución:** Las recomendaciones en este tema se dirigen a prevenir el desabastecimiento alimentario; el poder de compra del Estado para adquisición de alimentos de la agricultura familiar; manejo de pérdidas posteriores a la cosecha y la aplicación adecuada de buenas prácticas agrícolas que ayuden a prevenir o revertir las pérdidas de alimentos.

**Matriz IV. Sostenibilidad y medio ambiente:** Las propuestas de política pública son para promover el desarrollo sostenible; permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático; reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras; y fomentar la educación sobre agricultura y medio ambiente.

#### **Categoría conceptual: Contexto financiero y compromiso presupuestal**

[ Se analiza la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para el gasto público social y sus compromisos presupuestarios. ]

Para el análisis de esta categoría, en las matrices<sup>107</sup> los indicadores del Protocolo enfatizan el seguimiento a: el presupuesto nacional aprobado a programas o políticas alimentarias, las disposiciones para impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario y la proporción del PIB del sector primario en el PIB nacional. Estos indicadores se articularon con seis metas de los ODS 1, 2, 8, 12 y 14 y cuatro indicadores custodiados por FAO (2.3.1; 2.3.2; 2.a.1 y 14.7.1).

**Matriz II. Nutrición y salud:** Las recomendaciones de política pública giran en torno a asignar recursos suficientes en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

**Matriz III. Producción y distribución:** Las recomendaciones destacadas se refieren a: revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca; mejorar el funcionamiento de los mercados, en particular de los mercados agrícolas y alimentarios a fin de promover tanto el crecimiento económico como un desarrollo sostenible, por ejemplo movilizándolo el ahorro interno, ya sea público o privado, elaborando políticas crediticias apropiadas, generando niveles adecuados y sostenibles de inversiones nacionales productivas mediante créditos en condiciones de favor y aumentando las capacidades humanas; lograr sinergias entre cultivos, ganadería y acuicultura; y respaldar la soberanía alimentaria, los productores en pequeña escala y los mercados locales y basarse en el equilibrio ecológico, la biodiversidad agrícola y las prácticas tradicionales, entre otras.

**Matriz IV. Sostenibilidad y medio ambiente:** Las propuestas impulsan la realización de pagos por servicios ambientales.

<sup>107</sup> No se contemplaron indicadores en esta categoría para el tema relativo a aspectos generales del derecho a la alimentación adecuada.

### **Categoría conceptual: Capacidades institucionales**

[ En esta categoría conceptual se lleva a cabo la revisión de la capacidad del Estado para la atención del derecho. ]

Para la revisión de las capacidades institucionales en las matrices se ubicaron 25 indicadores del instrumento del PSS, que implican revisar cómo el Estado resuelve y define sus estrategias de desarrollo para el cumplimiento del derecho, es decir si cuenta, entre otros aspectos con: entidades encargadas y programas para la garantía del DAA; avance apropiado en metas de programas; programas de salud pública para calidad de la alimentación y promoción de alimentación saludable; autoridad que regule y vigile las actividades de distribución y venta de alimentos; entidades y programas para fomento a la producción agrícola y para abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales. Los indicadores del PSS se relacionaron con 22 metas y 10 indicadores custodiados por FAO (2.4.1; 2.5.1; 2.5.2; 2.c.1; 6.4.1; 6.4.2; 14.4.1; 15.1.1; 15.2.1 y 15.4.2).

**Matriz I. Aspectos generales del DAA:** Las propuestas de política pública en este tema se enfocaron en: evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura; proporcionar una formación adecuada a los funcionarios encargados de llevar a cabo la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada; y las instituciones estatales deberán promover la innovación, la industrialización y los agronegocios mediante la construcción de bienes públicos y la coordinación entre diversas partes de la arquitectura institucional.

**Matriz II. Nutrición y salud:** En este tema las recomendaciones de política pública fueron: desarrollar políticas nutricionales multidimensionales y evitar promover las intervenciones aisladas contra la malnutrición; mantener, adaptar o fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos; Establecer sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por los alimentos.

**Matriz III. Producción y distribución:** Las propuestas en este campo son fortalecer y/o desarrollar políticas y programas nacionales y regionales para el desarrollo y promoción de los productos locales y autóctonos; creación de nuevos mercados de alimentos locales; desarrollar programas de alimentación escolar con sistema de compras públicas de la agricultura familiar entre otras.

**Matriz IV. Sostenibilidad y medio ambiente:** Las recomendaciones de política pública fueron fortalecer la capacidad de los ecosistemas agrícolas, las comunidades de agricultores, los hogares y las personas de mantener o mejorar la productividad del sistema mediante prevención, mitigación o adopción de medidas para hacer frente a los riesgos, adaptación al cambio; desarrollar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales específicos para proteger la sostenibilidad ecológica; desarrollar estrategias de prevención

y mitigación de los efectos de la variabilidad climática y más que se pueden ver en la herramienta.

### **Principio transversal: Igualdad y no discriminación**

[ Con base en este principio transversal, se identifican los mecanismos y políticas necesarios para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria del DAA. ]

Este principio obliga a que el derecho a la alimentación se ejerza en condiciones de igualdad y sin discriminación, se utilizaron nueve indicadores del instrumento del PSS, como son por ejemplo, conocer si se incorpora en la legislación un enfoque diferencial para garantía del DAA, si se desarrollan programas para asegurar el DAA en entidades que atienden a grupos de población específica, si existen proyectos productivos nuevos en zonas de asentamiento indígena, estos indicadores se enlazan con siete metas de los ODS 1, 2, 5 10 y 16.

**Matriz I. Aspectos generales del DAA:** algunas propuestas en esta materia fueron adoptar medidas para erradicar las prácticas discriminatorias, especialmente la discriminación en razón del sexo, con el fin de alcanzar niveles adecuados de nutrición dentro del hogar; poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían estimular la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.

**Matriz II. Nutrición y salud:** En este tema las recomendaciones fueron en el sentido de considerar los valores culturales de los hábitos dietéticos y alimentarios en las diferentes culturas; establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas y promover; y fomentar la lactancia materna, por ejemplo.

**Matriz III. Producción y distribución:** En esta matriz se detectaron propuestas como la de emprender una reforma agraria así como otras reformas de políticas en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los pobres, prestar especial atención a grupos como los pastores nómadas y los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales; y la de empoderar a la mujer rural y la incorporación de la juventud y las etnias en actividades productivas y de mercadeo, además de involucrarlos en las iniciativas de agronegocios.

**Matriz IV. Sostenibilidad y medio ambiente:** Se recomienda que los proyectos que se propongan para territorios de pueblos indígenas, por ejemplo, deben ajustarse a las obligaciones contraídas respecto de esos pueblos, en particular, en su caso, el deber de facilitar su participación en los procesos de adopción de decisiones y de no proceder sin su consentimiento libre, previo e informado.

**Principio transversal: Acceso a la información y participación**

Permite la valoración de las facilidades disponibles para el acceso a la información, participación, transparencia y rendición de cuentas.

Para este principio se incluyeron ocho indicadores del instrumento del PSS como punto de partida del análisis, éstos se vincularon con dos metas del ODS 16. Se muestran ejemplos de las propuestas de política pública de los organismos internacionales en la materia.

**Matriz I. Aspectos generales del DAA:** Proporcionar a los consumidores una protección adecuada frente a prácticas comerciales fraudulentas, la información errónea y los alimentos nocivos; generar campañas de información y comunicación para la sensibilización a cada uno de los actores de la cadena alimentaria y los consumidores, con relación a mejores prácticas para evitar pérdidas y desperdicios, mejorando la claridad del etiquetado en cuanto la fecha y almacenamiento.

**Matriz II. Nutrición y salud:** Proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones sobre las políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos; proteger a los consumidores del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta de los alimentos.

**Principio transversal: Acceso a la justicia**

A partir de este principio transversal se avanza en la evaluación de los recursos para el apropiado acceso a la justicia, con énfasis en la necesidad de establecer los recursos o mecanismos para que los sujetos de derechos puedan exigir su cumplimiento.

Para este principio se tomaron en cuenta cinco indicadores del PSS y se relacionaron con cuatro metas de los ODS 5 y 16 y con el indicador 5.a.2 custodiado por FAO.

**Matriz I. Aspectos generales del DAA:** Contemplar mecanismos administrativos, cuasijudiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

**Matriz III. Producción y distribución:** Promover la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad.

## 7.4 Conclusiones

La presente investigación cumple el propósito de impulsar y apoyar la utilización del enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas para el DAA, con el horizonte marcado por los ODS de la Agenda 2030. El proceso de trabajo generó como resultado principal una herramienta que conjunta estándares y recomendaciones tanto de los organismos internacionales de Naciones Unidas como de la región interamericana, con la virtud de compendiar la información relevante organizada de forma tal que hace posible diseñar o evaluar políticas para el DAA, generales o específicas, bajo una aplicación integral del EBDH, poniendo a la mano indicadores relevantes para su verificación.

A partir del proceso de la investigación se logró una síntesis referenciada de las “cajas de herramientas” de las que dispone la FAO para la aplicación del enfoque de derechos a la definición de programas para la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura y el desarrollo rural, así como para el DAA en general, con el sustento adicional que proporciona el marco metodológico basado en indicadores del mecanismo de seguimiento del protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

El análisis también permitió reforzar la conclusión sobre la relevancia y transversalidad del derecho a la alimentación en la Agenda 2030, ya que además de los impactos que tradicionalmente se identifican en el objetivo 2, se ubicaron articulaciones importantes con otros trece objetivos, que involucran 45 metas. Cabe destacar que, a través de la herramienta, se vinculan también 97 indicadores del PSS que pueden ser usados para el seguimiento de las acciones específicas que se planteen en las políticas del DAA, el cuadro siguiente muestra este resumen.

La perspectiva integral de derechos humanos que fundamenta esta investigación, también permite distinguir la necesidad de reforzar la aplicación del EBDH en los procesos regionales y locales para la implementación de la Agenda 2030. Sin pretender enlistar todas las recomendaciones identificadas, cabe resaltar que la garantía del DAA requiere: consumir procesos de armonización legislativa; fortalecer capacidades institucionales de las entidades encargadas de operar programas; definir políticas públicas de alcance universal que avancen en el combate a la malnutrición y eviten reproducir las causas de exclusión de sectores discriminados; considerar recursos e instrumentos eficaces para garantizar la producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos; así como establecer mecanismos específicos para acceso a la justicia, todo ello en un marco de participación, transparencia y rendición de cuentas.

**Tabla 7-3. Alineación de metas de la Agenda 2030 e indicadores del PSS**

14 ODS	45 Metas	97 indicadores PSS
O1	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.a	AaR05, AjP02, AjP03, AaE08, AaE09, AaE10, AdR02, AdR03, MaE15, McE07, AfP02b
O2	2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5	AaE00, AaE01, AaE12, AaE01, AaR02, AaP05, AaP06, AaP07, AaR03, AaE03, AaP02, AaP03, AcR04, AcP01, AcE04, Ad02, AaR08, AaR01, AaR06, AaR07, AaR09, AaR10, McP06, McP08, AfP02a, AcE01, AaP09, AcE11, AcE03
O3	3.4, 3.9	AaR11, AaR12, MaE10, AcR02
O4	4.7	MaP05
O5	5.a, 5.c	AaE02, AjP04, AaE02, AdE05
O6	6.1, 6.2, 6.4, 6.b	AaP04, AcE09, AaR04, McE03, McP01, MaR01, MaP02
O8	8.3, 8.8	AfE01, AcE02, AcE05, AcE06, AcE07, AcE08, AaE07
O10	10.2, 10.3	AaE06, AdE06, AdE02, AdE01
O11	11.b	McR08
O12	12.3, 12.4, 12.c	AaP09, AcP03, MfP03
O13	13.2, 13.3	MaE07, MaE14, AcE12
O14	14.4, 14.6, 14.7, 14.b	MaR06, MaE15, AfR01, MaE15, MaP01
O15	15.1, 15.2, 15.4, 15.5	McP07, MaR03, McP08
O16	16.3, 16.6, 16.7, 16.10, 16.b	AaE11, AjP04, AjR02, AjR01, AjR04, AjE01, AcE13, AiE08, AiP02, AiE01, AiE09, AiP01, AiR01, MiP02, AdE01

Ejemplo de la herramienta de vinculación del instrumento de medición del Protocolo de San Salvador para el seguimiento de la Agenda 2030 y su aplicación en el diseño de la política pública para el derecho a la alimentación adecuada

**Tabla 7-4. Tema I. Derecho a la Alimentación Adecuada (aspectos generales)**

Indicador PSS		Estándares y recomendaciones		Agenda 2030	
Clave	Nombre corto	Descripción	Fuente	Meta	Aspecto
<b>Categoría conceptual Recepción del derecho</b>					
<b>AaE00, AaE01</b>	Ratificación de: Protocolo de San Salvador, PIDESC, PFPIDESC	Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.	ONU 1966 PIDESC, Art. 10 OEA 1988 PSS, Art. 12.1	2.1	De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
		Promover la buena gestión de los asuntos públicos en cuanto factor esencial para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre, así como para la realización de todos los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.	FAO 2004 DV 1.3		
		Proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada.	FAO 2004 DV 17		
		Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con carácter prioritario.	ONU 2015b REDA 72.a)		
<b>Categoría conceptual Capacidades estatales</b>					
<b>AcE13</b>	Entidades encargadas y programas para: Garantía del derecho a la alimentación adecuada.	Evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.	FAO 2004 DV 5.1	16.6	Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
		Proporcionar una formación adecuada a los funcionarios encargados de llevar a cabo la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.	FAO 2004 DV 11.9		
		Las instituciones estatales deberán promover la innovación, la industrialización y los agonegocios mediante la construcción de bienes públicos y la coordinación entre diversas partes de la arquitectura institucional de un país...	CEPAL/ FAO/ IICA 2015 PA p. 197		

## 7.5 Bibliografía

- Abramovich, V. «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.» *Revista de la CEPAL* 88, 2006: 35-50.
- ACNUDH. «Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.» *HR/PUB/06/8*. 2006. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.
- FAO. *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Segunda nota sobre cuestiones nuevas y decisivas para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/Critical-Emerging-Issues-2016/HLPE\\_Note-to-CFS\\_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/Critical-Emerging-Issues-2016/HLPE_Note-to-CFS_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition_ES.pdf), 2017b.
- . *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Una actividad forestal sostenible en favor de la seguridad alimentaria Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-11\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-11_ES.pdf), 2017a.
- . *El Derecho a la Alimentación*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2007.
- . *Guía orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - <http://www.fao.org/3/a-i3154s.pdf>, 2013b.
- . «Objetivos de Desarrollo Sostenible – Evaluación de las capacidades de los países.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2018. <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/es/>.
- . «Objetivos de Desarrollo Sostenible – Seguimiento de los Avances.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2020. <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/tracking-progress/es/>.
- GTPSS. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. San Salvador: Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador - <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/indicadores.asp>, 2015.
- OEA. «Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.» *Organización de Estados Americanos*. 1988. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.
- ONU. «Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.» *Organización de las Naciones Unidas - Comisión de Estadística*. 2016. <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf>.
- . *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. New York: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>, 2015a.
- Pérez Gómez, Laura Elisa. *Bases Técnico – Metodológicas para el Informe de México al Protocolo de San Salvador. Volumen: Derecho a la Alimentación Adecuada*. México: Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.
- . *Investigación y desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los Derechos Humanos. Síntesis de la línea de trabajo*. México: Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM - [http://www.pudh.unam.mx/indicadores\\_DH\\_fichas\\_tecnicas.html](http://www.pudh.unam.mx/indicadores_DH_fichas_tecnicas.html), 2016.
- Pérez Gómez, Laura Elisa, and Ivet Miriam Pérez. *Vinculación del instrumento de medición del Protocolo de San Salvador para el seguimiento de la Agenda 2030 y su aplicación en el diseño de la política pública para el Derecho a la Alimentación Adecuada*. México: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe - [http://www.pudh.unam.mx/publicaciones\\_instrumento\\_medicion\\_PSS\\_seguimiento\\_agenda\\_2030\\_politica\\_publica\\_alimentacion\\_adeuada.html](http://www.pudh.unam.mx/publicaciones_instrumento_medicion_PSS_seguimiento_agenda_2030_politica_publica_alimentacion_adeuada.html), 2016.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2000\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf), 2000.
- . «Objetivos de desarrollo sostenible.» *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 2016. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.



## **8. Las observaciones del CDESC sobre los informes periódicos de los estados y su repercusión en las políticas públicas en relación con el derecho a la alimentación. Los casos de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay<sup>108</sup>**

**Héctor Silveira (coord.)<sup>109</sup>, Gonzalo Duarte  
Paula Fernández, Montse Tafalla,  
Margalida Ferrer, Universitat de Barcelona (UB)  
Gloria Canclini<sup>110</sup>  
Universidad de la República de Uruguay (UDELAR)**

Resumen: Las obligaciones generales y específicas de los estados parte del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) para garantizar el derecho a la alimentación adecuada (DAA) están claramente definidas en el ordenamiento jurídico internacional. Pero el gran desafío para el DAA está en conseguir que los estados den cumplimiento y garanticen el derecho de cada persona a tener una alimentación adecuada y agua potable. Desde este marco, en este texto analizamos qué grado de incidencia tienen las observaciones del CDESC en los estados que presentan cada cinco años sus informes sobre el DAA y otros derechos económicos, sociales y culturales ante ese organismo de las NNUU. En concreto, en seis países de América Latina: en Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay. Nos interesa analizar hasta qué punto los estados tienen en cuenta y cumplen las observaciones del comité y, en consecuencia, cumplen también con sus obligaciones respecto al derecho a la alimentación.

Palabras clave: derecho a la alimentación, obligaciones de los estados, derecho al agua, CDESC, CDH, deberes, derechos fundamentales, derechos sociales.

---

108 Este artículo es el resultado de la investigación Hasta qué punto los Estados de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay cumplen con las observaciones del Comité DESC en relación con el derecho a la alimentación, realizado por los mismos autores de este artículo durante el curso 2017-2018, financiado por la VI Convocatoria sobre el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe del ODA-ALC.

109 Agregado Serra Hunter, Universitat de Barcelona.

110 Con la colaboración de Juan Carlos Ceretta y Alejandro Borche, profesores de la UDELAR

## 8.1 Los deberes de los estados ante el CDESC y el CDH

Con el fin de intentar dar cumplimiento a los derechos humanos las Naciones Unidas han venido creado diversos mecanismos para supervisar el cumplimiento de los tratados y de los derechos humanos por parte de los estados miembros. Uno de ellos como es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC), creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) el 28 de mayo de 1985 (Resolución 1985/17). Su fin es el de supervisar el cumplimiento del *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (en adelante PIDESC o Pacto)<sup>111</sup>. Para el CDESC, el PIDESC potencia a los pobres:

*al otorgarles derechos y al imponer obligaciones jurídicas a otros, como por ejemplo los Estados. Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad; a menos que se basen en la atribución sistemática de responsabilidades, pueden convertirse en mera apariencia. Por lo tanto, el enfoque del fenómeno de la pobreza<sup>112</sup> fundado en los derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos (CDESC 2002).*

Para analizar el grado de cumplimiento de los derechos humanos y de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, los estados partes del Pacto se comprometen a presentar *informes periódicos* al Secretario de Naciones Unidas, quien los transmitirá al Consejo Económico y Social, en el plazo de dos años a contar desde de la entrada en vigor del PIDESC en el estado de que se trate, y de ahí en adelante una vez cada cinco años<sup>113</sup>.

111 El PIDESC (ONU 1966) fue adoptado por Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Los países que se analizan en esta investigación ratificaron el PIDESC entre los años 1968 y 1979: Colombia en 1969, Costa Rica en 1968, Chile en 1972, El Salvador en 1979, República Dominicana en 1978 y Uruguay en 1970. Y a partir de la entrada en vigor del PIDESC el 3 de enero de 1976 comenzaron a elaborar y a presentar sus informes sobre la aplicación del Pacto.

112 Por pobreza debemos entender, según la Carta Internacional de Derechos Humanos, “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (CDESC 2001).

113 Colombia envía su primer informe el 9 de mayo de 1978[27], el segundo el 26 de febrero de 1986, el tercero el 15 de agosto de 1994, el cuarto el 31 de agosto de 2000, el quinto el 9 de enero de 2009 y el sexto el 21 de julio de 2016.

- Costa Rica (en adelante CR) inicia el ciclo de informes el 6 de octubre de 1989 y envía el segundo, tercero y cuarto el 22 de junio del 2006 y el quinto el 29 de abril del 2015.
- Chile presenta su primer informe el 21 de diciembre 1979 y presenta el segundo el 28 de julio 1987, el tercero el 14 de julio de 2003, el cuarto el 12 de agosto del 2013 y el quinto 6 de julio de 2015.
- El Salvador, tras la cruenta guerra en que se vió envuelto entre 1980 y 1992, presenta su primer informe el 19 de julio de 1995, el segundo el 23 de febrero de 2005 y el tercero y último el 29 de octubre de 2012.

- En estos informes se deben señalar las medidas legislativas, judiciales, políticas y de otra índole que hayan adoptado con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto<sup>114</sup>.
- También se pide a los estados partes que presenten información detallada sobre el grado de cumplimiento de los derechos<sup>115</sup> en zonas en que se haya tropezado con dificultades específicas a este respecto<sup>116</sup>.

Otro de los organismos de las Naciones Unidas ante el cual los estados deben rendir cuentas es el Consejo de Derechos Humanos (CDH), creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006<sup>117</sup>.

- 
- República Dominicana (en adelante RD) presenta su primer informe el 16 de febrero de 1990, el segundo el 15 de marzo de 1995, el tercero el 30 de junio de 2009, y el cuarto el 10 de septiembre de 2015.
  - Uruguay envía su primer informe el 13 de septiembre de 1991, el segundo el 17 de junio de 1996, el tercero y cuarto el 22 de julio de 2009, y el quinto el 14 de enero de 2016.
- 114 Además, la ratificación por los estados del Protocolo Facultativo al Pacto de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales abre la puerta a que el Comité DESC pueda recibir y examinar demandas individuales relativas a las violaciones del PIDESC.
- 115 El artículo 11 del PIDESC establece que los Estados Parte en el presente Pacto:
- 1) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento; y
  - 2) reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
    - a. Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
    - b. Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.
- 116 Véase CDESC, Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1966).
- 117 Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El CDH tiene una composición intergubernamental y está compuesto por 47 miembros y es un órgano subsidiario de la Asamblea General con carácter semipermanente y con unas funciones ampliadas respecto a la antigua Comisión entre las que destaca el Examen Periódico Universal.
  - El CDH es el responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa; debe ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, incluidas las violaciones graves y sistemáticas, y hacer recomendaciones al respecto, y debe promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas.
  - El EPU es un proceso circular que comprende 3 etapas claves:
    - examen de la situación de derechos humanos del estado examinado;
    - la implementación entre dos revisiones (5 años) por el estado examinado de las recomendaciones recibidas y las promesas y compromisos voluntarios hechos;
    - informar en la próxima revisión de la implementación de esas recomendaciones y promesas y de la situación de derechos humanos en el país desde la revisión anterior.
  - Bajo este mecanismo, la situación de derechos humanos de todos los Países miembros de ONU es revisada cada 5 años.

- Ante el CDH los estados deben presentar el denominado Examen Periódico Universal (EPU) (ONU 2007). El objetivo es también el de intentar mejorar la situación de derechos humanos en cada uno de los 193 estados miembros de la ONU y afrontar e impedir las violaciones de los derechos humanos dondequiera que se produzcan.
- El EPU ofrece a cada estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en su territorio y para cumplir con sus obligaciones en la materia.
- El resultado de cada revisión es reflejado en un “informe final” que lista las recomendaciones que el Estado examinado tendrá que implementar antes de la próxima revisión.

Además del CDESC y del CDH otra de las instituciones relevantes en cuanto a la supervisión y el cumplimiento del DAA es la figura del relator especial<sup>118</sup>.

- Este es un experto independiente designado por el CDH y que tiene como fin examinar e informar sobre la situación de un país o un tema específico de los derechos humanos<sup>119</sup>.

Estas tres instituciones -CDESC, CDH y relatores especiales- tienen que afrontar el reto de conseguir el pleno cumplimiento de los derechos humanos, en especial por parte de los estados.

- En relación con el DAA, estos deben garantizar el derecho que cada persona tiene a acceder a un mínimo de alimentos y a disponer de agua potable.
- Algo que no dejan de recordar los tres relatores especiales que sobre el derecho a la alimentación ha habido hasta ahora: Olivier Schutter (De Schutter 2013, 2014) y Hilal Elver (Elver 2015).
- Para ellos, y para conseguir que los estados cumplan con sus deberes respecto a los derechos humanos, hay que poner en práctica, entre otras, medidas como:
  - ▶ Democratizar las políticas de seguridad alimentaria,
  - ▶ Convertir las políticas prestacionales en políticas de derechos protegidos jurídicamente,

- 
- 42 Estados son revisados cada año durante 3 sesiones del Grupo de Trabajo dedicadas a 14 Estados cada una. El Grupo de Trabajo (GT) está compuesto de todos los países miembros del CDH de la ONU y es presidido por el Presidente del Consejo.
  - Otros interlocutores pertinentes, como las ONG, pueden asistir al Grupo de trabajo pero no tomar la palabra.

118 El mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación fue establecido inicialmente por la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2000, mediante la resolución 2000/10. Después de que el Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la Comisión en junio de 2006, el mandato fue confirmado y prorrogado por la Resolución 6/2 del 27 de septiembre de 2007.

119 Ocupa una posición honoraria y no forma parte del personal de las Naciones Unidas y no se le paga por el trabajo que realiza.

- ▶ Obtener marcos jurídicos adecuados para los programas públicos que tienen como objetivo garantizar la seguridad alimentaria.

En concreto en lo que respecta a los derechos del PIDESC y con el objetivo de promover y de conseguir su efectiva realización el apartado IV de aquél (arts. 16-25) regula el mecanismo de la presentación de informes por parte de los estados con las “medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo”.

- A través de la presentación de estos informes, las NNUU van a conseguir una foto precisa sobre el grado de cumplimiento de los derechos del Pacto con el objetivo de poder, después, realizar observaciones y recomendaciones específicas a los estados.
- ▶ Los 18 miembros expertos que integran el CDESC<sup>120</sup> analizan y valoran hasta qué punto los estados están cumpliendo con el Pacto y, en consecuencia, plantean la necesidad de que adopten las medidas políticas, jurídicas y de gobierno necesarias para cumplirlo.

Con este fin, para regular la presentación de los informes de los estados, el CDESC aprobó también una serie de documentos: observaciones generales y directrices. Son importantes:

- La *Observación General 1* (ONU 1995), presentación de informes por los estados partes.
- La *Observación General 3*, titulada precisamente “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”.

Y en lo que afecta al contenido específico y concreto que deben contener los informes de los estados en relación con cada uno de los artículos del Pacto hay que tener en cuenta las dos directrices elaboradas hasta la fecha por el CDESC:

- ▶ la Directriz de 17 de junio de 1991 (CDESC 1991), substituida por la Directriz del 24 de marzo de 2008 (CDESC 2008)(E/C.12/2008/2)<sup>[18]</sup>.
- ▶ En esta, el CDESC incluye las *19 directrices voluntarias* aprobadas en 2004 por la FAO.
- ▶ En estas 19 directrices, la FAO logra integrar las cuestiones consideradas imprescindibles y necesarias para conseguir el pleno cumplimiento del DAA y que van desde:
- ✓ La directriz 1 sobre la “democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho”, pasando por:

---

120 El CDESC está integrado por 18 miembros expertos de reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos y que actúan a título personal. Su función es la de examinar los informes de los estados y realizar sugerencias y recomendaciones para el efectivo cumplimiento de los derechos, pero siempre basándose en el examen de los informes.

- ✓ La directriz 8 que trata del “acceso a los recursos bienes (mercado laboral, tierra, agua, recursos genéticos, sostenibilidad y servicios) hasta:
- ✓ La directriz 18 que aborda las “instituciones nacionales de derechos humanos”.
- ✓ La directriz 19 sobre la “dimensión internacional” (FAO, 2004).

Además de estas directrices, unas obligatorias y otras voluntarias, como estas últimas, los estados deben tener presente la *Observación General 12*, de 12 de mayo de 1999 (CDESC 1999) que desarrolla cuestiones sustantivas en torno a la aplicación del DAA (art. 11), en especial las obligaciones mínimas derivadas de los “niveles esenciales” de este derecho.

- Para el comité el DAA está “inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos.
- Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, que busquen erradicar la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos” (4)<sup>121</sup>.

Y por último, no podemos dejar de tener presente también la Resolución 64/292 *El derecho al agua y al saneamiento* (ONU 2010).

- En esta resolución, se reconoce que el derecho al agua potable y al saneamiento son derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y de todos los otros derechos humanos.

## **8.2 Valoración del grado de cumplimiento de las observaciones del CDESC sobre el derecho a la alimentación por parte de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay**

Como decíamos, los estados parte del PIDESC saben que para cumplir con los derechos recogidos en este pacto deben cumplir con unas obligaciones que, en el caso del derecho a la alimentación, están recogidas en la *Observación General 12* (CDESC 1999):

- y deberán tener en cuenta también las directrices elaboradas por el CDESC sobre los documentos específicos que deben presentar los estados partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del PIDESC, las primeras de 17 de junio de 1991 (CDESC 1999) y las que están hoy en vigor de 24 de marzo de 2009 (ONU 2009).

---

121 Estos números entre paréntesis indican los párrafos de los correspondientes documentos.

Para analizar y valorar hasta qué punto las observaciones del CDESC son tenidos en cuenta por los estados parte, en concreto por parte de 6 de ellos: Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay. En relación con el DAA y, en su caso, sobre el derecho a disponer de agua potable y saneamiento. Es decir, nuestro objetivo es analizar hasta qué punto la dialéctica existente entre las observaciones y los informes es fructífera o no en relación con el DAA, ya sea porque de ella se deriva una mejora en las condiciones de vida de las personas en relación a su alimentación, nutrición y acceso al agua potable y saneamiento.

**Tabla 8-1. Grado de cumplimiento por los estados de la Observación General 12 del CDESC**

OG 12 (1999)	CR	CR	CO	CO	CO	SAL	SAL	UY	UY	CH	CH	RD	RD
	2006	2015	2000	2008	2016	2005	2012	2009	2016	2003	2013	2009	2015
art. 14 (adoptar medidas para garantizar...) 1	2	0	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
art. 20 (todos los miembros de la sociedad...) 2	0	1	0	1	2	1	1	2	2	0	0	0	0
art. 21a (aprobar una estrategia nacional...) 3	0	0	2	0	2	2	1	2	2	1	2	1	0
art. 21b (identificar los recursos disponibles..) 4	1	0	1	1	1	0	0	1	0	2	2	1	1
art. 29 (aprobar una ley marco...) 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
art. 32 (acceso a recursos judiciales...) 6	1	2	0	1	0	1	1	0	2	0	1	0	1
art. 33 (incorporación en el OJ de instrumentos) 7	1	2	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Media en relación con cada informe	0,71	0,71	0,71	1	1	1	0,86	1	1,14	0,57	1	0,42	0,42
Media total en relación con los dos informes		0,71			0,90		0,93		1,07		0,79		0,42

0= no cumple; 1= cumple a medias; 2= cumple

1 Art. 14.- principal obligación del estado: adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del daa, esto es el estado se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes para protegerla contra el hambre

2 Art. 20.- todos los miembros de la sociedad -familias, organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial privado, "son responsables de la realización del DAA y el estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades

3 Art 21.- para que todas las personas queden libres de hambre y puedan disfrutar del DAA, exige; a) aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, y formular las políticas y los identificadores correspondientes y

4 Art. 21.- para que todas las personas queden libres hambre y puedan disfrutar del DAA, exige; b) identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos (en el sentido de recursos dinerarios, planes con partidas presupuestarias, aportación de alimentos)

5 Art. 29.- los estados deben establecer referencias verificables para la subsiguiente vigilancia nacional e internacional y por ello deben considerar aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia para el DAA

6 Art. 32.- toda persona víctima de una violación del DAA debe tener acceso a recursos judiciales adecuados y deben ocuparse de las violaciones del DAA los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de DDHH

(0 = si no hay comisiones de DDHH, 1= si ratificaron el Protocolo o bien si hay solo comisiones internas, 2 si además del Protocolo en el país hay comisión de DDHH también).

7 33.- la incorporación en el OJ interno de los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar la eficacia de las medidas.....los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del DAA refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto.

### 8.2.1 Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Colombia

Los dos primeros informes presentados por Colombia ante el CDESC, datan el *primero* del 9 de mayo de 1978 (ONU 1978) y el *segundo* el 26 de febrero de 1986 (ONU 1986), esto es, algunos años antes a las primeras directrices y de la Observación General 12.

- Estos dos informes no tratan del DAA sino que están dedicados exclusivamente al ámbito laboral, no contienen ninguna referencia al artículo 11.
- Las observaciones del CDESC tampoco plantean cuestiones y recomendaciones sobre el DAA y el artículo 11 del Pacto.

Es en el *tercer informe* de 15 de agosto de 1994 (ONU 1994) cuando Colombia aborda el artículo 11 del Pacto y también el derecho a la alimentación.

- Presenta información detallada de cómo se ha implementado el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición en los años 1990-1994, de los principales problemas nutricionales que presenta la sociedad colombiana, de las medidas necesarias para garantizar el acceso a una alimentación suficiente a los grupos vulnerables, las medidas adoptadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

No aborda expresamente el derecho al agua, aunque sí hace aportaciones en el apartado referente al derecho a la salud (art. 12).

Se reconocen insuficiencias en el servicio tanto de zonas urbanas como de rurales, y se alude al Programa Nacional de Control y Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.

En el *cuarto informe* de 31 de agosto de 2000 (ONU 2000) se destina el capítulo VI dedicado a “Vivienda, agua potable y saneamiento básico, reforma agraria y seguridad alimentaria (artículo 11)”, el gobierno dedica un apartado al tema de la seguridad alimentaria.

- Sin embargo, entendemos que el estado no ha prestado la debida atención a la materia.
- Lo menciona, además, en términos de seguridad alimentaria y no de derechos;
- ▶ menciona escuetamente algunos avances, y reconoce que aún hay una gran dispersión de recursos y hace falta integrar y coordinar acciones; reconoce obstáculos, índices de pobreza, y desequilibrios en cuanto a disponibilidad de alimentos y consumo;
- ▶ alude al trámite de nueva ley de reforma agraria y a diversos planes en la materia. En este informe tampoco se reconoce expresamente el derecho al agua.

- No obstante, sí se aportan datos sobre cobertura de alcantarillado, y déficits en cuanto a servicios de agua.

En el *quinto informe* de 9 de enero de 2009 (ONU 2010) ante el CDESC, el estado colombiano dedica un extenso apartado al derecho a la alimentación en el marco del artículo 11.

- Detalla avances normativos, jurisprudenciales, y administrativos, donde ocupa un lugar destacado el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (1996-2005);
- presenta indicadores sobre el estado de la nutrición entre la población,
- y en cuanto al acceso al agua, el estado informa de índices con servicio de acueducto y cobertura de alcantarillado.

En el *sexto informe* de 21 de julio de 2016 (ONU 2015) se abordan expresamente tanto el DAA como el derecho al agua.

- Se informan medidas para garantizar la disponibilidad de alimentos,
- y se alude que en 2008 se adoptó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) que definió la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).
- Se precisan indicadores de inseguridad alimentaria.
- Se informa de la difusión de conocimientos sobre los principios de nutrición y dietas sanas, de la promoción de la igualdad de acceso a los alimentos, la tierra, el crédito, los recursos naturales y la tecnología para la producción de alimentos.
- En cuanto al derecho al agua, se informan estadísticas, recursos invertidos y medidas adoptadas.
- Este es el único informe del estado que puede valorarse bajo las directrices (CDESC 2008).
- Si bien se advierte que podría ampliarse aún más la información al respecto, se destaca que el estado aborda, mayormente, todos los puntos a los que está obligado. Es sumamente destacable el expreso reconocimiento de ambos derechos específicos.

Del análisis de estos informes y de las observaciones, entendemos que la labor del comité ha incidido en el desarrollo del derecho a la alimentación en Colombia en particular a partir del año 2010, fecha en que se publicaron las *observaciones al quinto informe*. En estas *observaciones* el Comité recomendó:

- a. Adoptar una “política alimentaria nacional”, circunstancia que el estado concretó en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019.

- b. Formular de políticas agrarias. La respuesta del Estado puede verse traducida en la ley 1448 de 2011, sobre “Acceso a la tierra”, en la intensidad de trabajo del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, y en la elaboración de otros programas y políticas en la materia.
- c. La implementación de una “política nacional del agua para garantizar el acceso universal al agua potable, especialmente de las personas que viven en las zonas rurales”, ante lo cual el Estado no solo diseñó la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (2010) y la Política de suministro de agua potable y saneamiento básico para las zonas rurales (2014); sino que además aumentó considerablemente las inversiones en la materia.

Antes de 2010, no existe una correlación entre la tarea del comité y las políticas del estado.

- Debemos considerar que el comité omitió referencia sobre el derecho a la alimentación y al agua en todas sus anteriores observaciones (de 1980, 1986, 1995 y 2001)<sup>122</sup>.
- Esto no quita que en ese período de 30 años, el estado sí haya implementado políticas importantes en relación con el DAA. Entre ellas pueden mencionarse resumidamente el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* en los años 1990-1994, el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* 1996-2005, la adopción de la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (2008), y en materia de derecho al agua, pueden destacarse el *Plan Nacional de Desarrollo, “Cambio para construir la Paz, 1998-2002”*.

En las *sextas observaciones* de 19 de octubre de 2017 (ONU 2017) el comité contempla de forma expresa y diferenciada el derecho a la alimentación y al agua.

- En relación al primero expresa su preocupación por las disparidades existentes en el índice crítico de desnutrición e inseguridad alimentaria en algunas regiones y, por otro, el creciente índice de sobrepeso y obesidad.
- Asimismo, le preocupa que los campesinos y pequeños agricultores no reciban las ayudas adecuadas.
- Recomienda que en el marco de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, elabore una estrategia nacional integral de protección y promoción del DAA a fin de superar la inseguridad alimentaria en todo el territorio del estado y fomentar una alimentación más saludable,

---

122 Primeras observaciones de 25 de abril de 1980 (E/1980/WR.1/SR.15), segundas de 6 de mayo 1986 (E/1986/WG.1/SR.25), terceras observaciones de 28 de diciembre de 1995 (E/C.12/1995/12), cuartas observaciones de 6 de diciembre de 2001 (E/C.12/1/Add.74), quintas observaciones de 7 de junio de 2010 (E/C.12/COL/CO/5), y sextas observaciones de 19 de octubre de 2017 ((ONU 2017)).

- ▶ le insta a que realice esfuerzos para mejorar la productividad de los pequeños agricultores favoreciendo su acceso a las tecnologías apropiadas y a los mercados locales, con el fin de aumentar los ingresos en las zonas rurales.
- Pide también que intensifique sus esfuerzos para combatir los efectos del cambio climático en el derecho a la alimentación.
- Remite al estado parte a su Observación General 12 (CDESC 1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada y las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
- En cuanto al derecho al agua, el comité expresa su preocupación por el impacto que tiene el uso desproporcionado e incontrolado del agua y la contaminación de los ríos debido al desarrollo de actividades mineras. Formula recomendaciones.

A pesar de estas recomendaciones, a nuestro entender en estas últimas **observaciones al sexto informe**, el comité sólo tiene en cuenta de forma parcial sus propias directrices dirigidas a los estados (CDESC 2008), así como los contenidos de la *Observación General 12* y de la *Observación General 15* sobre el derecho al agua.

- Tiene en cuenta dichos instrumentos en tanto aborda expresamente y de forma diferenciada los derechos a la alimentación y al agua, aunque son escasos los puntos que el comité dedica a cada derecho.
- ▶ En el caso del primero se mencionan escuetamente los índices, las disparidades en el acceso y la falta de medidas de apoyo a campesinos y agricultores.
- ▶ Se alude a las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, lo cierto es que las recomendaciones no dejan de ser genéricas; y no se hace alusión a medidas para difundir información.
- ▶ Todo ello es más evidente en el caso del derecho al agua, donde casi con exclusividad se hace referencia a la incorrecta utilización del agua en el marco de actividades mineras. Y no se profundiza en las medidas para garantizar el derecho a toda la población, en los porcentajes de familias sin acceso ni en los sistemas para medir la calidad del agua, todos parámetros de evaluación expresamente contemplados en las directrices (CDESC 2008).
- De todos modos, no podemos dejar de reconocer que se produce una mayor incidencia de las recomendaciones del comité en la política del estado colombiano respecto al DAA a partir de las *observaciones al quinto informe* de 2010.

- ▶ Hay una mayor preocupación y voluntad de progreso por parte del estado ante las observaciones del comité a partir del momento en que éste se ocupa expresa y directamente del DAA y del derecho al agua.

En resumen, en relación al cumplimiento de la OG 12, teniendo en cuenta lo presentado en los informes cuarto (2000), quinto (2009) y sexto (2016) y las correspondientes observaciones del comité, vemos que Colombia:

- a. art. 14: *cumple* satisfactoriamente [2 puntos de media] con su principal obligación de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del DAA, aunque el comité insiste en sus observaciones de 2010 y 2017 que el estado colombiano debe “incrementar sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad”, y le insta a implementar los programas “con un enfoque en derechos humanos, [y] cuenten con los recursos suficientes para su aplicación” (ONU 2017).
- b. art. 20: *cumple de forma progresiva* [1 puntos de media] con la creación de medios que faciliten el ejercicio de sus responsabilidades por parte de todos los miembros de la sociedad. En el informe de 2008 se involucra escasamente al sector privado. En cambio en el informe de 2016 se expone que el programa Red Unidos coordina esfuerzos de entidades nacionales, departamentos, municipios y más de 50 aliados estratégicos del sector privado y actores de la innovación social.
- c. art. 21.a: *cumple de forma parcial* [1,33 puntos de media] con la presentación de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria, formulando políticas y los identificadores correspondientes. En el quinto informe de 2009 lo hace de forma más completa, pero de forma parcial en los informes cuarto (ONU 2000) y sexto (2016), hasta el punto de que en las últimas observaciones (2017) el comité recomienda al estado a “elaborar y utilizar progresivamente indicadores adecuados sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a fin de facilitar la evaluación de los progresos del Estado parte en el cumplimiento de sus obligaciones” (par. 72);
- d. art. 21b: *cumple parcialmente* [1 punto de media] con la presentación de los recursos disponibles -dinero, planes con partidas- para cumplir los objetivos. En los informes se aportan datos de recursos pero de una forma genérica.
- e. art. 29: *incumple [0 puntos de media]* con la exigencia de tener una ley marco para aplicar el DAA.
- f. art. 32: *incumple [0,33 puntos de media]* con la exigencia de toda persona víctima de una violación del DAA tenga acceso a recursos judiciales, ocupándose de ello también los defensores del pueblo. Sólo en el quinto informe (2009) el estado informa acerca de la implicación de la Defensoría del Pueblo en el cumplimiento del Pacto mediante la elaboración de

un programa específico de seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos (*ProSeDHer*).

- g. art. 33: *incumple [0,66 puntos de media]* con la exigencia de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional de los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o el reconocimiento de su aplicabilidad con el fin de mejorar la eficacia de las medidas. Sólo en el quinto informe (2009) el gobierno alude expresamente a la aplicación del Pacto en el derecho interno. Pero en las últimas observaciones (ONU 2017) el comité sigue instando al estado colombiano a ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC.

## 8.2.2 Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Costa Rica

Costa Rica (CR), en el *primer informe* de 6 de octubre de 1989 (ONU 1990) que presenta ante el CDESC no trata el derecho a la alimentación. Y en sus *primeras observaciones* de 1 de enero de 1991 (ONU 1990) el comité dedica un apartado al artículo 11 -derecho a un nivel de vida adecuado- pero no hace mención al DAA, solicita información sobre la Oficina de Bienestar Social y sobre la realización del derecho a la vivienda y en las observaciones finales pone de manifiesto las deficiencias y lagunas del informe presentado, hecho que impidió que el comité pudiera conocer con exactitud el grado de aplicación práctica del Pacto (192). CR toma nota de estas críticas y en los *informes segundo, tercero y cuarto* de 22 de junio de 2006 (E/C.12/CRI/4), presentados en un único documento, pero trece años más tarde de lo debido, da un tratamiento más completo a cada uno de los derechos del PIDESC, entre ellos el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11) y, en el marco de éste, también al derecho a la alimentación.

- Una vez presentados los datos de pobreza el estado informa de las medidas adoptadas para realizar el DAA, entre ellas la implementación del Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil.
- En las conclusiones CR tiene claro que debe consolidar la política nacional de salud para combatir en su conjunto tanto la desnutrición como la malnutrición, y en especial respecto a la población infantil indígena (838).
- En relación con el derecho al agua, situado bajo el paraguas del derecho a la salud, el gobierno admite que más de 739.580 personas no recibieron agua en condiciones de potabilidad en 2003 (869) y que en relación con el acceso a los sistemas de alcantarillado sanitario el informe tan solo una cuarta parte de la población (24,8%) dispone de este servicio -recolección y conducción (872).

En las *segundas observaciones* del 4 de enero de 2008 (CDESC 2008) realizadas a estos informes el comité tampoco hace referencia al derecho a la alimen-

tación a pesar de que en varios de sus apartados pone de manifiesto su preocupación por los niveles de pobreza y desempleo en las comunidades indígenas y en la población de ascendencia africana, superiores a la media nacional (15).

- Asimismo, observa con preocupación que la cobertura del sistema social de pensiones siga siendo insuficiente, particularmente para las personas y los grupos marginados y desfavorecidos, aunque se ha mejorado la cobertura del sistema nacional de salud (21).
- ▶ Ante esto, exhorta al estado a adoptar las medidas apropiadas para reducir los niveles de pobreza, analfabetismo y desempleo de las comunidades indígenas y la población de ascendencia africana y para que las comunidades indígenas tengan el acceso adecuado al agua, la vivienda, la salud y la educación (35).
- ▶ Asimismo, le recomienda que adopte las medidas necesarias para que las disposiciones del Pacto sean directamente aplicables en el ordenamiento jurídico nacional y solicita que el estado proporcione elementos de jurisprudencia sobre la aplicación del Pacto en su siguiente informe periódico (32).

Es en el *quinto informe* de 30 de abril de 2015 (ONU 2015) donde el estado costarricense se muestra más sensible tanto a las preocupaciones manifestadas por el CDESC en sus anteriores observaciones como a las recomendaciones recibidas en los informes del CDH. En su informe ante el CDESC admite que le “ha resultado complejo erradicar la pobreza, más aún la extrema” (119).

- Una manifestación de ello es que el índice de Gini se ha mantenido alrededor de 0’52 en los últimos años y el porcentaje de hogares pobres se ha mantenido en los dos últimos años (2013-2014) alrededor de un 20% en el país, esto es 285.467 familias o lo que es lo mismo alrededor de un millón de personas.
- ▶ Y dentro de este porcentaje se incluye el 6% del total de hogares que viven en extrema pobreza (119).
- ▶ Ante esta situación el estado informa de forma exhaustiva sobre las medidas concretas que ha tomado en la última década para combatir la pobreza (programas “Avancemos”, “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” y “Red de Cuido de Personas Mayores”), datos que luego complementará con el informe adicional de 18 de mayo de 2017.
- ▶ En este aspecto, podemos decir que CR recoge el guante de la observación 35 del comité, la copia literalmente para contestarle que ha hecho esfuerzos institucionales para cumplir con los aspectos señalados en aquella y que está poniendo en marcha medidas institucionales más coordinadas, sistemáticas y permanentes con el I Plan de Acción de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia” (124).

- ▶ Asimismo, respecto a la observación 32 donde se le recordaba que los derechos del Pacto son directamente aplicables CR responde que “cuenta con una fuerte estructura jurídica e institucional donde los derechos económicos, sociales y culturales se contienen en amplias disposiciones en la Constitución Pública (30).
- ▶ Y, además, que los “tratados internacionales de derechos humanos pueden ser invocados de manera directa y consecuentemente su aplicación también es directa” (32).
- ▶ Pero lo que no hace el estado es cumplir con la segunda parte de la recomendación y no aporta ejemplos de jurisprudencia donde quede demostrada la aplicación directa de los derechos del Pacto.
- ▶ Eso sí, señala, respecto al derecho al agua, que “Costa Rica reconoce el acceso al agua como un derecho humano como consecuencia de la jurisprudencia implantada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y lo integra como parte del derecho constitucional a la salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ambos protegidos por el art. 50 de la Constitución Política y exigibles también en la vía jurisdiccional (128).
- Sin embargo, en este quinto informe CR no dice nada acerca de si piensa adoptar las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del DAA en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y tampoco, por tanto, explica el por qué no lo hace o piensa hacer, tal y como le exige el párrafo 47 de las Directrices de 2008.
- Sí, en cambio, consideramos que cumple con las tres anteriores respecto a proporcionar información sobre las medidas adoptadas para: “garantizar la disponibilidad de alimentos asequibles,
  - ▶ en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de todos” (44) [programas Avancemos, Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil], “difundir los conocimientos sobre los principios de nutrición (45) [41 Redes Locales, integradas por 245 actores sociales] y “promover la igualdad de acceso de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados” (46) [Comedores escolares, construcción de sistemas de agua potable en territorios indígenas, Programa Cuenca Binacional].

Por su parte, el comité dedica por primera vez un apartado al derecho a la alimentación en sus *terceras observaciones* de 20 de octubre de 2016 (E/C.12/CRI/CO/5) realizadas al *quinto informe*.

- Valora positivamente que Costa Rica haya ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 23 de septiembre de 2014 y

- se congratula de los esfuerzos realizados por el estado para construir un marco jurídico y administrativo adecuado para la protección del derecho a la alimentación.
- En cuanto a las preocupaciones sobre este derecho, el comité manifiesta inquietud por “el alto porcentaje de mujeres en edad de procrear que sufren de anemia y deficiencia de hierro” y el “bajo índice de lactancia materna exclusiva en los niños menores de seis meses (art. 11)” (44).
- En cuanto al derecho al agua y saneamiento le preocupa la falta de medidas adecuadas para una efectiva protección de los recursos hídricos, el tratamiento de las aguas residuales y que los grupos más pobres tengan acceso limitado al agua potable (49).
- Asimismo, está preocupado de que las medidas adoptadas no hayan logrado disminuir los niveles pobreza y de pobreza extrema y, en consecuencia, insta al estado a tomar una serie de medidas.
- El comité recomienda al estado a tener “plenamente en cuenta sus obligaciones emanadas del Pacto y que asegure el goce completo de los derechos en él consagrados en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el plano nacional (67).

En relación a ver el grado de influencia del CDESC y del CDH en el derecho del estado y de sus políticas públicas lo más destacable es que la Sala Constitucional de la Corte Suprema haya reconocido el derecho al agua como un derecho fundamental y exigible directamente ante la jurisdicción.

- Hay que decir también que, a pesar de que el CDESC recién hace referencia de forma específica al DAA en sus terceras observaciones de 2016, desde el año 2002 en la asamblea legislativa, un conjunto de diputados, distintos en cada legislatura, vienen intentando constitucionalizar, legislatura tras legislatura, el DAA como un derecho fundamental pero sin conseguirlo[73].
- Por otro lado, desde la ratificación en septiembre de 1999 del Protocolo de “San Salvador” CR está particularmente obligada en la materia de derechos humanos por lo dispuesto en el artículo 11.1 y 12 de este Protocolo.[74]

De todos modos, el estado costarricense ha dado seguimiento a las recomendaciones del CDESC, en especial desde las segundas observaciones de 2008, tal y como reconoce explícitamente en su quinto informe, donde informa que con el fin de hacer este seguimiento el gobierno creó en 2011 la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (CHDDHH) (3).

- Con ello pone de manifiesto la predisposición inicial del estado a cumplir con estos derechos, claro que luego lo importante es ver hasta qué punto

pone en práctica sus obligaciones y hacer respetar y respetar los derechos humanos.

- Por otro lado, y con el fin de dar cumplimiento a los derechos del Pacto, el estado se dotó en 2013 de un conjunto de herramientas como: la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia (2014-2025), el I Plan de Acción, con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (2013-2030) y el Plan de Acción, con la Política Nacional de Cultura y con la Política Migratoria (8).
- Ahora bien, hay que señalar también que a pesar de que el Pacto regula el DAA bajo el artículo 11 (derecho a un nivel de vida adecuada) Costa Rica siempre ha pensado el derecho a la alimentación como un derecho propio del ámbito de la salud<sup>123</sup>.

Todo esto nos lleva a concluir que a pesar de que el CDESC comienza a hacer referencia al DAA en sus informes sobre CR sólo desde el tercer informe de 2016, las observaciones de este organismo, especialmente desde las segundas (2008), han sido tenidas en cuenta por el estado costarricense, hasta el punto de que, como hemos visto, ha creado un órgano especial -el CHDDHH- para dar seguimiento a estas observaciones y dar cumplimiento a las obligaciones de CR.

- Es verdad que estas observaciones y recomendaciones no han conseguido importantes cambios desde el punto de vista de la producción de nuevas normas referentes al derecho a la alimentación o al agua, más sí han incidido en las políticas públicas, donde el estado ha puesto en marcha, especialmente desde 2004 con la creación del SEPAN, un amplio abanico de iniciativas para combatir la pobreza, la malnutrición y la marginalidad de una parte importante de su población.
- En este sentido, y ante esta, en principio buena predisposición por parte del estado costarricense a cumplir con sus obligaciones internacionales, consideramos que si el CDESC hubiera hecho incidencia y hubiera tratado de forma más específica el tema del DAA ya desde sus primeros informe, es posible que este derecho hubiese tenido también un mayor cumplimiento y realización en CR, más allá incluso de lo que ya el estado de por sí viene realizando para sacar de la pobreza y de la indigencia

---

123 La Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN) creado en marzo de 2004 y encargado de elaborar las políticas nacionales de alimentación y nutrición, está integrado orgánicamente en el Ministerio de Salud. Desde su creación el SEPAN ha sido el encargado de elaborar la política costarricense para hacer frente al desafío de la pobreza y la malnutrición (Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2006-2010, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021). Y todo ello desde 2010 desde el marco del Plan Nacional de Salud 2010-2021, en cumplimiento del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana (2010-2015), el cual establece como un desafío la necesidad de contar con una política nacional sobre “seguridad alimentaria y nutricional” en los países de la región. El Plan considera al derecho a la alimentación como un “principio orientador” de la política de seguridad alimentaria y nutricional (SAN).

a una parte de su población, especialmente de aquellos que viven en condiciones de especial marginalidad como son las poblaciones indígenas.

- Consideramos también que esta falta de referencias específicas sobre el DAA en las observaciones del CDESC, especialmente en las segundas ya que son la respuesta al informe del estado costarricense donde este aborda de forma específica y extensiva los temas y los derechos incluidos bajo el artículo 11 del Pacto, ha dejado sin un instrumento de presión relevante a todos aquellos que desde la sociedad civil y desde el parlamento vienen intentando desde hace ya bastantes años conseguir el reconocimiento del DAA como un derecho fundamental.
- Unos pronunciamientos más críticos y el dictado de unas observaciones y recomendaciones expresas y directas sobre el DAA posiblemente hubieran ayudado a derribar algunas barreras y convencer a algunos de aquellos que se oponen o se muestran pasivos ante los reclamos de aquellos que intentan conseguir el pleno reconocimiento del DAA en el ordenamiento jurídico de CR.

En resumen, en relación al cumplimiento de la OG 12, teniendo en cuenta lo presentado en los informes segundo, tercero y cuarto (2006), quinto (2015) y las correspondientes observaciones del comité, Costa Rica:

- a. art. 14: *cumple a medias* [1 punto de media] con su principal obligación de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del DAA. El comité insiste en sus observaciones de 2008 que el estado adopte “todas las medidas apropiadas para reducir los niveles de pobreza, analfabetismo y desempleo de las comunidades indígenas y la población de ascendencia africana” (par. 35). En el informe del año 2015 el estado no aborda expresamente el derecho a la alimentación.
- b. art. 20: *incumple* [0,5 puntos de media] con la creación de medios que faciliten el ejercicio de sus responsabilidades por parte de todos los miembros de la sociedad. El gobierno crea en el año 2011 la *Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (CIIDDHH)*, pero, a pesar de su importancia, no es suficiente para cumplir con esta obligación;
- c. art. 21.a: *incumple* [0 puntos de media] con la presentación de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria, formulando políticas y los identificadores correspondientes;
- d. art. 21b: *incumple* [0,5 puntos de media] con la presentación de los recursos disponibles –dinero, planes con partidas– para cumplir los objetivos. En el informe de 2006 se aportan indicadores o partidas presupuestarias. En cambio, en el del año 2015 no se hace.

- e. art. 29: *incumple* [0 puntos de media] la exigencia de una ley marco para aplicar el DAA.
- f. art. 32: *cumple parcialmente* [1,5 punto de media] con la exigencia de toda persona víctima de una violación del DAA tenga acceso a recursos judiciales, ocupándose de ello también los defensores del pueblo. En el informe del año 2006 se informa de la existencia de la Defensoría de los Habitantes de la República. En septiembre de 2014 CR ratificó el Protocolo Facultativo del PIDESC y varias sentencias de la Sala Constitucional han aplicado de forma directa, por ejemplo, el derecho a la salud y la OG 15 sobre el derecho al agua.
- g. art. 33: *cumple parcialmente* [1,5 punto de media] con la exigencia de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o su aplicabilidad con el fin de mejorar la eficacia de las medidas. A pesar de lo expuesto anteriormente, el comité en sus observaciones al quinto informe (2016) recomienda al estado “que tome todas las medidas necesarias para promover la aplicabilidad de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial” (par. 7).

### 8.2.3 Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Chile

En los *dos primeros informes* al comité, en el de 1979 (E/1980/6/Add.4) y en el de 1987 (E/1986/4/Add.18) Chile no informa sobre la pobreza ni aborda el tema del DAA.

- En el segundo se refiere al artículo 11 del Pacto pero se centra en el tema de la vivienda.
- Así, también en las respuestas a estos informes por parte del comité, las primeras observaciones de 10 de septiembre de 1981 (E/1981/WG.1/SR.8) y las segundas de 1 de enero de 1988 (E/C.12/1988/4), no aparece mencionado el derecho a la alimentación.
- No obstante, en el segundo informe el comité critica el hecho de que el gobierno no aporte datos para conocer la situación real del país y remarca que los derechos económicos, sociales y culturales son inseparables de los civiles y políticos.

Ante esta crítica, el estado chileno aporta datos e información de sus política y programas y da cuenta de forma extendida acerca de los artículos 1 al 15 del Pacto en su *tercer informe* de 14 de julio de 2003 (E/1994/104/Add.26).

- El estado aporta por primera vez datos concretos sobre la situación de pobreza, la cual afectaba a unas 3.081.000 personas, un 20,6% de la población total.

- En cuanto al derecho a la alimentación es tratado de forma específica en los párrafos 521-543, y en ellos se presenta en primer lugar la “situación nutricional en el país” para después exponer “las medidas para garantizar una alimentación suficiente”.

Ante esto, llama la atención que en las *terceras observaciones* (2004) (E/C.12/1/Add.105) del comité no aparecieran referencias explícitas al derecho a la alimentación.

- El comité manifiesta su preocupación por la pobreza que existe en el país, especialmente entre los indígenas, y le recomienda al estado que
  - ▶ “prosiga sus esfuerzos para dar pleno efecto al Pacto en las leyes internas, y que siga aclarando la aplicabilidad directa del Pacto en los tribunales nacionales y comunique la jurisprudencia pertinente en su próximo informe periódico (...)” (29),
  - ▶ “adopte medidas con el fin de asegurar que el salario mínimo sea suficiente para que los trabajadores y sus familias lleven una vida digna, y que en su próximo informe periódico proporcione información más detallada sobre la relación entre el salario mínimo y la canasta básica de alimentos” (38) y
  - ▶ que intensifique sus esfuerzos para reducir la pobreza y que integre los derechos económicos, sociales y culturales en todos sus programas de alivio de la pobreza (49).

En el *cuarto informe* de 12 de agosto de 2013, (E/C.12/CHL/4) el estado vuelve a hacer referencia al artículo 11 del Pacto, pero, a diferencia del anterior, no aporta información directa sobre el derecho a la alimentación.

- Informa sobre la importante reducción de la pobreza y de la indigencia entre los años 1990 y 2006 y del rebrote que se ha producido entre 2006 y 2009, y de las medidas adoptadas en la lucha contra la obesidad y de las estrategias de intervención nutricional tales como:
  - ▶ a) el Programa de alimentación complementaria y el Programa de alimentación escolar,
  - ▶ b) la adhesión de Chile en 2006 a la Estrategia mundial sobre régimen alimentario de la OMS, y la aplicación desde el 2010 del Programa “Elige vivir sano”,
  - ▶ c) y el Programa de infraestructura rural para el desarrollo territorial.

Será en las *cuartas observaciones* de 6 de junio de 2015 (E/C.12/CHL/CO/4) cuando el comité dedique por primera vez un apartado específico al derecho a la alimentación y manifestar, de paso, su preocupación por el creciente índice de obesidad.

- Ante ello, le recomienda al estado que diseñe una estrategia nacional integral para la protección y promoción del DAA y que promueva dietas más saludables (26).
- En cuanto al derecho al agua le insta a que garantice el acceso al agua potable de los grupos más desfavorecidos y marginados (27).
- Al comité le preocupa que un gran sector de la población aún esté fuera del sistema previsional y que el estado no cuente aún con un sistema de protección social universal que ofrezca niveles mínimos de protección a toda la población (20).
- Y como las medidas adoptadas en años pasados no han logrado disminuir la brecha de desigualdad y los niveles de pobreza y de pobreza extrema insta al estado a adoptar un plan integral de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, con metas específicas y mecanismos eficaces de coordinación entre los diversos sectores y ministerios, dirigida a disminuir significativamente la brecha de desigualdad (24).
- En cuanto a la justiciabilidad de los derechos contenidos en el Pacto, le sigue preocupando la falta de reconocimiento constitucional de algunos derechos económicos, sociales y culturales y que el “recurso de protección establecido en la Constitución deja fuera de la protección jurídica algunos de los derechos contenidos en el Pacto, limitando su aplicabilidad directa por los tribunales nacionales (7).
- Por ello, reitera su recomendación anterior (E/C.12/1/Add.105,párr.29) de que garantice el reconocimiento integral y la protección jurídica

El CDESC hace referencia de forma explícita al derecho a la alimentación en sus cuartas observaciones de junio de 2015.

- En las dos primeras, como sucede también en otros países, no aparece este derecho, y en las terceras, donde en principio, en función del informe presentado por Chile, deberían haber estado presente en sus recomendaciones tampoco lo estuvieron.
- Sí que manifiesta su preocupación por no disponer de datos para conocer la situación real del país (segundas observaciones) y la pobreza existente en el país (tercer informe).
- Ante esto podemos afirmar que las observaciones del CDESC, desde las primeras en 1981 hasta las últimas de 2015, han tenido muy escasa incidencia en las políticas públicas y en la legislación del estado, más allá del hecho de que creara el INDH en diciembre de 2009.
- Chile, en ninguno de sus informes, excepto en el tercero de 2003, no informa al CDESC de modo correcto de los problemas y de las cuestiones vinculadas con el DAA, la pobreza y el acceso al agua y al saneamiento.

- y además de no tener muy presente las recomendaciones del CDESC, tampoco muestra especial interés o predisposición por cumplir y hacer cumplir los derechos del PIDESC.

En relación al cumplimiento de la OG 12, teniendo en cuenta lo presentado en los informes tercero (2003) y cuarto (2013) y las correspondientes observaciones del comité, Chile:

- a. art. 14: *cumple* [1,5 puntos de media] con su principal obligación de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del DAA. De todos modos, al comité, en las observaciones del año 2015, le preocupa que a pesar de las medidas adoptadas “no hayan sido suficientemente efectivas para disminuir la brecha de desigualdad y que los niveles de pobreza y de pobreza extrema sigan afectando a los grupos más desfavorecidos y marginados” (p. 24).
- b. art. 20: *incumple* [0 puntos de media] con la creación de medios que faciliten el ejercicio de sus responsabilidades por parte de todos los miembros de la sociedad;
- c. art. 21.a: *cumple* [1,5 puntos de media] con la presentación de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria, formulando políticas y los identificadores correspondientes;
- d. art. 21b: *cumple satisfactoriamente* [2 puntos de media] con la presentación de los recursos disponibles -dinero, planes con partidas- para cumplir los objetivos;
- e. art. 29: *incumple* [0 puntos de media] con la exigencia de tener una ley marco para aplicar el DAA. El comité recomienda en sus observaciones al cuarto informe a Chile que “redoble sus esfuerzos para diseñar una estrategia nacional integral para la protección y promoción del DAA que promueva dietas más saludables” (par. 25).
- f. art. 32: *incumple parcialmente* [0'5 puntos de media] con la exigencia de toda persona víctima de una violación del DAA tenga acceso a recursos judiciales, ocupándose de ello también los defensores del pueblo. En este punto hay que destacar la creación en el año 2011 del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).
- g. art. 33: *incumple* [0 punto de media] con la exigencia de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional de los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o el reconocimiento de su aplicabilidad con el fin de mejorar la eficacia de las medidas. El Comité, en sus dos observaciones a los informes tercero y cuarto, muestra su especial preocupación por la justiciabilidad de los derechos contenidos en el Pacto.

## 8.2.4 Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en El Salvador

En su *primer informe* de 19 de julio de 1995 (E/1990/5/Add.25), El Salvador informa sobre el artículo 11 del Pacto pero lo hace casi exclusivamente desde la perspectiva del derecho a la vivienda y no aborda el derecho a la alimentación ni al agua.

- Sí hace referencia en varios apartados a programas que tratan aspectos relacionados con el derecho a la alimentación y hace una breve referencia del porcentaje de población con acceso al agua potable.

En respuesta a este informe en las *primeras observaciones* del comité, del 28 de mayo de 1996 (E/C.12/1/Add.4), no se hacen comentarios expresos sobre el derecho a la alimentación.

- Sí se manifiesta que la situación alimentaria y nutricional es un grave problema, con una elevada tasa de mortalidad infantil, dado que una proporción importante de los niños sufren de malnutrición.

En el *segundo informe* de 23 de febrero de 2005 (E/1990/6/Add.39) la situación cambia radicalmente ya que el estado ahora presta una especial atención, en el marco del artículo 11 del Pacto, a la pobreza, al estado nutricional de la población salvadoreña y a la producción de alimentos.

- No contempla, sin embargo, como derechos específicos que toda persona disponga de una alimentación adecuada y de acceso al agua.
- Presenta estadísticas sobre desnutrición, y hace referencia a la puesta en marcha de una política de seguridad alimentaria y nutricional.
- Hace referencia también en relación con el grado de provisión de agua potable y a las dificultades por progresar en ello.

En función de esas consideraciones podemos señalar que el estado no asumió en los primeros años del siglo XXI completamente una obligación de compromiso ni de resultado en relación al derecho a la alimentación ni al agua.

- Tampoco tuvo muy en cuenta y no hace referencias a las garantías de ejercicio.
- A estos informes del estado ya les concernía la Observación General 12 sobre derecho a la alimentación de 1999.
- Asimismo, la adopción de medidas y políticas concretas las cumplió sólo en forma parcial, dado que no llegaron a contemplar la satisfacción del DAA a toda la población.
- Sin embargo, estas cuestiones no están presentes en las segundas observaciones del CDESC de 27 de junio de 2007 (E/C.12/SLC/CO/2), donde

no hay ningún comentario ni observación concreta en relación al derecho a la alimentación y

- ▶ al agua, solamente se hace una recomendación a que el estado tome las medidas necesarias para reducir la pobreza y para mejorar sus estrategias de desarrollo social (35).

Es en los *informes tercero, cuarto y quinto* de 30 de octubre 2012 (E/C.12/SLV/3-5) cuanto el estado aborda expresamente y de forma diferenciada el derecho a la alimentación y al agua.

- En relación con el primero destaca la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), con el objetivo de iniciar un proceso de consolidación e institucionalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, y con un enfoque intersectorial, en el marco del derecho a la alimentación.
- En el informe se afirma que con el fin de dejar de lado cualquier concepción asistencialista, se pasa a considerar a las personas como titulares de plenos derechos, como sujetos del proceso y no como receptores de caridad, además, se especifican índices de pobreza de malnutrición y se alude a algunos programas y políticas.
- En relación con el derecho al agua se reconocen importantes déficits, pero a la vez se describen políticas, programas e inversiones.
- En el plano legal se informa sobre el intento de reforma constitucional para reconocer e incorporar el derecho a la alimentación y el acceso al agua y saneamiento como derechos fundamentales, y de los proyectos de ley sobre “Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional” y de “Ley general de aguas”.
- En este documento, El Salvador ha dado un salto cualitativo en lo referente a la atención de los derechos a la alimentación y del agua.
  - ▶ Reconoce expresamente a ambos como derechos e incluso los trata en forma diferenciada.
  - ▶ En el caso del DAA lo reconoce como una obligación del estado.
- El informe contiene también información en relación con el grado de aplicación, las medidas establecidas, avances conseguidos, legislación marco, políticas adoptadas y obstáculos.
  - ▶ A lo expuesto, hay que señalar que las estadísticas presentadas no son del todo acabadas y que no se hace referencia a las “Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

El CDESC, en sus *observaciones a los informes tercero, cuarto y quinto* de 19 de junio de 2014 (E/C.12/SLV/C/3-5), presenta un conjunto de breves apartados

diferenciados relacionados con los derechos del Pacto, entre ellos uno dedicado a la “pobreza” y otro a la “malnutrición y derecho a la alimentación”.

- Mas, este último no consiste más que una mera manifestación de satisfacción sobre los proyectos de reformas constitucionales y de preocupación por el hecho de que la desnutrición infantil persista y alcance una inaceptable tasa del 20%.
- No hay otras referencias al DAA ni se contempla el derecho al agua, aunque expresa su inquietud por la insuficiencia de servicios de agua y saneamiento, en particular en las regiones rurales.
- En el apartado dedicado a la pobreza solo reitera su preocupación la gran desigualdad existente en relación con la distribución de la riqueza en El Salvador y por el hecho de que el índice de pobreza siga siendo muy alto, especialmente en el área rural.
- Por todo ello, consideramos que es un informe muy breve y muy insuficiente sobre todo si lo ponemos en comparación con el salto cualitativo y cuantitativo que presenta el tercer informe de El Salvador.

Las observaciones del CDESC no prestan la debida atención al proceso de reformas y los avances que en la materia del DAA ha realizado el estado desde 2009, o de las medidas para garantizar la disponibilidad y para informar a la población acerca de hábitos de consumo y cuidado.

- En las terceras observaciones del CDESC no hay tampoco referencias a las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional aprobadas por la FAO en 2004.
- Entendemos que en este tercer informe de observaciones el comité no tiene muy presente sus propias directrices aprobadas en 2008, ni tampoco el tenor de la Observación General 12 y la Observación General 15.

En resumen, podemos decir que en el caso de El Salvador, la labor del comité ha tenido escasa incidencia en el desarrollo del derecho a la alimentación.

- En las primeras y segundas observaciones del comité no hay referencias al DAA, sólo hay en las primeras un comentario genérico sobre el acceso al agua.
- En cambio, a partir de 2009, El Salvador pone en marcha una serie de medidas legales y políticas públicas para combatir la pobreza y la malnutrición con un enfoque intersectorial: se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) (octubre 2009) y se ponen en marcha programas como el de “Agricultura, Alimentos para Todos” y el de “Fortalecimiento de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria Nutricional”.

- ▶ Este proceso tuvo su máxima expresión, por un lado, en el intento de reforma constitucional de 2012 y que desgraciadamente el poder legislativo no acabó de sancionar y, por otro, en los proyectos de ley de “Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional” y de “Ley general de aguas”, proyectos que aún están a la espera de ser aprobados. Incluso en el tercer informe del comité no se presta la debida atención a todos estos programas y medidas impulsadas por el estado.
- Por tanto, si bien algunas de las escasas y breves recomendaciones pueden haber tenido incidencia en las políticas públicas de El Salvador, ha sido más bien éste quien ha marcado de forma independiente su camino a seguir en aras del cumplimiento de sus obligaciones respecto a los derechos del Pacto.
- No se puede afirmar que exista una vinculación directa entre las recomendaciones del CDESC y las medidas que va adoptando el estado en su combate contra la pobreza, las desigualdades y por el respeto del DAA y el acceso al agua potable y el saneamiento.
- En relación a este último derecho, no puede dejar de tenerse presente los elogios y reconocimientos efectuados por el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento en su misión al estado.
- ▶ Si bien es cierto que formuló importantes críticas, observaciones y recomendaciones, no puede dejar de ponderarse que valoró el impresionante progreso en la materia (5).
- Se echa en falta, en suma, una mayor implicación y, en consecuencia, la posibilidad de que hubiera una mayor incidencia de los comentarios y observaciones del CDESC en la realización de los derechos humanos en El Salvador.

En relación al cumplimiento de la OG 12, teniendo en cuenta lo presentado en los informes tercero (2005) y tercero, cuarto y quinto (2012) y las correspondientes observaciones del comité, El Salvador:

- a. art. 14: *cumple satisfactoriamente* [2 puntos de media] con su principal obligación de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del DAA. En ambos informes el estado aborda expresamente el derecho a la alimentación y presenta las medidas adoptadas.
- b. art. 20: *cumple* [1 punto de media] con la creación de medios que faciliten el ejercicio de sus responsabilidades por parte de todos los miembros de la sociedad;
- c. art. 21.a: *cumple* [1,5 puntos de media] con la presentación de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria, formulando políticas y los identificadores correspondientes. En el informe del año 2005 se dice que desde el año 2002 se está elaborando una política nacional, y en el del

año 2012 afirma haber adoptado desde 2009 una política de alcance nacional por medio de CONASAN, pero no identifica ni indicadores ni recursos.

- d. art. 21b: *incumple* [0 puntos de media] con la presentación de los recursos disponibles -dinero, planes con partidas- para cumplir los objetivos.
- e. art. 29: *incumple* [0 puntos de media] con la exigencia de tener una ley marco para aplicar el DAA. En el informe del año 2012 se habla de la existencia de un proyecto de ley sobre “Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”.
- f. art. 32: *cumple parcialmente* [1 punto de media] con la exigencia de toda persona víctima de una violación del DAA tenga acceso a recursos judiciales, ocupándose de ello también los defensores del pueblo. En el informe del año 2005 el estado reconoce su obligación de “asegurar el goce más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales...”, pero no aporta más información al respecto. Y en el del 2012 se menciona la Procuraduría para la Defensa de los DDHH.
- g. art. 33: *cumple* [1 punto de media] con la exigencia de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional de los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o el reconocimiento de su aplicabilidad con el fin de mejorar la eficacia de las medidas. En ambos informes se habla del papel del sistema judicial para el goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

### 8.2.5 Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en la República Dominicana

En los dos primeros informes, de 1990 y de 1995, el DAA y el derecho al agua no reciben una atención específica por parte del estado.

- En el primer informe de 16 de febrero de 1990 (E/1990/5/aDD.4) se informa de lo que dice el artículo 8 de su constitución en todo aquello relacionado con el artículo 11 del Pacto, y en el segundo informe de 15 de marzo de 1995 (E/1990/6/Add.7) se dedica un apartado al artículo 11 del Pacto pero sólo informa sobre medidas y programas que ha adoptado el estado sobre construcción de viviendas.

De ahí que en las *primeras observaciones* de 1 de enero de 1991 (E/C.12/1990/8 paras.213-250) el CDESC solicite al estado que aporte información detallada sobre el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a la vivienda. Y en las *segundas observaciones* de 12 de diciembre de 1997 (E/C.12/1/Add.16) el comité no aborda el tema del derecho a la alimentación, constata que aún queda mucho por hacer para garantizar el acceso al agua a la población de las zonas rurales y a todos los que residen en zonas urbanas pobres. Es en el *tercer informe* de 30 de junio de 2009 (E/C.12/DOM/3) donde RD aporta por primera vez una información más completa sobre cada uno de los artículos del Pacto.

- Así, el artículo 11 tiene 93 párrafos, de los cuales 7 se refieren al DAA y el resto están dedicados al derecho a una vivienda adecuada.
- El estado es consciente de que para reducir los niveles de pobreza sus políticas públicas deben pivotar sobre tres ejes:
  - ▶ i) la promoción de oportunidades económicas para los pobres;
  - ▶ ii) el fortalecimiento de la prestación de servicios sociales e inversiones estratégicas en los pobres, y
  - ▶ iii) la mejora en la equidad fiscal y la renovación de la protección social a fin de resguardar a los grupos pobres y vulnerables (170).
- Asimismo, informa de los programas que ha llevado a cabo con el fin de garantizar la debida alimentación a las personas más necesitadas, como el Programa de distribución de alimentos, el Programa Comer es primero o el de Acción callejera.

Sin embargo, las *terceras observaciones* de 26 de noviembre de 2010 (E/C.12/DOM/CO/3) del comité no hacen referencia al DAA.

- Lamenta que el informe se haya presentado con un retraso de más de 11 años, aplaude que durante este tiempo RD haya promulgado, entre otras, de la Ley Sistema de Seguridad Social (2001) y la Ley General de Salud (2001),
- muestra su preocupación por el elevado número de personas que viven en la pobreza (42%) y en la extrema pobreza (10%), y
  - ▶ por el descenso de la renta real media en los hogares en los últimos años, lo que ha hecho que el consumo de alimentos básicos de la población más vulnerable disminuyera hasta quedar por debajo de los niveles mínimos de subsistencia,
  - ▶ y lamenta el aumento de la malnutrición crónica,
- y lo alienta a ratificar el Protocolo Facultativo del PIDESC y
- elaborar indicadores y parámetros y a recopilar datos desglosados con objeto de evaluar las necesidades de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados y pide que incluya esta información en el próximo informe.

En su *cuarto informe* de 11 de septiembre de 2015 (E/C.12/DOM/4) la RD vuelve a dedicar un apartado al artículo 11 pero sólo informa de las medidas adoptadas para combatir la pobreza latente en la sociedad dominicana sin hablar de forma específica del derecho a la alimentación.

- Señala que se han realizado diversas acciones afirmativas, tales como el proyecto “Progresando con Solidaridad”, pero no aporta datos estadísti-

cos que plasmen los efectos de la aplicación práctica de las leyes y programas mencionados tal y como le pedía el CDESC en las observaciones finales al tercer informe (7 y 36)<sup>124</sup>.

- Sí, en cambio, aporta información sobre las familias que se beneficiaron de la asistencia económica directa para la compra de alimentos -unas 623.902 familias- como consecuencia de acciones desarrolladas entre agosto 2012 y mayo 2013.
- Es de destacar en este cuarto informe el olvido por parte del estado de la información referente a la situación del derecho a la alimentación en la sociedad dominicana.

Sin embargo, esto no sucede solo en el informe del estado, sino también en las *cuartas y últimas observaciones* de 21 de octubre de 2016 (E/C.12/DOM/CO/4) del CDESC.

- En estas el DAA tampoco está presente, aunque sí el tema de la pobreza y el derecho a una vivienda adecuada, agua y saneamiento, todos ellos relacionados con el artículo 11 del Pacto.
- El comité, al igual que hace en las anteriores observaciones, muestra su preocupación por los altos índices de pobreza, pobreza extrema y de la desigualdad, a pesar del crecimiento económico.
- Y para hacer frente a esta situación recomienda a RD varias medidas, entre ellas:
  - ▶ la realización de “un plan nacional de acción para combatir la pobreza que integre un enfoque de derechos humanos, que cuente con los recursos suficientes para su implementación y preste la debida atención a las diferencias entre los diferentes grupos sociales (48), y
  - ▶ considerar la adopción de un ingreso mínimo garantizado, que unifique los beneficios de los distintos programas existentes (párrafo 49).
- Y remite al estado a que tenga presente su Declaración sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 2001 (E/C.12/2001/10) (50).
- Por otro lado, señala como “aspectos positivos” la adopción de la Ley 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, el 12 de enero de 2012 y [3] y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2015-2020 (3 y 4).

---

124 En las observaciones finales al tercer informe el comité recomienda al estado mostrar los datos estadísticos en forma comparativa anual (7) con datos estadísticos actualizados sobre el ejercicio de cada uno de los derechos contemplados en el Pacto, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana/rural y otras características pertinentes, sobre una base anual comparada de los cinco últimos años (36).

- Y vuelve a reiterar, algo que ya planteaba en las observaciones terceras, la necesidad de que el estado promueva la aplicabilidad de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial.
- Asimismo, toma nota de lo que dice el artículo 74 de la Constitución<sup>125</sup>, pero le recuerda a RD que el Pacto tiene rango constitucional y es de aplicabilidad directa, y lamenta que no se haya proporcionado información sobre casos de jurisprudencia en que los derechos del Pacto hayan sido invocados o aplicados directamente por los tribunales nacionales.
- Además, al comité le preocupa que resoluciones del Tribunal Constitucional hayan afectado negativamente los derechos del Pacto y limitado el acceso a mecanismos regionales de protección de los derechos humanos, tales como
  - ▶ la sentencia TC/0168/13 que privó la nacionalidad dominicana a personas de ascendencia haitiana y
  - ▶ la sentencia TC/0256/14 que declaró inconstitucional el instrumento de aceptación de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (5).
- Recomienda al Estado parte que adopte las medidas necesarias para garantizar que todas las decisiones judiciales aseguren el debido respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, y para enmendar los efectos de las sentencias TC/0168/13 y TC/0256/14 del Tribunal Constitucional.
- Y por último le dice al estado que tenga en cuenta la Observación General 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto (6) y le vuelve a recomendar que ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (68)<sup>126</sup>.

Pues bien, del análisis conjunto de los informes estatales y de las observaciones del comité entendemos que estas últimas han tenido una incidencia parcial en las políticas públicas y en la implementación del DAA en la RD, excepto en los últimos años, y especialmente en el año 2016, años en que las autoridades adoptan una actitud mucho más activa en la lucha por la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

125 En las observaciones finales al tercer informe el comité recomienda al estado mostrar los datos estadísticos en forma comparativa anual (7) con datos estadísticos actualizados sobre el ejercicio de cada uno de los derechos contemplados en el Pacto, desglosados por edad, sexo, origen étnico, población urbana/rural y otras características pertinentes, sobre una base anual comparada de los cinco últimos años (36).

126 En defensa de la RD tenemos que decir que en este informe el CDESC no tiene en cuenta que unos meses atrás, el 8 de julio de 2016, el poder legislativo aprobó la Ley 589/16 Crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN). Con la creación del SINASSAN y, a partir de este, del Consejo Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASSAN), del Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Red Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, la República Dominicana pasaría a cumplir con los puntos 3.a y 3c de las segundas Directrices de 24 de marzo de 2009 (E/C.12/2008/2).

- Que la incidencia haya sido sólo parcial, excepto en los últimos años, tiene que ver, en parte, con que los propios informes del CDESC no aborden de forma directa el tema del cumplimiento por parte del estado de todos los derechos del Pacto y, en especial, del DAA.
- El CDESC no hace un seguimiento detallado y preciso sobre cada uno de los derechos del Pacto. Elabora sus informes a partir de la información que recibe del estado, pero esto lleva, en la gran mayoría de las veces, a que se deje por el camino a una parte importante de los derechos.
  - ▶ Así, por ejemplo, el DAA no está recogido de forma expresa en el segundo, tercero y cuarto informes.
  - ▶ Eso sí, el comité muestra su especial preocupación por el tema de la aplicación de sentencias que atentan contra los derechos del Pacto.
- ✓ En relación con esta cuestión hemos de recordar la obligación de respetar recogida en la Observación General 12 del CDESC (1999) la cual implica que los estados “no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso efectivo al DAA.
- ✓ Tal y como señala la FAO, “no hay nada en la naturaleza del derecho a la alimentación que lo haga ser no justiciable” (2009: 66).
- ✓ Todo esto vendría a manifestar una especial preocupación por parte del CDESC sobre el grado de cumplimiento por parte de los poderes públicos de la RD de los derechos humanos en su conjunto y de los económicos, culturales y sociales en particular.
- La Observación General 12 obliga a distinguir también “entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones” (17).
  - ▶ En relación con este tema debemos reconocer que algunas de las recomendaciones del comité sí que han logrado tener incidencia en las políticas públicas, como son las que ya desde el tercer informe del comité, y luego reiterada también en el cuarto, reclamaban que el país tuviera un “plan nacional” de acción para combatir la pobreza que integrara el enfoque de derechos humanos y que contara con los recursos necesarios para ello (48).
  - ▶ Entendemos que estas recomendaciones dieron fruto con la creación del SINASSAN mediante la Ley 589/16, de julio de 2016.

En relación al cumplimiento de la OG 12, teniendo en cuenta lo presentado en los informes tercero (2009) y cuarto (2015) y las correspondientes observaciones del comité, la República Dominicana:

- a. art. 14: *incumple* [1 punto de media] con su principal obligación de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del DAA”. El

comité, en sus observaciones de 2010 insta al estado a que tome medidas para reducir las desigualdades sociales” (26).y en las de 2016 insiste en que el estado, a pesar del crecimiento económico, “no ha logrado disminuir los altos niveles de pobreza y de pobreza extrema” (48).

- b. art. 20: *incumple* [0 puntos de media] con la creación de medios que faciliten el ejercicio de sus responsabilidades por parte de todos los miembros de la sociedad. En sus observaciones del año 2016 el comité expresa su preocupación de que el estado “no cuente con mecanismos adecuados para garantizar una cooperación efectiva con las organizaciones de la sociedad civil a fin de promover la plena realización de los derechos” (8).
- c. art. 21.a: *incumple* [0,5 puntos de media] con la presentación de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria, formulando políticas y los identificadores correspondientes. Es verdad que el estado ha puesto en marcha una Estrategia Nacional de Desarrollo, pero ésta se muestra claramente insuficiente para conseguir los objetivos de reducir y eliminar la pobreza, como así se destaca en las observaciones de 2010 (26).
  - i. art. 21b: *incumple* [1 puntos de media] con la presentación de los recursos disponibles -dinero, planes con partidas- para cumplir los objetivos. En sus observaciones de 2010, el comité insta al estado que proporciones datos estadísticos actualizados sobre la aplicación práctica del Pacto (7).
  - d. art. 29: *incumple* [0 puntos de media] con la exigencia de tener una ley marco para aplicar el DAA.
  - e. art. 32: *incumple* [0,5 puntos de media] con la exigencia de toda persona víctima de una violación del DAA tenga acceso a recursos judiciales, ocupándose de ello también los defensores del pueblo.
  - En sus observaciones del año 2010 al comité le preocupa que “los tribunales nacionales no invoquen las disposiciones del Pacto, pese a que los tratados internacionales están comprendidos en el ordenamiento jurídico interno”.
  - En las observaciones finales realizadas por el CDESC al tercer informe dice que le preocupa la no asignación de un Defensor del Pueblo y
  - en las observaciones al cuarto informe vuelve a mostrar su preocupación que dicha institución no cuente con la capacidad e independencia necesarias para llevar a cabo de manera efectiva su mandato de promoción y protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales y que, además, no esté acreditado que cumple con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) (art. 2, párr. 1). (párrafo 13).

- Hay que destacar de todos modos la adopción del Plan Nacional de Derechos Humanos (2015-2020).
- f. art. 33: incumple [0 puntos de media] con la exigencia de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional de los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o el reconocimiento de su aplicabilidad con el fin de mejorar la eficacia de las medidas. En sus observaciones del año 2016 el comité recomienda al estado a que “tome las medidas necesarias para promover la aplicabilidad de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial” (6).

### 8.2.6 Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Uruguay

En el *primer informe* de 13 de septiembre de 1991 (E/1990/5/Add.7) Uruguay aporta información sobre las familias pobres, el estado nutricional de los uruguayos y de las políticas y programas que se están implementando para obtener el derecho a la alimentación. El *segundo informe* de 17 de junio de 1996 (E/1990/6/Add.10) informa sobre el cumplimiento del artículo 11 del Pacto pasando revista a la situación de la pobreza y de la alimentación en la sociedad uruguaya.

- En cuanto a la disponibilidad de agua potable el informe, a la hora de abordar el artículo 12 del Pacto, referente al derecho a la salud, señala que un 80,3% de la población total tiene acceso al agua potable.

En relación con estos informes, en sus *primeras observaciones* de 30 de mayo de 1994 (E/C.12/1994/3) el comité no señala como principal motivo de preocupación el derecho a la alimentación,

- no obstante, el comité muestra preocupación por el nivel de vida de las personas que viven en las zonas rurales, sobre todo las cercanas a las fronteras con los países vecinos,
- y desearía recibir información complementaria sobre su pleno acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (10) y
- estima que no ha recibido indicaciones suficientes sobre el acceso a la salud, el agua potable, a los cuidados y la educación de los grupos minoritarios (12).
- Le insta también a considerar la posibilidad de ratificar el Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Y en las *segundas observaciones* de 22 de diciembre de 1997 (E/C.12/1/Add.18) el comité felicita a Uruguay por ratificar el Protocolo de San Salvador y le informa que le sigue preocupando que a pesar de los esfuerzos del gobierno un alto porcentaje de la población siga viviendo por debajo del nivel de pobreza, en particular la minoría negra. En los informes *tercero y cuarto* de 22

de julio de 2009 (E/C.12/URY/3-4) Uruguay reconoce que la crisis económica de finales de la década de los noventa, con su expresión más aguda en el año 2002, deterioró las condiciones de vida de “una parte importante de la población uruguaya”.

- De ahí que en el informe se señale en primer lugar, en cuanto al derecho a una mejora continuada de las condiciones de existencia, las medidas que se adoptaron para los grupos más desfavorecidos, como el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES), con el fin de garantizar las necesidades básicas de los habitantes que estuvieran en situación de indigencia y construir rutas de salida de esa situación.
- Posteriormente la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS) puso en marcha el Plan de Equidad dando asistencia alimentaria a 171.396 personas en situación de riesgo social y 36.822 en riesgo nutricional.
- A la hora de hablar del DAA informa que el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) es el responsable de dirigir las políticas en materia alimentaria y nutricional y que trabaja en coordinación con los centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia (CAIF).
- Luego ofrece una serie de informaciones extensas sobre medidas específicas relacionadas con el DAA como el sistema nacional de comedores, los programas de alimentación, el plan alimentario a la tarjeta de equidad, disponibilidad de alimentos asequibles, difusión de conocimientos de nutrición, medidas de seguridad alimentaria.
- En 2008 Uruguay crea la Comisión Interinstitucional para la Seguridad Alimentaria con el objetivo de unificar la legislación y hacer una ley nueva y de crear un organismo rector en la temática de seguridad alimentaria.
- Y también aprueba la creación, con la Ley 18.446 de 24 de diciembre de 2008, de la Institución Nacional de derechos Humanos, como órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo.
- Con ello, da un paso más para atender las observaciones del Comité y las recomendaciones contenidas en la Directriz 18, que refiere a Institucionales de derechos humanos.
- En cuanto al derecho al agua, hay que destacar que en el año 2004, como consecuencia de una importante movilización impulsada por la sociedad civil, se logró consagrar en la Constitución de la República el agua como un “recurso esencial para la vida” y
  - ▶ como dos derechos fundamentales, el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, cuyo servicio público será prestado exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

En las *observaciones a los tercer y cuarto informes* de 1 de diciembre de 2010 (E/C.12/URY/CO/3.4) al comité le preocupa que la situación del Pacto no está claramente definida en el ordenamiento jurídico interno y

- le insta a que “dé eficacia jurídica a las disposiciones del Pacto en su ordenamiento jurídico interno mediante su incorporación”.
- Esta incorporación del Pacto, recuerda el comité, “es un medio importante para asegurar su justiciabilidad”.
- También muestra su preocupación por la falta de datos sobre la aplicación del Pacto, detallados y desglosados
- y en cuanto a la pobreza observa con inquietud que pese a la adopción de medidas como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007) y el Plan Equidad (2008), el porcentaje de la población que viven en la pobreza sigue siendo alto.
- Ante esto el comité exhorta al estado:
  - ▶ a aumentar la integración de los derechos económicos, sociales y culturales en su Plan de Equidad, teniendo en cuenta la declaración del Comité sobre la pobreza y el Pacto, aprobada el 4 de mayo de 2001 (E/2002/22-E/C.12/2001/17, anexo VII);
  - ▶ e incrementar la labor para reducir la pobreza (19).

Y por último, en el *quinto informe* de 14 de enero de 2016 (E/C.12/URY/5), Uruguay informa que a partir del año 2010 ha habido una reducción de la pobreza en un 11,5% de las personas y un 7,8% de los hogares,

- informa que cuenta con una Red de Asistencia e Integración Social y de programas como Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo, que buscan ayudar a familias que están en extrema vulnerabilidad, especialmente a niños de 0 a 6 años, mujeres y población afrodescendientes.
- En este informe, el estado reconoce por primera vez de forma explícita a la “alimentación adecuada como un derecho humano universal” (párrafo 173)<sup>127</sup>
- E informa que desde unas determinados organismos -UDELAR, INDA, MSP- se está trabajando en el fortalecimiento de las actividades de información, comunicación y educación alimentaria nutricional.
- En cuanto al derecho al agua, además de recordar de que ya es un derecho fundamental, la Ley 18610 “Política Nacional de Aguas” determina

---

<sup>127</sup> Lo fundamenta en la ratificación de tratados internacionales y regionales y en el plano nacional en la Constitución de la República (art. 72, Cap.III) donde, si bien, no hay un capítulo explícito sobre el tema, se reconoce la Declaración Universal de Derechos, y en diversas leyes y artículos que hacen referencia al mismo y que presenta en un anexo al informe.

que “todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento.

- ▶ El Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de tales derechos” (art. 2).
- ▶ De todos modos, a pesar de este importante avance desde el punto de vista legal, aún queda un 6% de la población total del país, compuesto por población más vulnerable socioeconómicamente, que no tiene acceso al agua potable en cantidad, calidad y a un precio razonable.

En respuesta a este informe en las últimas observaciones de 20 de julio de 2017 (E/C.12/URY/CO/5) el comité se congratula de que Uruguay haya ratificado en 2013 el Protocolo Facultativo del PIDESC (3),

- Y que aprobara la Ley 19140, sobre la protección de la salud de la población infantil y adolescente a través de la promoción de hábitos alimenticios saludables (5.c).
- Pero le sigue preocupando la justiciabilidad del Pacto, a pesar de reconocer que en el estado parte los derechos contenidos en el Pacto son de aplicabilidad directa.
- Además, le preocupa que determinadas imprecisiones del marco normativo relativas a procesos de interés público dificulten la exigibilidad de esos derechos en el ámbito judicial.
- Al respecto, el comité recomienda que el estado tome las medidas necesarias para garantizar la aplicabilidad directa de todos los derechos del Pacto y le insta a prestar atención a la Observación General 9 (1998) del comité sobre la aplicación interna del Pacto (8).
- ▶ En cuanto a lo relacionado con el artículo 11 del Pacto,
  - ✓ y en concreto respecto a la pobreza, le sigue preocupando que ésta afecte de manera “desproporcionada a la niñez y a la población afrodescendiente, así como a las personas que viven en zonas rurales (34),
  - ✓ le preocupa también la falta de datos estadísticos actualizados sobre la lactancia materna en niños menores de seis meses y los altos índices de obesidad entre la población
  - ✓ y la falta de medidas integrales y efectivas que aborden este problema.
- Por ello, le recomienda al estado que diseñe una estrategia nacional integral del derecho a una alimentación adecuada, así como programas que promuevan dietas más saludables y
- le remite a la Observación General 12 (1999) sobre el DAA y a las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del DAA en el contexto de la seguridad alimentaria mundial aprobadas por la FAO (40-41).

De la lectura en conjunto de los informes estatales y de las observaciones del comité podemos afirmar, en primer lugar, que éstas últimas han sido tenidas en cuenta por parte del estado uruguayo. Uruguay, ya desde su primer informe, abordó los temas relacionados con el derecho a la alimentación del artículo 11 del Pacto.

- Esto ha llevado también a que el comité tuviera que prestar más atención también a estas cuestiones, determinando ello a su vez un interesante intercambio de palabras sobre datos, políticas y observaciones entre el estado y el comité.
- Así, si en el primer informe (1994) el comité recomendaba a Uruguay a ratificar el Protocolo de El Salvador.
  - ▶ en el segundo informe (1997) se congratula de que ya lo hubiera hecho.
  - ▶ si en el tercer informe (2010) el comité le solicita que estudie la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto, en el informe de 2017 acoge con satisfacción la ratificación por Uruguay el 5 de febrero de 2013.
- En esta dialéctica, además, si tenemos en cuenta que en las segundas observaciones el comité muestra su preocupación por los porcentajes de las personas que viven en la pobreza, en el tercer informe (2009) Uruguay le contesta con las medidas que ha adoptado para hacer frente a esta inaceptable situación social y
  - ▶ como a través del PANES ha intentado garantizar las necesidades básicas de las personas que viven en la indigencia y
  - ▶ que el INDA dirige las políticas en materia alimentaria y nutricional y que para ello trabaja en coordinación con los centros de Atención Integral a la Infancia y a la Familia.
- Y si en el tercer informe (2010) el comité la instaba a poner en funcionamiento un instituto de derecho humanos, de acuerdo con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París),
- siete años después, en el cuarto informe (2017) recogía como un aspecto positivo que Uruguay hubiera creado el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en funciones desde 2012.
- Asimismo, en este último informe el comité destaca como algo positivo que Uruguay haya adoptado también, desde noviembre de 2016, el Sistema de Monitoreo y Recomendaciones y el establecimiento de la Red Interinstitucional para la Elaboración de Informes y seguimiento de la implementación de recomendaciones y observaciones en materia de derechos humanos.
- Por otro lado, si en las terceras observaciones de 2010 a los informes tercero y cuarto del estado el comité manifiesta su preocupación por la

eficacia jurídica de los derechos del Pacto en el ordenamiento jurídico interno en el siguiente informe,

- el quinto de 2016, el estado contesta a esta observación reconociendo por primera vez y de forma expresa que el derecho a la alimentación adecuada es un derecho humano universal, además de recordar también que el derecho al agua es un derecho fundamental regulado incluso por la Ley 18610 Política Nacional de Aguas.
- Y en cuanto a la preocupación del comité sobre el alto porcentaje aún de pobreza existente en el país, en el quinto informe periódico, Uruguay intenta contrarrestar esta preocupación manifestando que ha habido una reducción de la pobreza y que cuenta con una Red de Asistencia e Integración Social y de un conjunto de programas para combatirla.
- En este sentido, podemos decir que las observaciones, en una medida importante, han tenido recepción en las políticas llevadas a cabo por Uruguay.
- Sin embargo, hay que decir también que donde menos efecto han tenido, según las observaciones recogidas en el último informe del comité de ese mismo año 2017, es en el tema de la justiciabilidad del Pacto.
  - ▶ En este punto, el comité sigue manifestando su preocupación, a pesar de reconocer que en Uruguay los derechos del Pacto son de aplicabilidad directa.
  - ▶ Y además recomienda a Uruguay, abundando aún más en el tema de la justiciabilidad de los derechos, que debería tratar “a los beneficiarios de los programas públicos como titulares de derechos a los que pueden acogerse”.
  - ▶ Ello facilitaría, según el CDESC, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (61).
- Este problema con la justiciabilidad, en concreto del DAA, se puede deber a que como hemos observado en Uruguay la cuestión de la alimentación ha sido atendida tempranamente, pero no como derecho en sí mismo, sino como condición necesaria para la realización del derecho a la salud.
- Por lo tanto, desde esta perspectiva, el Ministerio de Salud Pública es el que ha predominado en la ejecución de políticas articulando con otras instituciones.
  - ▶ Prueba de ello es que el Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, que está desde el 2015 a estudio del Parlamento, se encuentra en la órbita de la Comisión de Salud Pública.
  - ▶ Y también a mayor abundamiento en esta cuestión hemos de tener en cuenta que es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca el que se ha

ocupado de la mayor parte de los aspectos relacionados con la producción agropecuaria y de pesca, así como de la inocuidad de los alimentos.

- ✓ Por lo general, las instituciones tradicionales no responden a enfoques integrales como correspondería hacerlo con el DAA.
- ✓ Hay una vieja institucionalidad que precede a las nuevas visiones y procesos emergentes (Observatorio Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015).
- En otro orden de cuestiones, el comité también sigue manifestando preocupación por la pobreza existente entre los niños, la población afrodescendiente y las personas que viven en zonas rurales.
- ▶ Ante ello insta al estado uruguayo a diseñar una estrategia nacional integral del DAA, algo que ya le demandaba en sus terceras observaciones de 2010 cuando le recomendaba que integrara los derechos del PIDESC en el Plan de Equidad vigente en aquel momento, teniendo en cuenta también la declaración del Comité sobre la pobreza y el Pacto de 2001.

Por todo ello, podemos concluir que, si bien Uruguay ha tenido presente en un grado relevante las observaciones del PIDESC, en algunas cuestiones específicas, como en relación a la justiciabilidad y a la aplicación interna de los derechos del Pacto, no lo ha sido tanto y ha optado por no seguir esas observaciones o bien por dilatar en el tiempo su cumplimiento.

- Al respecto, no podemos dejar de recordar que la Observación General 12 obliga a distinguir “entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones” (17).

En relación al cumplimiento de la OG 12, teniendo en cuenta lo presentado en los informes tercero y cuarto (2009) y quinto (2016) y las correspondientes observaciones del comité, Uruguay:

- a. art. 14: *cumple satisfactoriamente* [2 puntos de media] con su principal obligación de “adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del DAA”. Implementa programas como el PANES, crea el DINACIS con el objetivo de institucionalizar planes de lucha contra la indigencia y la exclusión social, promulga la Ley 19140 sobre alimentación saludable en los centros educativos.
- b. art. 20: *cumple satisfactoriamente* [2 puntos de media] con la creación de medios que faciliten el ejercicio de sus responsabilidades por parte de todos los miembros de la sociedad. En el informe de 2009 se destaca que el enfoque, en relación a la actuación del PANES, el enfoque para la atención alimentaria se basa en la participación social, integralidad, cooperación estado-sociedad civil, Programa de apoyo a instituciones públicas y privadas, y en el informe de 2016 se habla de la asociación de nutricionistas.

- c. art. 21.a: *cumple satisfactoriamente* [2 puntos de media] con la presentación de una estrategia nacional para garantizar la seguridad alimentaria, formulando políticas y los identificadores correspondientes. En el tercer y cuarto informe de 2009 se destaca el papel del PANES, del DINACIS y del INDA. Desde el año 2012 se implementa el programa Uruguay Crece Contigo para promover la salud y tratar la salud nutricional de las familias con niños menores de 4 años de edad.
- d. art. 21b: *incumple* [0,5 puntos de media] con la presentación de los recursos disponibles -dinero, planes con partidas- para cumplir los objetivos. En el informe del año 2009 se presentan varios programas pero de forma genérica, sin las correspondientes partidas presupuestarias. Y en el último informe no se presentan datos y sólo se dice, en un anexo, que “el abordaje de la nutrición en Uruguay se basa en varios programas”.
- e. art. 29: *incumple* [0 puntos de media] con la exigencia de tener una ley marco para aplicar el DAA. f) art. 32: *cumple a medias* [1 puntos de media] con la exigencia de toda persona víctima de una violación del DAA tenga acceso a recursos judiciales, ocupándose de ello también los defensores del pueblo. Crea el Consejo Directivo de la INDDHH y la Defensoría del Pueblo (2012) y ratifica el PIDESC en el año 2013.
- f. art. 33: *incumple* [0 puntos de media] con la exigencia de incorporar en el ordenamiento jurídico nacional de los instrumentos internacionales que reconocen el DAA o el reconocimiento de su aplicabilidad con el fin de mejorar la eficacia de las medidas.

## 8.3 Conclusiones

Del análisis de los informes de cada uno de los 6 estados y de las observaciones que el CDESC realizó de estos informes en relación con el derecho a la alimentación extraemos las siguientes conclusiones.

La **primera** es que el grado de incidencia de las observaciones que el CDESC ha elaborado a partir de los informes presentados por los seis estados que hemos tratado en esta investigación sobre las políticas públicas de cada uno de ellos *ha sido muy dispar* en relación con el derecho a la alimentación.

- Con muy poca o escasa influencia en Chile,
- con algo más de repercusión en El Salvador, Colombia y República Dominicana y
- bastante más en Costa Rica y Uruguay.

Asimismo, si tenemos en cuenta el grado de cumplimiento de estos estados respecto a algunas de las obligaciones establecidas por el CDESC en la Observación General 12 encontramos que *ninguno de ellos alcanza el aprobado*:

- el que más exigencias cumple es Uruguay, con una media un 1,07 sobre 2 puntos,
- seguido de El Salvador con una media de 0,93,
- Colombia con 0'90,
- Chile con 0'79,
- Costa Rica con 0'71 y
- República Dominicana, el que menos, con una media muy baja de 0'42 sobre 2 puntos.

La incidencia de las observaciones del CDESC se produce especialmente en relación a las políticas públicas, programas y medidas que los estados implementan para combatir la pobreza, la malnutrición y las desigualdades sociales.

- En los últimos años estas políticas se han concentrado en políticas de seguridad alimentaria y nutricional, como, por ejemplo, es el caso de Colombia desde 2010 y de la República Dominicana desde julio de 2016.

Una *segunda* conclusión es la *escasa influencia* del CDESC para conseguir que el DAA sea reconocido por los estados como un derecho fundamental o subjetivo en sus respectivas legislaciones.

- Solo en los últimos años ha comenzado a producirse un cambio de tendencia al respecto.
- ▶ La República Dominicana, por ejemplo, ha reconocido a la alimentación y nutrición como un derecho fundamental del ser humano, jurídicamente obligatorio (Ley 589/16, que crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional).
- En otro orden, el derecho al agua ha sido reconocido como un derecho fundamental en Costa Rica, gracias al pronunciamiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia,
- y en Uruguay, en este caso como consecuencia de la movilización ciudadana que en 2004 promovió y ganó un referéndum para que el agua sea reconocida como un “recurso esencial para la vida”.
- Esta escasa influencia es constatable también en el incumplimiento por estos 6 estados de los artículos 32 y 33 de la OG 12, tal y como se puede ver más arriba en la tabla 1.

A nuestro parecer, esta escasa influencia que hemos detectado del CDESC en relación a conseguir que los estados reconozcan el DAA como un derecho fundamental, independiente, por ejemplo, del derecho a la salud, tiene que ver con la poca atención que el mismo comité ha prestado al DAA en sus respectivos informes.

- En efecto, llama la atención que en un número importante de los informes dirigidos a los estados el DAA no aparece tratado de forma específica, con un espacio propio y autónomo, esto es, como un derecho diferenciado de los demás.
- Esto sucede en los cinco informes sobre Colombia (sólo en el último hay una referencia al derecho al agua),
  - ▶ en los tres sobre Costa Rica,
  - ▶ en los dos primeros sobre Chile (sólo en el último viene recogido como derecho específico),
  - ▶ en los dos primeros y cuarto y último sobre El Salvador (en el tercero sólo hay unas referencias indirectas),
  - ▶ en los cuatro sobre República Dominicana, sólo en el primero el comité solicita información al estado sobre este derecho y
  - ▶ en los cuatro informes emitidos sobre Uruguay, sólo en el último el comité dedica un apartado específico a la obesidad.
- Esto no quiere decir que el CDESC no trate y no se refiera en sus informes a la pobreza, desigualdades, malnutrición, e indigencia existente en las poblaciones de estos países.
  - ▶ Todo lo contrario, en casi todos los informes, excepto en los primeros correspondientes a los años noventa del siglo pasado, el comité denuncia y manifiesta su preocupación por los altos índices de pobreza y extrema pobreza que, en distintos períodos de su historia, en las tres últimas décadas, se han alcanzado en cada uno de los países que integran esta investigación.
- Mas, entendemos que la falta de referencias específicas y explícitas al DAA en sus informes priva al comité de un instrumento de presión relevante a todos aquellos que, ya sea desde la sociedad civil o desde las propias instituciones, intentan conseguir el reconocimiento del DAA como un derecho humano fundamental de toda persona.

Una **tercera conclusión**, y que está muy relacionada con la anterior, es que los estados no aportan información sobre la aplicación directa de los derechos del Pacto por parte de la jurisdicción, y cuando lo hacen es sólo para informar sobre cambios en los tribunales superiores.

- De todos modos, esto no es algo a lo que el CDESC haya prestado una especial atención desde sus primeras observaciones,
- sino que solo en los últimos informes, desde 2012, es cuando el mismo comité comienza a mostrar preocupación por este tema, tal y como podemos constatar en las observaciones que hace sobre los informes de Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay.

Una *cuarta* conclusión es que el CDESC ha aceptado desde el inicio de sus actividades hasta los últimos años, en los que ha comenzado a ver un cambio de perspectiva, el enfoque asistencial de los estados estos respecto al derecho a la alimentación.

- Los estados han tratado, y lo siguen haciendo en la actualidad, el derecho a la alimentación como un tema de política asistencial, social e incluso sanitaria,
- como sucede en países como Uruguay y Costa Rica donde los responsables últimos de las políticas sobre el DDA son los Ministerios de Salud.
- Mas, el CDESC debería ir más allá de este enfoque asistencial y ser el primer abanderado en reivindicar ante los estados el derecho a la alimentación como una obligación que todo estado debe garantizar ya que es un derecho fundamental de toda persona.
- Esta perspectiva comienza a estar más presente en algunas de sus últimas observaciones: en la emitida sobre Uruguay (2017) y en la de Costa Rica (2016).
- ▶ En estas observaciones el CDESC introduce el discurso de los derechos al exigir que los beneficiarios de los programas públicos sean tratados por los estados “como titulares de derechos” a los que puedan acogerse.

Otra conclusión –*la quinta*– es que el comité no es muy exigente con los estados a la hora de la elaboración por parte de estos de sus informes.

- Es verdad que todos siguen una estructura básica, en muchos casos, haciendo un recorrido por los derechos del Pacto, pero presentan la información sobre cada uno de estos derechos de forma muy dispar y no siguen un mismo criterio para ello:
  - ▶ a veces con datos, a veces de forma extensa pero otras no,
  - ▶ a veces se aluden a las observaciones anteriores pero la mayoría de veces no se hace,
  - ▶ incluso siguiendo criterios totalmente distintos a los seguidos en el informe anterior.
  - ▶ No hay más que ver lo distintos que son los informes presentados por un mismo estado, tanto en extensión como una cualidad de los contenidos que se presentan en ellos.
  - ▶ Esta disparidad a la hora de elaborar y presentar los informes entendemos que le resta eficacia y eficiencia al trabajo del comité.
- En este sentido, el comité debería establecer unos modelos de informes, donde establezca claramente los datos e informaciones que se consideran indispensables y que siempre deberían constar en los informes estatales.

- La elaboración de una especie de plantilla previa, donde estuvieran, por ejemplo, recogidos todos los derechos del PIDESC y todas las recomendaciones realizadas previamente, ayudaría y obligaría a que los estados tuvieran que presentar mejor los datos de que disponen y del grado de cumplimiento respecto a cada uno de ellos.
- Esto permitiría preguntar a los estados sobre qué han hecho o han dejado de hacer en relación con cada derecho.
- Si se hiciera esto la radiografía de lo que hacen los estados, especialmente todo aquello que atañe a sus iniciativas legislativas y políticas públicas, quedaría mucho más clara.
- ▶ Esta cuestión es más importante de lo que parece ya que ello obligaría también al comité a responder en función también de esas pautas, obligándole también a éste a seguir un procedimiento y respondiendo punto por punto a unas determinadas cuestiones.
- Una parte importante de las respuestas del CDESC se elabora únicamente a partir de lo que dicen los informes presentados por los estados.
- ▶ Mas, las observaciones del CDESC, según nuestro parecer, deben responder a todo aquello que dicen los informes, pero no sólo sino también planteando, cuestionando o exigiendo todo aquello que en relación al conjunto de los derechos del Pacto no está en esos informes.
- ▶ El CDESC debería elaborar sus observaciones siguiendo sus propias pautas preestablecidas y no en función de lo que dicen los informes de los estados.
- Esto nos lleva a decir también que viene a ser algo incongruente que el comité exija que los estados cumplan con unas directrices a la hora de presentar sus informes y que el mismo comité no sea consecuente con ellas o, al menos, no las tenga en cuenta, aunque sea en parte.
- ▶ En una parte relevante de las observaciones son prácticamente nulas las referencias a los derechos a la alimentación y al agua.
- ▶ Esto es aún más reprochable desde que, además, en las directrices de 1991 (E/C.12/1991/1) se afirma que “corresponde a cada Estado Parte una 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 (...) prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto”.
- ✓ Sin embargo, el comité en muchos de sus informes no realiza ninguna observación sobre los incumplimientos por parte de los estados.

Todo esto nos lleva a plantear también -como *sexta* conclusión- la necesidad de que el seguimiento de las observaciones elaboradas por el comité no esté sólo en las manos del propio estado, incluso aunque sean a través de instituciones autónomas creadas por él con tal fin.

- Al contrario, entendemos que, en aras de conseguir un mayor cumplimiento de las observaciones del comité y, en consecuencia, de los derechos del Pacto, el seguimiento de aquéllas debería ser realizado también por comités o agrupaciones de personas independientes y expertas en derechos humanos, como observatorios, institutos académicos, grupos de expertos agrupados bajo distintas entidades cívicas, etc.
- En los informes EPU el CDH acoge los informes que presentan organizaciones de la sociedad civil y personas expertas al grupo de trabajo que debe evaluar los informes que presentan los países.

En este sentido, lo que aquí planteamos es algo parecido a lo que ya realiza la CDH con los EPU, pero con la diferencia fundamental que para nosotros esta supervisión y valoración sobre las políticas públicas de cada país se debe hacer de forma permanente, haciendo un seguimiento del día a día de la administración gubernamental, y no cada cierto tiempo y de forma puntual para presentar un informe.

- Es verdad también que este seguimiento más constante ya lo hacen las organizaciones de la sociedad civil y desde la propia opinión pública, pero consideramos que esto, hoy por hoy, es bastante insuficiente.
- La supervisión y la evaluación de las políticas públicas requiere una vinculación más permanente y articulada, desde y en la sociedad civil, con las instituciones de gobierno.
- La articulación de esto que llamamos un “cuarto poder”, ejercitado por comités cívicos y grupos de expertos articulados con las instituciones de gobierno y representativas, permitiría también que las organizaciones internacionales establezcan también algún tipo de vínculo o comunicación con estos comités cívicos que aquí proponemos<sup>128</sup>.
- Esto permitiría, por un lado, que el CDESC disponga de una fuente de información permanente y directa en el terreno acerca del cumplimiento de sus observaciones y, por otro, disponer de una nueva voz que haga de contrapeso a la del estado, tanto en el interior de este como en el exterior.
- El cumplimiento con los derechos del Pacto aumentaría con la creación de organizaciones de contrademocracia, un “cuarto poder” supervisor y evaluador, integrado por comités cívicos y grupos de expertos, en cada uno de los estados parte para hacer el seguimiento de las observaciones

---

128 Sobre la necesidad de un “cuarto poder” véase Héctor Silveira (Silveira 2017).

y recomendaciones del CDESC y del CDH por parte de los poderes públicos y privados.

Dicho esto –*séptima* conclusión– valoraríamos positivamente el trabajo de supervisión y de rendición de cuentas que el CDESC y el CDH han puesto en marcha, por mandato de las Naciones Unidas, sobre el cumplimiento de los derechos humanos y, en este caso, de los derechos del PIDESC.

- Las observaciones y recomendaciones del CDESC y del CDH forman parte de la construcción de una cultura jurídica que busca hacer entender a los estados que tienen deberes y obligaciones ineludibles que deben cumplir y satisfacer y, es más, que no deben dejar de cumplir porque con ello estarían quebrando su misma razón de ser.
- La interacción y la comunicación que se establece entre los estados y el CDESC y el CDH es preciso para ir construyendo esta nueva cultura donde los estados deben entender que
  - ▶ además de ser los creadores de las leyes y, en consecuencia, del reconocimiento o no de los derechos a sus propios ciudadanos,
  - ▶ también están obligados a cumplir con las obligaciones que la comunidad internacional les impone a través de los tratados y convenios asumidos por los mismos estados.

Los estados deben entender que desde el momento en que asumen y ratifican un convenio ya dejan de ser dueños y señores absolutos de las legislaciones y políticas públicas de su país,

- incluso la posición del poder jurisdiccional cambia, para convertirse en poderes subordinados a los derechos humanos y a los derechos reconocidos específicamente en esos tratados y convenciones.

Los estados no son más que un instrumento del que se han dotado los ciudadanos para garantizar y proteger el bien común, sus derechos fundamentales y conseguir satisfacer sus necesidades básicas, tanto personales como colectivas. Ante este deber, los estados deben explicar y justificar sus políticas de gobierno y, en especial, por qué tantos de sus ciudadanos, en algunos casos centenares de miles o millones de ellos, aún no tienen cubiertas sus necesidades básicas y viven en la pobreza y la marginalidad. Por ello, deben rendir cuentas ante instituciones como el CDESC y el CDH, creados precisamente por las Naciones Unidas en aras del cumplimiento y el respeto de los derechos humanos por parte de cualquier institución u organización pública o privada.

## 8.4 Bibliografía

- CDESC. «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 15 El derecho al agua (artículos 11 y 12 DESC).» *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 2002. [http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/ObsGral\\_151.pdf](http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/ObsGral_151.pdf).
- . «Directives concernant les rapports spécifiques que les états parties doivent soumettre conformément aux articles 16 et 17 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. 24 de marzo de 2008 (E/C.12/2008/2).» *Comité de Derechos económicos, sociales y culturales*. 2008. <https://undocs.org/fr/E/C.12/2008/2>.
- . «Directriz de 17 de junio de 1991 (E/C.12/1991/1) .» *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1991. [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN12](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN12).
- . «Informe sobre los períodos de sesiones 20 y 21. Consejo económico y social - documentos oficiales, 2000 - suplemento 2.» *Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - New York y Ginebra, 2000*. 1999. file:///C:/Users/User/Downloads/G0041212.pdf.
- . «Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.» *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 2001. [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf).
- . «Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada.» *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - 20º período de sesiones - Ginebra*. 1999.
- De Schutter, Olivier. «El derecho a la alimentación (informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación).» *Naciones Unidas*. 7 de agosto de 2013. [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20131025\\_rtf\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20131025_rtf_es.pdf).
- . «El potencial transformador del derecho a la alimentación. Informe final de al finalizar su mandato como relator especial.» 2014. <https://derechoalimentacion.org/noticias/el-potencial-transformador-del-derecho-la-alimentacion>.
- Elver, Hilal. «El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir (Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación).» *Consejo de Derechos Humanos 28º período de sesiones*. 2015. file:///D:/Asesor%3%ADAs/05%20Libros/Mar%C3%ADa%20Teresa%20Carre%C3%B1o%207/Hilal%20Elver%20informe.pdf.
- ONU. «Aplicación del pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Segundos informes periódicos presentados por los Estados partes. E/19 84/7/Add.21/Rev.1. .» *Naciones Unidas - Consejo Económico y Social*. 1986. file:///C:/Users/User/Downloads/N8605762.pdf.
- . «Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concluding observations on the sixth periodic report of Colombia.» *United Nations - Economic and Social Council - E/C.12/COL/CO/6*. 2017. <https://undocs.org/en/E/C.12/COL/CO/6>.
- . «Committee on Economic, Social and Cultural Rights Consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.» *Naciones Unidas - Consejo Económico y Social*. 2015. <https://undocs.org/en/E/C.12/COL/6>.
- . «Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos.» *Organización de las Naciones Unidas - Consejo de Derechos Humanos Novena sesión, 18 de junio de 2007*. 2007. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Resolutions.aspx>.
- . «El derecho al agua y al saneamiento, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010 Resolución 64/292.» *Organización de las Naciones Unidas*. 2010. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S).
- . «Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.» *Naciones Unidas - Consejo Económico y Social*. 2010. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8761.pdf>.
- . «Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.» *Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - E/C.12/1/Add.52*. 2000. <http://doestore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuWzVCXkRUT2pEFOZi2eiY>

15XnsnFSV81igjvaYBA4Uy4OXoJ6c8KkEbH9BSfCpx6VwSBbWbCIHsIsDU8X%2BljBKfXyAVcS11s63hWaappcKr7.

- «Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the international covenant on economic, social and cultural rights. Note by the Secretary-General.» *United Nations, Economic and Social Council*. 2009. <https://undocs.org/en/E/C.12/2008/2>.
- «Informe sobre los períodos de sesiones 10 y 11. Suplemento N° 3. E/1995/22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.» *Naciones Unidas - Consejo económico y social documentos oficiales*. 1995. <file:///C:/Users/User/Downloads/G9515455.pdf>.
- «Informes presentados de conformidad con la resolución 1988 (Ix) del Consejo por los estados partes en el pacto sobre los derechos reconocidos en los artículos 6 a 9 E/1978/8/Add.17.» *Naciones Unidas - Consejo Económico y Social*. 1978. <file:///C:/Users/User/Downloads/N7810742.pdf>.
- «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la .» *Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI)*. 16 de diciembre de 1966. [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf).
- «Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Organização das Nações Unidas.» *Organización de las Naciones Unidas*. 1966. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) (último acceso: 03 de set. de 2017).
- «Report of the fifth session – supplement 3. E/C.12/1990/8.» *Naciones Unidas - Consejo Económico y Social*. 1990. <https://undocs.org/en/E/C.12/1990/8>.
- «Terceros informes periódicos presentados por los Estados partes de acuerdo con los artículos 16 y 17 del pacto.» *Naciones Unidas- Consejo Económico y Social E/1994/104/Add.2*. 1994. <file:///C:/Users/User/Downloads/G9418134.pdf>.

Silveira, Héctor. «Más allá de la gobernanza democrática. El cuarto poder y la protección de lo común.» *Crítica penal y poder*, 13, 2017: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/20390>.

## 9. Justiciabilidad del derecho a la alimentación desde las acciones de las mujeres cabeza de familia, frente a las políticas públicas en el Departamento de Caldas<sup>129</sup>

**María Teresa Carreño<sup>130</sup>**

**Valentina González<sup>131</sup>**

**Sandra Londoño Montoya<sup>132</sup>**

**Camilo González C.<sup>133</sup>**

**Estudiantes programa de derecho<sup>134</sup>**

### 9.1 Introducción

El derecho a la alimentación va íntimamente ligado con derechos fundamentales como la salud y la vida, establecido así, no solo en los tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en donde se hace mención especial al derecho a la alimentación)<sup>135</sup>, sino también en la normatividad colombiana, principalmente en la constitución Política donde se comienza a involucrar dentro de su normativa la protección del mismo.

Lo anterior, implica que los Gobiernos deban trabajar por mejorar la actuación colectiva en clave de la protección del derecho a la alimentación, propiciando mecanismos y programas de participación activa de los diferentes actores de la sociedad, por lo tanto, el Estado cumple una función muy importante, desde la expedición de políticas públicas claras que den lineamientos que aporten a la superación de la vulneración de este derecho, como la articulación con la sociedad en general para garantizar que la población, especialmente las mujeres con jefatura de hogar y los niños, tengan las condiciones necesarias para su desarrollo adecuado y óptimo, y que estas metas se operacionalicen a través de políticas

---

129 Esta propuesta nace de los resultados obtenidos con el proyecto presentado a la Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, y la invitación a participar en una de las mesas técnicas (Sistema de información seguimiento y vigilancia para la SAN), para la creación de la política en seguridad alimentaria y nutricional (SAN), en el Departamento de Caldas.

130 Docente titular Universidad de Manizales, investigadora Senior reconocida en Colciencias.

131 Docente investigadora de la Universidad de Manizales.

132 Docente investigadora de la Universidad de Manizales.

133 Docente tiempo completo Universidad FUNLAM Medellín.

134 Asistentes de investigación.

135 Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948. Artículo 25(1): “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...”.

públicas, proyectos y programas encaminados a salvaguardar el derecho a la alimentación.

*La economía política de la causación y la prevención de las hambrunas implica a instituciones y organizaciones, pero depende, además, de las percepciones y las interpretaciones que acompañan al ejercicio del poder y de la autoridad. Depende especialmente de lo alejados que estén los gobernantes de los gobernados. Incluso cuando la causa inmediata de una hambruna no tiene que ver con eso, la distancia social o política entre los gobernantes y los gobernados puede contribuir extraordinariamente a que no se prevenga la hambruna”* pag 211

Por lo anterior, es prioridad que el Estado Colombiano a través de los entes gubernamentales acoja las evidencias que existen sobre la superación de la hambruna, que genere espacios y estrategias de inversión en esta población y que se pongan en marcha planes para aumentar la cobertura y la calidad en el acceso y disposición de los alimentos.

## **9.2 Enfoque conceptuales y metodológicos que sustentan las políticas públicas, sobre seguridad alimentaria en mujeres cabeza de familia del Departamento de caldas**

### **9.2.1 Enfoque conceptual de las Políticas Públicas**

Existen múltiples definiciones frente a las políticas públicas, cada una de ellas destaca distintos aspectos o elementos que la componen, una primera aproximación al concepto de política pública es aquella que la define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Yves y Thoenig, 1992, p. 89). Seguidamente los mismos autores señalan que una política “se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos” (1992, p. 89), reconociendo así que la política pública puede cristalizarse en normas (de distinto nivel), pero que también abarca aquellas prácticas (informales) que las ponen en funcionamiento. Una definición alternativa es la que nos brinda Dye (1995) en su ya clásica obra *Understanding Public Policy*, según el autor, “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995, p. 2).

Consecuentemente se va ampliando el campo o contexto de aplicación del concepto, percibiendo la política como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982, p. 112). Esta definición por un lado, reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política

pública al plantear que la política es una “respuesta” a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos. Se asume por tanto que la política pública supone una demanda, y que detrás de esa demanda existen actores e intereses potencialmente en conflicto. Por otro, pone en el centro de la definición al Estado –no solo al gobierno– en tanto conjunto de instituciones públicas que ponen en ejecución a través de un conjunto de acciones esas decisiones, desplazando el interés desde el momento decisional al momento de implementación de la política pública. Una última aproximación es aquella que trata de articular los aspectos presentes en las definiciones anteriores, definiendo a la política pública como: “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009, p. 14). Esta última definición nos expone que las acciones políticas son un proceso complejo que se forman al momento de identificar una problemática o preocupación social que se torna políticamente relevante y que exige una responsabilidad por parte del gobierno, ya que debe estar centrado en acciones estatales que vayan dirigidas al mantenimiento, transformación o modificación de esa realidad, para así dar respuesta a esas necesidades identificadas por los diferentes actores.

La política pública, entendida como proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, está encaminada a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en un ambiente determinado (Velásquez, 2009). Conocer qué condiciones de viabilidad son necesarias para la incidencia en Política Pública, para ello hay que tener claro que los oferentes de política pública son los gobiernos quienes, al tener el poder del Estado, tienen la responsabilidad de plantear soluciones estratégicas para los problemas sociales más urgentes en sus territorios. El estudio de las políticas públicas, por lo tanto, tiene que ver con preguntas como: “¿qué hacen (o qué no hacen) los gobiernos? **¿Por qué lo hacen? ¿Qué diferencias ello implica? ¿Quiénes ganan? ¿Qué ganan? y ¿Por qué ganan?**” (Dye, 1984; Lasswell, 1936). **En este sentido son condiciones de viabilidad para la incidencia en Política Pública:**

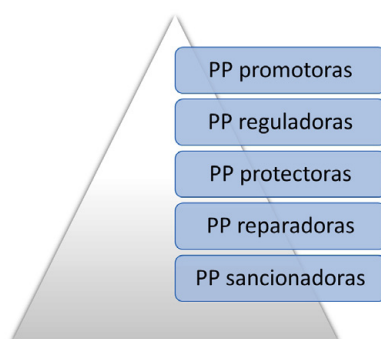
- Que el proceso de formulación, implementación y evaluación de la Política sea abierto a la participación de la sociedad civil que hace parte del proceso.
- Que el proceso de Política Pública cuente con un escenario de diálogo permanente, sea una mesa de trabajo, un comité permanente o un foro temporal, que permita dar garantías de participación.

- Que las líneas estratégicas de la Política Pública que se vayan a proponer y a trabajar sean ofertadas desde un planteamiento de pluralidad, lo cual permita la integración de distintas instituciones, planes, programas y proyectos.

A continuación se mostrará cómo se define la política pública de seguridad alimentaria, la cual conlleva a los países a adquirir un mayor compromiso político, con programas, sistemas de información y esquemas de gobernanza inclusiva, que garanticen que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad (Conpes, 2008).

Según Torres, J. y Santander, J. (2013) las políticas públicas pueden calificarse según la intencionalidad predominante, en las siguientes categorías no excluyentes entre sí:

**Figura 9-1. Tipos de intencionalidad de las Políticas Pública**



Fuente: elaboración propia

**Las políticas promotoras** se aplican a aquellas directrices que promueven un tipo específico de actuación considerado conveniente para resolver problemas de interés público. Ejemplo: la promoción de la lactancia materna, del buen trato en la escuela, de la separación de basuras en la fuente, de las buenas prácticas, de las veedurías sociales, o algún tipo particular de consumo (medicamentos, actividad física; las **políticas protectoras de bienes considerados de interés público** protegen a un sector de la sociedad frente a una amenaza previamente detectada; ejemplo: protección de grupos en condiciones de riesgo, protección de los derechos a la salud, la vida, la honra, la libertad y la propiedad, protección de la industria nacional, protección del consumidor, protección de los bienes patrimoniales, de las reservas naturales, y de los bienes públicos en general, materiales o inmateriales.

Las **políticas reguladoras de intereses en conflicto** enfrentan conflictos donde hay intereses divergentes pero presumiblemente legítimos frente a un asunto

de interés público; ejemplo: Políticas de precios, de fijación de impuestos, de propiedad intelectual, de reordenamiento urbano. En este caso la política debe ajustarse a principios de justicia y equidad; las **políticas reparadoras de un daño** pretenden revertir los efectos de un daño considerado de interés público: por ejemplo: Inclusión social de desplazados y refugiados, indemnizaciones por perjuicios y reparación de víctimas. La gestión de estas políticas puede demandar estrategias complementarias: desarrollo de una normatividad que legitime la reparación; previsión de mecanismos administrativos de gestión de recursos para el resarcimiento y la re-socialización de los afectados, y la definición de instancias de control; las **políticas sancionadoras** son las que pretenden desestimular un tipo de comportamiento o práctica contraria a los intereses públicos y corregir el desequilibrio producido por la vulneración de la norma; ejemplo: políticas anti-corrupción, control de la conducción bajo los efectos del licor, o medidas contra la violencia doméstica. La sanción puede considerarse un acto necesario pero no deseado, en el sentido de que se le aplica para asegurar la norma cuando no se ha logrado evitar la infracción por otros medios”. (Martín, 2013, pp. 228- 229).

## 9.2.2 Enfoques metodológico de las políticas públicas

En la búsqueda de diferentes autores que hacen referencia teórica frente a las políticas públicas y el paso a paso del proceso de ejecución de estas; encontramos la propuesta de Lasswell (1956) que identificaba originalmente siete etapas: a) inteligencia: refiere a la importancia de la información y el conocimiento para la generación de modelos causales que permitan la planificación y la predicción; b) promoción: se vincula a la generación de alternativas de políticas; c) prescripción: se centra en el proceso de promulgación de las reglas; d) invocación: refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior; e) aplicación: se aboca al análisis del proceso de implementación de las reglas o decisiones; f) terminación: refiere al final de la política, una vez concluido el proceso de implementación, y g) evaluación: se centra en el estudio de las consecuencias o efectos que la política genera, y que sirven para retroalimentar el proceso.

Posteriormente Jones en el año 1970 expone que es posible identificar cinco etapas en el proceso de las políticas: 1) la identificación del problema que reclama la atención del gobierno o sobre el que el gobierno desea/pretende intervenir; 2) la formulación de la política, que abarca la construcción de alternativas de políticas y la selección de un curso de acción; 3) la legitimación de la política o curso de acción elegido, esto comprende la argumentación, evidencias, símbolos y fundamentos que están detrás de la política pública elegida; 4) la aplicación, que refiere al proceso de administración o gestión de la política y que supone la conversión de los insumos puestos a disposición en productos o resultados consistentes con las metas establecidas en el estatuto de la política pública; y 5) la evaluación, que supone la medición de los resultados o consecuencias que la política produce sobre el contexto, los comportamientos de los actores, sus per-

cepciones y, en especial, sobre el problema atendido. Según este autor, cada una de estas etapas del proceso se vincula con distintas actividades funcionales, que son categorizadas de forma diferente desde el punto de vista del gobierno, y que están asociadas con distintos productos (*outputs*) (Jones, 1970, p. 14).

**Figura 9-2. Etapas del proceso de las PP**



Como mencionamos en los párrafos anteriores son varios los autores que han dedicado parte de su vida a desarrollar diferentes teorías que abarquen una explicación holística del concepto de política pública y su proceso de ejecución.

En este proyecto vamos a tomar como referente el modelo propuesto por Aguilar Villanueva (1996), quien amplía las clasificaciones anteriormente propuestas. Según estos autores, el proceso de la política pública comprende siete etapas.

*“Es preciso formular aquí una importante advertencia. En efecto, pensar la política pública como un proceso que comprende varias etapas solo constituye un dispositivo analítico; razón por la cual esta conceptualización no debe conducir a pensar las etapas como eventos sucesivos, ordenados cronológicamente y realmente separables puesto que en la práctica tienden a superponerse unas a otras”* (Martín, 2013, p. 90).

**El problema:** Para poder definir un problema es preciso disponer de información que permita reconocer los componentes relevantes del problema, cuáles de ellos son nocivos o percibidos como nocivos, cuáles de esos componentes son tratables gubernamentalmente y cuáles son los costos económicos que la atención de ese problema genera. Además, es necesario disponer de teorías o modelos explicativos que permitan comprender las causas del problema y, al mismo tiempo, definir cuáles de esas causas son tratables y cuáles no, según consideraciones económicas, organizacionales y conductuales/morales. Asimismo es preciso com-

prender los efectos en tiempo y espacio que el problema puede generar, y evaluar para quién constituye un problema, las razones por las que lo han impulsado y cuáles son los costos políticos que ese problema genera.

Aun así la tarea de definir un problema es doblemente complicada. Por un lado, ello se debe a que los problemas públicos son problemas de gran complejidad que impiden un ataque integral al problema y, por tanto, su solución definitiva. Ante esta situación la única alternativa disponible consiste en desagregar los grandes y complejos problemas públicos en pequeños problemas que puedan ser abordados por el gobierno con los recursos que dispone. “Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos ‘no hay solución sino resolución’. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática” (Aguilar y Villanueva, 1996, p. 56).

Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas no existen por sí mismos sino que son hechos o cuestiones las que pueden o no ser definidas como problemas.

Por tanto, cuando se habla de problema no solo hay que tomar en consideración la situación factual (la realidad) sino también el conjunto de creencias, valores y expectativas individuales, grupales o sociales, puesto que son éstas últimas las que terminan por transformar algunos hechos en problemas. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Cobb y Elder, 1971).

Los problemas públicos, al ser construcciones sociales y no realidades objetivas, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contratación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetivos) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad.

Los problemas presentan además una dimensión temporal. Como bien señaló Downs (1972) los problemas atraviesan por un período de maduración, lo que implica que pueden ser objeto de atención y debate por parte de ciertos actores sin por ello convertirse en políticamente significativos. Cuestiones sin impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos, o no vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficientes, pueden pasar largos períodos sin transformarse en problemas que merezcan la atención por parte del gobierno (Martín, 2013, pp. 92-93).

**Formación de la agenda:** Lo importante aquí es detectar cuál es el código que permite calificar a un problema como público, diferenciando de ese modo los problemas públicos de los privados. Este código está constituido, en primer lugar, por la cultura y los valores de una sociedad. Sin embargo, esos códigos no son suficientes para explicar por qué ciertos problemas adquieren el carácter de públicos mientras otros no. En efecto, además existen actores (intelectuales) que

promueven la calificación de esos problemas como públicos, movilizando para ello todos los apoyos necesarios” (Martín, 2013, p. 94).

Es importante resaltar que existen múltiples problemas públicos interpretados por los actores sociales que no necesariamente se incorporan a la agenda de gobierno y si son incorporados no siempre son de atención prioritaria.

**Construcción de opciones de política:** En términos generales, esta etapa se corresponde con la identificación de distintos cursos de acción y con la construcción de escenarios prospectivos que indiquen los horizontes de factibilidad y las consecuencias probables de cada una de las opciones identificadas para la resolución de los problemas. Esta es la etapa del analista de políticas, en tanto generador de un conocimiento que se pone al servicio de la toma de decisión.

Desde una óptica absolutamente racional, la tarea en esta fase consiste en identificar todas aquellas alternativas –las diferentes políticas y medios disponibles– que permiten resolver efectiva y definitivamente el problema, considerando los riesgos y/o beneficios que acompañan a cada una de ellas. (Martín, 2013, p. 98).

**La toma de la decisión:** desde una perspectiva racional se busca que los entes encargados de tomar la decisión dispongan de preferencias claras y ordenadas, objetivos precisos, información actualizada y objetiva (confiable) y una teoría o modelo causal válido. Es por esto que “es libresco suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas y tornadizas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión” (Aguilar Villanueva, 1996, p. 48).

**La implementación de la política:** Esta ha sido una de las etapas tal vez menos estudiadas puesto que desde sus comienzos y hasta inicios de los años 70 la investigación en el campo de las ciencias de políticas estuvo centrada en la decisión y las etapas que la preparan (antecedentes).

La corriente dominante en aquellos años sostenía que para lograr un buen resultado solo era necesario mejorar la calidad analítica e informativa de la decisión (esto es, los modelos causales implícitos en ellas). Este énfasis en lo decisional se basaba en la clásica dicotomía entre política y administración, donde la política era el espacio de la decisión mientras que la administración era el espacio de la aplicación. Detrás de esta dicotomía existían dos importantes supuestos. El primero suponía una administración pública profesional y subordinada al poder político (Weber, 1992), y el segundo la existencia de una sociedad pasiva sin capacidad para obstaculizar o impedir la implementación de una política pública.

Sin embargo, a partir de inicios de los años 70 comienza a aparecer un mayor interés en lo posdecisional. Ello se debió a que comenzó a percibirse que los fracasos de las políticas públicas residían en muchas ocasiones en la etapa de aplicación o implementación y no en la decisión (Martín, 2013, p. 102).

**La evaluación:** llevando ese hilo conductor con las etapas anteriores es de igual o mayor importancia el proceso de evaluación después de haber puesto en marcha la política pública, lo que nos conlleva a definir la evaluación como una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. La búsqueda de técnicas y metodologías dirigidas a introducir mejor fundamentación a las argumentaciones en torno a las políticas públicas y a la valoración de sus resultados y efectos se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones centrales del análisis de políticas. Sus contribuciones se refieren a diversos planos:

*Fundamentación sistemática de juicios sobre la política y su gestión: estima de manera rigurosa y a través de evidencias el logro de las metas, requiere la identificación y medición de productos y resultados y posibilita la medición de la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Identifica problemas de diseño de las políticas y de los procesos de implementación. ii) Transparencia y control social: a través de estas contribuciones, reafirma lo “público” como la esfera de interés común, abre la posibilidad del debatir implicancias y consecuencias de ideas alternativa y es expresión de la subordinación de la acción del estado a la sociedad en su carácter de mandatario y de gestor del bien común. iii) Perfeccionamiento constante: como esfuerzo sistemático brinda elementos para la revisión de las políticas y para encarar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública. iv) Aprendizaje y generación de conocimiento: la evaluación permite incorporar las lecciones de la experiencia, pone a prueba las hipótesis que sostienen las políticas, ayuda a comprender mejor los problemas y contribuye a alcanzar una mayor apreciación del potencial de medios e instrumentos y de la viabilidad de estrategias y cursos de acción” (Martín, 2013, p. 112).*

Finalmente lograr la incidencia en política pública significa poder afectar en su formulación, la priorización de los problemas y la indicación de las líneas de trabajo; en su implementación, la integración de iniciativas de trabajo, proyectos y programas institucionales que le aportan a la solución de los problemas; y en su evaluación poder hacer un control a los resultados obtenidos con la inversión, los esfuerzos institucionales y el resultado de los programas.

## 9.3 Enfoque conceptual de la Política pública en Seguridad Alimentaria

### 9.3.1 Contexto global

El problema de seguridad alimentaria, es considerado como un compromiso de estado, el cual está enmarcado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, donde según el artículo 25 la Alimentación es un Derecho de todos los seres humanos. De manera que fue en el año 1992, cuando en la Conferencia Internacional de Nutrición celebrada en Roma se reconoció las causas principales del hambre y la malnutrición en el mundo eran la pobreza, la desigualdad social, la ignorancia, entre otros, haciendo énfasis en que «El hambre y la malnutrición son inaceptables en un mundo que posee a la vez los conocimientos y los recursos necesarios para acabar con esta catástrofe humana». Por consecuencia de ello se aprobó una Declaración Mundial, la cual reconoció el derecho de cada persona a acceder a una alimentación nutricionalmente balanceada. Allí mismo se aprobó la realización de Planes de Acción para la Nutrición, lo que comprometió a 159 países a elaborar Planes Nacionales de Alimentación y Nutrición.

Fue así como en la Cumbre Mundial de Alimentación realizada en el 2002, se confirmaron los compromisos para eliminar el hambre y se convocó a la formación de una alianza internacional para acelerar los esfuerzos para alcanzar ese objetivo. De igual manera la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, ejecutó en el año 2000 una alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza estableciendo una serie de objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales fueron el resultado de un acuerdo entre todos los países del mundo, que buscan combatir la pobreza extrema. Acciones como la 57a Asamblea Mundial de la Salud de 2004 la cual aprobó la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, y la Conferencia regional sobre inocuidad de los alimentos en Asia y el Pacífico de 2004, organizada por la FAO y la OMS, buscaban resolver necesidades de los países y mejorar las políticas en seguridad alimentaria. Además de estas hay muchas más estrategias que buscan solucionar el problema de inseguridad alimentaria en el mundo, es así como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también ha apoyado iniciativas para lograr que esas metas se adapten a las circunstancias concretas de cada país y sean objeto de vigilancia.

Para el año 2006 en la Cumbre Mundial sobre Alimentación se adoptó una nueva definición a nivel global de lo que significa la seguridad alimentaria, que es actualmente la más aceptada, reconociendo un enfoque multidisciplinario, se acordó que seguridad alimentaria existe “cuando todas las personas tienen acceso en todo momento, ya sea físico, social, y económico, a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa” (FAO, 2013). A lo anterior se debe resaltar que para que se produzca una reducción drástica del hambre en el mundo, los

compromisos tienen que concretarse en la aplicación de políticas y programas y en la movilización de recursos suficientes (FAO, 2015).

Vivero y Ramírez (2009) afirman sobre este aspecto que:

*“Las políticas de Estado contra el hambre han de contar con el respaldo de los gobiernos, los congresos, los partidos de la oposición, los medios de comunicación, la academia, las iglesias, la sociedad civil organizada y el sector privado. Además se requiere la existencia de liderazgos aglutinadores y de una inversión del presupuesto público adecuada a la magnitud de la desnutrición, predecible y bien focalizada”.*

Si bien casi todos los países han establecido programas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), persisten algunos problemas. El primero, es la amplitud de objetivos de los SAN que lleva a agendas dispersas que tratan de resolver todos los problemas vinculados a la pobreza, el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria como tal. El segundo, es la baja capacidad para la implementación de los programas. Ello se relaciona tanto con la efectividad de las medidas de política, la disponibilidad de recursos económicos y la capacidad operativa, especialmente en cuanto a la coordinación institucional. El tercero, es que los programas de SAN suelen dar mayor atención a las áreas urbanas. Por lo tanto su cobertura en el medio rural es baja. Y el cuarto, es la creencia de que esta es una tarea de la cooperación internacional. Por lo tanto, los aportes de los gobiernos son muy limitados en comparación con las asignaciones para otros rubros del gasto público (Pomareda, 2011).

Partiendo de esta problemática, el Parlamento Latinoamericano -PARLATINO- ha asumido un compromiso clave en la integración de la SAN en la agenda pública de América Latina y el Caribe. A través de procesos de discusión y consulta que llevaron a la aprobación de la Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria en 2012, y la Ley Marco de Alimentación Escolar en 2013 (FAO, 2014).

### **9.3.2 Contexto nacional**

Siguiendo los lineamientos internacionales y para dar cumplimiento a las acciones propuestas por la FAO, Colombia cuenta con una serie de instituciones y programas, que desde diferentes sectores respaldan este proceso. El país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estableció el CONPES Social 91 del 14 de junio de 2005 “Metas y Estrategias de Colombia para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, el cual fue modificado por el CONPES 140 de 2011, incluyendo nuevos indicadores y metas.

Las acciones concretas del Estado incluyen principalmente la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005, aprobado mediante el documento Conpes 2847 de 1996, su objetivo fue contribuir al me-

joramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 incluyó programas y proyectos a realizarse desde los distintos sectores, enfocados a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional. Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reconoció la importancia de formular una política de seguridad alimentaria y nutricional como una de las estrategias para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales; el fortalecimiento del capital humano, de las condiciones regionales de desarrollo y paz, de la institucionalidad del Estado y la reducción de la pobreza (Conpes 113, 2008).

Se legalizó entonces la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN, aprobada por el documento CONPES 113 del 31 de marzo de 2008, definiendo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional como:

“La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (Conpes, 2008)

Un año después nace la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN, máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (creada como instancia de concertación, armonización y seguimiento de la Política, DECRETO 2055 DE 2009), creada para el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad y coordinación de las entidades rectoras de la política (Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación).

Se crean también el Plan Nacional y los planes territoriales de SAN -PN-SAN -PTSAN, que tienen como objeto proteger a la población del hambre y alimentación inadecuada, asegurar el acceso a los alimentos y coordinar intervenciones intersectoriales. Dichos planes se orientan a promover la articulación entre el nivel nacional, departamental y municipal y apoyar el proceso de sensibilización y construcción colectiva requerido para posicionar la Seguridad Alimentaria y Nutricional SAN en la agenda operativa de todos los actores privados y públicos, involucrados con la temática en los niveles territoriales (ICBF, 2008).

Y más recientemente se creó el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), un sistema integrado de instituciones, actores, políticas, procesos, tecnologías, recursos y responsables de la SAN que integra, produce y facilita el análisis de información y gestión de conocimiento para fundamentar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la SAN y su política (Arango-Bautista, Mujica-Duarte y Escobar-Díaz, 2016).

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional colombiana (PSAN) está dirigida a toda la población y demanda de la ejecución de acciones que aporten a la disminución de las desigualdades sociales y económicas que están relacionadas a la inseguridad alimentaria y nutricional, especialmente en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, sus objetivos específicos definen las estrategias y las líneas de acción para lograr el cumplimiento de las 16 metas propuestas en esta política. Además se proyecta lograr sus objetivos a través de las actividades establecidas en el PSAN 2012-2019. (Arango-Bautista, et al, 2016).

### 9.3.3 Contexto local

En Caldas en el año 2004 se inició la formación de la Red Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual se ha fortalecido con los aportes de sus integrantes, profesionales, representantes de las Instituciones tanto del ámbito público como privado, el producto inicial de esta red en el marco de un proceso de formación, fueron los 27 Planes Municipales SAN recogidos en un documento técnico denominado Plan Departamental de Caldas 2008 – 2017, el cual se implementó parcialmente en los territorios.

El objetivo del plan SAN de Caldas es la garantía de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para la población Caldense, especialmente aquella con mayor vulnerabilidad, como madres gestantes, lactantes, primera infancia y desplazados (DTS, 2007). Para lograrlo, pretende desarrollar la gestión participativa, generando compromisos empresariales y comunitarios. La política de SAN tendrá vigencia de 2016 a 2027, que corresponde a tres periodos de gobierno municipal. Durante este lapso, el alcalde, su gabinete y el Concejo Municipal orientarán sus discusiones, decisiones y actuaciones en lo relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional teniendo como premisa el cumplimiento del objetivo general, los objetivos específicos y los principios orientadores de la presente política (Fundación Fesco, et al, 2016).

Por consiguiente en el año 2009 se creó en Caldas un Observatorio de Seguridad Alimentaria, impulsado por la Dirección Territorial de Salud de Caldas, la Gobernación del Departamento, instituciones privadas, la UN y demás universidades, para medir, investigar, documentar y analizar información sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Igualmente el observatorio trabaja en alianza con la academia, para que esta pueda monitorear, hacer seguimiento, evaluación y, sobre todo, una vigilancia y una auditoria importantes de la política, “la posibilidad de abrir un escenario de investigación que ayude a generar información de buena calidad que permita mejorar la toma de decisiones en el tema de seguridad alimentaria y nutricional en la región” (Chávez, 2009). Además, desde el año 2014, se generó el proyecto departamental denominado “En la ruta de la Seguridad alimentaria y Nutricional Caldas con Bienestar” el cual trabajó con cinco

municipios, aproximadamente 101.496 personas y la base para la formulación de la Política Departamental para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Caldas 2015-2021.

Según un informe realizado por el ICBF El departamento de Caldas ha llevado un proceso de construcción del PDSAN articulado y concertado intersectorialmente, en cuyo proceso se incluyó la formación del recurso humano para fortalecer su capacidad de gestión. Se evidencia voluntad política en el departamento, lo cual se considera una garantía para la implementación y ejecución del PDSAN (ICBF, 2008).

La Secretaria de Agricultura de Caldas, aseguró que en el municipio aún se encuentran retos por afrontar en relación con las barreras para la comercialización de productos agropecuarios, evidenciándose dificultades de los pequeños productores para participar en la distribución y venta de sus productos. Tampoco se dispone de información actualizada sobre el patrón de consumo de los manizaleños, lo que es indispensable para establecer el equilibrio de la oferta en relación con la demanda de alimentos. Es de vital importancia articular las acciones de la PSAN con las políticas vigentes de Desarrollo Rural, para alcanzar los logros en seguridad alimentaria y nutricional del municipio y a su vez, contribuir al mejoramiento de los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales (fundación Fesco, et al, 2016).

El Plan de Desarrollo de Caldas 2016-2019 Caldas territorio de oportunidades, contempla desde los diferentes sectores aspectos que tienen directa relación con la consecución de la seguridad alimentaria y además dentro del sector de inclusión social define un programa específico para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional del Departamento. Así mismo plantea el desarrollo de un programa para el desarrollo rural (Gobernación de Caldas, 2016).

## **9.4 Enfoque metodológico de la Política pública en Seguridad Alimentaria**

### **9.4.1 Contexto global**

En el año 2013, la FAO tomando en cuenta su rol como organismo intergubernamental perteneciente al Sistema de Naciones Unidas– ha desarrollado un primer instrumento para medir el concepto de “compromiso político” utilizando el enfoque de cuadros de mando integral, denominado “Perfil de Capacidades para la Seguridad Alimentaria y Nutricional” (PCSAN). La gran diferencia entre esta metodología y los instrumentos desarrollados a nivel internacional por Organizaciones No Gubernamentales y de Cooperación radica en su objetivo: más que clasificar a los países, esta metodología busca fomentar la construcción de diálogos en cada país para la identificación de las áreas de apoyo técnico en el ámbito del compromiso y las capacidades institucionales respecto a la SAN (FAO, 2014, p.53).

### 9.4.2 Contexto nacional

La PSAN en Colombia prioriza sus acciones hacia los siguientes grupos de población más vulnerables: desplazados por la violencia, afectados por los desastres naturales, grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos); los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesinos de más bajos recursos.

El PNSAN se formuló para el periodo 2012- 2019, tiempo en que se debe articular con la programación y presupuesto de los diferentes planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales. El plan prevé un total de 57 acciones concretas en la oferta programática de seis entidades (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS).

El 13 de marzo de 2013 el Gobierno Nacional lanzó el OSAN, primero de su género en América Latina, el cual se configura como una herramienta esencial para fortalecer la PSAN. La metodología con la que trabaja el observatorio está conformada por cinco componentes misionales: gestión y coordinación, análisis e investigación, seguimiento y evaluación, sistemas de información y comunicaciones.

Los actores que participan en el proceso de gestión de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que tienen la mayor capacidad de influir para el logro de los objetivos y que sus intereses son muy fuertes con respecto a la política, son: Gobierno, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Son los actores que poseen mayor disponibilidad de recursos económicos, humanos, infraestructura, capacidad técnica y cobertura para la implementación de la Política Pública de SAN

Según la FAO (2014) los resultados del análisis del proceso de la Política de SAN por cada elemento de la cadena de valor se presentan a continuación:

- Recursos. Al realizar el análisis documental, no se encontró información respecto a la planeación de los recursos, humanos financieros y físicos específicos para el desarrollo de la política de SAN; ya que las actividades contempladas en el plan de acción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012- 2019, corresponden a la oferta programática de cada actor responsable de ejecutar la política.
- Actividades. El plan de acción contenido en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012- 2019 presenta a cada institución con su respectivo objetivo de acuerdo al eje de la política que se está abordando y sus acciones concretas.

- Metas. Las metas formuladas en la Política de SAN y en el Plan Nacional de SAN 2012-2019 son medibles y alcanzables. En el proceso de implementación, no se puede evidenciar el cumplimiento de todas las metas, ya que el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional presentan los indicadores y las metas de acuerdo a cada eje estratégico y las fuentes de información no están actualizadas.
- Población objetivo. En el proceso de implementación de la Política de SAN, las personas o entidades que reciben los servicios responden al perfil de destinatarios de la política, de acuerdo a la oferta institucional, cada entidad selecciona a los destinatarios para la inclusión en los diferentes programas y proyectos que estén liderando (FAO y Fedesarrollo, 2010).
- Monitoreo.

Igualmente se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades a través del OSAN, entre los avances más importantes en la implementación de la Política de SAN están: (MinSalud y FAO, 2016):

- Después de 23 años Colombia cuenta de nuevo con un valioso instrumento que es la Hoja de Balance de Alimentos colombiana-HBA que fue publicada en el año 2014. Se actualizaron las Guías Alimentarias para la población colombiana mayor de dos años.
- Fortalecimiento institucional en el tema SAN entre las entidades de los niveles nacional y territorial y la finalización de la construcción del Anexo Étnico del PNSAN 2012-2019.

Un desafío de la Política Nacional de SAN es fortalecer de manera explícita las capacidades de los actores responsables del desarrollo científico y tecnológico con el fin de lograr una definición de prioridades de investigación en los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, y establecer las bases del conocimiento en torno a la situación nacional, regional y local de la SAN (OSAN, et al; 2014). Se requiere que los gobiernos locales jueguen un rol articulador de la cohesión territorial, la cohesión económica y la cohesión social (Fundación DEMUCA, 2011)–, uno de los mayores desafíos a la fecha lo constituye la existencia y funcionalidad de los mecanismos y estrategias para la operacionalización de las políticas de seguridad alimentaria, ya que en ellas se señala la importancia de la creación, activación y fortalecimiento de espacios de coordinación establecidos en los marcos legales, políticos e institucionales.

Otra metodología utilizada son los Sistemas de Monitoreo Evaluativo por Resultados (SIMER) son una herramienta necesaria para la gestión de las políticas públicas articuladas territorialmente, sin el cual dichas políticas carecen de un mecanismo para retroalimentar su implementación desde abajo hacia arriba; gestionar con calidad y eficiencia sus procesos; fortalecer la articulación y participación de los diferentes sectores y evaluar el logro de sus resultados, especialmente

a nivel de efectos e impactos sobre los destinatarios (Moscoso y Stvens, 2014). Según la OCDE se denominan Sistemas de M&E por Resultados (SIMER), el “conjunto de actores y procedimientos para el análisis sistemático de las variables y procesos claves en un período de tiempo y espacio, determinando los cambios como resultado de la aplicación de una estrategia/intervención para el logro de objetivos propuestos”.

En América Latina y El Caribe puede afirmarse que no hay un camino único para los países en términos de lo que debería ser un buen sistema de M&E. Algunos ponen énfasis en un sistema de indicadores de desempeño, mientras que otros se concentran en llevar a cabo evaluaciones (revisiones de programas o evaluaciones rigurosas sobre su impacto) (Moscoso y Stvens, 2014, p. 110).

### 9.4.3 Contexto local

Según Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CI-SAN (2014), la metodología que se utiliza al contemplar la formulación e implementación de un plan de política pública en un municipio es:

- Promover la participación: Genere espacios de construcción de política pública. Determine diagnósticos. Construya Árbol de Problemas, elabore fichas o utilice cualquier otra metodología de formulación.
- Construir la oferta programática con las diferentes entidades, identificando líneas de base y proyectando metas cumplibles en el mediano y largo plazo.
- Ajustar el plan de ser posible a los cinco ejes de la Política Nacional: Disponibilidad, Acceso, Consumo, Aprovechamiento biológico, Calidad e inocuidad.
- Determinar objetivos, y principios orientadores.
- Genere estrategias programáticas que hagan posible la implementación y ejecución de su plan.

Es importante resaltar, que el proceso de implementación de la política pública en seguridad alimentaria en el Departamento de Caldas se encuentra desarrollado hasta la fase de legitimación y aplicación, que involucran el desarrollo de programas encaminados a mejorar los niveles de nutrición, proteger los consumidores, reducir los factores de riesgo en salud alimentaria, entre otros, por tal razón, se hace necesario el diseño y ejecución de actividades tendientes a realizar monitoreo y evaluación a los planes, programas y proyectos enmarcados en esta política departamental.

Igualmente es relevante gestionar el proceso en territorio, consolidando la participación institucional, es decir se debe promover la consolidación de la institucionalidad del gobierno local en materia de SAN. Hay que identificar los actores institucionales públicos y Privados relacionados con la SAN, ya que el carác-

ter vinculante de la formulación de política pública está en el Estado. Tener clara la normatividad que regula el tema: acuerdos y decretos que proyecten la SAN, los cuales casi siempre centralizan la rectoría del tema en la Secretaría de Salud o de Planeación. Identificar actores adicionales que generen alianzas estratégicas. Permitir la participación activa de la comunidad, de las organizaciones sociales y las diferentes comunidades étnicas e insistir en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas (CISAN, 2014).

Por último, es importante destacar que las políticas públicas de seguridad alimentaria en el Departamento de Caldas, se enmarcan en un enfoque de Derechos Humanos, concebida como una perspectiva para diseñar las políticas públicas orientadas al logro de mayores índices de Desarrollo Humano que buscan fomentar la participación activa tanto del Estado como de la Sociedad Civil, en este mismo sentido, Jiménez, W. (2007) menciona que el enfoque de derechos humanos presenta una mirada complementaria e integral a los enfoques tradicionales de las Políticas públicas, ya que promueve la participación de la sociedad civil y la materialización de los derechos.

## **9.5 Relacionar la incidencia de las políticas públicas del derecho a la alimentación con los procesos de justiciabilidad de las mujeres cabeza de familia de los 27 municipios del Departamento de Caldas**

Después de describir y analizar los enfoques conceptuales y metodológicos que sustentan las políticas públicas sobre seguridad en el Departamento de Caldas (teniendo en cuenta que estas se desarrollan y operacionalizan en cada uno de los 27 municipios del Departamento de Caldas), y para determinar el impacto de las mismas, se solicitó al ente gubernamental (Dirección territorial de salud de Caldas a través del observatorio social) la información en datos sobre indicadores de desnutrición por Municipio para el año 2016, (ya que para el 2017 no se ha levantado la información consolidada), lo anterior, para dar cuenta del análisis del cumplimiento y aplicación de las políticas públicas y dar cuenta del impacto de las mismas en la población objeto de la presente investigación, es decir, las mujeres con jefatura de hogar. La información que se pudo extraer de lo allegado por el observatorio social y que era pertinente para la presente investigación es la siguiente:

**INDICADORES DE  
 DESNUTRICIÓN, POR  
 MUNICIPIO, CALDAS,  
 AÑO 2016**

- NIÑOS
- GESTANTES
- BAJO PESO AL NACER

MUNICIPIO	% de niñ@s con DNT GLOBAL	% de niñ@s con DNT CRONICA	% de niñ@s con DNT AGUDA	% de gestantes con bajo peso	% de niños con BPB a termino					
AGUADAS	3,54	9	11,30	1,23	13,61	4,09	8			
ANSERMA	3,73	8	11,31	1,54	22,32	1,47	9			
ARANZAZU	4,23	5	10,66	0,96	11,81	5,56	3			
BELALCAZAR	5,31	2	19,02	1	1,58	7	14,29	5,84	2	
CHINCHINA	1,93		10,42	0,78		18,44		1,78		
FILADELFIA	4,25	4	13,16	8	1,97	5	19,32		4,44	7
LA DORADA	2,62		10,79	2,25	4	19,65		2,21		
LA MERCED	1,61		10,00	0,65		27,27	1	1,67		
MANIZALES	2,49		15,46	4	0,52		14,04		3,4	10
MANZANARES	2,95		12,41	0,84		18,54		4,76	6	
MARMATO	1,96		9,63	0,20		18,00		3,42		
MARQUETALIA	2,11		13,40	7	1,38		21,14		1,38	
MARULANDA	2,74		13,70	6	0,00		4,55		5,88	1
NEIRA	6,28	1	13,70	6	3,55	1	17,59		4,85	5
NORCASIA	0,81		7,55	1,38		26,42	2	2,78		
PACORA	4,14	6	18,15	2	0,48		22,14	10	2,13	
PALESTINA	3,16	9	13,00	9	1,25		16,82		1,12	
PENSILVANIA	1,80		8,31	0,46		18,71		3,18		
RIOSUCIO	2,57		15,64	3	1,17		16,29		2,84	
RISARALDA	5,14	3	11,50	2	2,66	2	23,91	6	0,99	
SALAMINA	2,67		9,28	1,19		22,63	8	5,26	4	
SAMANA	1,66		8,96	1,38		24,14	5	2,35		
SAN JOSE	3,13		14,20	5	1,46	10	23,76	7	0	
SUPIA	2,24		8,58	1,51	9	14,63		2,56		
VICTORIA	3,87	7	8,20	2,59	3	24,75	4	2,38		
VILLAMARIA	3,73	8	11,14	1,27		25,75	3	3,53	9	
VITERBO	2,92		5,99	1,73	16	17,20		0		
Total general	2,91		12,56	1,24		18,69		3,03		
Municipios por encima del promedio	16		10	15		14		12		

Teniendo en cuenta este consolidado y el número de población de cada uno de los Municipios, se pudo deducir que los más críticos son: Pácora, Riosucio (donde se encuentra la mayor población indígena de la región), San José, La Dorada, Villamaría, Norcasia, La Merced, Marulanda, Salamina, Samaná y Manizales.

Estas categorías se tuvieron en cuenta ya que son de gran relevancia para medir el logro de los indicadores en cuanto a seguridad alimentaria, el control prenatal, las condiciones de salud de la madre, la nutrición, la lactancia, son factores que inciden de una manera directa en rol que cumple la mujer, principalmente la mujer con jefatura de hogar, en la sociedad, como cuidadora de sus hijos y agente relacional de estos, así como lo manifiesta (Caparros 2014):

*“El hambre de los más chicos suele ser un efecto del hambre de sus madres. Las mujeres, la mitad de la población mundial, representan el 60 por ciento de los hambrientos: hay muchas culturas donde la poca comida se reparte de forma tal que los hombres reciben más que las mujeres: hambre de género. Cada día, 300 mujeres se mueren en el parto a causa de la anemia. Y mil parturientas más se mueren cada día por otras deficiencias nutricionales.*

*Por eso, cada año nacen esos 20 millones de chicos que no se han formado plenamente y empiezan su vida con un peso menor del que debieran y vivirán así, porque los cuerpos mal alimentados de sus madres no producen la leche necesaria. Es el más vicioso de los círculos: madres mal alimentadas criando hijos subdesarrollados”* (P. 33).

A continuación se presenta una descripción de los programas y proyectos ejecutados en los 27 municipios de Caldas y los objetivos establecidos en el marco del enfoque de derechos. De igual manera, el concepto de seguridad alimentaria que cada departamento ha construido y la población foco a la que se encuentran dirigidos.

El departamento de Caldas cuenta con 80.102 hogares dedicados a explotaciones agropecuarias, del 100% de su territorio el 98.5% es netamente rural, con un área de 7.403 Km<sup>2</sup> dedicados a actividades agrícolas y pecuarias que representan el 67% del total del suelo. Dentro de las cadenas productivas se realiza exportación de productos como aguacate, plátano, cacao, carne bovina, flores y follajes y café especial. El departamento de Caldas tiene una amplia zona de producción agropecuaria enfocada en monocultivos cuyo porcentaje está dedicado a actividades agrícolas y pecuarias en un 72.4% (Gobernación de Caldas, 2016).

Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Caldas es un departamento que posee 80.102 predios rurales, con una extensión de 740.548.59 hectáreas. La subregión del magdalena caldense posee el 27,85% de la superficie, pero solo el 14,32% de los predios, en contraste la subregión centro sur que posee el 23,24% de los predios y el 19,55% de la superficie o situación similar se aprecia en el bajo occidente que posee el 12,18% de los predios y el 7,76% de la superficie.

De acuerdo a cifras DANE (2005), el 17.7% de la población del Departamento de Caldas tiene Necesidades Básicas Insatisfechas, frente al 27.6% de NBI en el país, lo que demuestra una situación adversa, comparativamente la calidad de vida de las personas en el departamento es relativamente buena. A lo anterior la actualización del Plan de SAN de Caldas, tendrá como vigencia los años 2017-2021 y será el documento ruta para el Departamento y los municipios quienes decidirán la pertinencia o no, de la actualización de sus planes o la elaboración y ejecución de un plan operativo anual derivado del Plan SAN de Caldas, lo que permitirá el desarrollo de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento.

A continuación presentamos los planes de seguridad que están enmarcados en el “Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019”, y que tienen cada uno de los 27 municipios del departamento de caldas, los cuales están organizados en 6 subregiones:

- **Región centro sur**

La región centro sur, es la más poblada, su principal actividad económica es la agricultura, principalmente la de café (agroindustrial mente), igualmente otros productos como la papa, las frutas de clima frío (como la manzana y el feijoo), plátano, leguminosas y hortalizas.

Los municipios que la componen son: Manizales (capital del departamento), aquí hay una Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-2027, aprobada por la Secretaria de Salud Pública de Manizales, dicha política está dirigida a toda la población en general del municipio de Manizales, y su enfoque de derechos se basa principalmente en la búsqueda de soluciones que afectan el abastecimiento de los alimentos y que todas las personas tengan acceso físico, económico y social a una alimentación oportuna y permanente en cantidad y calidad. El municipio operacionaliza estas políticas públicas para la protección de las mujeres con jefatura de hogar a través de los siguientes programas:

- **Asociación Mujer Cabeza de Familia Caldas:** tiene como objeto capacitar a las mujeres para que adquieran conocimientos suficientes en diferentes artes manuales y puedan formar empresa y ser dueñas de su propio negocio.
- **Fundación 100% mujer:** tiene como objetivo principal promover el desarrollo integral de las mujeres y su entorno familiar en la ciudad de Manizales, brinda oportunidades de formación y capacitación en diferentes artes y oficios a mujeres de los sectores más populares y marginales.
- **Mujeres ahorradoras en acción:** es un proyecto que se desarrolla en todo el Departamento de Caldas y busca desdoblarse de forma integral el componente Mujeres Ahorradoras en Acción para mejorar las condiciones de generación de ingresos de mujeres en situación de vulnerabilidad social y/o desplazamiento, mediante el fortalecimiento de capacidades empresariales con enfoque de género, desarrollo de esquemas de ahorro, aseguramiento y gestión de créditos y la caracterización productiva de los negocios individuales y/o asociativos de las mujeres con la finalidad de concretar oportunidades de mercado.

Hace parte también de la región centro sur el municipio de Chinchiná, que busca ponerle fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición desde una agricultura sostenible, beneficiando de esta manera a toda la población y promoviendo el derecho al alimento, la educación y los servicios integrales de salud.

Así mismo Neira, desarrolla la seguridad alimentaria respecto a condiciones de higiene y nutrición, mediante el acuerdo N° 008 (Mayo 31 de 2016) por el cual se adopta el plan municipal de desarrollo 2016-2019 “Neira, municipio verde, incluyente y con progreso” este plan está dirigido a toda la población y se enfoca en la calidad e higiene de los productos que se brindan, para que estos estén en

óptimas condiciones y evitar enfermedades relacionadas con la ingesta de los mismos. En este Municipio se desarrolla un programa donde participan otros del Departamento de Caldas “**mujeres caficulturas de Caldas**” el cual busca fomentar el liderazgo y la equidad de género para una caficultura sostenible.

Palestina, mediante el acuerdo N°205 de 2017 por el cual se aprueba el plan de desarrollo municipal 2017-2019, “Trabajando por Palestina” donde se trabaja articuladamente con el concejo municipal para brindarle a las familias de las zonas rurales del municipio un proyecto que busca incentivar a las familias de la zona para que con recursos del estado, puedan implementar huertas caseras y posteriormente puedan comercializar su producción en un mercado especial para ellos.

En términos generales este proyecto es un apoyo a la parte agrícola del municipio, un espacio dentro de todo el plan de desarrollo que lo que hace es generar con acompañamiento a las familias en actividades que son rutinarias a las mismas.

Municipio de Villamaría que mediante el acuerdo N° 006 de 2016, se trabaja con niños de bajo peso al nacer y madres gestantes, pequeños y medianos productores, es un proyecto articulado con el programa de gobierno y comunidad que busca ponerle fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Los programas que se desarrollan en este Municipio para la protección del derecho a la alimentación de las mujeres con jefatura de hogar son los siguientes:

- **Fundación mujeres madres cabeza de hogar:** tiene como objeto desarrollar, promover y fomentar proyectos y programas que contribuyan al mejoramiento económico y social de las mujeres, capacitándolas en corto tiempo como mujeres empresarias independientes.

### 9.5.1 Alto occidente

En el alto occidente de caldas está compuesta por cinco municipios, comenzando por Filadelfia, este municipio pretende erradicar la problemática alimentaria con el autoabastecimiento de alimentos (huertas caseras), por lo que trabaja con programas para garantizar el autoabastecimiento de alimentos, a nivel familiar e institucional, mejorando la seguridad alimentaria en cantidad, variedad, calidad e inocuidad de los alimentos de la población, igualmente, existen programas para reducir la mortalidad materna.

La Merced, pretende erradicar esta problemática con el fortalecimiento de cultivos como el aguacate variedad Hass y caña panelera, tomate y plátano, toda vez que este municipio se caracteriza por ser de vocación agropecuaria, generando de esta manera más empleo en la población del área rural. Marmato, es un municipio de alto occidente que mediante un enfoque de servicios integrales y oportunos para el sector salud, busca mejorar los hábitos alimenticios

de la población, cumpliendo un papel fundamental las entidades de salud y educación, estos inadecuados hábitos se ven reflejados entre otros, en el bajo peso de los niños al nacer, por ello sus principales beneficiarios son los niños y las mujeres gestantes.

Riosucio, pretende reducir a 2.6% la prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años, y a 8% la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, trabajan la seguridad alimentaria desde un enfoque de derecho de los niños y de las niñas de Riosucio. Por ello, plantean como algunas de las alternativas de solución son: el fortalecimiento de la Mesa Municipal de Soberanía y Seguridad Alimentaria, campañas pedagógicas de buen comer y potenciar programas de agroecología, mercados verdes, semillas libres de transgénicos y huertos caseros.

Y por último Supía, mediante el acuerdo No. 005 (mayo de 2016) “Construyendo futuro con la participación de todos” quiere promover y fortalecer el desarrollo rural del municipio, mediante la creación de una política, acompañada de las herramientas y mecanismos para el desarrollo agropecuario sustentable con el ambiente y la sociedad. La seguridad alimentaria en este municipio busca generar mecanismos de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar, calidad de vida y buen vivir. Conciben la salud como un derecho fundamental, enmarcado en acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, donde se involucren los determinantes sociales de la salud como condición para el buen vivir

### **9.5.2 Alto Oriente**

El alto oriente, comprende cuatro municipios, comenzando por Manzanares municipio que trabaja la seguridad alimentaria por medio del acuerdo N° de 2016, éste va dirigido a niños y niñas víctimas del conflicto armado y población en general, su objetivo es generar un ingreso alimenticio constante y proteger el derecho a una alimentación permanente y sana.

Por su parte Marquetalia, tiene el acuerdo N° 010 de 06 de junio de 2016 “Marquetalia unida, segura y productiva”, esta iniciativa se desarrolla en coordinación técnica para la formulación del plan de desarrollo y busca garantizar la promoción y prevención de la salud, conexo al derecho a la alimentación de los niños y niñas menores de 5 años y madres gestantes capacitadas en lactancia materna, las víctimas del conflicto armado y la población en general del municipio.

Pensilvania, protege los derechos a una alimentación saludable y la auto sostenibilidad en sus proyectos agrícolas, gracias al acuerdo N° 16300416 de 2016 “Renovando a Pensilvania desde el corazón” su objetivo es trabajar con las familias, mujeres en gestación, niños y niñas, población en general. Finalmente en el municipio de Marulanda, no fue posible hallar alguna política o plan de desarrollo sobre seguridad alimentaria o nutricional.

- **Bajo occidente**

Es la región más pequeña de caldas y está conformada por cinco municipios, aquí Anserma, cuenta con el acuerdo municipal N° 04 del 30 de mayo de 2016 “Anserma socialmente humana 2016-2019” dicho plan busca el fortalecimiento del desarrollo local con la participación de actores económicos y la soberanía alimentaria a familias campesinas del municipio. La administración municipal, en coordinación con la Oficina de Desarrollo Económico y Rural (UMATA) diseñará una estrategia de soberanía alimentaria en la zona rural, mediante el cultivo de huertas caseras para productos naturales de consumo humano. Además, implementará incentivos a los campesinos que cultiven productos naturales para el consumo local (comercialización, producción y distribución a través de la asistencia técnica). Esta estrategia será armonizada con los vendedores asentados en la galería y tiendas de barrio. La administración municipal da una mirada al campesinado, incentivando su desarrollo económico en aras de subsanar los índices de pobreza en estas comunidades.

A su vez el municipio de Belalcázar, con apoyo del Concejo municipal creó el acuerdo N° 02 31 de Mayo de 2016 “Administración de Gestión y Resultados” y su anexo Plan Territorial de Salud 2016–2021 “Belalcázar activa con visión de progreso 2016-2021”, el programa de atención en seguridad alimentaria tiene un enfoque diferencial basado en los derechos fundamentales vulnerados a la población del campo, va dirigido a la población vulnerable y permanentemente excluida del municipio, también a menores, mujeres gestantes, ancianos, discapacitados y familias en alto riesgo, a través de la complementación alimentaria y la educación nutricional y social.

La seguridad alimentaria es tratada como polo de desarrollo para las familias campesinas del municipio, ya que el sector agropecuario y agroindustrial de este municipio está bajo una política de aprovechamiento de las potencialidades del territorio y conservación del medio ambiente, por ello se buscará implementar modelos de producción, diversificación y transformación que sean económicamente viables, socialmente aceptables y técnicamente apropiados para la seguridad alimentaria, la generación de valor agregado y el bienestar rural del Municipio. La idea es formular políticas y planes para fomentar la seguridad alimentaria y el mercado verde, potenciar y diseñar estrategias de oferta de alimentos de acuerdo a los requerimientos de abastecimiento de la población; formular estrategias de información, educación, capacitación y comunicación del programa de seguridad alimentaria local y promocionar la participación comunitaria.

Risaralda, trabaja de la mano con el Concejo municipal y desde allí se creó el acuerdo N° 005 junio 03 de 2016, “Progreso y futuro con sentimiento social”, correspondiente al período de gobierno 2016–2019, como objetivo principal el plan busca motivar el autoconsumo de alimentos nutritivos a través del establecimiento de huertos productivos en los hogares de la zona rural y urbana con disponibilidad de huertas, y de esta manera promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional SAN como parte del desarrollo de la salud familiar y comunitaria, que mejore las

condiciones nutricionales del 70% de la población. Le apunta también a reducir la desnutrición de madres gestantes y lactantes y mejoramiento de la nutrición infantil y ampliar cobertura de programas nutricionales para los adultos mayores.

En este municipio le apuntan a garantizar que por lo menos el 70% de los habitantes del municipio tengan acceso físico y económico a alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana a través de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional fortalecida de manera interinstitucional. Se trabaja mediante convenios interadministrativos establecidos que beneficien directamente a NNA, adultos mayores, y población en condición de discapacidad en situación de vulnerabilidad.

San José, es otro municipio de esta región que según el acuerdo municipal N° 389 del 2 de junio de 2016 “Todos por un San José mejor” busca mejorar las condiciones de salud de la población San Joseña y disminuir las brechas en resultados en salud, mediante acciones y estrategias que contribuyan al bienestar y la calidad de vida, en cumplimiento de los objetivos de las políticas en salud y del plan decenal de salud. En este municipio trabajan por el mejoramiento nutricional de las nuevas generaciones a través de la promoción de la lactancia materna, y fortalecer los espacios de participación comunitaria para impulsar estilos de vida saludable. Le apunta a mejorar la calidad de vida de los habitantes de San José con un enfoque de derechos hacia la salud, la nutrición de sus habitantes, con mesas municipales de Seguridad Alimentaria

Viterbo, es un municipio que le apunta a las acciones dirigidas al fortalecimiento de la familia y atención integral de poblaciones vulnerables, ha venido acogiendo la directriz nacional para implementar programas de inversión social integral focalizados en la población víctimas del conflicto existente en el municipio. Mediante el acuerdo N° 007 del 4 junio de 2016 “Un cambio para vivir mejor” se enfocan en el componente de prevención, componente de asistencia y atención, componente de reparación integral, componente de verdad y justicia, eje transversal de participación de las víctimas, de sistemas de información, de articulación nación-territorio, de enfoque diferencial y de decretos étnicos con fuerza de ley, postconflicto y restitución de tierras.

Este municipio quiere apoyar a 150 familias con un proyecto de seguridad alimentaria, así mismo, apoya la ejecución de 21 mercados campesinos, mediante un convenio con ICA, donde el principal objetivo es reactivar el desarrollo agropecuario municipal, bajo el principio fundamental de respetar y conservar el medio ambiente; promover la diversificación de la producción con el fin de propiciar la seguridad alimenticia para toda la población y la prevención de enfermedades desde una alimentación sana e implementar el mercado veredal.

### **9.5.3 Magdalena Caldense**

Otra subregión de Caldas es el Magdalena Caldense, el cual se caracteriza por poseer una rica hidrografía por la cantidad de ríos y quebradas que posee, el más

claro ejemplo es el río Magdalena en La Dorada, este municipio tiene un programa cuyo objetivo es aplicar los lineamientos nacionales y departamentales con la política local de salud pública y beneficiar al 20% de la población en general, basados en el acuerdo N° 008 de 2016.

En esta misma región está Norcasia, municipio que analiza la problemática desde la necesidad del desarrollo sostenible de la producción, innovación y comercialización agrícola, dentro de un marco de generación de empleo, por medio del acuerdo N° 007 de 2016 el cual busca beneficiar a la población en general enfocados en el derecho a erradicar la pobreza mundial.

Samaná, adoptando también el plan de desarrollo 2016–2019, crea el acuerdo N° 09, se define como una política que propende por la autonomía alimentaria y el fortalecimiento de los programas de alimentación escolar, planteando una problemática que requiere fortalecer los programas de alimentación escolar, la producción de alimentos mediante huertas caseras y mercados campesinos y, la productividad agrícola para beneficiar a la población.

Victoria, mediante el acuerdo 012 de 2016 defiende el derecho al alimento, a la vida y la educación, plantea dentro de una dimensión social que requiere fomentar la autonomía y soberanía alimentaria, en los sectores educación y productividad, beneficiando principalmente a familias, mujeres, niños y niñas.

#### **9.5.4 Norte**

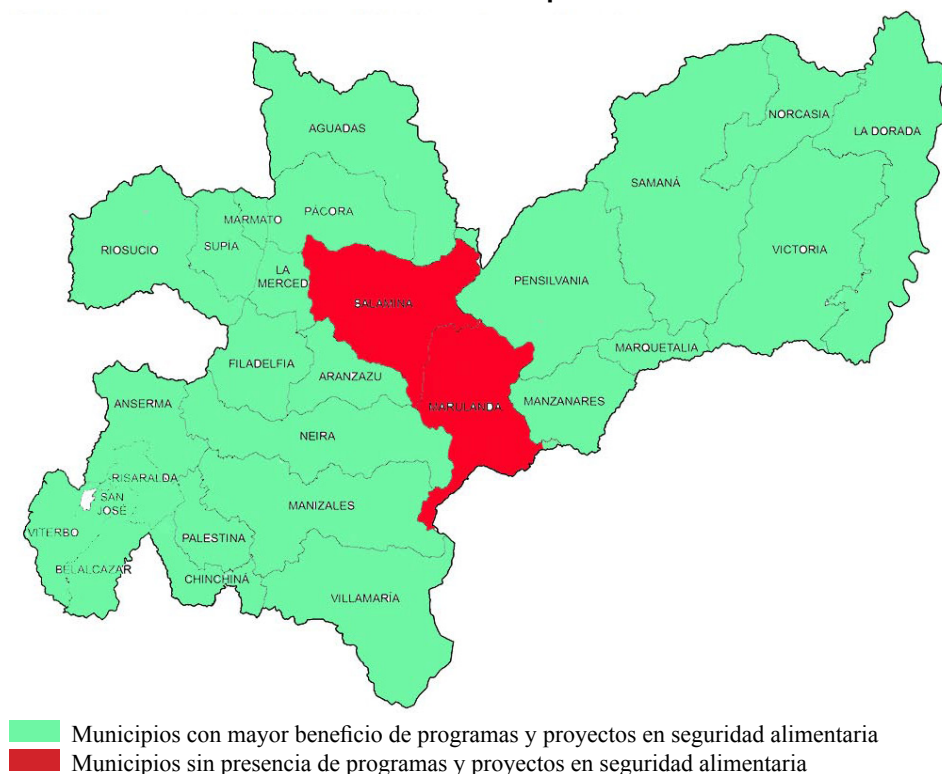
En la región norte, se encuentra el departamento de Aguadas, que mediante el acuerdo N° 08 se enfocan en el desarrollo de programas para evitar la desnutrición infantil y en adulto mayor, beneficiando a mujeres, niños, niñas, adolescentes, población Adulto mayor, este municipio busca desarrollar programas para diferentes grupos poblacionales, enfocados principalmente en niños, en la importancia de la lactancia y en la importancia de brindar una correcta alimentación al adulto mayor en condiciones de vulnerabilidad.

Aránzazu, tiene como propósitos y metas del plan SAN poner fin al hambre, y desarrollar programas que apunten a la protección del consumidor y la nutrición del municipio, fomentando la una vida saludable, nutrición y protección de la población en general, lo cual está estipulado en el acuerdo N° 329 bajo el lema “Gobierno con resultados”.

De igual forma Pácora, con apoyo del concejo municipal creó el acuerdo N° 004 de 2016, el cual protege el acceso a una alimentación sana y auto sostenible en cada familia afectada. Este municipio tiene un enfoque agropecuario que busca afectar tanto a las personas de los núcleos familiares de la zona urbana como rural, implementando como meta 240 huertas caseras y campesinas, es decir es una política pública que busca asegurar la alimentación mediante el sembradío de cultivos en zonas específicas.

Por último esta Salamina, municipio que cuenta con plan de desarrollo, sin embargo no se evidencian programas o proyectos respecto de la seguridad alimentaria.

**Figura 9-3. Políticas públicas en seguridad alimentaria en los Municipios de Caldas**



Estas políticas públicas rastreadas evidencian un esfuerzo articulado entre el Estado y diferentes entidades como el observatorio social de la Dirección Territorial de salud de Caldas, por superar las necesidades alimentarias de la población en general, especialmente, de las mujeres del Departamento.

## **9.6 Determinar el impacto de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo, para promover la justiciabilidad del derecho a la alimentación, y generar recomendaciones de ampliación**

Los objetivos planteados por el grupo estuvieron orientados no solo a Comprender la justiciabilidad del derecho a la alimentación desde las acciones de las

mujeres cabeza de familia de los 27 municipios del Departamento de Caldas, frente a las políticas públicas, sino a describir los enfoques conceptuales y metodológicos que sustentan esas políticas y el impacto de las mismas para promover la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

Se rastrearon los programas, proyectos y asociaciones institucionalizados nutricionales que se derivan de las políticas públicas para proteger el derecho a la alimentación de las mujeres con jefatura de hogar y se identificaron algunas prácticas y formas de organización en algunos municipios del Departamento de Caldas.

Las fuentes de información utilizadas fueron muy variadas e incluyentes, desde los programas gubernamentales relacionados con la temática, pasando por estudio documental, hasta la información entregada por la dirección del observatorio en seguridad alimentaria y nutricional del departamento de Caldas, mediante entrevistas, charlas.

Teniendo en cuenta el análisis de la información recolectada se pudo determinar que no se puede establecer un impacto de las políticas públicas frente a la justiciabilidad, por cuanto estas, como se mencionó en el primer capítulo del presente escrito, se encuentran en proceso de implementación, por lo tanto se dificulta identificar el alcance en la superación de la problemática que intervienen, y no se identificaron muchos proyectos y programas institucionalizados que busquen proteger el derecho a la alimentación de las mujeres con jefatura de hogar del Departamento de Caldas. Se vienen realizando avances frente a esta problemática pero falta llevar a cabo un seguimiento y evaluación para determinar estrategias que impacten en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo tanto, la gran conclusión final es que, es necesario un esfuerzo educativo y de concientización de los entes gubernamentales y comunidad frente a la problemática relacionada con seguridad alimentaria, especialmente, en las mujeres con jefatura de hogar, para determinar el alcance de la intervención y superación de la misma.

## 9.7 Bibliografía

- Antony Downs. 1972. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest*, 28 num 1. 38-50. [https://www.nationalaffairs.com/public\\_interest/detail/up-and-down-with-ecologythe-issue-attention-cycle](https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/up-and-down-with-ecologythe-issue-attention-cycle)
- Cobb, Roger W., and Charles D. Elder. 1971. "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory." *The Journal of Politics* 33, no. 4. 892-915. Accessed July 15, 2020. [www.jstor.org/stable/2128415](http://www.jstor.org/stable/2128415).
- Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional–CISAN. 2014. Implementación de la política de seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal hacia una implementación efectiva y sostenible. Bogotá, D.C: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Carlos, Pomareda. 2011. Las Políticas para la Seguridad Alimentaria ante un Escenario Global más Complejo. Red Latinoamericana de Política Comercial.
- Charles, Jones. 1970. Introduction to the study of public policy.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Universidad de Manizales

- Departamento Nacional de Planeación. 2015. Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN. Bogotá.
- Dirección Territorial de Salud de Caldas- Red de Seguridad alimentaria y nutricional de Caldas. 2007. Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2017. Colombia.
- FAO y FEDESARROLLO 2010.. Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural. Bogotá.
- FAO. 2014. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe.
- FAO. 2015. Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fundación Fesco y Secretaría de Salud Pública. 2016. Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Manizales 2016-2027.
- Fernando, Jaime. 2013. *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Argentina. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Gobernación de Caldas. Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019
- Gobierno Nacional. 2013. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019. Bogotá.
- Harold, Lasswell. 1936. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books.
- Harold, Lasswell. 1956. *The Decision Process*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- .2008. Informe Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2008. Bogota.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de la Protección Social, Profamilia e Instituto Nacional de Salud. 2010. Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia 2010 - ENSIN. Bogotá
- Jhon, Kingdon. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little, Brown.
- Jose, Vivero and Pablo, Ramirez. 2009. “Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano”. En *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*. LOM Ediciones y Fundación Henry Dunant América Latina, Santiago de Chile.
- Jean, Costa. 2011. Max Weber e a objetividade do conhecimento na ciência social e na ciência política. *Metodologia das ciências sociais e a ciencia Política* (1904). Revista Espaco Academico. 120.
- Luis, Aguilar. 2009. *Gobernanza y gestión pública*. Mexico: Fondo de Cultura Economica.
- Luis, Lobo., Faret, Pablo. And Luis Beduschi. 2014. De la acción sectorial a las Estrategia articuladoras para la Promoción de la SAN. FAO.
- Martin, Caparros. 2014. *El hambre*. México. Grupo editorial Planeta.
- Ministerio de Salud y Protección Social y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. 2016. Primer informe de seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 2015. Agenda de Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas. Bogotá.
- Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), FAO y Ministerio de Salud y Protección Social. 2014. Redes de investigación y observatorios locales. Aproximación a una agenda nacional en investigación en SAN. Bogotá.
- Oscar, Oszlak, y Guillermo O’Donnell. 2014. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, 1.
- Raul, Velásquez. 2009. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20.
- Thomas, Dye. 1984. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Thomas, Dye. 1995. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Yves, Meny., and Jean Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. *Ariel, Madrid*.



# 10. La contribución de las cajas de compensación familiar a la realización progresiva del Derecho a la alimentación en Colombia

Alejandro Nieto<sup>136</sup>

Leana Reina<sup>137</sup>

Paola Ríos<sup>138</sup>

## 10.1 Introducción

El derecho a la alimentación adecuada es un Derecho Humano Internacional, que se hace efectivo “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (FAO 2013, 4). El derecho a la alimentación se encuentra reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y los Estados miembros deben garantizar las medidas efectivas que conlleven a la realización progresiva de los derechos allí contemplados.

Respecto a este último punto, ACNUDH (2018, 16) establece que:

*El concepto de “realización progresiva” describe un aspecto esencial de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos. La obligación básica es la de adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales hasta **el máximo de los recursos de que se disponga**. La referencia a la “disponibilidad de los recursos” es una forma de reconocer que la efectividad de tales derechos puede verse obstaculizada por la falta de recursos y que puede lograrse únicamente a lo largo de cierto período de tiempo.*

---

136 Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. [alejandronieto@uexternado.edu.co](mailto:alejandronieto@uexternado.edu.co).

137 Máster en Derechos Sociolaborales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora del Departamento de Seguridad Social y Mercado del Trabajo Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, Colombia

138 Magíster en Economía de la Universidad Externado de Colombia. Investigadora del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. [paola.rios@uexternado.edu.co](mailto:paola.rios@uexternado.edu.co).

Con la Ley 74 de 1968 (diciembre 26), Colombia aprobó las disposiciones del Pacto de los DESC, asumiendo las obligaciones previamente mencionadas: proteger y garantizar la realización progresiva de los derechos convenidos en el Pacto.

Con el fin de lograr la protección y realización efectiva del derecho a la alimentación, el Estado, con la participación de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), ha creado y desarrollado un conjunto importante de proyectos de intervención social. De acuerdo con Carrasco y Farné (2010, 51), factores como el conocimiento, la experiencia, la capacidad de gestión y la infraestructura desarrollada por las CCF han permitido fortalecer una importante presencia institucional en Colombia, en gran medida a través de ejecución de programas sociales.

En este conjunto de programa y proyectos sociales, se pueden identificar tres esquemas de acción mediante los cuales las CCF pueden contribuir de manera significativa a la realización progresiva al derecho a la alimentación. El primero es la cuota monetaria, entendida como el subsidio en dinero que reciben los trabajadores de menores ingresos en relación a las personas a cargo. Segundo, los programas y proyectos que se desarrollen bajo el esquema del Fondo para la atención integral de la niñez y jornada escolar complementaria (FONIÑEZ), beneficiando a niños y jóvenes en materia de nutrición y acceso a la alimentación. Finalmente, los beneficios que provee el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), otorgando a la población desempleada el bono alimenticio, la misma cuota monetaria y los cursos de formación para el trabajo entre otros.

En consideración de lo anterior, el objetivo de este documento es analizar el desempeño de las CCF en la realización progresiva de derecho a la alimentación en Colombia. Metodológicamente se plantea un doble enfoque, iniciando con el análisis del marco normativo que rige la acción de las CCF sobre la alimentación. Y segundo un análisis cuantitativo que busca aproximar el alcance de los proyectos y políticas que desarrollan las CCF en el ámbito de la alimentación.

El documento está dividido en cinco secciones, siendo la primera esta introducción. Posteriormente se hace una breve mención a la evolución del Sistema de Subsidio Familiar, para proceder en la tercera sección con la revisión del marco normativo. En la cuarta sección, se desarrolla el análisis cuantitativo, dividido en tres subsecciones: cuota monetaria, programas y proyectos, y mecanismo de protección al cesante. Finalmente se presentan las conclusiones.

## 10.2 Historia del Sistema de Subsidio Familiar

Conforme a lo mencionado por Carrasco y Farné (2010)(2010) y Farné (2010), se pueden identificar cuatro etapas en el desarrollo histórico del Sistema del Subsidio Familiar:

1. El inicio del subsidio familiar data de mediados del siglo pasado, cuando por iniciativa patronal y sindical se crea como una prestación social otorgada por los empleadores hacia sus trabajadores. La intención de esta

prestación era hacer frente al deterioro de los salarios que se venía experimentado, favoreciendo especialmente a las familias más grandes y con menores salarios. Desde el año 1957 se inicia la expansión del subsidio familiar, iniciando con el Decreto 118 de 1957 hasta la Ley 58 de 1963, con lo cual la cobertura del subsidio familiar se generaliza a todos los trabajadores tanto de sector público como privado. La administración correspondía a las CCF que se encargaban de pagar el auxilio monetario a los trabajadores beneficiarios, una vez los recursos eran girados por los respectivos empleadores (Farné 2010, 19).

2. En la década de los setenta, se da una reorientación del esquema de subsidios familiar hacia la prestación de servicios sociales (Farné 2010, 19). En consecuencia, las cajas amplían y fortalecen sus líneas de producto para de esta manera profundizar el reconocimiento del subsidio familiar en servicios. Con la ley 21 de 1982 (enero 22), pilar del Sistema de Subsidio Familiar, se da un avance muy importante en el diseño estructural del sistema. De manera general, se confirma el carácter prestacional del subsidio familiar; adicionalmente, la ley facultó a las CCF para organizar programas sociales enfocados a mejorar la atención a los trabajadores en los siguientes campos: salud, nutrición y mercadeo de alimentos, educación, vivienda, crédito a industrias familiares y recreación social entre otras.
3. En la década de los noventa, por mandato legal, el Sistema de Subsidio Familiar adquiere nuevas funciones y competencia con cargo a los recursos del sistema. De esta manera, los servicios sociales prestados por las Cajas de Compensación llegan a población no afiliada. De un lado, la CCF entra a participar activamente en el sistema de vivienda de interés social a través de la asignación de subsidios de vivienda, en primer lugar, a los trabajadores afiliados y posteriormente, en caso de sobrar recursos, a la población no afiliada. Con la ley 100 de 1993, se estableció que una porción de los recursos recaudados por el Sistema de Subsidios Familiar se destinaran al régimen subsidiado en salud. De esta manera, se habilitaba a las CCF para prestar servicios de salud en el régimen subsidiado a población diversa a los afiliados del Sistema de Subsidio Familiar.
4. Finalmente, con la Ley 789 de 2002 (diciembre 27) se otorgan nuevas competencias a las CCF en temas de protección al desempleo y atención a la infancia (Carrasco y Farné 2010). Respecto al primero, las CCF asumieron la administración del Fondo para la Promoción del Empleo y la Protección al Desempleo (FONEDE), estableciendo un subsidio en dinero para los desempleados cabeza de hogar, más allá de su estado de afiliación. En el segundo caso, se creó el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar complementaria (FONIÑEZ) que busca, a través de programas sociales, brindar atención a los niños y jóvenes, sin importar la condición de afiliación.

## 10.3 Marco normativo

### 10.3.1 Subsidio Familiar en dinero como prestación social

En la actualidad, el subsidio familiar en dinero –denominado como cuota monetaria a partir de la Ley 789 de 2002– corresponde al pago mensual que realizan las CCF por las personas a cargo de sus afiliados con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y que, sumados a los ingresos de su conyugue o compañero permanente no superen los 6 SMMLV. Vale recordar que podrán cobrar simultáneamente la cuota monetaria por los mismos hijos, el padre y la madre cuyas remuneraciones sumadas no excedan de 4 SMMLV.

Las personas a cargo del afiliado que dan derecho a recibir el beneficio de cuota monetaria son: los hijos menores de 18 años; los padres del trabajador mayores de 60 años que no reciban pensión, salario o renta alguna; los hermanos menores de 18 años, huérfanos, que convivan y dependan económicamente del trabajador, y los padres o hermanos (con la misma relación de dependencia económica descrita anteriormente) con capacidad física reducida.

El subsidio familiar en dinero es el principal servicio de las CCF, y desde sus inicios se formuló como un sistema redistributivo que buscaba proteger a las familias de los trabajadores más vulnerables participes del sistema. El subsidio familiar en dinero nace como un convenio voluntario entre empresarios y trabajadores, cuya primera expresión es el pacto alcanzado en la convención colectiva de la Sociedad de Ferrocarriles de Antioquia de 1949, en donde se acordó el pago de subsidio por cada hijo a cargo.

Posteriormente, en 1954, se realiza un avance importante en la constitución del Sistema de Subsidio Familiar, cuando por iniciativa patronal de la ANDI y sindical de la UTC se crea la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, constituida como ente privado sin ánimo de lucro, cuya función era administrar los recursos patronales destinados al subsidio familiar y garantizar el auxilio monetario a los trabajadores de menores ingresos.

El siguiente desarrollo normativo en el Sistema de Subsidio Familiar se da con la expedición del Decreto 118 de 1956, mediante el cual, la Junta Militar de Gobierno crea la obligación legal del pago de subsidio familiar. Adicionalmente define que la contribución patronal destinada al subsidio familiar será del 4% de la nómina, porcentaje que se mantiene hasta hoy en día. Como concluyen OIT y MinTrabajo (2014, 34), en sus orígenes, el subsidio familiar evoluciona de un acuerdo voluntario entre trabajadores y empleadores hacia una prestación social, legal y de reconocimiento obligatorio por los empleadores.

El carácter prestacional del subsidio familiar es reafirmado por la Ley 21 de 1982 (enero 22) en la cual se establece que:

*El subsidio familiar es una prestación social pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de mediano y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad (Art. 1).*

Adicionalmente, esta Ley estableció las prioridades en los servicios prestados por las CCF definiendo el siguiente orden: salud, nutrición y mercadeo de alimentos, educación, vivienda, crédito a industrias familiares y recreación social, mercadeo de otros productos. De aquí que las CCF empiecen a involucrarse en la prestación de servicios sociales a sus familias y trabajadores, lo que representó funciones adicionales más allá de la administración y distribución del subsidio monetario.

La última etapa en el desarrollo normativo del subsidio familiar en dinero se inicia con la promulgación de la Ley 789 de 2002 (diciembre 27). De manera muy general, esta Ley convierte a las CCF en operadoras del sistema de protección social en Colombia, y le asigna nuevas funciones en temas de protección al empleo y atención a la primera infancia.

En lo que concierne a esta sección, la Ley 789 de 2002 denominó el pago del subsidio en dinero como cuota monetaria (art. 5). Adicionalmente estableció los requisitos de acceso y las condiciones para ser beneficiario del subsidio, que corresponden a las que se expusieron en el primer párrafo de este apartado. De otra parte, la ley facultaba al Gobierno Nacional para reglamentar los términos y condiciones de la cuota monetaria, haciendo énfasis en cinco principios: solidaridad, gradualidad, equidad, integralidad y solidaridad de la ciudad con el campo.

### **10.3.2 Fondo para la atención integral de la niñez y jornada escolar complementaria (FONIÑEZ)**

Como se mencionó previamente, con la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002 (diciembre 27) –Ley que constituye el Sistema de Protección Social en Colombia–, las CCF adquieren nuevas competencias y funciones, una de cuyas principales características es la continuidad en la extensión progresiva de servicios a la población no afiliada a las propias CCF. Entre otras consideraciones, esta Ley dispuso la creación del FONIÑEZ, el cual se reglamentaría posteriormente mediante el Decreto 1729 de 2008 (mayo 21).

Este Decreto es el marco institucional, normativo y legal del FONIÑEZ. En primer lugar, se define que los programas que desarrollen las CCF en el marco de este fondo deben propender por el desarrollo integral, físico, cognitivo, social y emocional de los niños, niñas y adolescentes. Estos programas podrán ejecutarse bajo dos líneas de acción: Atención Integral a la Niñez y Jornada Escolar Complementaria. En el primer caso la población beneficiaria serán los niños de cero a seis años, y en el segundo los jóvenes matriculados en algún nivel formación

básica o media. En ambas líneas los programas deben priorizar la atención en familias de bajos recursos clasificados en SISBEN<sup>139</sup> 1 o 2.

Adicionalmente, y dentro del alcance de la presente investigación, el artículo 4 del Decreto en mención establece como uno de los objetivos específicos de FONIÑEZ “ayudar a suplir las necesidades básicas de niñas y niños de manera complementaria a los aportes de la familia. Contempla el apoyo nutricional, las acciones en promoción y prevención en salud y el acceso al esquema básico de vacunación” (Decreto 1729 de 2008 mayo 21).

Para finalizar, vale destacar que los programas que ejecuten las CCF con cargo al FONIÑEZ se podrán ejecutar a través de convenios interinstitucionales con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación u otras entidades públicas o privadas de carácter nacional o internacional idóneas para el desarrollo de los mismos, es decir con reconocida trayectoria en temas de primera infancia y de educación.

### 10.3.3 Subsidio al desempleo

Como se vio en la revisión histórica, con la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002 (diciembre 27), y particularmente con la creación del Fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo (FONEDE), el Sistema de Subsidio Familiar entra a participar activamente en la protección de la población desempleada o cesante. En este caso, se entregaba un subsidio por un valor de 1,5 SMLV repartidos en seis meses, que el cesante podría distribuir entre alimentación, contribuciones a salud o educación.

El Estado, con la promulgación de la Ley 1636 de 2013 (junio 18), creó el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)...

*...cuya finalidad es la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que pretendía facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización (Art. 1).*

Este mecanismo mantiene la entrega del subsidio al desempleo, pero modifica los servicios que se entregan a través de este apoyo.

En su formulación inicial, el MPC consideraba dos beneficios para la población desempleada. Primero, el pago de los aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculado sobre 1 SMLV; y segundo, en caso de ser beneficiario antes de caer en condición de cesante, el MPC garantizaría la continuidad en el pago de la cuota monetaria, reconocimiento que la Ley 789 de 2002 (diciembre 27) no previó.

---

139 El Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales. Según su escala de clasificación la población con puntajes 1 y 2 resultan ser los más vulnerables.

Posteriormente, el Decreto 582 de 2016 (abril 8) amplía el rango de beneficios otorgados por el MPC<sup>140</sup>, e incorpora nuevamente el componente alimenticio otorgado a la población desempleada argumentando que:

*Los bonos alimenticios constituyen un instrumento de estabilización de ingresos que permite la atención de una de las principales necesidades de los hogares durante los periodos de cesantía de alguno de sus miembros, como lo es el acceso a alimentos (Considerando 6).*

Bajo esta nueva disposición normativa, los beneficiarios recibirán un bono de alimentación equivalente a 1,5 SMLMV dividido en seis mensualidades, adicional a la cuota monetaria y las contribuciones al Sistema de Salud Pensión. Por último, las CCF a través de las Agencias de Gestión y Colocación de Empleo, realizan la entrega de la prestación económica de los bonos de alimentación, previamente constaten que la persona desempleada ha cumplido con los requisitos de acceso estipulados en el artículo 13 de la Ley 1636 de 2013, y que se verán en la sección 4.3 de este documento.

## 10.4 Análisis cuantitativo

Como se referenció en la introducción del documento, el análisis cuantitativo se realiza a partir de tres enfoques: cuota monetaria, programas y proyectos y subsidio al desempleo. A continuación, se analizan cada caso.

### 10.4.1 Cuota monetaria

La cuota monetaria es el principal servicio de las CCF y desde sus inicios se formuló como un sistema redistributivo que buscaba proteger a las familias de los trabajadores más vulnerables partícipes del sistema.

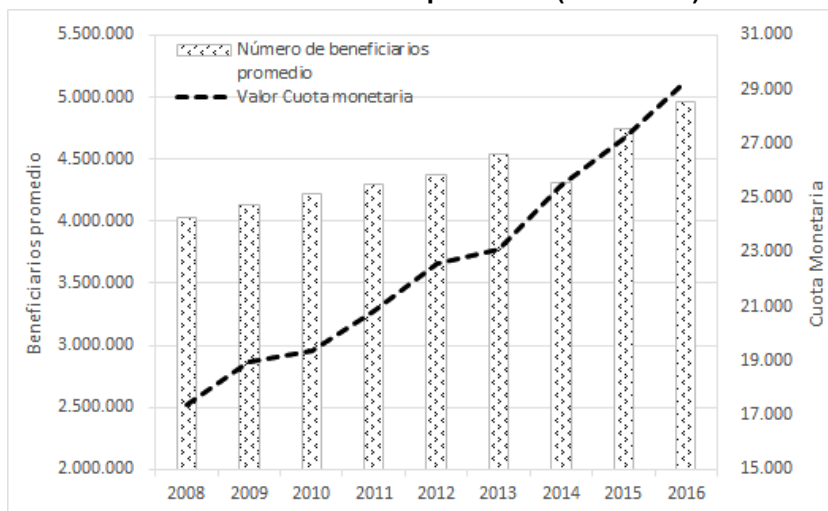
Este mecanismo cubre un número importante de personas. El gráfico 1 muestra que el número de personas promedio beneficiadas con la cuota monetaria en el 2016 era muy cercana a los 5 millones. Adicionalmente, en el mismo gráfico se observa la tendencia creciente del valor mensual promedio que es entregado a los beneficiarios desde 2008 hasta 2016.

De otro lado, el valor social de la cuota monetaria ha sido resaltado por la Corte Constitucional, que señaló en la sentencia C-256 de 2002 la conexión entre las acciones del subsidio familiar con el derecho al mínimo vital y con el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia –relacionado con la protección especial a los niños y a sus derechos, dentro de los que se incluye el derecho la alimentación equilibrada–.

---

140 En la sección 3.3 se analiza con más detalle las consideraciones sobre el replanteamiento de los beneficios del MPC.

**Gráfica 10-1. Número de beneficiarios promedio y valor de la cuota monetaria promedio (2008-2015)**



Fuente: elaboración propia con base a los informes estadísticos de la Superintendencia del subsidio familiar de los años 2010, 2012 y 2015.

Los hogares también reconocen la utilidad de la cuota monetaria sobre sus necesidades alimenticias. El Ministerio del Trabajo, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– y la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS) llevaron a cabo en 2013 una encuesta de percepción, con el fin de obtener información acerca del uso y satisfacción de los trabajadores afiliados al Sistema de Subsidio Familiar. Los resultados de la encuesta indican que los hogares beneficiarios de la cuota monetaria destinan el 50% de los recursos a la alimentación (MinTrabajo, OIT y ASOCAJAS 2013, 84).

Para profundizar esta conclusión, se procede a estudiar la posible incidencia que tendría la cuota monetaria dentro de la estructura de gasto de los hogares colombianos. Siguiendo la metodología de Torres, Estrada, López y otros (2014, 75) con algunos ajustes y actualizaciones, se parte de la composición de gasto definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para la población con ingresos bajos, medios y altos. Estos rangos de ingresos son contruidos a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos 2006-2007 del DANE (2008); para esto, los hogares son ordenados de menor a mayor conforme al ingreso total del hogar, en donde los hogares de ingresos bajos corresponden al primer 50% de dicha ordenación, los medios al 45% siguiente, y finalmente, el 5% restante, son considerados como hogares de ingresos altos.

La tabla 1 presenta los porcentajes de gastos promedio de cada uno de los grupos de ingresos mencionados previamente, desagregado por las grandes partidas de bienes que componen la canasta de consumo.

**Tabla 10-1. Composición del gasto de los hogares según nivel de ingreso**

	Bajos	Medios	Altos	Total
Alimentos	34,7	27,1	18,2	28,2
Vivienda	29,7	30,4	29,7	30,1
Vestuario	5,7	5,1	4,2	5,2
Salud	2,0	2,4	3,4	2,4
Educación	4,8	6,0	6,8	5,7
Diversión	2,3	3,2	4,4	3,1
Transporte	11,0	15,3	23,9	15,2
Comunicaciones	3,1	4,0	4,0	3,7
Otros Gastos	6,6	6,5	5,4	6,4

Fuente: DANE (2017a)

El gasto en alimentos es significativamente alto en los hogares de bajos ingresos, con un poco más de un tercio del gasto total. Esta proporción disminuye a medida que se incrementa el ingreso, alcanzando un 18,2% en los hogares de ingresos altos. Otro componente que muestra diferencias importantes es el de transporte, en donde la proporción pasa de 11% a 23,9%. Como se puede apreciar, la importancia relativa que tiene el componente de alimentos en los hogares de ingresos bajos afecta o restringe la posibilidad de gasto en otras categorías relevantes. Por ejemplo, las proporciones de gasto en educación y diversión son inferiores en 2 pp, respecto a los hogares de mayores ingresos, en salud la diferencia es de 1,4 pp. Todo lo anterior hace explícita la relevancia del componente de alimentos dentro de la estructura de gasto de los hogares colombianos de bajos ingresos.

Se procede ahora a analizar la importancia relativa que podría tener la cuota monetaria en un hogar que sigue los patrones de gasto que se describen previamente. Se analizan los años 2009 y 2016 para captar diferencias temporales y establecer algunas conclusiones respecto a su evolución. Para monetizar las proporciones, se considera la línea de pobreza definida por el DANE para los años 2009 y 2016, las cuales ascendieron a \$ 182 592 y \$ 241 673 pesos colombianos respectivamente. El DANE define la línea de pobreza como “el costo per cápita mínimo de una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) en una geografía determinada”. En consecuencia, para 2016, “si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$ 966.692” (DANE 2017b).

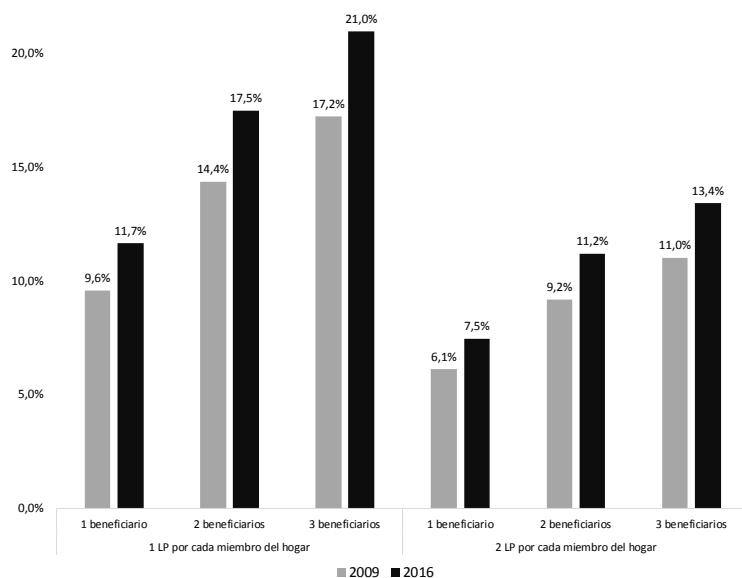
En el mismo sentido se toma el valor de la cuota monetaria promedio por beneficiario publicada por la Superintendencia de Subsidio Familiar: \$ 18 174 y \$ 29 295 pesos colombianos para 2009 y 2016 respectivamente.

El gráfico 2 compara la relación entre la cuota monetaria recibida por un hogar y el gasto total en alimentos que realiza. Para efectos de este ejercicio se asumen dos tipos de hogares, uno de bajos ingresos, en el cual cada miembro percibe

exactamente el valor de una línea de pobreza, y uno de ingresos más altos, en el que el ingreso percapita del hogar es exactamente el valor de dos líneas de pobreza. Respecto a su comportamiento de consumo, se supone que el primer tipo de hogar sigue la estructura de gastos de los hogares de ingresos bajos, mientras que el segundo tipo responde la estructura de los hogares de ingresos medios. En ambos casos se supone que el hogar está compuesto por mínimo dos personas, y al menos un beneficiario de cuota monetaria. El número de beneficiarios cambia empezando en uno y llegando a tres.

Vale mencionar que esta segmentación no responde a ningún criterio de definición y clasificación oficial, se construye solo con fines expositivos de este ejercicio.

**Gráfica 10-2. Relación entre la cuota monetaria y la proporción de gasto en alimentos según nivel de ingreso y número de beneficiarios**



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2017a)

Como es de esperar, la relación gana significancia a medida que se incrementa el número de beneficiarios de ley. Por ejemplo, para 2016, un hogar de bajos ingresos que recibiera cuota monetaria por dos beneficiarios tendría un ingreso adicional equivalente al 17,5%<sup>141</sup> del gasto total de alimentos, respecto a un hogar con las mismas características de ingreso pero que no se beneficiara de la cuota monetaria. Para un hogar con un solo beneficiario esta proporción se reduce a 11,7%. De otro parte, resulta evidente que la incidencia de la cuota monetaria se reduce a medida que el ingreso del hogar aumenta.

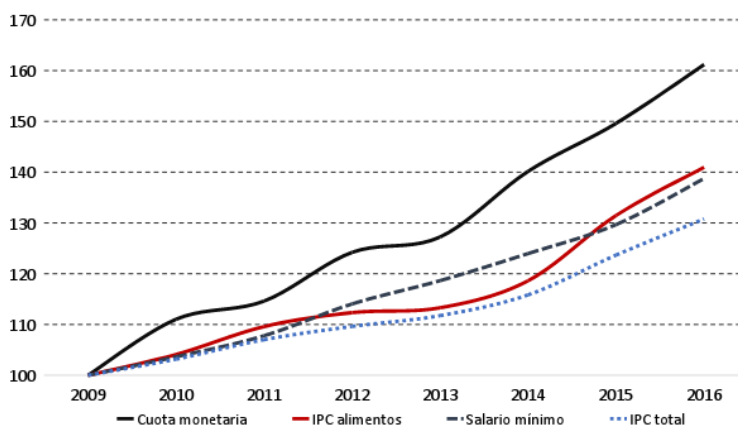
141 La participación sería ser mayor, si se tiene en cuenta que podrán cobrar simultáneamente la cuota monetaria por los mismos hijos, el padre y la madre cuyas remuneraciones sumadas no excedan de 4 SMMLV.

En cuanto a estas observaciones, el trabajo de Torres y otros (2014) concluye:

*En cuanto a la percepción del monto por parte de los asistentes muestra dos puntos de vista, por una parte, un grupo lo califica como adecuado, percibiéndolo como un ingreso adicional que ayuda a satisfacer las necesidades de los beneficiarios, y en ocasiones apoyar necesidades del hogar como mercado, que algunas veces, especialmente en los hogares con ingresos bajos no alcanzan a cubrirse (2014, 142).*

Adicionalmente, la relación entre el ingreso por cuota monetaria y el gasto en alimentos se incrementó entre 2009 y 2016, lo que representa una ganancia para los beneficiarios. Para explorar este resultado se compara el crecimiento de la cuota monetaria promedio contra indicadores de inflación y salario mínimo. Se construye un índice para todas las variables, iniciando en 2009 y asumiendo los crecimientos anuales publicados por el DANE, el Banco de la República y la Superintendencia de Subsidio Familiar. En el Gráfico 3 se presentan las comparaciones históricas.

**Gráfica 10-3. Comportamiento histórico de cuota monetaria, inflación y salario mínimo**



Fuente: elaboración propia con base en la información del DANE y los informes estadísticos de la Superintendencia del subsidio familiar 2009-2016.

En la ventana de tiempo que se analiza, la cuota monetaria promedio ha tenido un crecimiento superior en relación a los índices de inflación y salario mínimo, lo que explica la ganancia relativa entre 2009 y 2016 que se observaba en el gráfico 2. Adicionalmente, el hecho de que la cuota monetaria tenga un crecimiento superior a la inflación total y de alimentos, representa una ganancia real para los hogares beneficiarios en términos del incremento de gasto no acotado por el aumento de precios de la economía.

## 10.4.2 Un acercamiento a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida

Los resultados hasta ahora presentados muestran que el ingreso percibido por los hogares que se benefician de cuota monetaria puede llegar a ser relevante dentro de su estructura de gasto especialmente en alimentos. Para explorar con mayor detalle esta conclusión resultado, se usa la información disponible en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV-16)<sup>142</sup> del año 2016, esperando encontrar patrones o características relevantes acerca de los hogares que se benefician de la cuota monetaria.

Respecto a este punto, vale hacer una aclaración metodológica. Dentro del módulo laboral, la ECV-16 pregunta a los encuestados si actualmente reciben cuota monetaria y cuál es el respectivo valor. Una comparación de esta cifra con los datos administrativos de la Superintendencia de Subsidios Familiar revela una subvaloración en la respuesta, es decir, las personas que manifiestan recibir cuota monetaria en la ECV-16 son menos en comparación con las cifras oficiales disponibles. Para tratar este problema se procede a identificar aquellos hogares en los que al menos un miembro cumple los criterios para ser beneficiario, más allá de la respuesta dada en la pregunta puntual de la ECV-16. Vale recordar que estos criterios responden los requisitos exigidos por la norma para ser beneficiario de cuota monetaria: relación de consanguinidad (hijos, padres y hermanos), los respectivos requerimientos de edad y estudios, y los ingresos del trabajador y su conyugue. Adicional a lo anterior, se consideran solo los trabajadores asalariados aportantes al sistema contributivo en salud. Esto último, como aproximación a la relación contractual empleado-empleador que fundamenta el reconocimiento de la cuota monetaria. Esta aproximación excluye del análisis a los trabajadores independientes que puedan recibir cuota monetaria por algún beneficiario; sin embargo, vale mencionar que estos representan solo el 2.8% del total de trabajadores afiliados a las CCF. A modo de conclusión, todos los resultados que se presentan a continuación se basan en la variable imputada o construida a partir de la descripción anterior.

Es importante anotar que los resultados que se presentan no se deben interpretar como ejercicios de evaluación o análisis de impacto de una política o programa (recibir cuota monetaria en este caso). Un análisis de este tipo requiere de una información mucho más detallada que haga seguimiento en el tiempo a los individuos o que construya grupos de tratamiento y control confiables; con esta salvedad se procede a detallar los ejercicios.

Partiendo de las preguntas que realiza la ECV-16 en temas de nutrición y alimentación, se identifican las diferencias en términos de proporciones entre los hogares en los que al menos un miembro recibe cuota monetaria y aquellos en el que ninguno lo hace. Buscando que las comparaciones se hagan entre hogares

---

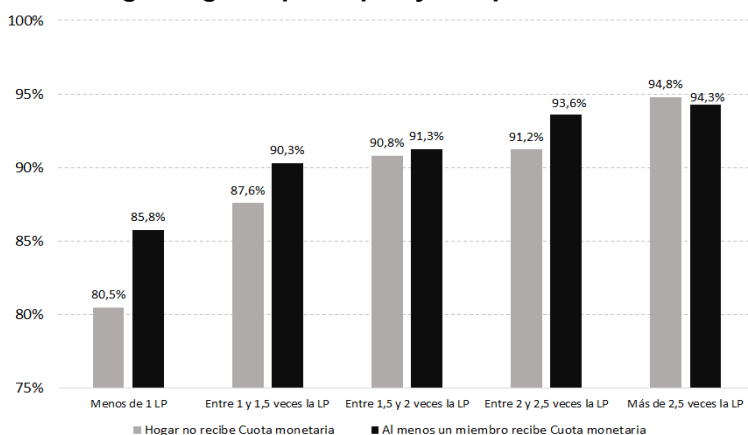
142 Para un mayor detalle de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida consultar DANE (2017a).

relativamente similares, se identifican tres variables que determinan en gran medida el acceso a alimentos de los hogares colombianos, estas son: el ingreso total del hogar, el número de miembros que lo componen y las diferencias regionales existentes, principalmente en términos de precios. Para incorporar la información de las dos primeras se usa el ingreso per cápita del hogar como indicador de riqueza. Este ingreso no solo incluye las fuentes laborales, además considera factores como arriendos, pensiones, rentas etc., de todos los miembros del hogar. La información de las diferencias regionales proviene de la inclusión de los ya mencionados indicadores de línea de pobreza departamentales definidos por el DANE para 2016, donde están implícitas las diferencias departamentales en los precios de los bienes.

Combinando estas dos fuentes de información, los hogares colombianos se clasifican en 5 rangos de ingreso: i) Ingreso per cápita menor a la línea de pobreza; ii) Ingreso per cápita entre 1 y 1.5 veces la línea de pobreza; iii) Ingreso per cápita entre 1.5 y 2 veces la línea de pobreza; iv) Ingreso per cápita entre 2 y 2.5 veces la línea de pobreza, y v) Ingreso per cápita mayor a 2.5 veces la línea de pobreza. Todos los intervalos se construyen con base en la línea de pobreza del departamento. Entre 1 y 2.5 se generan intervalos de 0.5, buscando captar diferencias importantes a cambios relativamente pequeños en el ingreso per cápita del hogar, intervalos muy grandes podrían agrupar una población significativa con diferencias relevantes en términos de patrones de alimentación.

La gráfica 4 muestra las proporciones de hogares que manifiestan estar satisfechos con su situación alimenticia, información clasificada por intervalo de ingreso per cápita y la recepción de la cuota monetaria por al menos un miembro del hogar.

**Gráfica 10-4. Proporción de hogares satisfechos con su situación alimenticia según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria**



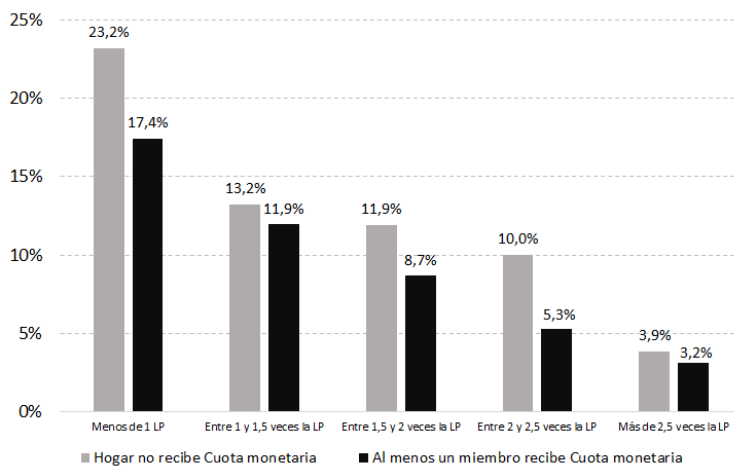
Fuente: elaboración propia con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida 2016

En primera instancia, más allá de la condición de recibir o no cuota monetaria, la proporción de hogares que manifiesta estar satisfecha con su situación alimenticia se incrementa con el ingreso per cápita. De otra parte, los resultados muestran que, para los primeros cuatro rangos de ingreso, la proporción de hogares que dice estar satisfecha es mayor entre el grupo de hogares que recibe cuota monetaria frente al grupo que no. Adicionalmente, estas diferencias parecen reducirse a medida que ingreso aumenta, lo que está en línea con la conclusión encontrada por Torres et al. (2014). El efecto parece resultar significativo en los hogares de bajos ingresos, mientras que, en aquellos con ingresos altos, el resultado de la cuota monetaria debe ser marginal, ya que las necesidades alimenticias deben estar ampliamente cubiertas.

Este resultado, y de manera especial el efecto sobre los hogares de bajos ingresos, es un punto de partida adecuado para analizar otras diferencias relevantes en términos de alimentación. Para abordar con mayor detalle la percepción de los hogares en términos de satisfacción alimenticia, se tratan algunos componentes fundamentales como disposición, variedad y la calidad de los alimentos.

La ECV-16 indaga si en los últimos 30 días, por falta de dinero u otros recursos, el hogar se quedó sin alimentos. La gráfica 5 presenta las diferencias observadas siguiendo la misma estructura del gráfico anterior.

**Gráfica 10-5. Proporción de hogares que manifestaron falta de alimentos según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria**



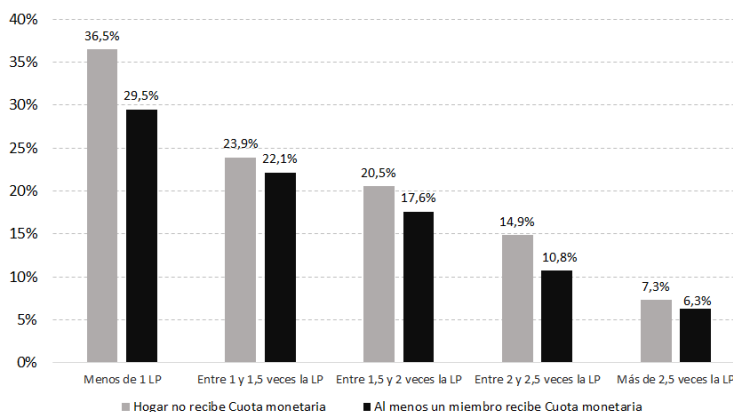
Fuente: elaboración propia con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida 2016

Se aprecia que a medida que el ingreso se incrementa, una menor proporción de hogares manifestaron una falta de alimentos en los últimos 30 días. Aún más dicientes son las diferencias encontradas entre hogares que reciben cuota monetaria y hogares que no. Para todas las categorías de ingresos, la proporción de

hogares que manifiesto una falta de alimentos es menor entre los hogares en los que al menos un miembro recibe cuota monetaria, en comparación con aquellos que no. Sin embargo, para la última categoría de ingresos la diferencia es de 0,7 pp, inferior a la observada en los demás casos; por ejemplo, para los hogares de menores ingresos, la diferencia es de 5,8 pp. Nuevamente, las diferencias tienden a ser más notorias en los hogares de bajos ingresos, lo que reafirma la conclusión que se ha venido exponiendo: la cuota monetaria parece ser una fuente de ingreso relevante en los hogares de ingresos bajos, principalmente porque les permite hacer frente a necesidades alimenticias que posiblemente su ingreso corriente no alcanza a cubrir.

En el mismo modulo la ECV-16 indaga a los encuestados si durante el último mes, por falta de dinero u otros recursos, el hogar dejo de tener una alimentación saludable. Note como todas las preguntas planteadas en este análisis vinculan de manera directa el tema de alimentación con los ingresos del hogar, lo que constituye una ventaja dentro del objetivo de la investigación, pues vale recordar que la cuota monetaria es un ingreso adicional que reciben los hogares dentro del esquema de beneficios que otorgan las CCF. La gráfica que se presenta a continuación muestra las diferencias encontradas siguiendo el mismo esquema gráfico hasta ahora presentado.

**Gráfica 10-6. Proporción de hogares que manifestaron dejar de tener una alimentación saludable según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria.**

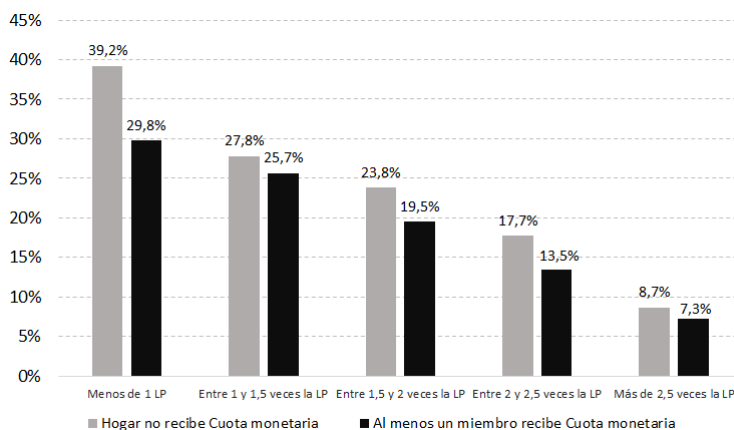


Fuente: elaboración propia con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida 2016

Los resultados están alineados con las conclusiones que se han presentado. En este caso, más allá del ingreso, los hogares con cuota monetaria manifiestan en una menor proporción haber dejado de tener una alimentación saludable en relación con sus pares que no reciben este beneficio. Nuevamente, las diferencias muestran ser más importantes para los hogares con ingresos bajos. Para comple-

mentar los anteriores resultados se analizan las diferencias en términos de variedad en la alimentación. La gráfica 7 presenta las cifras.

**Gráfica 10-7. Proporción de hogares que manifestaron dejar de tener una alimentación variada según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria**



Fuente: elaboración propia con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida 2016

En términos de variedad en la alimentación, los resultados son consistentes con lo hasta ahora expuesto. Los hogares receptores de cuota monetaria responden en una menor proporción haber tenido una alimentación con poca variedad en comparación con sus pares que no reciben el beneficio. Estas diferencias se van reduciendo a medida que el ingreso del hogar se incrementa.

Todos los resultados anteriores parecerían mostrar un efecto positivo de la cuota monetaria sobre las condiciones de alimentación de los hogares, particularmente en aquellos de menores ingresos, ya que en todos los cruces de información las proporciones de satisfacción eran mayores en los hogares en los que algún miembro recibía cuota monetaria en comparación con sus pares en el que ninguno lo hacía. Vale destacar, que esto resulta cierto aun cuando los hogares que se comparaban estaban en un mismo rango de ingresos, y con mismo valor departamental de línea de pobreza, por lo que en una primera instancia no se deberían esperar diferencias en las proporciones.

Una explicación a este resultado puede estar asociada a los mecanismos de entrega de la cuota monetaria. En su mayoría, las CCF distribuyen la cuota monetaria a través de tarjetas propias que pueden usarse en establecimientos de comercio con los que las CCF suscriben convenios, enfocándose principalmente en la compra de bienes de la canasta familiar. En una segunda instancia, y con una menor frecuencia, se encuentran CCF que pagan la cuota monetaria a través de sucursales no bancarias (por ejemplo, Baloto o Sodexo).

Agrupando todos los resultados presentados, se puede concluir que usando la información de la ECV-16, y al clasificar a los hogares entre aquellos en los que al menos un miembro recibe cuota monetaria y aquellos en los que no, se aprecian diferencias en las respuestas obtenidas en términos de alimentación. Estas diferencias muestran que, para todos los cruces de información, y de manera particular para los hogares de bajos ingresos, la proporción de hogares que manifiesta estar satisfecho con su situación alimenticia es mayor en el grupo donde al menos hay un beneficiario de cuota monetaria, respecto al grupo en el que ningún miembro recibe el beneficio. Adicionalmente, los hogares con cuota monetaria manifiestan en una menor proporción tener algún problema alimenticio en temas de disposición, variedad y calidad, siendo particularmente significativo en los hogares de menores recursos.

### 10.4.3 Programas y proyectos

Para conocer y caracterizar los programas y proyectos que desarrollan las CCF en términos de nutrición y alimentación, se diseñó un formulario de consulta que fue remitido a los directores de dichas instituciones; los resultados se adjuntan como anexo a esta investigación. Aunque no se recibió respuesta del total de CCF consultadas, la información recopilada (14 CCF) representa al 74% del total de los afiliados a septiembre de 2017.

Se indagó a las CCF por los programas y proyectos que tuvieron ejecución entre enero de 2014 y septiembre de 2017 que tuvieran referencia específica a alguna de las siguientes líneas de acción:

1. Proporcionar una alimentación, o complementos alimenticios, que permita satisfacer parcial o totalmente las necesidades de energía y nutrición.
2. Brindar experiencias y conocimientos para facilitar la adopción voluntaria de conductas alimentarias y otras, relacionadas con la nutrición y conducentes a la salud y el bienestar.
3. Detectar y prevenir los riesgos nutricionales que afectan el estado de salud y nutrición de la población que participa del programa.

Según la información reportada por las 14 CCF, en la ventana de tiempo 2014-2017 se desarrollaron 33 proyectos y programas asociados a nutrición y alimentación. Los resultados muestran una acción conjunta de las tres líneas de acción descritas anteriormente; cerca del 70% de los programas desarrollados combinan las tres líneas, mientras que sólo el 7% se especializa en una sola. La complementariedad de las líneas de acción resulta ser una fortaleza de los programas y proyectos a cargo de las CCF, pues no solo hacen frente a las necesidades inmediatas de alimentación, nutrición y salud, sino que adicionalmente buscan fortalecer las pautas y patrones alimenticios de la población beneficiaria de los proyectos.

Siguiendo el marco normativo y jurídico, los proyectos reportadas por las CCF siguen la clasificación que se menciona a continuación. La gran mayoría de los proyectos se desarrolla bajo la normatividad y reglamentación de Foninez (79%), lo que implica que la primera infancia resulta ser la principal población beneficiaria de estos programas. Las dos restantes tipologías, subsidio en especie y programas y proyectos privados solo tienen el 9% y 12% de participación respectivamente. El detalle de FONINEZ muestra que cerca del 88% de proyectos que se realizan bajo esta tipología están asociados a la Atención Integral de la Niñez y el restante 12% a Programas de Jornada Escolar Complementaria.

#### **10.4.4 Criterios de focalización de la población beneficiaria**

Dadas las respuestas dadas por las CCF, a continuación se exponen los criterios usados para clasificar y focalizar a la población beneficiaria según las tipologías normativas de los programas mencionados.

En el caso de la Atención Integral a la Infancia priman tres criterios de focalización. El primero corresponde a la edad: los programas están enfocados en niños y niñas menores de 6 años, a fin de hacer frente a la mayor susceptibilidad en temas de nutrición y alimentación que sufre este grupo poblacional. En segunda instancia, se define una clasificación económica con la cual se pretende focalizar los recursos en aquella población infantil que más lo necesita. Se distinguen dos elementos de clasificación: el puntaje SISBEN como sistema nacional de clasificación de la población según sus condiciones socioeconómicas, y la categorización asignada por cada CCF derivada del ingreso laboral del afiliado. Finalmente, se especifica un criterio de vulnerabilidad y exclusión social, haciendo relevante la condición de discapacidad o desplazamiento.

En el caso de la Jornada Escolar Complementaria prima nuevamente un criterio de edad, extensivo en este caso a la población joven. Sin embargo, este tipo de programas exige una vinculación o relación con el sistema de educación en sus niveles de básica o media. Una vez definido este elemento, reaparecen los criterios económicos, particularmente la clasificación SISBEN, así como criterios de vulnerabilidad o exclusión social.

Los proyectos de subsidio en especie tienen algunos elementos diferenciadores respecto a las dos tipologías mencionadas anteriormente. Primero, la población beneficiaria se amplía para incluir a población mayor, con un énfasis especial en mujeres embarazadas y lactantes, pero la vinculación a los programas se acota a la población afiliada a las CCF conforme sus ingresos laborales.

#### **10.4.5 Subsidio al desempleo**

El subsidio al desempleo que entregan las CCF ha tenido un desarrollo particular y de gran interés, pues a través de esta evolución ha sido posible ver la importancia de la garantía del acceso a la alimentación ante contingencias como el desempleo.

El Sistema de Subsidio Familiar empezó a entregar subsidios al desempleo desde 2003 a través del Fondo para el fomento del empleo y protección de desempleo (FONEDE). Se entregaba un subsidio por un monto de 1.5 SMMLV, el cual se dividía en seis meses. La destinación del mismo podía ser en alimentación, contribuciones a salud y educación, y el cesante tenía la potestad para decidir cómo se distribuirían los recursos en estos tres rubros.

De acuerdo con la OIT y MinTrabajo (2014, 73), en el periodo comprendido entre el 2005 y el 2012 se entregaron 740 184 subsidios, con un promedio anual cercano a 92 mil subsidios. Adicionalmente este trabajo identifica que el subsidio que más se solicitó fue el de bonos de alimentación.

Posteriormente, en 2013 se creó el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), el cual se financia con los recursos del FONEDE y los provenientes del uso voluntario de las cesantías. Con el FOSFEC se crea el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), programa que mantiene la entrega del subsidio al desempleo, pero modifica los servicios que se entregan a través de este apoyo.

En la formulación inicial del subsidio al desempleo del MPC no se contemplaba la asignación de un apoyo para la alimentación del cesante de manera directa como se tenía anteriormente. Sin embargo, se introdujo un nuevo apoyo que consistía en mantener la continuidad del pago de la cuota monetaria, en la medida en que se estuviera recibiendo la cuota antes de caer en la condición de cesante. De otro lado, el MPC también ofrecía a la población desempleada y sujeta al beneficio, la permanencia en el sistema contributivo de salud y en los aportes a pensiones.

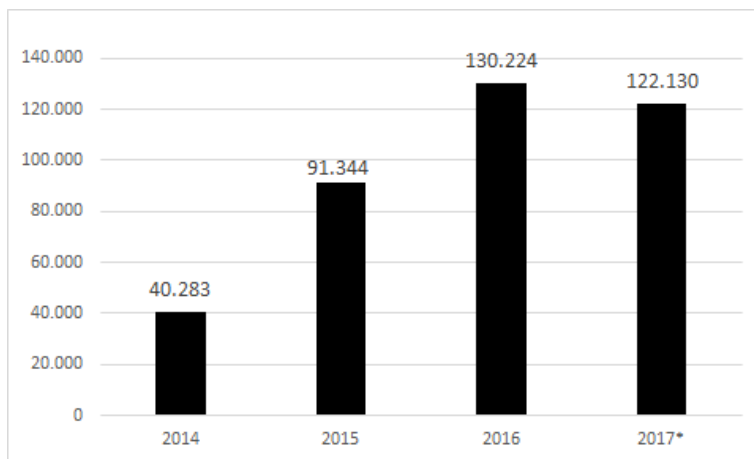
Puesto en marcha el MPC, y con respecto al número de beneficiarios que venían solicitando el subsidio de desempleo anterior, se redujo a casi la mitad el número de beneficiarios del subsidio. En el gráfico 8 se observa que el número de beneficiarios en 2014 fue 40 283. La situación descrita generó una liberación importante de recursos e impulsó un replanteamiento de los beneficios entregados a través del MPC.

Por lo anterior, en 2016 se modifica el MPC<sup>143</sup>, con lo cual se vuelve a introducir el componente alimenticio, pero se mantienen los beneficios descritos previamente. De esta manera, el nuevo servicio consistía en la entrega de un bono de alimentación de 1,5 SMMLV diferido en seis meses. Esta modificación tuvo una alta acogida entre los cesantes. La gráfica 8 muestra que los beneficiarios de 2016 prácticamente triplicaron el número de desempleados cubiertos a través del MPC en 2014.

---

143 Decreto 582 DE 2016.

**Gráfica 10-8. Beneficiarios por año del Mecanismo de Protección al Cesante 2014-2017\***



\* Las cifras de 2017 tienen fecha de corte septiembre de 2017. Fuente: SINERGIA-DNP.

Se puede inferir que el valor que le puede generar a los cesantes el bono de alimentación permitió un incremento en el número de interesados en el MPC. Por tanto, un efecto indirecto es que, gracias a este bono, también se garantizan los otros componentes del subsidio al desempleo, que aunque no son valorados de igual forma, son de gran relevancia para el bienestar y la protección de las personas en edad activa.

Con respecto al componente de alimentación que se entregaba antes de 2013, el mecanismo vigente en el MPC significó una importante mejora, pues además de destinar completamente los 1,5 SMMLV para adquirir alimentos, se mantiene la cotización al sistema de salud contributivo y se sigue entregando la cuota monetaria al hogar, teniendo estos dos últimos servicios una gran conexión con el derecho a la alimentación.

Es importante anotar que no todos los desempleados tienen la opción de ser beneficiarios del subsidio, pues existen unos criterios definidos. El primero es que se debe comprobar que la situación laboral haya terminado y el beneficiario no cuente con ninguna fuente de ingresos. El segundo es un tiempo de afiliación en el Sistema de Subsidio Familiar, para los asalariados el requisito es haber estado afiliado durante al menos un año, de manera continua o discontinua en el lapso de los últimos tres años; para los independientes, haber cotizado dos años de manera continua o discontinua, también, en el transcurso de los últimos tres años. El tercer criterio es que los cesantes deben inscribirse a los servicios de empleo autorizados y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.

Sobre el tercer requisito es importante resaltar que la ruta hacia la búsqueda de empleo es proporcionada por la misma CCF que entrega todos los componentes del subsidio al desempleo. La ruta se compone de una orientación ocupacional

en la que se fija una serie de capacitaciones que pretenden brindar herramientas que mejoren la búsqueda de empleo de los cesantes. En muchas ocasiones, los cursos de capacitación que ofrecen las cajas también cuentan con servicios de alimentación gratuitos, lo cual facilita la asistencia a las capacitaciones y así mismo la superación del periodo de desempleo.

En resumen, el subsidio de desempleo que actualmente se otorga en el MPC es una importante medida para garantizar el acceso a la alimentación de las personas en condición de desempleo, ya que mediante la entrega del bono alimenticio, la cuota monetaria, la contribución al sistema de salud y el apoyo alimenticio entregado en los cursos de formación para el trabajo se alivian las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades de alimentación derivadas de la pérdida de los ingresos laborales.

## 10.5 Conclusiones

Dentro de todo el conjunto de programa y proyectos sociales que han adelantado las CCF, se pueden identificar tres esquemas de acción mediante los cuales se contribuye de manera significativa a la realización progresiva al derecho a la alimentación en Colombia.

La cuota monetaria como un ingreso adicional recibido por los trabajadores formales de bajos ingresos, puede llegar a ser representativa dentro de la estructura de gasto de los hogares colombianos. Los resultados muestran que, para todos los cruces de información, y de manera particular para los hogares de bajos ingresos, la proporción de hogares que manifiesta estar satisfecho con su situación alimenticia es mayor en el grupo donde al menos hay un beneficiario de cuota, respecto al grupo de hogares en el que ningún miembro lo es. Adicionalmente, los hogares con cuota monetaria manifiestan, en una menor proporción, tener algún problema alimenticio en temas de disposición, variedad y calidad, siendo particularmente significativo en los hogares de menores recursos.

Las CCF han venido desarrollando una serie de programas y proyectos, cuyo enfoque principal ha sido el tema de nutrición y alimentación. La mayoría de los programas se desarrolla bajo la línea normativa de FONIÑEZ, y como elemento destacable se encuentra una combinación de enfoques para tratar la problemática. Es decir, en adición a la necesidad inmediata de brindar una alimentación saludable a la población beneficiaria se encuentran lineamientos que favorecen la adopción de prácticas saludables de alimentación junto con políticas de prevención y diagnóstico de problemas nutricionales.

Como se evidencia en este análisis, la gran mayoría de los programas desarrollados por las CCF se enfocan en la población infantil y joven. Aunque claramente este resulta ser un grupo de alta vulnerabilidad en temas de nutrición, valdría la pena evaluar la posibilidad de generar líneas de acción que busquen beneficiar a población mayor, especialmente a aquella perteneciente a la tercera edad.

El subsidio de alimentación entregado por las CCF como beneficio del subsidio al desempleo, creado por la Ley 789 de 2002, constituye una importante herramienta para la protección al acceso a la alimentación de la población cesante. Así quedó evidenciado al ser incluido como beneficio en el Mecanismo de Protección al Cesante, transcurrido algo más de un año de su funcionamiento.

## 10.6 Bibliografía

- ACNUDH. *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto Informativo No. 33*. New York: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2018.
- Carrasco, Emilio, y Stefano Farné. *Las cajas del subsidio familiar como operadores de política social. Cuaderno de trabajo 12*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- DANE. *Encuesta de Ingresos y gastos de los hogares (ENIG)*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos>, 2008.
- . *Ficha metodológica Encuesta Nacional de Calidad de Vida - ECV 2016*. Bogotá: Dirección de Metodología y Producción Estadística DANE. <https://goo.gl/zrdm5b>, 2017a.
- . *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2016*. Bogotá: Boletín Técnico DANE. <https://goo.gl/M1hEXM>, 2017b.
- Decreto 1729 de 2008. *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 16 de la Ley 789 de 2002*. Bogotá: El presidente de la república de Colombia - Diario Oficial 46.996 de mayo 21 de 2008, mayo 21.
- Decreto 582 de 2016. *por el cual se modifican los artículos 2.2.6 .1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. y se adicionan los artículos 2.2.6.1 .3.18. a 2.2 .6.1.3.26. al Decreto número 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para for*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial 49.838. 8, abril, 2016, abril 8.
- FAO. *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación, 2013.
- Farné, Stefano. *La parafiscalidad laboral en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Boletín No. 12, 2010.
- Ley 1636 de 2013. *Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*. Bogotá: El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 48.825 de 18 de junio de 2013, junio 18.
- Ley 21 de 1982. *Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: El Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 35.939 de 5 de febrero de 1982, enero 22.
- Ley 74 de 1968. *Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unán*. Bogotá: Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 32.682 de 30 de diciembre de 1968, diciembre 26.
- Ley 789 de 2002. *Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo*. Bogotá: El Congreso de Colombia - Diario Oficial No 45.046 de 27 de diciembre de 2002, diciembre 27.
- MinTrabajo, OIT y ASOCAJAS. *Encuesta percepción de los trabajadores sobre los servicios prestados por las cajas de compensación familiar*. Bogotá: Ministerio de Trabajo, Organización Internacional del Trabajo y Asociación de Cajas de Compensación Familiar, 2013.
- OIT y Mintrabajo. *Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar, Resultados de un Estudio Cualitativo*. Bogotá: OIT y MinTrabajo, 2014.
- Torres, Hernando, y otros. *Perspectivas del Sistema de Subsidio Familiar*. Bogotá: Asocajas-Corporación para el desarrollo de la seguridad social, 2014.

**Análisis de la participación  
de mujeres en proyectos  
legislativos, legislación y/o  
políticas públicas relacionadas  
con la seguridad alimentaria**



# **11. Paraguay: “Participación de las mujeres en el diseño y definición de proyectos legislativos, legislación y políticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático en el país. Estrategias para su empoderamiento” 2012-2016**

**Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas  
Dirección de Posgrado e Investigación  
Integrantes: José Guillermo Monroy Peralta  
Estudiantes: Camila Mas, Claudia Valinotti  
María Gabriela Monroy Molinas  
Email: guille53a@gmail.com - guille53a@yahoo.com.ar**

## **11.1 Introducción**

Este trabajo aborda el tema de la participación de las mujeres en el diseño y definición de proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático en el país. Estrategias para su empoderamiento 2012-2016.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático define el cambio climático como: “cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (ONU 1992).

Uno de los aspectos más relegados y controvertidos en torno al tema del cambio climático, refiere a sus impactos sociales. Estos impactos incluyen no sólo a los efectos directos sobre el bienestar de las personas sino también a los efectos de las políticas aplicadas para adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático. Se ha determinado que los desastres climáticos tienen graves consecuencias en los hogares con jefatura femenina, particularmente donde las jefas de familia cuentan con menos oportunidades para recomenzar (Lo Vuolo 2014).

La pregunta que guió esta investigación fue ¿de qué manera las mujeres han participado en el diseño y definición de proyectos legislativos, legislación y/o po-

líticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático en el Paraguay en los últimos cinco años (2012-2016) ¿Cuáles han sido los proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas generadas en los últimos 5 años en el país relacionados con el cambio climático? y ¿De qué manera dichas políticas contemplan los procesos de participación de las mujeres dentro de tales iniciativas?

Esta investigación además de la recopilación bibliográfica respectiva, contempló la entrevista a 15 mujeres líderes pertenecientes a espacios políticos, legislativos, ambientales, así como participantes en organizaciones sociales. La opinión de la mayoría de dichas mujeres es que sí bien hay avances en cuanto a la participación de las mujeres en espacios de política pública o espacios legislativos, los mismos son insuficientes, y en el campo ambiental, son todavía aún más limitados; de esa cuenta indicaron que se requiere de una serie de cambios sustantivos que permitan una mejor y mayor participación de grupos y movimientos sociales, en los cuales las mujeres son esenciales; sean estos movimientos campesinos, grupos ambientalistas, legisladoras, técnicas y funcionarias del Estado, etc.

## **11.2 Objetivos de la Investigación**

### **11.2.1 Objetivo General**

Analizar la manera en que las mujeres han participado en el diseño y definición de proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático en el país en los últimos 5 años (2012-2016).

### **11.2.2 Objetivos Específicos**

1. Analizar los mecanismos establecidos para la participación de las mujeres en proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas relacionadas con el medio ambiente durante los últimos 5 años.

2. Proponer mecanismos de participación de las mujeres en los proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas relacionadas con el cambio climático, favoreciendo su empoderamiento y un mayor nivel de incidencia en la toma de decisiones en el ámbito público

## **11.3 La construcción de las Políticas Públicas**

Las políticas públicas son las respuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Aguilar Villanueva señala que una política pública es : “ a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar 1996).

Entendemos por políticas públicas, siguiendo a Eugenio Lahera, los “cursos de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado,

que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales” (Lahera 2004).

Como lo indica Diana Martínez Medina:

*La formulación de la política pública no es un proceso que sucede en el vacío, sino que se lleva a cabo en un contexto institucional que generalmente permite múltiples interacciones. Tales relaciones son fundamentales en la formación de agenda puesto que al no existir una definición única del tema o problema a discutir, los actores interesados en que se adopte su definición aprovechan sus vínculos para apoyar, contrarrestar o mediar los distintos puntos de vista; de manera que en los procesos de negociación, la formación de agenda está sumamente vinculada a grupos específicos (Martínez Medina 2010).*

Las políticas públicas son las acciones que desarrollan los gobiernos para solucionar un problema social o para garantizar derechos de las personas, son el resultado de procesos que requieren de una secuencia, ello implica el cumplimiento de una serie de etapas, cada una de las cuales comprende un trabajo que deben realizar los equipos técnicos del Estado de forma abierta a la participación ciudadana (RMMP 2015).

Para Mosquera Andrade, participar de lleno en la política, significa, para las mujeres, una ruptura con la división tradicional de trabajo por sexo al interior de la familia. Si bien, los ciclos domésticos y reproductivos cuentan mucho en la decisión de las mujeres al elegir el momento adecuado para comprometerse con la política (de acuerdo con esto, las trayectorias políticas pueden interrumpirse o iniciarse más tardíamente), esta limitación puede superarse con la ayuda de la familia ampliada que suple los roles maternos de las mujeres y libera el tiempo para dedicarlo a la actividad política (Mosquera 2006).

### **11.3.1 La Agenda del cambio climático**

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU 1992) define el cambio climático como: “*cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables*” (Art. 1 N. 2).

La amenaza del cambio climático global ha causado preocupación entre los científicos ya que las variables climáticas son clave para el crecimiento de los cultivos. Variables como la precipitación pluvial y las temperaturas tienden a afectar e impactar en la producción agrícola. La mayoría de los modelos del cambio climático predicen que los daños serán compartidos de forma desproporcionada por los pequeños agricultores del tercer mundo y particularmente agricultores que dependen de regímenes de lluvia impredecibles (Rosenzweig y Hillel 1998).

El cambio climático no es solo un problema ambiental sino social y político. Uno de los aspectos más relegados y controvertidos en torno al cambio climático, se refiere a sus impactos sociales. Estos impactos incluyen no sólo los efectos directos sobre el bienestar de las personas sino también los efectos de las políticas aplicadas para adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático. Por un lado, los efectos del cambio climático afectan los grupos más vulnerables que son los que menos responsabilidad tienen en la generación del problema y los que menos recursos tienen para hacer frente a sus consecuencias. Por otro lado, las políticas diseñadas para paliar los efectos del cambio climático transfieren sus costos también a esos grupos desaventajados (Lo Vuolo 2014).

En septiembre de 2015, la Organización de las Naciones Unidas estableció los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU 2000), para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y promover el desarrollo de los pueblos. A través de los ODS también se busca promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Se espera que el cambio climático exacerbe las actuales inequidades de género.

En el Objetivo 13, se establece la necesidad de “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. En el numeral 13.2 se establece que es importante:

*“Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales” y que es necesario: “Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas” (ODS 13).*

El Objetivo 5 de los ODS establece también, la necesidad de “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, y en el numeral 5.5 se establece: “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” (CEPAL 2016).

La posibilidad del reconocimiento de la equidad de género como una dimensión fundamental de la equidad social se sustenta en gran medida en la visibilidad y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en los últimos veinticinco años, en el tipo y calidad del conocimiento que se ha producido y produce sobre las relaciones de género, así como en el debilitamiento de las resistencias que suscita este nuevo actor social cuyas demandas cuestionan la estructura de poder y la organización de la vida cotidiana (Samaniego 2009).

### 11.3.2 La agenda del Cambio climático en Paraguay

En Paraguay, cuatro son fundamentalmente las amenazas de riesgo ambientales que presenta el país: 1. Inundaciones; 2. Sequías; 3. Incendios (sobre todo forestales); 4. Epidemias por vectores.

Tanto en el año 2009 como en el año 2011 hubo fuertes sequías que afectaron la producción agrícola, además de reducir considerablemente los caudales de los ríos. Sin embargo, hacia el segundo trimestre del año 2012 y 2016, ocurrieron inundaciones que afectaron sobre todo a la región Occidental (Chaco paraguayo) en el año 2012, y prácticamente todo el país en el año 2016.

En el país, las sequías de los años 2008 y 2009 afectaron unas 75.000 familias, y los rendimientos de la soja disminuyeron en un 43% en comparación con el año anterior. Las condiciones de sequía de 2011 a 2012 fueron tan graves que el gobierno tuvo que declarar el estado de emergencia y distribuir alimentos en las zonas afectadas (PNUD 2011).

Como resultado de dicha situación, en los últimos cinco años, los productores han sufrido la pérdida de dos cosechas, con el impacto no sólo en su economía, sino también en la salud de sus hijos.

Los resultados de la Segunda Comunicación Nacional de Paraguay a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el 2011, estima que: “el suelo sufrirá una paulatina degradación y salinización. Respecto a la producción lechera, se esperan pérdidas o mermas en la productividad. Para el algodón se prevén rendimientos decrecientes llegando a ser negativos en el 2050. El aumento de precipitación afectará de manera positiva al algodón. Para la caña de azúcar se prevé variación de rendimientos, pero siempre positivos. El maíz presentará variación de rendimiento con crecimiento sostenido. La mandioca y el poroto experimentarán un incremento positivo en el rendimiento. La soja experimentará rendimientos decrecientes llegando a ser negativos en el 2050. La producción cárnica y lechera tendrá variación de rendimientos con crecimiento sostenido (SEAM 2011).

La Gestión y Reducción de Riesgos a nivel nacional tiene sus bases en la Constitución Nacional (CNP 1992) Art. 4, 6, 7, 8, 68, en la Ley 2615/05 Art. 14, 15, 16, 26, 27. En el artículo 7° se define el derecho a un ambiente saludable y en el artículo 8° se contempla la protección ambiental y las prohibiciones respectivas<sup>144</sup>.

---

144 “Toda Persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental”. Artículo 8: “Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Así mismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas. Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos; así mismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales. El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar” (Artículo 7).

En el país, el tratamiento de riesgos, emergencias y desastres adquiere relevancia con la creación del Comité de Emergencia Nacional (CEN), dependiente del Ministerio del Interior, a principios de la década del 90. El 10 / 06 / 05, por Ley 2615/05 se convierte en Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), pasando a depender directamente de la Presidencia de la República, para ser el organismo rector especializado, a nivel estatal. Esta Ley se reglamentó a través del Decreto 11.632/13 ( Ley 2615/2005, Decreto 11.632 2005).

El 9 de setiembre de 2015, se aprueba la Ley General de Cambio Climático de la República de Paraguay. El país cuenta además con las siguientes normas que establecen los marcos legales para la protección del medio ambiente:

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ONU 1992) ratificada por Ley 251 (1993).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los principios de la Declaración de Río de Janeiro Ley 2068 (2003).
- Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental (1993).
- Ley N° 352/94 de Áreas Silvestres Protegidas (1994).
- Ley N° 96/92 de la Vida Silvestre (1992).
- Ley N° 3001/06 de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales (2006).
- Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos (2007).
- Ley N° 3.956/09 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la República del Paraguay (2009).
- Ley 2524/04 y sus prórrogas, 3139/06, 3663/08, 5.045/13 de Prohibición en la Región Oriental de conversión y transformación de superficies con cobertura de bosques (2004).
- Ley N° 5221/14 de Calidad del Aire (2014).
- Ley 4014/10 de Prevención y Control de Incendios (2010).
- Ley 253/93 que aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica y todas las demás leyes vigentes (1993).
- Estrategia Nacional de Cambio Climático (SEAM 2015)

## 11.4 Metodología

La investigación toma como punto de partida el análisis de políticas, programas y proyectos públicos y/o legislativos generados en el país en los últimos años en el marco del Cambio Climático. A partir de un proceso de recopilación, inventario y análisis de las mismas, se procedió a realizar una serie de entrevistas con los actores que estuvieron involucrados en el diseño y definición de tales iniciativas.

Se entrevistaron 15 actores clave tanto del ámbito legislativo, ejecutivo, como de organismos de sociedad civil participantes en temáticas ambientales, poniendo especial cuidado en recuperar los procesos de participación de las mujeres en la toma de decisiones y en la definición de dichas políticas.

A los entrevistados se les requirió información relacionada al papel que han jugado las mujeres en el diseño y definición de proyectos legislativos o de legislación orientados a mitigar los efectos del cambio climático en el país; las contribuciones que las mismas han realizado; los obstáculos y limitaciones para la participación de las mujeres; así como las líneas de trabajo que deberían de seguirse para lograr un empoderamiento de las mismas.

## **11.5 Presentación de Resultados**

### **11.5.1 Marco para la participación política de las mujeres en Paraguay**

En Paraguay, los esfuerzos legales e institucionales implementados en los últimos 25 años no han sido suficientes para lograr la incorporación efectiva de las mujeres a los espacios de toma de decisiones, tanto en cargos de elección como de designación. Prueba de ello es que como resultado de las Elecciones Generales del 2013, el porcentaje de mujeres electas en el Congreso fue de 16,8% (para ambas cámaras en forma agregada), igualmente, hay un 25% de mujeres en cargos ministeriales del Poder Ejecutivo y 22% en la Corte Suprema de Justicia. El porcentaje total de altos cargos ocupados por mujeres en los tres poderes del Estado es de 17,9% (ONU Mujeres Paraguay 2016).

Paraguay es signatario de varios tratados internacionales de derechos humanos que obligan la observancia de los derechos políticos de las mujeres, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 5/92 1992), la convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (Ley 1215/86 1986). El Estado paraguayo también asumió importantes compromisos políticos globales, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU 1995). En esta conferencia, se estableció como prioridad en la acción gubernamental de los Estados, la adopción de medidas legislativas y de políticas públicas con enfoque transversal para el avance de las mujeres, en reconocimiento a la persistente desigualdad entre mujeres y hombres impuesta por barreras de género. A raíz de la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el gobierno paraguayo asumió el compromiso de diseñar, aplicar y vigilar políticas y programas de desarrollo –efectivos, eficaces y sinérgicos–, que tengan en cuenta el género y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer. Así como la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, con un objetivo específico, el n° 5, para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

La Constitución Nacional de 1992 reconoce el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, prohíbe cualquier tipo de discriminación y obliga al Estado a remover los obstáculos que impiden la igualdad (artículos 46, 47 y 48), además explícitamente señala la obligación del Estado de promover el acceso de las mujeres a las funciones públicas (Art. 117).

Respecto a las leyes internas, la reforma electoral de 1996 incorporó la cuota mínima del 20% de participación de mujeres en las listas internas o primarias de los partidos políticos, que hasta el momento es la única medida de acción positiva para promover el acceso de las mujeres a cargos de elección popular. La adopción de la cuota significó un paso importante en el reconocimiento de las barreras al derecho de las mujeres a ser electas. Sin embargo, en 20 años de vigencia sus efectos han sido mínimos en el aumento de la representación política femenina.

En el gobierno central, se cuenta con un Ministerio de la Mujer, creado en 1992 y elevado a rango ministerial en 2012.

La participación femenina en Paraguay ha experimentado un aumento sostenido desde la apertura democrática en 1989. Sin embargo, la creciente participación de las mujeres en los procesos político-electorales contrasta con la baja representación femenina en los espacios de decisión. Así, las mujeres fueron incorporándose al padrón electoral de manera progresiva, alcanzando 48,73% del padrón en las Elecciones Generales de 2013, cerca de 1.713.372 mujeres. En su carácter de electoras la participación de mujeres ha superado a la de los hombres en las últimas 3 elecciones: 66,0% de mujeres frente a 64,9% de hombres en las Elecciones Generales de 2008; 56,5% de mujeres frente a 55,8% de hombres en las Elecciones Municipales de 2010 y 69,46% de mujeres frente a 67,72% de hombres en las Elecciones Generales de 2013. El porcentaje de mujeres electas en el Congreso en dichos comicios fue de 16,8% (para ambas cámaras en forma agregada). A nivel de gobiernos departamentales del 38,2% de las candidaturas femeninas para las concejalías departamentales, solo fueron electas el 16,7% de las mismas. Es decir, en promedio, del total de candidaturas femeninas postuladas, fueron electas menos de la mitad.

En el proceso de estructurar sus demandas de igualdad política las mujeres han iniciado en el 2014 un proceso de debate sobre democracia paritaria. Conformaron una plataforma multipartidaria e intersectorial conocida como Grupo Impulsor de la Paridad (GIPD), integrado por mujeres de diversas adscripciones partidarias, congresistas, el Ministerio de la Mujer, organizaciones de mujeres de la sociedad civil, como el Centro de Documentación y Estudios, Decidamos, la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay, así como ONU Mujeres. La demanda por la paridad política está instalada en el debate público y en la agenda institucional.

En relación con la participación de las mujeres en la vida política y pública, el Estado Paraguayo ha recibido recomendaciones específicas por parte de los

órganos del tratado como el Comité CEDAW y del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En el 2011 el Comité CEDAW, recomendó al Paraguay: (a) aumentar la representación de la mujer en la vida política y pública; (b) implementar campañas de concienciación sobre la importancia de la participación de la mujer en la vida política y pública, especialmente en zonas rurales; (c) examinar la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención; y, (d) en la aplicación de estas medidas establecer objetivos con calendarios para alcanzarlos y cuotas más altas, a fin de aumentar la representación política de la mujer. De igual modo en 2016, el EPU recomendó al Estado: a) Implementar políticas públicas que permitan la igualdad de género en la vida política y económica del país; b) continuar sus esfuerzos para facilitar una mayor participación y representación de las mujeres y de los pueblos indígenas en los puestos públicos; c) promover la igualdad de género y la participación de las mujeres en la política y los servicios públicos.

### **11.5.2 Participación de mujeres en espacios generados por el Poder Ejecutivo**

El Estado paraguayo se encuentra ejecutando el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2008 – 2017, que cuenta con el Ámbito VIII de promoción de la participación social y política de las mujeres. Este ámbito del Plan cuenta, desde el 2013, con una oficina encargada de llevar a cabo las acciones de empoderamiento político, así como un Plan de Acción Trienal 2016-2018. No obstante los avances experimentados por el mecanismo nacional de la mujer, la limitada disponibilidad de recursos financieros y escasos cuadros técnicos especializados, son factores que frenan de algún modo los alcances de su gestión.

Ante la pregunta de si hay participación de las mujeres dentro del diseño y definición de políticas públicas orientada a mitigar los efectos del cambio climático en el país, las siguientes fueron las respuestas obtenidas durante las entrevistas realizadas.

Alba Navarro Garay, responsable de Políticas Rurales del Ministerio de la Mujer indicó:

*“En el tercer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades como vos veras, tiene nueve ámbitos. Uno es la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la cultura de la igualdad, acceso a los recursos económicos y al trabajo, equidad en la educación, una salud integral, un ambiente libre de violencia, un ambiente sano y sustentable, participación social y política de igualdad de oportunidades y una descentralización. Y te concretizo respondiendo a tu pregunta cuando este plan se elabora se hace con la sociedad civil y los tres poderes del Estado y se establecieron estos ámbitos que es como una carta de navegación que le permite a nuestra institución*

*trabajar en estos ámbitos para lograr mejor condición y posición de las mujeres...”.*

*“... El Ministerio de la Mujer busca la mayor articulación con las instituciones de los tres poderes del Estado descentralizada como los gobiernos departamentales y municipales que tienen autonomía justamente para lograr y buscar y promover la mayor participación de las mujeres. Hablamos del empoderamiento justamente de incentivar a las mujeres una actitud proactiva en relación con el ambiente y potenciar su participación en la formulación de las políticas ambientales. En ese contexto el Ministerio de la Mujer participó activamente en la formulación de la Política Nacional de Cambio Climático donde el eje transversal es justamente la perspectiva de género. En el punto 7 hace alusión y dice – Fortalecer la capacidad institucionales incorporando el enfoque de género que permita la mayor participación de las mujeres en las acciones de adaptación de cambio climático y mitigación – y así sucesivamente” (Entrevista a Alba Navarro).*

Con la aprobación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), en 2011, se establecen lineamientos para afrontar las consecuencias producidas por el cambio climático y su implementación efectiva dependerá de los planes estratégicos y operativos que se desarrollen en el país. En este sentido, el objetivo del diseño de estrategias de mitigación y adaptación con sus respectivos planes operativos, bajo los lineamientos de la PNCC, es que puedan servir también como contribución al logro de las metas de los planes de desarrollo, compatibles con la protección del medio ambiente y el clima. La institución encargada de la implementación de dichas estrategias es la Secretaría del Ambiente (SEAM) en su condición de autoridad de aplicación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Soledad Martínez, coordinadora de Slow Food en Paraguay, al referirse a la legislación existente en el país sobre el cambio climático, indicó:

*“Nosotras estamos en una situación catastrófica con relación a la deforestación en Paraguay, la cual tiene una incidencia directa en el cambio climático. En Paraguay existe una legislación ambiental pero que no se cumple. Por ejemplo, existe la ley de deforestación cero para la región Oriental desde el 2004 y no se cumple, es letra muerta, incluso en los parques nacionales que son áreas de reserva natural se sigue desarrollando de una manera increíble procesos de deforestación al interior del bosque. La Secretaría del Ambiente no tiene presupuesto para cuidar, generalmente tiene un guarda-parque para una superficie importante tanto en parques nacionales de la región Oriental como en la región Occidental. En términos de legislación relacionada a la protección ambiental existe desde la Constitución, una normativa que debería regular pero que*

*en los hechos no se regula. Paraguay también a ratificado los diferentes convenios relacionados con el cambio climático” (Entrevista a Soledad Martínez).*

Cristina Morales del World Wildlife Fund (WWF. Fondo Mundial para la Naturaleza), al referirse a la participación de las mujeres en instancias de decisión sobre cambio climático indica que:

*“En las instancias que a mí me toco participar por lo menos siempre vi mucha participación de las mujeres, de las coordinadoras, representantes de las instituciones públicas, tanto de la secretaria del ambiente como de los otros ministerios u otras instituciones relacionadas, realmente se ve bastante la participación de la mujer, son destinadas a esos eventos”.*

*“Bueno yo vi roles de liderazgo de las mujeres desde el desarrollo mismo de la política hasta participación muy técnica, de conocimientos muy técnicos para definir una política. Siempre estuvo presente la mujer, no puedo decir que vi que estuvo apartada verdad, yo siento que en el tema ambiental hay mucha participación de las mujeres, representación también en las convenciones internacionales, en las delegaciones que van, no siempre una mujer está en un cargo político alto pero las delegaciones tienen también su acompañamiento del equipo técnico donde participan las mujeres. Las que están ahora en la Secretaría del Ambiente, tenemos una directora de la oficina de cambio climático que es una abogada que hizo mucho realmente para el desarrollo de la oficina, porque antes no existía una oficina nacional de cambio climático. Pero todavía tenemos una falencia allí, no tenemos mujeres que estén al mando, vamos a decir de las autoridades que tengan que implementar eso y eso a nivel de autoridades pero a nivel también de las organizaciones de la sociedad civil por supuesto que hay muchas iniciativas aquí WWF es un ejemplo con nuestra directora Lucí Aquino que siempre fue un referente no solamente por el cambio climático sino por todo, por todas las cosas en general, cualquier cosa que uno promueva de protección de los bosques o de manejo sostenible tiene que ver con el cambio climático, así que creo que las mujeres que están en la cabeza de las instituciones de conservación están haciendo un gran trabajo y son referentes” (Entrevista a Cristina Morales).*

Sandra Bosch, de ONU Mujeres Paraguay, al referirse a la participación de las mujeres en procesos de incidencia en políticas públicas relacionadas al cambio climático indicó:

*“La verdad es que yo no sé muy bien cuál ha sido su participación, te puedo contar lo que expresaron varias mujeres que*

*participaron en un evento el año pasado sobre género y cambio climático con distintas instituciones públicas que organizó la Secretaría de Acción Social (SAS) con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONUMUJERES. Ahí habían mujeres campesinas, mujeres del Chaco y de organizaciones como CONAMURI (Organización de Mujeres Campesinas e Indígenas) y ellas expresaban que no tienen muchos espacios de participación, que no conocen cómo ha sido la formulación de las políticas públicas. Indicaron que ellas sí están dispuestas, que les gustaría poder participar en espacios de decisión y también como de participación en lo que es la aplicación de la ley para contar sus experiencias, sus demandas, su situación y que se les pueda tener en cuenta. Entendemos que no puede haber un empoderamiento económico ni político en un entorno que no es sostenible” (Entrevista a Sandra Bosch).*

Al respecto, Perla Álvarez de CONAMURI indicó:

*“Uno de los obstáculos es que las convocatorias que hace el gobierno se hacen muy tarde, algunas veces se hace vía individuo, vía persona, vía referentes. A mí me llaman por ejemplo y no se hace vía institucional o a veces se hacen vía institucional y se hacen por correo o se hacen por tarjetas. Somos demasiado informales. Por otro lado el mayor obstáculo para la participación tiene que ver que cuando te convocan, cuando el Estado convoca a una participación, en realidad es una participación pasiva, en el sentido de vos te vas a escuchar las propuestas que tiene el gobierno pero no son propuestas sino definiciones y son imposiciones” (Entrevista a Perla Álvarez).*

La Senadora del Frente Guasú, Esperanza Martínez indicó:

*“Yo creo que no hay casi coordinación, veo a la Secretaría del Ambiente (SEAM) como una institución copada por intereses económicos más que por intereses ambientales. En realidad han defendido a todos los infractores de la ley. De todos los lugares de donde viene la gente y reclama se van ellos y dicen “Aquí no hay problema” o que se yo, no sé qué respuesta le dan. Nosotros por ejemplo hicimos audiencias públicas como bancada en Ñeembucú y por ejemplo dos municipios que se unieron por el tema de la mortandad de peces que se dio por el uso de agroquímicos en el tema del arroz por ejemplo y que tiene una potencialidad de daño ambiental muy grave porque los humedales por el agua se distribuye a todo el humedal entonces en realidad estaban intoxicando y hubo una mortandad de peces importantes que incluso salió por los medios de comunicación y ambos municipios desesperados pi-*

*diendo la ayuda de la SEAM que nunca se fue, que nunca sancionó” (Entrevista a Esperanza Martínez).*

Mercedes Canese, asesora del Frente Guasú indicó:

*“Creo que también la ley de la SEAM se tiene que mejorar. Las penas tienen que ser mayores. Hoy es más fácil para alguien que destruye la naturaleza pagar la multa que cumplir la ley, entonces ese es un problema grave que tiene la SEAM, además de toda la complicidad, la corrupción que hay en esas instituciones y bueno, sería importante también trabajar porque deje de ser una Secretaría y se convierta en un Ministerio. El gobierno actual no ha tenido problema de sacar unos decretos inconstitucionales e ilegales, decretos que aumentan la permisividad de destrucción del medio ambiente y es el problema de tener un Presidente que al mismo tiempo es banquero, es tabacalero, es sojero, es ganadero, tiene múltiples negocios donde su contrapartida debería ser el Estado y al ser el mismo otra vez el que administra el poder estatal flexibiliza todas las leyes ambientales” (Entrevista a Mercedes Canese).*

Elba Nuñez del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres –CLADEM Paraguay- señala que:

*“En el Paraguay, digamos que estructuralmente estamos hablando de un país en donde la tierra está concentrada en pocas manos. El 85% de las tierras en manos del 2,5% de propietarios y donde las mujeres si bien es cierto existe una ley que garantiza el acceso a las mujeres, bueno de todo paraguayo/a un pedazo de tierra y adicionalmente una ley que habla del acceso de las mujeres a un pedazo de tierra convengamos que ese es un problema estructural y donde de alguna manera y a pesar de las leyes que hablan de la participación de las mujeres digamos en la producción, en la reforma agraria, etc., no ha habido procesos participativos reales. De ahí que al referirnos a cuáles han sido los obstáculos para la participación de las mujeres, a mí me parece que tiene que ver con un gobierno digamos que no ha dado por así decirlo el peso suficiente, no las considera a las mujeres como sujetas o como protagonistas y de alguna manera la voz crítica que se tiene de las mujeres en relación a los efectos del cambio climático lo que hoy sería lo que estamos viviendo ahorita, las heladas, el calor intenso, los fríos insoportables en fechas que no corresponde y sus efectos esos en la vida, en la producción agrícola evidentemente son temas que no son tomados en cuenta. Estamos hablando de intereses en juego entonces no hemos visto un interés y una apertura política por parte del Estado Paraguayo en promover la participación” (Entrevista a Elba Nuñez).*

### 11.5.3 Participación de mujeres en espacios generados por el Poder Legislativo

Actualmente, en el país hay 23 partidos políticos reconocidos, los cuales estatutariamente establecen la igualdad y la no discriminación entre sus afiliados y sus afiliadas. De estos, al menos 17 tienen incorporada una cuota femenina en su normativa, en porcentajes que van desde el 20% a la paridad (50%). Los dos partidos tradicionales, la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) tienen una cuota de género del 33%. Las mujeres representan, en promedio, el 47% de las afiliaciones en los partidos políticos, pero los órganos de conducción están integrados por un bajo porcentaje femenino.

Paraguay es uno de los países de la región con más baja representación de mujeres en órganos de decisión. La representación femenina en el Congreso es de 16,8%, sólo el 10% de los municipios están gobernados por mujeres y de los 17 departamentos, sólo hay una mujer Gobernadora. Sin embargo, las mujeres han ido incrementando su participación en las candidaturas, así en las Elecciones Generales del 2013, representaron el 38,4% del total de las postulaciones para los cargos de elección popular.

El grupo de partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria está integrado por la 1) Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado (ANR), 2) Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), 3) Partido Democrático Progresista (PDP); 4) Concertación Nacional Frente Guasú (agrupación política integrada por los partidos: País Solidario, Frente Amplio, Participación Ciudadana, Popular Tekojoja, Comunista Paraguayo, Convergencia Popular Socialista, del Movimiento Patriótico y Popular y el de Unidad Popular); 5) Concertación Nacional Avanza País (agrupación política conformada por el P-MAS, el partido Revolucionario Febrerista -PRF-, el Partido Demócrata Cristiano - PDC- ); 6) Partido Encuentro Nacional (PEN); y 7) Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE).

Los partidos y los movimientos políticos seleccionados, sin representación parlamentaria pero que aportan al debate público contenidos de derechos humanos e igualdad son: 1) Movimiento Kuña Pyrendá; 2) Movimiento Político Indígena del Paraguay (MPIP); 3) Partido Patria Querida (PPQ); 4) Movimiento Político Avancemos; 5) Partido de la A.

El Poder Legislativo cuenta asimismo con comisiones de equidad de género en ambas Cámaras, pero las mismas carecen de estrategias y planes de trabajo, limitada capacidad técnica, como de asignación presupuestaria. Un aspecto importante para la labor de las comisiones de equidad de género del Congreso es la limitada vinculación de su acción con el marco normativo internacional. Igualmente, diversos gobiernos departamentales y municipales se han creado mecanismos de la mujer, que si bien son importantes su estatus institucional,

bajo presupuesto y falta de capacidades técnicas limita la efectividad de su accionar.

Ante la interrogativa de si se da participación de las mujeres en el diseño y la definición de políticas legislativas y leyes orientadas a mitigar los efectos del cambio climático en el país, las siguientes fueron las respuestas obtenidas durante las entrevistas realizadas.

Esperanza Martínez, Senadora por parte del Frente Guasú, indicó:

*“Si hablamos de parlamentarias primero es la presencia, la poca presencia de mujeres en el parlamento; y en segundo lugar, creo que es un tema que no hay mucha formación política de los cuadros políticos ni tampoco los partidos, yo creo que a excepción del Frente Guasú y algunas otras excepciones, no hay una definición de una línea ecológica, ambientalista”* (Entrevista a Esperanza Martínez).

*“... En realidad es muy difícil poder medir la participación de las mujeres, en realidad las políticas ambientales cuando son tratadas aquí en el Congreso son tratadas más bien por las bancadas y son tratadas en las comisiones y las comisiones están integradas pluralmente por hombres y mujeres, lo que si hay que destacar es que la participación de las mujeres en el senado es del 20%, de 45 bancas somos 9 mujeres y en el caso de la cámara de diputados yo creo que estamos en 16% son creo que 11 o 12 mujeres para 80 cargos, es peor que en la participación de la Cámara del Senado y en realidad creo que más allá de la posición de las mujeres casi siempre va ligada a la línea política de las bancadas”* (Entrevista a Esperanza Martínez).

Liduvina Vera, Directora General de la Comisión de la Defensa de los Recursos Naturales (CONADERNA), Comisión dependiente del Congreso Nacional, indicó que:

*“La CONADERNA es una instancia de coordinación con las instituciones que están en la temática ambiental. Desde aquí hemos promovido desde el año de su creación (1990), la participación de las mujeres en la elaboración de los proyectos y en el análisis de proyectos de ley y también en la revisión de las leyes. Es así que la ley de Pesca y Apicultura fue una de las primeras leyes en el cual se incorporó un artículo sobre la participación de las mujeres. También se conformaron varias mesas de trabajos en las que siempre estábamos dando participación a representantes de la sociedad civil. En CONADERNA siempre hubo una preponderancia de la participación y del involucramiento de mujeres en la elaboración y en el análisis de los proyectos de ley. Por ejemplo, por mencionarte, la*

*Ley de Cambio Climático fue una iniciativa de CONADERNA, en la que se trabajó institucionalmente, se realizaron talleres en el que estuvieron participando representantes de todos los sectores y en específico el Ministerio de la Mujer que también hizo su aporte al texto de proyecto de ley” (Entrevista a Liduvina Vera).*

Por su parte Mercedes Canese, asesora de la Bancada Frente Guasú, indico que:

*“la CONADERNA tiene problemas similares a la SEAM (Secretaría del Ambiente). CONADERNA es una comisión bicameral, no tiene una función ejecutiva pero creo que también es un error propio a lo mejor de lo que es el congreso, de cómo se constituye esa comisión en el sentido que la mayoría de los funcionarios que está ahí no son técnicos del área entonces por más buenas intenciones que tengan o el trabajo que quieran hacer, no tienen la idoneidad para un desempeño profesional o sea realmente hay una necesidad de que los funcionarios que están se capaciten y vengan funcionarios que sean profesionales de las ciencias ambientales, ese es el problema gravísimo que tiene CONADERNA y entonces al final la gestión se ve muy opacada por eso, CONADERNA podría hacer mucho más con el presupuesto que tiene, con las atribuciones que tiene, igualmente es paño de lágrimas de las personas que vienen con sus reclamos por problemas ambientales” (Entrevista a Mercedes Canese).*

Perla Alvarez de CONAMURI indica que:

*“Nosotras tenemos un proyecto de ley de protección de variedades de maíz impulsado desde CONAMURI y se adhirió otras organizaciones, CONADERNA fue la que permitió que se encajone nuestro proyecto de ley y nunca se estudió. Teníamos un proyecto de ley de protección de las semillas nativas y criollas del país, de todas las variedades y también fue encajonado, la propia comisión responsable de cuidar nuestro patrimonio es la que permite que se siga perdiendo porque la contaminación con las semillas transgénicas incluso con la hibridación hace que nosotros vayamos perdiendo cada vez más” (Entrevista a Perla Alvarez).*

#### **11.5.4 Obstáculos y limitaciones para la participación de las mujeres en políticas públicas**

En relación con los obstáculos para la participación de las mujeres, Alba Navarro del Ministerio de la Mujer indica:

*“La mujer a veces tiene que hacer triple esfuerzo para demostrar su capacidad, a la mujer se le exige mucho más, además de que porque culturalmente tenemos varios roles, mi rol reproductivo que*

*por el hecho de haber parido se cree que los hijos son responsabilidad de la madre, el rol comunitario estar metida en la comisión vecinal, de la escuela, de la cooperativa, tiene también derecho con su rol comunitario. Hoy en día la mujer tiene también su rol social y político en menor o mayor medida. Antes no había parlamentarias, antes no había bomberas, antes no había policías, antes no había mujeres que pilotaban un avión, ni nos hubiéramos imaginado que una mujer iba a ser Ministra de Defensa, ni por primera vez Ministra de Hacienda, o que las mujeres nos estamos candidatando para ser Presidentas de la República en menor medida y esas son acciones afirmativas que paulatinamente tenemos que ir estructurando. Cuál es la acción del Ministerio de la Mujer incidir dentro de las políticas públicas como institución rectora para que las políticas públicas consideren las especificidades de las mujeres” (Entrevista a Alba Navarro).*

Elba Nuñez indica que la contribución de las mujeres también ha sido, por un lado mostrar el grave patrón de desigualdad que existe para comenzar en el acceso al derecho a la tierra, particularmente como las mujeres han quedado excluidas de toda reforma agraria pero particularmente en las políticas medio ambientales no han sido tomadas en cuenta.

*“La presencia efectiva de las mujeres, sabemos que son las mujeres en las comunidades las que administran el agua, las que transportan el agua, si no tienen agua potable en su propia comunidad, sabemos que son las que se encargan del cuidado de la semilla etc., etc., hoy sabemos eso porque de alguna manera se fueron recogiendo datos como en el caso del proyecto de banco de semillas que hizo la CONAMURI, eso nos muestra como de alguna manera una perspectiva en la que mujeres que se organizan buscan un proyecto alternativo en términos de cuidado, en mantener las semillas y donde la gran contribución es que han estado promoviendo procesos solidarios de intercambio incluso volviendo a prácticas tradicionales de nuestros pueblos indígenas en términos de intercambio de las semillas. Estas ferias de las semillas muestran que de verdad con lógicas solidarias y de intercambio, que hacen frente al otro modelo que patentiza semillas. Vamos a decir, las semillas tradicionales efectivamente marcan una lógica de soberanía, no solamente de seguridad alimentaria sino de soberanía alimentaria, sin embargo en esta perspectiva, la perspectiva que se está enfrentando tiene que ver con lógicas de despojo y de privatización, de lo que es en último caso la soberanía alimentaria. Entonces esta perspectiva nos permitió mostrar desde la operación de sus modos de vida pero también nos permitió mostrar a través del trabajo de estas referentes y estas organizaciones fundamentalmente como es que también hay una*

*respuesta absolutamente criminalizadora, represiva, persecutoria a las mujeres que luchan por el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la soberanía alimentaria”.*

Laura Ortega de la organización Oxfam indicó que desde el Estado hay un diversos espacios para la participación

*“Vos recibís la invitación y te dicen que es para la construcción, para no sé qué, bueno, todo lindo pero ellos ya tienen decidido cómo se va a hacer y en el fondo lo que hacen es blanquear, entonces hicieron dos reuniones a la cual se fueron, tienen su lista armada y después pueden decir “si claro, claro que le dijimos” y si participaron verdad, y eso es muy común, de hecho hay organizaciones que ha optado por no irse a esos espacios porque dicen eso “nos utilizan para blanquear y después al final resulta que nosotros si les dimos el ok pero a nosotros nunca nos preguntaron, ni en el proceso, ni tomaron en cuenta lo que dijimos. Entonces yo creo que uno de los mayores obstáculos desde el Estado digamos porque es el responsable por el tema de las políticas públicas es que sus mecanismos de participación son engañosos por un lado o son ineficientes, entonces por ahí vos te vas a alguna reunión y encontrás organizaciones que vos no sabes ni que existían, entonces no es que no valgan esas organizaciones porque vos no le conoces sino que no son representativas o no toman en cuenta propuestas que ya existen sobre ciertas temáticas de organizaciones que si vienen trabajando, entonces yo creo que el mayor obstáculo es ocupar espacios en todo el proceso de políticas públicas y el otro es que no toman en cuenta directamente lo que ellos plantean que es aún peor pero creo que esa es, los mecanismos de participación real, de participación efectiva de las personas y no solo de las mujeres, ocurre en casi todo y es eso los espacios no existen o son mentira o son deficientes, creo que es el mayor obstáculo”* Entrevista a Laura Ortega).

### **11.5.5 Acciones para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito del cambio climático en Paraguay**

Al preguntárseles a las personas entrevistadas cuáles deberían de ser las acciones para el empoderamiento de las mujeres en el área del cambio climático indicaron las siguientes acciones:

- Ampliar los espacios para la participación de las mujeres.
- Garantizar la diversidad en la representación.
- Garantizar que las mujeres en situación de pobreza también participen.
- Fortalecer a las organizaciones de mujeres.
- Mejorar la calidad del dato y elaborar los diagnósticos situacionales.

- Necesidad de mejorar la información y formación para las integrantes de las organizaciones de mujeres.
- Mejorar la capacidad de articulación con otros organismos sociales.
- Incorporar a un mayor número de mujeres a las luchas políticas.
- Ampliar el marco de los derechos humanos a la exigibilidad y justicia-bilidad.

### **11.5.6 Ampliar los espacios para la participación de las mujeres**

En Paraguay, cada vez se observa más el empoderamiento de las mujeres en diferentes áreas pero aún están un poco lejos de los espacios de toma de decisiones. Laura Ortega de Oxfam considera que:

*“Primero que nada a la mujer le cuesta muchísimo llegar a los poderes de decisión, eso punto número uno, entonces probablemente están en tecnicaturas en los diferentes ministerios pero finalmente su poder de decisión es muy bajo, entonces por ahí encontras personas bien preparadas a nivel técnico, todo lo que es medio, supervisiones, direcciones, puedes encontrar personas super interesantes, que tiene muy buen discurso, que está muy bien formado, con la que puedes negociar cosas y puedes acordar, llegar, todo lo que es información. Ahora, cuando es el momento de tomar decisiones ahí donde se corta todo, ahí tienes un problema en general luego y con la mujeres más todavía porque no ocupan muchos cargos de decisión final y por lo tanto su aporte aunque sea muy importante en el proceso vos no puedes ver lo que se logra”* (Entrevista a Laura Ortega).

#### **11.5.6.1 Garantizar la diversidad en la representación**

Sandra Bosch de ONUMUJERES considera:

*“Yo te podría decir en general para cualquier política pública o para cualquier proceso en donde se quiera que las mujeres participen, primero hay que garantizar diversidad, y al garantizar diversidad tienes que tener también mujeres que quizás no tienen tantos conocimientos para participar y eso, garantizar que puedan participar con conocimiento”* (Entrevista a Sandra Bosch).

#### **11.5.6.2 Garantizar que las mujeres en situación de pobreza también participen**

Sandra Bosch también indica que:

*“Otro aspecto a considerar es el tema de la pobreza, eso significa que no estamos al mismo nivel que puede estar un hombre en las*

*mismas circunstancias tanto si es una mujer campesina que está en Caaguazú si hay un hombre campesino que está en Caaguazú y les comparas a que dedican su tiempo evidentemente buena parte del tiempo las mujeres están dedicadas a tareas domésticas del hogar o cuidado de animales menores o de huertas que se asimila casi en las zonas rurales con los cuidados familiares, está muy cercano al rol que le dan a una mujer; entonces la sobrecarga de trabajo genera pobreza de tiempo y el poco tiempo tienen es muy difícil que puedan participar y la otra es que los espacios de participación la mayoría de las veces está pensado bajo los tiempos masculinos, no hay espacios de participación donde las mujeres si tienen que hacer esos arreglos de cuidado por ejemplo para los hijos y para la gente que tienen a su cargo puedan participar se basan en los horarios administrativos y masculinos de participación” (Entrevista a Sandra Bosch).*

#### **11.5.6.3 Fortalecer a las organizaciones de mujeres**

Soledad Martínez, de Slow Food considera que:

*“Existen muy pocas organizaciones de mujeres que sean fuertes y que realmente tengan presencia. En la marcha de mujeres de marzo creo que fue, ahí fue como algo muy esperanzador porque fue una manifestación muy impresionante y donde estuvieron presentes muchas jóvenes mujeres, yo creo que por ahí va la esperanza, que las mujeres de la generación tuya, las jóvenes campesinas, indígenas, urbanas, todas unidas puedan conformar un frente común bien organizado de mujeres que actúen a nivel de todos los estamentos, a nivel de los colegios, de las universidades, los colegios profesionales, campesinas, indígenas, yo creo que hay que hacer una gran unidad popular de mujeres y ocupar espacios en las diferentes instancias a nivel local, a nivel central, a nivel departamental, hay que ir ocupando espacios pero para eso se tienen que fortalecer las organizaciones” (Entrevista a Soledad Martínez).*

#### **11.5.6.4 Mejorar la calidad del dato y elaborar los diagnósticos situacionales**

Alba Navarro del Ministerio de la Mujer considera que:

*“Un aspecto muy importante es un diagnóstico veraz, creo que en Paraguay necesitamos un banco de datos, tenemos la información a nivel del Estado pero faltaría eso sistematizar porque eso nos va a permitir un diagnóstico veraz y mayor investigación en lo que hace al impacto de Cambio Climático en hombres y mujeres” (Entrevista a Alba Navarro).*

### **11.5.6.5 Necesidad de mejorar la información y formación para las integrantes de las organizaciones de mujeres**

Perla Álvarez de CONAMURI considera que:

*“Por un lado hay un trabajo al interior nuestro como movimiento que necesitamos un mayor conocimiento de los debates que se dan en estos temas, muchas veces la información no llega a la gente por lo tanto si no llega la información tampoco hay interés, entonces esa es una de nuestras tareas como organizaciones. El Estado no informa, las leyes que se aprueban la gente no conoce, nosotras que estamos en organización a veces nos enteramos en el día que se está aprobando una ley. La comunicación de que el Estado no comunica lo que sea de interés público, de interés de la gente, entonces una de nuestras tareas es eso, de informarnos verdad y si estamos informadas exigimos participación porque queremos debatir”* (Entrevista a Perla Álvarez).

### **11.5.6.6 Mejorar la capacidad de articulación con otros organismos sociales**

Sandra Bosch de ONUMUJERES considera que:

*“Es importante proponer un modelo de desarrollo que considere a las mujeres actoras principales y no acompañantes secundarias, es tener en cuenta la perspectiva de género en todas las políticas públicas y en todos los programas de un Estado, de un gobierno para ver que necesidades específicas que tienen las mujeres y como se puede equilibrar la situación”* (Entrevista a Sandra Bosch).

### **11.5.6.7 Incorporar a un mayor número de mujeres a las luchas políticas**

Esperanza Martínez, senadora del Frente Guasú considera que:

*“Es una lucha política, hay que trabajar con las compañeras, empoderarlas, tratar de que se animen a incursionar en la política, en el gremialismo, es un tema de apoyo, de generar espacios que ayuden a las mujeres a tomar estos desafíos por ejemplo organizar los sistemas de cuidado a través de políticas públicas, que haya guardería, que haya lugares para cuidar a las personas de tercera edad, a la gente con discapacidad, de crear servicios de tal manera que las mujeres podamos tener oportunidad para trabajar en iguales condiciones y organizarse”* (Entrevista a Esperanza Martínez).

### 11.5.6.8 Ampliar el marco de los derechos humanos a la exigibilidad y la justiciabilidad

Elba Nuñez de CLADEM Paraguay considera que es necesario:

*“El camino de la justiciabilidad, de la denuncia ante la fragante violaciones de derechos medio ambientales que hoy están sufriendo las mujeres del campo pero no solamente eso sino que cuando se desplazan a la ciudad terminan en bolsones de pobreza, desarraigo, etc., o algunas de ellas que terminan siendo obligadas a migrar al exterior; o sea la migración forzada es también producto de este mismo proceso entonces de todas maneras es un camino de construcción y un terreno en el cual la historia no acaba así. Esto implica la posibilidad de conocimiento de los derechos, la posibilidad de fortalecer los procesos organizativos y establecer acciones de incidencia”* (Entrevista a Elba Nuñez).

## 11.6 Conclusiones

Paraguay es un país particularmente vulnerable a los impactos de la variabilidad del cambio climático. La adaptación es un elemento imprescindible. Los esfuerzos por disminuir los impactos que se han presentado en los diferentes ecosistemas y sectores del país relacionados con la variabilidad y el cambio climático representan el punto de partida para la generación de la capacidad que permita la implementación de acciones que disminuyan el riesgo en las zonas más vulnerables.

Podemos decir que en Paraguay aún existe un déficit de las Políticas Públicas y leyes referentes al cambio climático y más aún con perspectiva de género. Si bien se están generando grandes avances en el empoderamiento de la mujer es necesario también generar conciencia sobre la problemática ambiental y sus incidencias dentro del entorno y la vida misma ya sea desde la salud, lo económico u otra perspectiva.

En el ámbito de las políticas públicas y de las agendas legislativas, los procesos de incorporación de la participación de las mujeres enfrentan una serie de limitaciones y dificultades. Las asimetrías de poder e influencia generan que muchas veces las mujeres queden fuera de los espacios en donde se toman decisiones. En muchas ocasiones se les invita a que validen lo que ya previamente ha sido decidido por otros actores políticos.

Sin lugar a dudas, las políticas con participación de mujeres y con enfoque de género son imprescindibles en un sistema político que requiere fortalecer su visión democrática, con el fin de trabajar en la consolidación de una sociedad más equitativa.

La ausencia de compromisos explícitos del gobierno para promover y mantener una serie de medidas públicas a favor de la equidad entre mujeres y hombres,

exige la instalación de mecanismos para avanzar en esa área de política, lo que implica cambios políticos e institucionales.

En el Paraguay, las mujeres van conquistando poco a poco sus derechos y organizándose en colectivos que ayudan a paliar las diferencias. Aún se presentan grandes brechas de género, y más aún en las políticas ambientales.

Los mayores obstáculos para la participación de las mujeres en los temas ambientales es la escasa y casi testimonial inclusión de ellas en los debates, pero con poca incidencia en las grandes líneas de política pública ambiental.

Una política medio-ambiental que utiliza los recursos de hoy comprometiendo los intereses futuros no es una política sostenible. En el fondo de la cuestión, se presenta la amenaza creciente de comprometer la vida de las comunidades más pobres y la vida del propio país. Modificar este orden de cosas está en nuestras manos. A decir de algunas mujeres entrevistadas para este estudio, en las políticas ambientales se reproduce el mismo esquema de discriminación y exclusión que en la política en general. En el corto plazo, el profundizar el empoderamiento de las mujeres y su rol en el medio ambiente puede dar frutos ventajosos para el país. En el mediano y largo plazo, el fortalecimiento de sus organizaciones, así como la capacitación y la formación de sus líderes puede contribuir a corregir los grandes desbalances en la generación de política pública que presentan graves sesgos de exclusión, discriminación y desigualdad.

## 11.7 Bibliografía

- Ley 2615/2005. *Que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)*. Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 2005.
- Aguilar, Luis. *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- CEPAL. *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina, 2016.
- CNP. *Constitución Nacional de la República de Paraguay*. Asunción: [https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/environment\\_energy/segunda-comunicacion-nacional-de-cambio-climatico.html](https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/environment_energy/segunda-comunicacion-nacional-de-cambio-climatico.html), 1992.
- Decreto 11.632. *Por el cual se reglamenta la Ley no. 2615/05 Que crea la Secretaría de Emergencia Nacional*. Asunción: La Presidencia de la República del Paraguay - Ministerio del Interior, 2005.
- Lahera, Eugenio. *Política y políticas sociales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004.
- Ley 2.068. *Que aprueba el acuerdo marco del medio ambiente del MERCOSUR*. Asunción: El Congreso de la República Paraguaya, 2003.
- Ley 1215/86. *Que aprueba la Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer*. Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 1986.
- Ley 251/93. *Que aprueba el Convenio sobre Cambio Climático adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – la Cumbre para la Tierra – celebrada en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil*. Asunción: Congreso de la Nación Paraguaya, 1993.
- Ley 2524/04. *Ley de deforestación cero “de prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques*. Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 2004.

- Ley 253/93. *Aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la conferencia de las naciones unidas sobre el medio ambiente y desarrollo -la cumbre para la tierra-, celebrado en la ciudad de rio de janeiro, Brasil.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 1993.
- Ley 294/93. *Evaluación de impacto ambiental.* Asunción: El Congreso de la Nación paraguaya, 1993.
- Ley 3.956/09. *Gestión integral de los residuos sólidos en la República del Paraguay.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 2009.
- Ley 3001/06. *De valoración y retribución de los servicios ambientales.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 2006.
- Ley 3239/07. *De los recursos hídricos del Paraguay.* Asunción: El congreso de la nación paraguaya, 2007.
- LEY 352/94. *De áreas silvestres protegidas.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 1994.
- Ley 4014. *De prevención y control de incendios.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 2010.
- Ley 5.221. *Que modifica el artículo 93 de la ley n° 1.860/02, Que establece el código aeronáutico de la República del Paraguay.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 2014.
- Ley 5/92. *Que aprueba el acuerdo sobre supresión de visas, suscrito entre el gobierno de la República del Paraguay y el gobierno de la República de Finlandia en Asunción el 8 de octubre de 1991.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 1992.
- Ley 96/92. *De la vida silvestre.* Asunción: El Congreso de la Nación Paraguaya, 1992.
- Lo Vuolo, Rubén. *Estudios del Cambio Climático en América Latina. Cambio Climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Martínez Medina, Diana. *Redes de política pública y construcción de agenda de género en el legislativo mexicano (1997-2009) (tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos).* México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2010.
- Mosquera, Violeta. *Mujeres congresistas: estereotipos sexistas e identidades estratégicas (tesis de Maestría en Género y Desarrollo).* Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica Ecuador, 2006.
- ONU. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático.* New York: Organización de las Naciones Unidas. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, 1992.
- . *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing - Declaración política y documentos resultados de Beijing+5.* Beijing: Organización de las Naciones Unidas, 1995.
- ONU Mujeres Paraguay. *Participación Política Electoral de las Mujeres en el Paraguay.* Asunción: Organización de las Naciones Unidas, 2016.
- ONU. *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* New York: Organización de las Naciones Unidas - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2000.
- PNUD. *Estrategia país: Paraguay.* Asunción: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Fondo para el Medio ambiente Mundial. 2009. , 2011.
- RMMP. *Guía para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas Municipales del Paraguay.* Asunción: Red de Mujeres del Paraguay, 2015.
- Rosenzweig, C., y D. Hillel. *Climate Change and the Global Harvest: Potential Impacts of the Greenhouse Effect on Agriculture.* Oxford (UK): Oxford University Press, 1998.
- Samaniego, Joseluis. *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Reseña 2009.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina - CEPAL, 2009.
- SEAM. *Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático.* Asunción: Secretaría del Ambiente – Oficina Nacional de Cambio Climático, 2015.
- . «Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático.» *Gobierno de la República del Paraguay. Secretaría del Ambiente.* 2011. [https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/environment\\_energysegunda-comunicacion-nacional-de-cambio-climatico.html](https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/library/environment_energysegunda-comunicacion-nacional-de-cambio-climatico.html).

## 12. La mujer rural en el marco del posconflicto en Nariño

Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región Dejure<sup>145</sup>

### 12.1 Introducción

La presente investigación denominada “La mujer rural en el marco del postconflicto, caso Nariño”, se ubica en la línea de investigación propuesta por el ODA-ALC sobre el rol de la mujer en la agricultura familiar, las tradiciones culturales, el derecho a la alimentación, entre otros aspectos. En Colombia, suscrito el acuerdo de Paz de la Habana en noviembre de 2016, es necesario conocer los desarrollos normativos y las políticas públicas que se están implementando, con el fin de poner en marcha el punto 1° del Acuerdo, denominado “Reforma Rural Integral”, con miras a dilucidar el papel que le compete a la mujer rural en esta etapa de postconflicto, así como la priorización de sus derechos e iniciativas, estrategias capaces de asegurar la reconstrucción del tejido social.

Desde esta perspectiva, la investigación se ocupó en primer lugar, de destacar aspectos relevantes de la situación del agro colombiano y específicamente de la mujer rural enfatizando en el caso Nariño. Para tal efecto, se recurrió a los indicadores sobre necesidades básicas insatisfechas, estadísticas del último censo agropecuario e informe de la misión para la transformación del campo, para que futuras investigaciones puedan evaluar los beneficios derivados de la implementación del Acuerdo de Paz. Con posterioridad se revisó la normatividad expedida para poner en marcha el desarrollo rural integral y sus incidencias en la situación de la mujer rural, de la agricultura familiar y por ende del derecho a la alimentación, para concluir con una referencia a las políticas públicas territoriales y municipales.

### 12.2 El agro colombiano y la mujer rural en Nariño

El primer punto del Acuerdo de paz de la Habana es la implementación de una reforma rural integral que a juicio de historiadores, economistas y organizaciones agrarias, no es más que el reconocimiento de una deuda histórica del

---

145 **Isabel Goyes Moreno** – Investigadora Principal. Abogada Universidad de Nariño – Doctora en Educación Rude Colombia - Docente tiempo completo – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Nariño.

**Aura Cecilia Torres Burbano**. Co investigadora. Abogada y Economista – Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Laboral. Docente H.C. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño.

**Jaime Andrés Bastidas Rosero**. Co investigador. Abogado – Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Constitucional. Katherine Betancourth Teez y Oscar Alejandro Chamorro – Estudiantes Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Nariño; Víctor David Jaramillo – Apoyo Técnico en estadística– Economista – Universidad de Nariño – [dejure@udenar.edu.co](mailto:dejure@udenar.edu.co).

Estado colombiano con el sector campesino, que no obstante tener la responsabilidad de producir el alimento para toda la población colombiana, no recibe en reciprocidad el tratamiento digno que la actividad agrícola merece. Por tal razón, recurriendo a las estadísticas oficiales, se relacionan datos sobre necesidades básicas insatisfechas, último censo agropecuario e informe de la misión para la transformación del campo, enfatizando en las mujeres rurales del Departamento de Nariño.

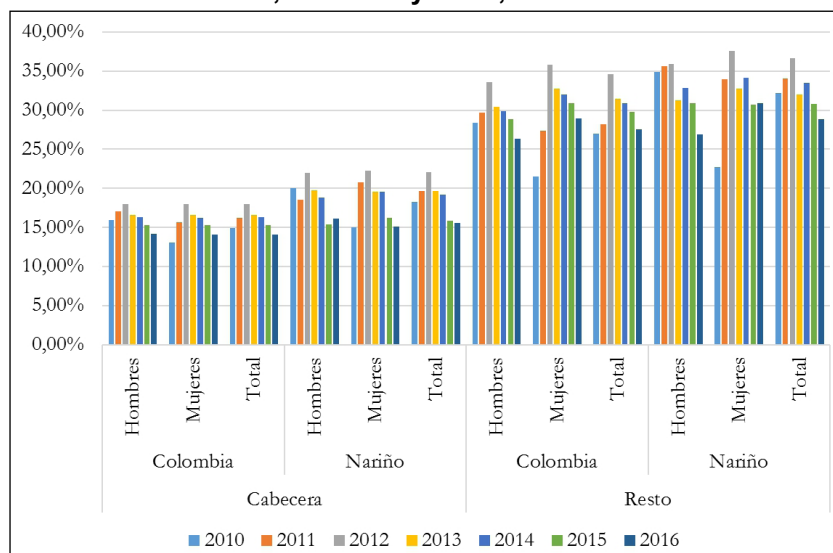
## 12.2.1 Necesidades Básicas Insatisfechas

### 12.2.1.1 Hacinamiento

El primer indicador de análisis de necesidades básicas insatisfechas es el hacinamiento o déficit cuantitativo de vivienda; relaciona el número de personas por cada habitación dentro de un hogar, asumiendo que el hacinamiento implica la existencia de más de dos personas por dormitorio (DANE 2007), circunstancia que acarrea graves problemas de salubridad y promiscuidad.

En Colombia, el hacinamiento, durante el periodo 2010-2016, se ubicó en promedio en el 19,4%, alcanzando en las zonas rurales una diferencia promedio de 12 punto porcentuales (pp). En los eventos de jefatura de hogar femenina los porcentajes de hacinamiento son superiores especialmente en las zonas urbanas. (Gráfica 1). Para el caso de Nariño se percibe indicadores de hacinamiento mayores que en el total nacional. Durante el periodo de estudio, el hacinamiento total del departamento fue en promedio de 25,02%.

**Gráfica 12-1. Hacinamiento. Colombia y Nariño.  
Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

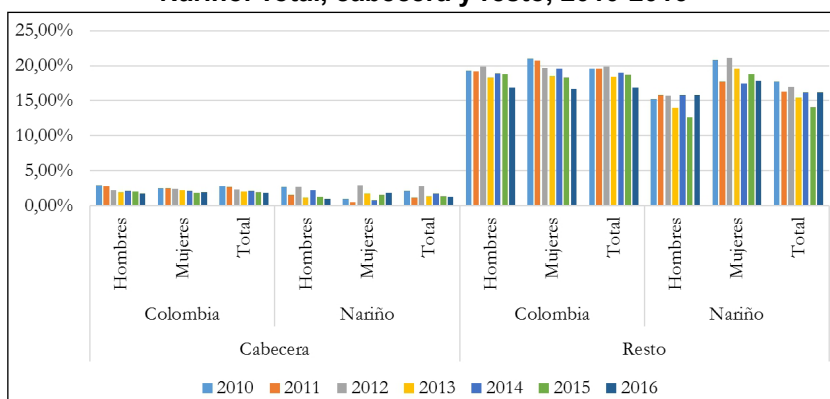
### 12.2.1.2 Condiciones físicas impropias para el alojamiento humano

Este indicador caracteriza las viviendas a partir del estado y los materiales de las paredes y el piso. Según este indicador, son inapropiadas las viviendas móviles, refugio natural o puente, aquellas sin paredes o con paredes exteriores de tela, desechos o con piso de tierra (DANE 2007). Según la Cepal (2001) el indicador de hacinamiento permite establecer si las viviendas son aptas, o no, para el alojamiento de una familia.

A nivel nacional, durante los años 2010-2016, la tasa promedio de viviendas inadecuadas fue de 5,9%, con un promedio de 2,2% en la ciudad y de 18,8% en lo rural. El anterior indicador se incrementa ligeramente cuando la Jefatura de hogar es femenina, percibiéndose que la ubicación espacial es un factor decisivo de este indicador.

En Nariño, al igual que en Colombia, la tasa de viviendas inadecuadas es mayor en la zona rural (16,1%) que en lo urbano (1,68%). Por otra parte, la gráfica 2 permite observar que existe la probabilidad, especialmente en la zona rural, que los hogares con jefatura femenina tengan una vivienda inadecuada.

**Gráfica 12-2. Vivienda inadecuada. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

En esta forma, se puede afirmar que, en Nariño las condiciones de vivienda inadecuadas en el medio rural están definidas por su ubicación espacial y la jefatura del hogar.

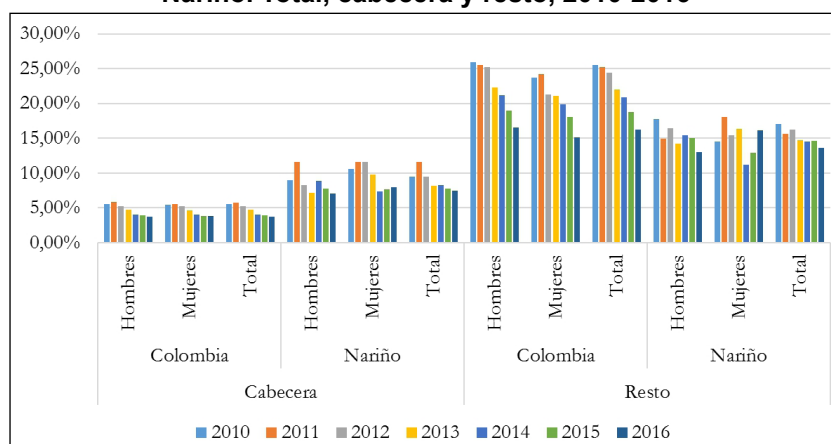
### 12.2.1.3 Servicios inadecuados

El tercer componente del NBI es el de servicios inadecuados. Este indicador se operacionaliza al analizar el acceso, o no, a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Para el caso de Colombia este indicador contempla las viviendas sin sanitario o sin acueducto. El objetivo de este indicador es identificar la proporción

de viviendas que no cuentan con una infraestructura sanitaria básica y no tiene acceso al abastecimiento del agua (CEPAL 2001), condición que se encuentra relacionado con problemas de morbilidad y mortalidad infantil.

Para el caso de Colombia, durante los años 2010-2016, la tasa promedio de servicios inadecuados fue de 13,2%, mientras que para Nariño fue de 12,04%. Esta tendencia se repite para el espacio rural, donde el promedio nacional fue de 21,8% en comparación del 15,2% de Nariño. A pesar de ello, para el área urbana, Nariño posee una tasa promedio superior a la nacional (8,89% frente a 4,7%).

**Gráfica 12-3. Servicios inadecuados. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

### 12.2.2 Alta dependencia económica

El indicador de dependencia económica es un aproximado del nivel de ingresos. Según la definición operativa del indicador, las viviendas donde exista más de tres personas dependiendo de un integrante de la familia ocupado y el/la jefe de familia tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados, posee un alto grado de dependencia económica. Así, el indicador analiza las características educativas de la jefatura del hogar, relacionando esta variable con el número de perceptores del hogar y el número de dependientes (CEPAL 2001).

En este caso, la dependencia económica se aproxima al análisis de la pobreza monetaria de un hogar, puesto que a mayor dependencia económica menos posibilidades de acceso a bienes y servicios, y su capacidad de ahorro será baja.

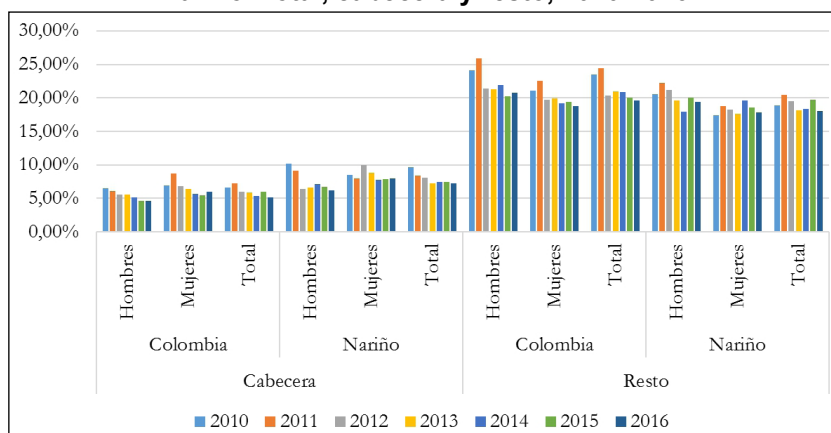
En Colombia, la tasa promedio, durante los años 2010-2016, de dependencia económica es igual a 13,58%, valor muy cercano al de Nariño, por lo que se puede asumir que el departamento posee una tendencia temporal similar a los indicadores nacionales. A nivel nacional el promedio de dependencia económica en la

Cabecera fue de 6,03%, siendo superior en los hogares donde el jefe de hogar es mujer. Mientras tanto, a nivel rural, los hogares con jefatura masculina son más propensos a tener una mayor dependencia económica.

El anterior escenario se repite para el departamento de Nariño donde el promedio de los indicadores, para el periodo 2010-2016, revela que en la ciudad existe una mayor dependencia económica especialmente en hogares donde la jefatura de hogar es femenina, mientras que en lo rural existe una mayor dependencia en hogares donde el jefe de hogar es masculina (Gráfica 4).

Por otra parte, la gráfica 4 permite observar que, en general, el medio rural posee mayores tasas de dependencia que el sector urbano. De esta forma, se puede concluir que existe una mayor probabilidad de que un hogar tenga dependencia económica si se ubica en el área rural, sin embargo, no hay evidencia estadística que afirme que el sexo del jefe de hogar sea decisivo en los niveles de dependencia.

**Gráfica 12-4. Dependencia económica. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

### 12.2.3 Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela

Este es el último indicador utilizado para el análisis de las necesidades básicas insatisfechas. Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil, en este sentido, considerará las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal. Para la Cepal (2001) este indicador se relaciona con las posibilidades futuras de un niño de acceso al segmento formal del mercado de trabajo.

En el caso de Colombia, la inasistencia escolar – durante el periodo 2010-2016 – tuvo un promedio de 4,6%. Sin embargo, como se puede apreciar en el Anexo 5, existieron años en los que el valor fue más bajo, por ejemplo el año

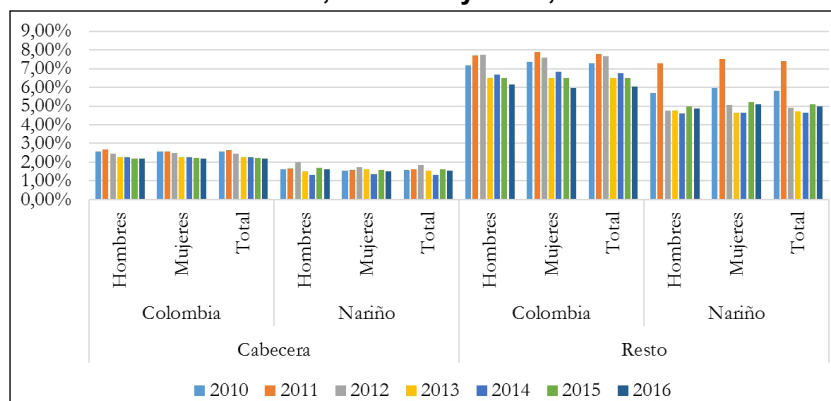
2016 cuando el indicador se ubicó en 4,12%, mientras que para el año 2011 fue alto, al ubicarse en 5,21%. Para el total nacional, como era de esperar, se observa un mayor porcentaje de inasistencia escolar en las zonas rurales que en las cabeceras, con una diferencia promedio de 4,5 puntos porcentuales (pp).

Debe destacarse que, en Colombia, no existe evidencia empírica donde el sexo del jefe de hogar sea una característica relevante de la inasistencia escolar. De este modo, tanto en la cabecera como en el resto, los hogares con jefe de hogar mujer, como los hogares con jefe de hogar hombre, presentan tasas similares de inasistencia escolar (Gráfica 5).

En Nariño, se perciben indicadores de inasistencia escolar menores que para el total Nacional (Anexo 5). Durante el periodo de estudio, el indicador promedio para el departamento fue de 3,48%, sin embargo, durante el año 2011 el indicador fue de 2,98%, mientras que para el año 2011 se ubicó en 4,51%

Al igual que en Colombia, durante los años 2010-2016, el indicador de inasistencia escolar en el departamento de Nariño es mayor en el medio rural que en las ciudades. Sin embargo, no existe evidencia estadística que permita establecer que el sexo del jefe de hogar sea una variable que defina la posibilidad de tener algún miembro en condición de inasistencia escolar (Gráfico 5). Así, tanto para Colombia como para Nariño, se observa una reducción en los porcentajes de inasistencia escolar, especialmente a partir del año 2011.

**Gráfica 12-5. Inasistencia escolar. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

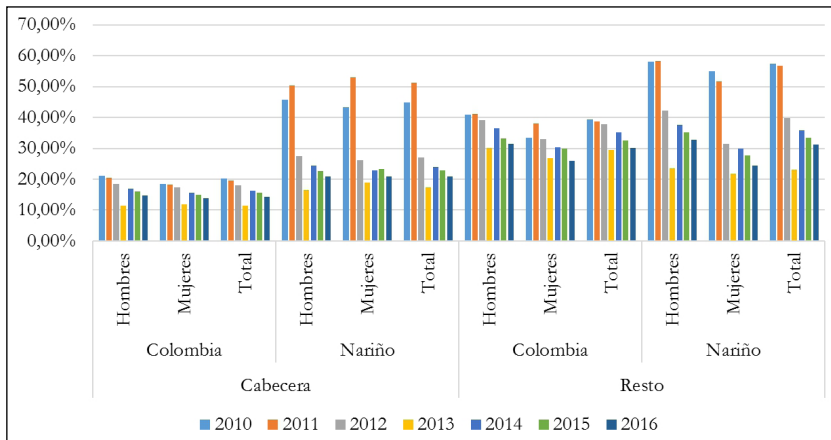
### 12.2.4 Necesidades Básicas Insatisfechas

En Colombia, entre los años 2010 y 2016, en promedio el 20,5% de la población presentó alguna necesidad básica insatisfecha (NBI). Para el año 2016 el indicador es de 17,8% (Anexo 6). El procesamiento de información permitió observar que lo rural es más propenso que lo urbano a tener algún NBI (34,73% vs 16,52%).

Por su parte Nariño presenta un NBI de 33,66%, promedio de los años 2010-2016. Al igual que el contexto nacional, mientras la cabecera presenta un NBI promedio temporal de 29,7%, el medio rural del departamento tiene un indicador de 39,63% (Anexo 6).

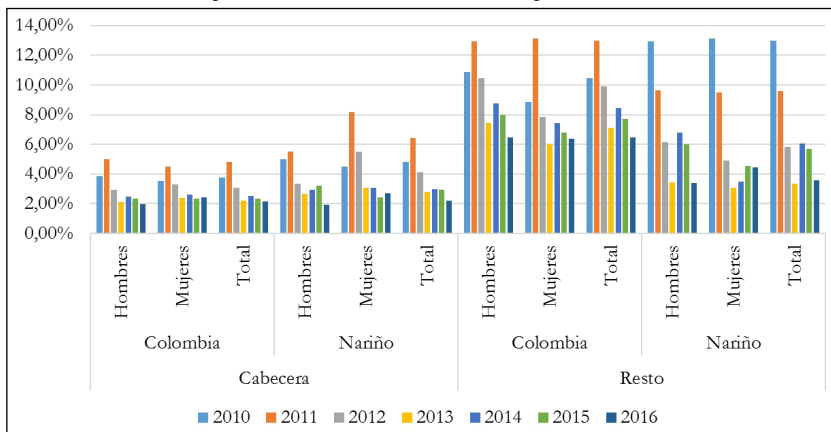
Por otra parte, durante los años analizados, el 4,32% de la población de Colombia presentaba más de 1 NBI. En el caso del departamento de Nariño este porcentaje era de 4,81% (Anexo 7). Como era de esperar, las zonas rurales tienen un porcentaje mayor de población con más de un NBI, en comparación con la zona urbana.

**Gráfica 12-6. NBI. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

**Gráfica 12-7. Proporción de población con más de un NBI. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

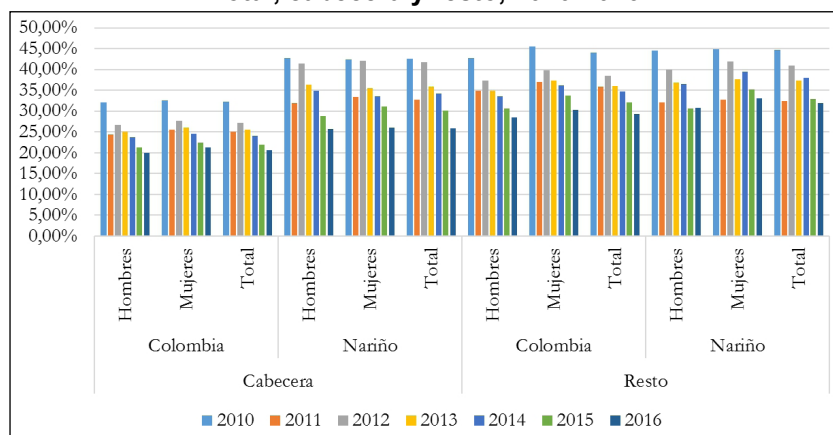
### 12.2.5 Pobreza monetaria: Pobreza y pobreza extrema

En cuanto a la pobreza monetaria se percibe que, en Colombia, durante los últimos cinco persiste este indicador (gráfica 8). Para el año 2016 el indicador enseña que 2 habitantes de cada 10 padecen pobreza monetaria. En el medio rural la situación es mucho más vulnerable que en las ciudades. Así, para el año 2016, mientras el 29,3% de los habitantes rurales se encontraban en situación de pobreza, para ese mismo año, el porcentaje de población en la ciudad pobre fue de 20,7% (Anexo 8).

Por su parte, la población en situación de pobreza en el Departamento de Nariño se ubica en el 28,5% para el 2016. Según los datos obtenidos a partir del procesamiento de la Gran encuesta Integrada de Hogares (GEIH) se encuentra que la población rural en situación de pobreza es mayor que la población urbana pobre. Así, para el año 2016, en el Departamento de Nariño, en el sector rural, el 31,8% se categorizaba como pobre, mientras que en el sector urbano el porcentaje de población en situación de pobreza fue de 25,8% (Anexo 8).

En general, los datos permiten afirmar que aunque la diferencia en los indicadores por sexo no es significativa, existe mayor probabilidad de que las mujeres padezcan la pobreza. (Anexo 8 y Gráfica 8).

**Gráfica 12-8. Pobreza\*. Colombia y Nariño.**  
**Total, cabecera y resto, 2010-2016**



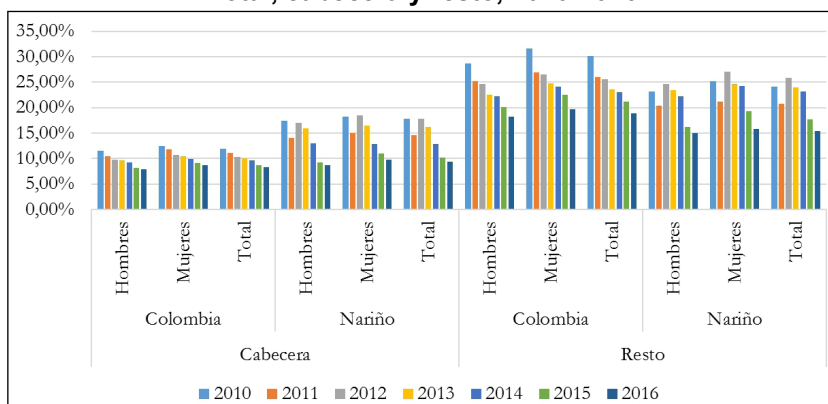
Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

\* No contempla en el cálculo "otros ingresos".

En cuanto a la población en estado de miseria, se encuentra que, si bien a nivel nacional los indicadores han experimentado una ligera reducción durante el periodo analizado (anexo 9) para la zona urbana de Nariño, en el año 2016, 9 de cada 100 personas se encontraban en situación de miseria; mientras que para la zona rural la proporción es de 15 por cada 100 personas. Los datos demuestran

que las mujeres tienen probabilidad mayor de estar en situación de miseria que los hombres, puesto que la diferencia en los indicadores por sexo ligeramente significativa (Anexo 9 y Gráfica 9).

**Gráfica 12-9. Miseria\*. Colombia y Nariño.  
 Total, cabecera y resto, 2010-2016**



Fuente: El estudio, bases de datos de Geih – Dane

\* No contempla dentro del cálculo "otros ingresos"

Los anteriores datos se complementan con el informe oficial que sobre la situación del agro colombiano entregó el DANE con motivo del último censo nacional agropecuario y que se sintetiza así:

Para el año 2014 los factores de educación y seguridad social indican que el 20% de la población entre los 5 y 16 años no asiste a la escuela, el 72,6% de los jóvenes entre 17 y 24 años no tienen acceso a la educación y que el 11,5% de la población campesina mayor de 15 años no sabe leer ni escribir. El 96 por ciento de las y los jefes de hogar del sector rural no se encontraban afiliados a ningún sistema de seguridad social.

Sobre las posibilidades de disfrutar de apoyo técnico y crediticio se estableció que el 83% de los productores no cuenta con maquinaria y otro 83% no dispone de infraestructura agropecuaria, el 90% no recibe apoyo técnico.

Del total de tierra cultivable, el 80,4% se dedica a pastos, mientras que sólo el 19,1% a siembras (DANE 2015)

Adicionalmente existe una grave concentración de la tierra, puesto que el 0.4% de los propietarios son dueños del 46% del territorio rural con más de 500 hectáreas, mientras que el 70%, son dueños de pequeños predios hasta de 5 hectáreas (RCN Radio 2015) .

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2011, aunque las mujeres dirigen más de la mitad de los hogares rurales solo el 26,5 % de ellas son

propietarias de la tierra, el 26,7 % de las mujeres son poseedoras sin título y sólo el 32,5% de ellas heredan la tierra. “Como se dijo, vivir en el campo implica estar sometido a varias manifestaciones de inequidad, pero cuando se es mujer estas se agudizan aún más. Las mujeres rurales se ven sometidas a varios tipos de discriminaciones que las sitúan en peores condiciones de vulnerabilidad frente a los hombres e incluso frente a otros miembros de la familia campesina” (PNUD 2011)

El ingreso promedio de una mujer rural independiente es de 2 143 pesos diarios, el de una urbana es de 4 083 y la brecha se mantiene entre las asalariadas, según informes de la Encuesta de Demografía y Salud. Como consecuencia los niveles de pobreza en el campo son 2,5% más acentuados que los que viven en los centros urbanos.

En materia de riesgos laborales en el campo la Escuela Nacional Sindical ha realizado investigaciones que indican que apenas 362 511 de los 3 571 000 trabajadores del sector rural están afiliados a riesgos laborales. Es decir, 10 de cada cien trabajadores están protegidos frente a cualquier accidente de trabajo o enfermedad laboral, mientras el 90% de los trabajadores carecen de protección puesto que laboral en actividades informales y precarias (Urrea 2017).

Resumiendo, en el campo colombiano a la tasa de pobreza, que es del 40,3%, y a la tasa de informalidad, que asciende al 89,3%, se suman unas condiciones de empleo precarias.

Los datos estadísticos antes referenciados demuestran de manera contundente la grave situación que se vive en el campo colombiano, la cual se agudiza en el caso de Nariño, evidenciando la urgencia de implementar la reforma rural integral como un elemento fundamental para la construcción de una paz estable y duradera.

En el informe de la Misión para la transformación del campo creada por el Gobierno Nacional (J. A. Ocampo 2014), se reconoce la heterogeneidad del campo colombiano asociado a factores como la geografía, los grupos indígenas, las migraciones y los asentamientos de colonos en diferentes zonas del país. El dato más alarmante es la exagerada concentración de la tierra, la expansión de la frontera agraria con su consecuente deforestación, lo cual genera pobreza y desigualdad alarmantes.

En las zonas rurales contrariando los postulados constitucionales sobre la obligatoriedad del salario mínimo, la remuneración difícilmente se acerca a un tercio del salario mínimo legal. Sin embargo, existe empleo en actividades no agropecuarias (comercio, servicios sociales, servicio doméstico) del que las mujeres derivan el 73,7% del empleo.

En materia ambiental la Misión asegura que “en Colombia, el desarrollo rural, e inclusive el urbano, se han dado sobre la base de una explotación insosteni-

ble de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos”; la contaminación con mercurio por la extracción del oro, deja efectos devastadores (DNP 2015, 31)

Iguales o peores resultados encontró la Misión en materia de ordenamiento y desarrollo territorial y sobre la institucionalidad del sector rural, resalta que la inversión ha sufrido una constante disminución y la descentralización de las funciones no ha sido exitosa.

Con miras a avanzar en la inclusión social se propuso la eliminación de la desnutrición en el campo y una campaña de Analfabetismo cero. Fortalecer la agricultura familiar es clave para la inclusión productiva, así como generar nuevas oportunidades de empleo no agropecuario, como el turismo y los servicios financieros. (DNP 2015)

## 12.3 Avances normativos y jurisprudenciales sobre Reforma Rural Integral

En el año 2012, el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos dio inicio a un histórico proceso de negociaciones con la guerrilla de las Farc, grupo armado con el que el Estado colombiano tuvo un conflicto armado que se prolongó por más de 50 años y que dio como resultado el *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el cual contiene 6 puntos centrales: desarrollo rural integral, participación política, solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo sobre víctimas, acuerdo para el fin del conflicto, la implementación, verificación y refrendación. Nos detendremos en el análisis del punto 1 por ubicarse en esa temática nuestro objeto de investigación.

### 12.3.1 Desarrollo rural integral

Este punto sienta las bases para la transformación del campo y crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50% de la pobreza en el campo en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. (Negociadores Acuerdo de la Habana 2016).

Entre los principales lineamientos se destacan:

- ✓ Fondo de tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y plan masivo de formalización de la propiedad para aquellos que tienen tierra pero no escrituras.
- ✓ Actualización y modernización del catastro rural, y que el uso de la tierra concuerde con su vocación.
- ✓ Protección de las áreas de especial interés ambiental.

- ✓ Jurisdicción agraria para resolver los conflictos en torno a la tierra.
- ✓ Infraestructura y adecuación de vías terciarias, distritos de riego y drenaje, electrificación y conectividad a internet.
- ✓ Acceso a vivienda, agua potable, educación, salud, acceso a crédito para los campesinos.
- ✓ Planes para fomentar la economía familiar y solidaria, y para facilitar la comercialización de los productos campesinos al acercar al productor con el consumidor.
- ✓ Proveer asistencia técnica, tecnológica y en investigación.
- ✓ Ofrecer garantías de seguridad social para los trabajadores del campo.
- ✓ Sistema especial de alimentación y nutrición y así erradicar el hambre en el campo colombiano. Consisten en implementar los planes nacionales con mayor celeridad en las regiones más afectadas por el conflicto, con mayor pobreza, menos institucionalidad y la presencia de economías ilegales, con la activa participación de las comunidades. (Oficina del alto comisionado para la paz, 2016)

## 12.4 Proceso de Implementación - Punto 1

Desde la firma del Acuerdo en noviembre de 2016 a la fecha, se han logrado interesantes avances en la implementación normativa del mismo, iniciando con un acto legislativo varias leyes y numerosos decretos. A continuación una breve referencia a los mismos.

1) *Acto Legislativo No. 1 de 2016* (julio 7), mediante el cual se crearon instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera, (fast track), así como el otorgamiento de facultades especiales al Presidente para asegurar la paz. Mediante sentencia C-699 (2016), se declararon exequibles los Arts. 1 y 2 de dicho instrumento normativo.

2) *Decreto 884 de 2017* (26 de mayo): Atribuye la obligación del Plan Nacional de electrificación rural para las zonas no interconectada ZNI, y Sistema Interconectado nacional SIN con el apoyo del instituto de planificación y promoción de soluciones energéticas para las zonas no interconectadas IPSE. Este programa se encuentra a cargo del Ministerio de Minas y Energía.

3) *Decreto Ley 890 de 2017* (mayo 28) creó el Plan Nacional de Construcción y mejoramiento de Vivienda Social Rural, que será formulado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que asigna subsidios para las construcciones familiares.

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Final, se avanzó en el compromiso de garantizar condiciones de vida dignas a las personas en condiciones

de pobreza extrema de las áreas rurales, las víctimas, a la mujer cabeza de familia y personas reincorporadas a la vida civil, en condiciones de equidad para hombres y mujeres, a través de la consolidación del Plan Nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural, que garantice, entre otras cosas, acceso a servicios de saneamiento básico, subsidios para la construcción y mejoramiento de las viviendas, como una obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la formulación en el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural y la política de vivienda de interés social y prioritario rural. Es así como, mediante Resolución No.179 de 2017 (junio 23), el Ministerio de Agricultura adopta el plan cuyo objetivo general es:

*Garantizar condiciones de vida digna a las personas que habitan el campo a través de una solución de vivienda social rural subsidiada ajustada a las condiciones del entorno rural, regional y cultural, que cuenten con una solución alternativa de agua potable y saneamiento básico, enfoque diferencial en el acceso, participación activa en la ejecución de las comunidades beneficiarias y asistencia técnica en el mantenimiento y sostenibilidad de la solución (Art. 1).*

Mediante la sentencia C- 570 (2017), se adelantó la revisión de constitucionalidad de esta norma y la Corte constató que existe un vínculo directo entre cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Ley 890 de 2017 (mayo 28) y el Acuerdo Final.

De otra parte, teniendo en cuenta que el conflicto en el campo afectó a diferentes grupos poblacionales, para enfrentar la terminación del conflicto y garantizar su participación en condiciones de igualdad, en los beneficios que se siguen de ello, se justificó la expedición de reglas y políticas públicas tendientes a la efectivización del derecho a la vivienda digna en el campo, como una medida de contribución a la paz, en cuanto materializa el principio orientador de la Reforma Rural Integral, el de *bienestar y buen vivir*, cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía de las zonas rurales a fin de contribuir a la convergencia de la calidad de vida urbana con la rural, estableciendo como sus beneficiarios no sólo a los integrantes de los grupos armados, sino también a las víctimas del conflicto.

Para la Corporación “negar la necesidad estricta de los contenidos del Decreto que se refieren a grupos humanos diferentes de quienes se reincorporan a la vida civil, tendría un efecto inaceptable desde la perspectiva del derecho a la igualdad”.

La urgencia en la adopción de las medidas se desprende, además, de que el numeral 6.1.10 del Acuerdo estableció que durante los 12 meses siguientes a su firma debían adoptarse las normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral.

En consecuencia con lo planteado se declara la exequibilidad del decreto con excepción del Art. 9º inexecutable en cuanto hace referencia a la administración de los recursos destinados a los subsidios de vivienda.

4) *Decreto 893 de 2017* (28 de mayo) *Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*. En desarrollo del contenido del acuerdo sobre RRI y no obstante el carácter general de la misma, se consagró la necesidad de otorgar una atención prioritaria a aquellas regiones más golpeadas por la violencia, la miseria y el abandono a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial PDET, los que se asumirán como instrumentos para la reconciliación de todos los actores que trabajan “en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”. De manera expresa se hizo referencia a la necesidad de lograr la participación comunitaria en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de dicho programas.

Para efectos de la priorización se tuvo en cuenta la pobreza multidimensional de 72,8%, superior al nivel nacional que es del 49%, la incidencia del conflicto armado en el territorio y que concentre los cultivos de coca según el censo 2016. Como resultado se ubicaron 170 municipios que tienen un promedio de 46,4% en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño. Los municipios se agruparon por subregiones y una de ellas llamada *Pacífico y Frontera Nariñense*, aparecen los municipios de Baracoas, el Charco, la Tola, Maguí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y San Andrés de Tumaco pertenecientes al Departamento de Nariño.

Se aprobaron 16 PDET los cuales deben tener enfoque étnico y de género, estableciendo al respecto una serie de procedimientos que aseguren la planeación participativa de las comunidades y grupos étnicos. De cada PDET surge un plan de acción para la transformación regional PATR que debe ser construido de manera participativa, amplia y pluralista y serán ajustados cada cinco años. Estos planes de acción deben incluir al menos los siguientes puntos:

1. *Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa.*
2. *Un diagnóstico elaborado de manera participativa.*
3. *Una visión del territorio que permita establecer líneas de acción para su transformación.*
4. *Enfoque territorial que dé cuenta de las características históricas, culturales, ambientales, y productivas.*
5. *Enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural.*
6. *El enfoque reparador del PDET.*
7. *Enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.*

8. *Un capítulo de programas y proyectos que orienten la ejecución del acuerdo y de planeación.*
9. *Un capítulo de indicadores y metas para la evaluación.*
10. *Mecanismos de rendición de cuentas (Artículo 4°).*

El Capítulo III de la norma en mención regula la inclusión en los PDET de los pueblos y comunidades étnicas, cuando estas tengan presencia en los territorios, estableciendo la necesidad de tener en cuenta sus tradiciones, expresiones culturales e identidades en la estructuración de dichos planes. El enfoque étnico implica considerar como variables específicas las siguientes:

*a) La autonomía y el gobierno propio; b) La consolidación territorial, cultural y ambiental; c) El reconocimiento de los sistemas propios de los grupos étnicos; d) Las particulares visiones del desarrollo y la economía propia; e) Enfatizar en los componentes mujer, familia, generación; f) Respeto al valor intangible de los territorios indígenas y sus tradiciones; g) Protección a los pueblos Rom o gitano; h) Las demás que sean planteadas por los grupos étnicos, pueblos o comunidades (Art.14°).*

La financiación se hará con recursos del presupuesto nacional, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y de diferentes fuentes de financiación, públicas y privadas, así como de recursos provenientes de la cooperación internacional (Art.9°).

Utilizando el mecanismo de los PDTs se elaborará un portafolio de políticas públicas que se convertirá en la carta de navegación de los municipios priorizados para los próximos 10 años. Es claro que el desarrollo rural no es solo la actividad agrícola y pecuaria. En este sentido, el país está en mora de diseñar políticas dirigidas a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la infraestructura.

Este Decreto 893 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia c-730 (2017), de cuyo contenido se destaca lo siguiente:

*En relación con los límites materiales, la Corte comprobó que el decreto sometido a su control tiene conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, (...) la Corte constató que las medidas adoptadas obedecen a compromisos de inaplazable cumplimiento, (...) que el Decreto Ley 893 de 2017 desarrolla contenidos que corresponden a derechos fundamentales y conexos, (...). También estableció, de conformidad con el artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2017, que el Decreto Ley 893 de 2017 se encuentra cobijado por el principio de estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo Final, según el cual, estos desarrollos deben ser conservados ‘hasta la finalización de los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo Final’, con respeto de las competencias de las*

*autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial, y bajo el principio de progresividad en el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final” (Sentencia C-730 2017).*

5) *Decreto Ley 896 de 2017* (29 de mayo): Creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito PNIS, con el objetivo de superar las condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de estos cultivos. Cabe mencionar que este constituye uno de los temas más sensibles, si tenemos en cuenta que de acuerdo con el Informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI – de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, publicado en julio de 2017, se reportó un incremento del 52% en los territorios afectados por cultivos de coca al pasar de 96.000 hectáreas en 2015 a 146.000 en 2016 y que una de las regiones más afectadas por esta problemática es el Departamento de Nariño (UNODC 2017).

Mediante la sentencia C- 493 (2017), se realizó el estudio de constitucionalidad, el que se fundamentó en lo expresado en “(...) el Capítulo de *Introducción* del Acuerdo Final donde se señala que:

*(...) para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la comercialización y producción de drogas ilícitas. Para lo cual se promueve una nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género (Decreto Ley 896, de 2017 29 de mayo).*

Este Decreto regula el Programa voluntario de sustitución de cultivos ilícitos, en cumplimiento de lo consignado en el punto 4.1. del Acuerdo Final, en el escenario de cumplimiento de trece objetivos, como son: superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas; promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras; contribuir al cierre de la frontera agrícola; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de sustitución voluntaria; fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia; contribuir al logro de los objetivos el sistema; lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito; fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados; fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones; asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios; e impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis.

La creación de planes y programas gubernamentales es una competencia directa del Poder Ejecutivo. Dentro de esta perspectiva la creación del PNIS corres-

ponde al ejercicio de una competencia propia del Poder Ejecutivo, en este caso vinculada al cumplimiento del Acuerdo Final, que no afecta en nada la regulación y la deliberación democrática alrededor del tema de las drogas ilícitas y de los usos del suelo destinados a su cultivo.

Con estas argumentaciones se declaró la exequibilidad de la norma demandada.

6) *Decreto Ley 899 de 2017* (29 de mayo) “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”. Esta disposición consagra beneficios sociales que se concretan, inicialmente, en programas y proyectos productivos y de vivienda donde los beneficiarios puedan (individual o colectivamente) invertir los recursos reconocidos, y que requiere de la previa identificación a través del censo socioeconómico que para el efecto debe realizarse. Entre tales beneficios se cuenta, en particular, en lo que concierne a la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP, a través de ECOMUN organización de economía solidaria que asumirá este proceso; así mismo, se prevé la entrega de una cuota de normalización por una sola vez y por un monto de \$2 000 000; una renta básica durante 24 meses equivalente al 90% del salario mínimo legal; el mismo monto se mantendrá a favor de quienes hayan iniciado una ruta educativa; se cotizará al sistema de salud y pensiones por 24 meses y se entregará un valor igual a \$8.000.000 como apoyo para emprender proyectos productivos. De igual manera, se hace referencia al otorgamiento de un seguro de vida, que, por razón de la situación particular de excombatientes, opera como garantía de seguridad en favor de cada uno de los beneficiarios del proceso de reincorporación.

Se incluyen en esa categoría de beneficios, los planes y programas sociales específicos relacionados con: educación; validación y homologación de saberes; vivienda; cultura recreación y deporte; protección y recuperación del medio ambiente; acompañamiento psicosocial; reunificación de grupos familiares; programas para adultos mayores; empleabilidad y productividad; entrega de libreta militar y de cédula de ciudadanía; medidas de protección de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reintegración; programa especial de enfermedades de alto costo; y programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto. Todo ello, dentro del propósito de garantizar una atención adecuada a los excombatientes y a sus familias y facilitar su proceso de resocialización.

La constitucionalidad de este Decreto fue revisada en la sentencia C- 569 (2017), reflexionó así la Corte:

*En suma, la conexidad establecida entre el Decreto Ley 899 de 2017 y el Acuerdo Final es objetiva, ya que basta con el cotejo de la*

*norma bajo examen y los apartes del Acuerdo que fueron expuestos, para verificar la relación de medio a fin que los une. Es estricta, porque el decreto ley examinado prevé medidas para el cumplimiento directo de obligaciones expresamente adquiridas por el Gobierno Nacional en el Acuerdo Final. Basta estas referencias, para explicar el vínculo instrumental que liga al Decreto objeto de control y al Acuerdo Final, como tampoco regula ninguno de los asuntos excluidos del ejercicio de las facultades presidenciales para la paz (Sentencia C-569 2017).*

De esta manera se decide la exequibilidad del decreto, salvo la expresión “lisiado” utilizada en el Art. 17º, la que se sustituye por “persona en condición de discapacidad”.

7) *Decreto Ley 902 de 2017* (29 de mayo) “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma rural integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de tierras”. Este decreto se expide como una respuesta al primer punto del Acuerdo de Paz, en un contexto donde las comunidades rurales han sido el grupo más golpeado por el conflicto armado interno, perpetuando las condiciones de pobreza, exclusión y vulneración de derechos fundamentales, entre los cuales se cuenta el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

El Gobierno Colombiano, a través de esta norma, da prioridad a la atención del tema del acceso a la tierra a título gratuito de las comunidades campesinas, con especial interés en:

*Los campesinos y campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como las personas y comunidades que participan en programas de asentamientos y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada (Decreto-Ley 902 de 2017 29 de mayo)*

La citada norma valora la economía del cuidado, de conformidad con lo establecido en la Ley 1413 de 2010 (noviembre 11), reconociendo las actividades de aprovechamiento de los predios rurales para la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión y especialmente para la formulación de los proyectos productivos en los programas de acceso a tierras, entendiendo la economía del cuidado como el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de

trabajo remunerado, que se ve reflejado en la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social.

Para este proceso de acceso a tierras y formalización se plantea la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, como herramienta que permitirá el levantamiento de información sobre los beneficiarios de este decreto ley.

Por otra parte, se crea el Fondo Nacional de tierras, las subcuentas y los recursos que lo van a conformar, dando prioridad a las personas con mayor vulnerabilidad. De igual manera se dispone el acompañamiento en la incorporación de proyectos productivos sostenibles, social y ambientalmente, así como el otorgamiento de subsidios que permitan la activación de la economía rural y el acceso a crédito para los campesinos y campesinas. Finalmente se establece un procedimiento ágil para lograr la formalización masiva de tierras, a través del procedimiento único que garantice la economía procesal y la seguridad jurídica en la asignación de tierras a los beneficiarios.

El estudio de constitucionalidad de este Decreto se encuentra suspendido en virtud del Auto No. 381 (Auto 381 2017) proferido por la Corte Constitucional, hasta tanto la Corte Constitucional decida sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017.

Mediante Decreto 2363 de 2015 (diciembre 7) se creó la Agencia Nacional de Tierras la que tendrá a su cargo los siguientes procesos:

- Registro de sujetos de Ordenamiento – Reso – Herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas e Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consiga públicamente a todos los sujetos contemplados en el Decreto 2363.
- Fondo de tierras para la Reforma Integral: Fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de otros recursos.
- Adjudicación directa de predios baldíos y fiscales patrimoniales
- Subsidio Integral de acceso a tierras SIAT: Consiste en un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo a sujetos con Acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito.
- Crédito Especial de tierra
- Formalización de predios privados

Por su parte, la Agencia de Desarrollo Rural, creada mediante Decreto 2364 de 2015 (diciembre 7), tendrá como misión Acompañar los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de tierras, con esquemas que permitan la

incorporación de proyectos productivos sostenibles ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral a la Reforma Rural.

Para ello llevará a cabo el proceso de Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, a través de los Planes de Ordenamientos Sociales de la Propiedad Rural, a través de un procedimiento único.

8) *Decreto ley 2204 de 2016* (diciembre 30) por medio del cual se adscribió la Agencia para la Renovación del Territorio al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Tal normativa fue analizada en la Sentencia C-160 (2017), con ocasión de la demanda de constitucionalidad, que llevó a la Corporación a declarar la inexecutable del Decreto demandado considerando que:

*El Decreto Ley 2205 de 2016 no expone una motivación mínima, real y suficiente acerca de la necesidad estricta del uso de las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016. De este modo, no indica porqué era necesario utilizar este camino y porqué las vías ordinaria y la legislativa extraordinaria no eran idóneas para realizar la modificación de adscripción de la ART al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Sentencia C-160 2017).*

9) *Acto Legislativo 01 de 2017* (mayo 11) creó el sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, compuesto por la Jurisdicción especial para la paz, la Comisión de la verdad y la unidad de búsqueda de desaparecidos, la cual fue sometida a control de constitucionalidad. Mediante comunicado No. 55 del 14 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional hizo conocer su decisión de avalar el sistema con algunas modificaciones, relacionadas con la participación política de las FARC. En tal sentido, la imposición de sanciones por parte de la JEP no inhabilitará a los sancionados para participar en política, pero la condicionó al cumplimiento de los requisitos de verdad y reparación. En virtud de tal condicionamiento, quienes aspiren a una candidatura por el nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, deben acreditar el sometimiento y comparecencia a través del acta que se firma ante la Secretaría de la JEP y, cuando esta justicia empiece a operar, se va ampliando a la comparecencia ante el Sistema.

“En los eventos en que existan condenas impartidas por la justicia ordinaria, las penas y las inhabilidades se suspenden, lo que permite que los desmovilizados de las Farc y los jefes guerrilleros pueden inscribirse a las próximas elecciones y pueden ser elegidos, eso sí, sujetos a las condicionalidades del sistema, la más importante es la decisión de esta persona de someterse a esta jurisdicción que implica entrega de armas, garantía de no repetición y de reparación”, señaló el Magistrado ponente Guerrero Pérez.

El magistrado explicó que cuando un desmovilizado es elegido y luego es sancionado por la JEP, será esa misma justicia la que definirá si esa sanción es o no compatible con seguir ejerciendo funciones públicas, por lo que podrían perder el cargo.

Mantuvo en firme la decisión según la cual, la determinación de la responsabilidad del mando de los oficiales por crímenes cometidos por sus subordinados, no podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción de los oficiales, sino “en el control efectivo de la respectiva conducta, en el conocimiento basado en la información a su disposición antes, durante, o después de la realización de la respectiva conducta”.

La Sala Plena también avaló un ajuste a la JEP en el sentido de aceptar señaló que los terceros podrán ser llamados a comparecer a la JEP, siempre y cuando acepten voluntariamente someterse a su jurisdicción. Las referencias al comunicado y las entrevistas al Presidente de la Corte Constitucional, se justifican, puesto que aún no es posible el acceso al texto de la sentencia.

## **12.5 Nariño, entre la paz y la zozobra**

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, incluyó en el punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas”, hace un análisis sobre la situación del cultivo y el consumo de drogas, asociando el factor del cultivo a las condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Sobre este aspecto, se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), como autoridad competente del orden nacional que será el encargado de la ejecución de este tema. El PNIS deberá, entonces, poner en marcha el proceso de planeación participativa para garantizar la participación de las comunidades, esto con enfoque de género y territorial, de manera integrada con la implementación de la Reforma Rural Integral. Atendiendo a esto, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017 (29 de mayo), del cual ya se hicieron algunas precisiones, en el anterior acápite.

Transcurrido un año de la aprobación de los Acuerdos de Paz, son muchos los avances que se han logrado frente a estos compromisos y la implementación de los mismos, tanto a nivel normativo como fáctico. Sin embargo, también han surgido serias problemáticas y retos, generados por diversos factores como el político, social y económico, que en este momento, deben tener la atención urgente tanto por parte del Estado Colombiano, como de los países garantes del cumplimiento de lo pactado en la Habana.

Dada la complejidad del tema, nos referiremos de manera puntual al caso del municipio de Tumaco (Nariño), frente a las situaciones de violencia que se han visto incrementadas después de la firma del Acuerdo, y que evidentemente afectan a la población rural de esta región del Departamento. Es necesario mencionar,

que de acuerdo con el Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, presentado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito en julio 2107, Tumaco es el municipio con mayor número de hectáreas cultivadas, en aproximadamente 23.148 hectáreas (UNODC 2017, 30). Ante esta situación el Gobernador del Departamento de Nariño, expresó a la Revista Semana en marzo de 2017 que:

*Lo que sabemos es que hay un esfuerzo por parte de nuestra Fuerza Pública. La realidad de Tumaco sobrepasa el potencial de la Alcaldía y de la Gobernación de Nariño. Hay que hacer un SOS nacional por Tumaco. En el mapa de Colombia podemos identificar dos puntos críticos: Tumaco y Catatumbo. Si esos es así ¿por qué no hacemos lo propio como Estado de dar atención integral. No se trata de descargar responsabilidades de unos a otros, sino de que seamos capaces de dar una respuesta integral de Estado. Invito al Estado colombiano a que hagamos un SOS por Tumaco” (Romero 2017).*

Y es que la situación del puerto de Tumaco es crítica. Si bien el proceso de paz abrió una luz de esperanza, las antiguas zonas ocupadas por las FARC se encuentran en disputa para lograr el control por parte de otros actores armados ilegales, especialmente aquellos relacionados con el narcotráfico. Se han hecho ingentes esfuerzos por lograr la paz y la recuperación de la zona, incluso este municipio fue elegido, junto con Policarpa en Nariño, como una de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización ZVTN, que actualmente se han transformado en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

El principal conflicto que aqueja a esta zona del Departamento, se centra en la erradicación forzosa de cultivos a través de la fumigación, en palabras del propio Romero:

*La erradicación nos lleva a una confrontación entre los más humildes: soldados y policías contra campesinos, indígenas y afros. En el caso de Nariño eso nos costó un muerto el año pasado en el Tablón de Gómez. El gobierno Departamental de Nariño tiene una posición clara: vamos con sustitución de cultivos porque es lo que nos permite reconocer a la comunidad. Ese es un debate nacional. Lo que puedo decir es que si no se dio continuidad al Sí se puede es porque no era un tema de política pública nacional. Estos fue un invento departamental con cooperación internacional, no con recursos del Gobierno, para intentar esa sustitución. Hoy el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc nos brinda la posibilidad de una política pública en la sustitución de cultivos ilícitos en el país” (Romero 2017)*

Tal es la gravedad de este tema, que el 5 de octubre de octubre de 2017, en hechos que son materia de investigación por parte de las autoridades Colombianas competentes, se dio la muerte violenta de 6 personas mientras se adelantaba una

movilización campesina, que protestaba por el programa de erradicación forzada de los cultivos de coca, en la Vereda El Tandil del corregimiento de Llorente, del municipio de Tumaco.

Días más tarde, se informaba sobre la muerte del Líder comunitario José Jair Cortes, que era miembro del Consejo Comunitario del territorio del Alto Mira y Frontera, del municipio de Tumaco, quien había denunciado amenazas en su contra, hecho que fue repudiado por el Gobierno Colombiano y las Naciones Unidas. (El Espectador 2017). En el mes de noviembre, también fue asesinada la líder comunitaria y religiosa Luz Jenny Montaña, en el municipio de Tumaco, en hechos que están siendo investigados (Pulido 2017).

La crisis en Tumaco requiere la toma de medidas urgentes por parte de las autoridades Nacionales, ya que afecta especialmente a las comunidades rurales más pobres, que en su gran mayoría están conformadas por comunidades afrodescendientes e indígenas, y que han sufrido desde hace mucho tiempo la pobreza, la exclusión y la violencia. Sin embargo, no debemos olvidar la situación de otros municipios del Departamento de Nariño, tales como Policarpa, Leiva, el pie de monte costero (Ricaurte) y la región pacífica, que muestran una realidad latente, donde los campesinos pobres recurren al cultivo de la coca para generar ingresos, dejando de lado los cultivos tradicionales, ante las dificultades generadas por el clima, las plagas, los bajos precios de venta, entre otros (El Espectador 2017).

## 12.6 Conclusiones

El Acuerdo de paz tan necesario en un país de más de medio siglo en guerra, ha encontrado diversos obstáculos políticos para el cumplimiento de los desarrollos legislativos con los que se había comprometido, razón por la cual fue necesario recurrir a un procedimiento mucho más expedito denominado fast track que al reducir los términos normales para la aprobación de las leyes, permitiera la expedición de dichas normativas (Acto Legislativo 01 de 2016 declarado exequible por sentencia C-699 de 2016).

Con el anterior marco normativo y en ejercicio de las facultades presidenciales se han proferido otras normativas relacionadas con los planes de vivienda rural, con el desarrollo energético del campo, con los planes de desarrollo con enfoque territorial, con los apoyos económicos y subsidio en beneficio de los excombatientes de las FARC, con el acceso a la tierra, quizá el más importante de todo y cuyo estudio se encuentra suspendido hasta tanto se decida la constitucionalidad del acto legislativo 01 de 2017, que fue avalado por la Corte Constitucional en noviembre de 2017, aunque con modificaciones.

No obstante la expedición de estas normas, la actitud del Parlamento no ha sido la esperada, puesto que el ausentismo de la mayoría de los partidos políticos aun los que respaldaban el proceso, ha sido lo dominante. Por su parte la Corte Constitucional y la presencia de tensiones políticas a su interior ha generado

graves dilaciones y el condicionamiento de medidas que afectan gravemente el sentido del Pacto de la Habana en materia rural.

El enfoque territorial es uno de los aspectos que debe rescatarse de la normativa expedida, puesto que involucra de una forma creativa a las comunidades, a sus proyectos de vida, a sus formas organizativas, a fin de que estos grupos puedan realizar sus propuestas de construcción de paz y en especial la reconstrucción del tejido social, tan afectado por décadas de conflicto.

Resulta urgente para el Gobierno Colombiano, tomar medidas que permitan lograr la paz en el Departamento de Nariño, ya que es una de las regiones que mayores retos presenta frente a la implementación del Acuerdo, especialmente la Reforma rural integral y el problema de las drogas ilícitas, y evitar así la pérdida de más vidas, en este conflicto que aún no nos abandona.

## 12.7 Bibliografía

- Acto Legislativo 1 de 2016. *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Congreso de Colombia - Diario Oficial No. 49.927 de 7 de julio de 2016, julio 7.
- Acto Legislativo 2 de 2017. *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: El Congreso de Colombia - Diario Oficial 50.230 del 11 de mayo de 2017, mayo 11.
- Auto 381. *Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 – M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2017.
- CEPAL. *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2001.
- Dane. *Ficha técnica de NBI*. Bogotá: Dane, 2007.
- DANE. *Ficha técnica de NBI*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2007.
- . «Tercer Censo Nacional Agropecuario.» *Departamento Nacional de Estadística*. 2015. [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150811\\_06-DANE-entrega-avance-de-resultados-del-tercer-Censo-Nacional-Agropecuario.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150811_06-DANE-entrega-avance-de-resultados-del-tercer-Censo-Nacional-Agropecuario.aspx) (último acceso: 20 de noviembre de 2017).
- Decreto 2204 de 2016. *Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial 50.102. 30 diciembre, 2016, diciembre 30.
- Decreto Ley 2363 de 2015. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Diario Oficial 49.719 de 7 de diciembre de 2015, diciembre 7.
- Decreto Ley 2364 de 2015. *Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Diario Oficial 49.719 de 7 de diciembre de 2015, diciembre 7.
- Decreto Ley 884 de 2017. *Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial 50245, del 26 de mayo de 2017, 26 de mayo.
- Decreto Ley 893 de 2017. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial 50247 de 28 de mayo de 2017, 28 de mayo.
- Decreto Ley 896, de 2017. *Por medio del cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)*. Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial 50248, del 29 de mayo de 2017, 29 de mayo.

- Decreto Ley 899 de 2017. *Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual, de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de nov.de 2016.* Bogotá: El Presidente de la República de Colombia - Diario Oficial 50248 del 29 de mayo de 2017, 29 de mayo.
- Decreto-Ley 890 de 2017. *Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.* Bogotá: El Presidente de la República de Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo - Diario Oficial No. 50.247 de 28 de mayo de 2017, mayo 28.
- Decreto-Ley 902 de 2017. *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el F.* Bogotá: El Presidente de la República de Colombia- Diario Oficial 50248 del 29 de mayo de 2017, 29 de mayo.
- DNP. «El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz.» *Departamento Nacional de Planeación.* 3 de diciembre de 2015. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf> (último acceso: noviembre de 2017).
- El Espectador. «Asesinan a otro líder social en Tumaco, Nariño.» *El Espectador*, 17 de Octubre de 2017: Nacional.
- . «El rostro campesino de la coca.» 16 de marzo de 2017. <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/el-rostro-campesino-de-la-coca> (último acceso: 17 de noviembre de 2017).
- Ley 1413 de 2010. *Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e imp.* Bogotá: El Congreso de Colombia - Diario Oficial 47.890 de 11 de noviembre de 2010, noviembre 11.
- Negociadores Acuerdo de la Habana. *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Habana: Oficina del alto comisionado para la paz, 2016.
- Ocampo, José Antonio. «Misión para la transformación del Campo.» *Departamento Nacional de Planeación.* Octubre de 2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf> (último acceso: noviembre de 2017).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. «Colombia - Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.» julio de 2017. [http://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](http://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf) (último acceso: 20 de noviembre de 2017).
- PNUD. «Colombia Rural. Razones para la esperanza: Informe Nacional de Desarrollo Humano.» *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.* 2011. [http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic\\_indh2011-parte1-2011.pdf](http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf).
- Pulido, Laura. «Asesinan a disparos a otra líder comunitaria en Tumaco, Nariño.» *El Colombiano*, 13 de noviembre de 2017.
- RCN Radio. «Alta concentración de la propiedad rural en Colombia: el 0,4% de los propietarios tiene el 46% de la tierra.» *RCN Radio.* 11 de Agosto de 2015. <http://www.rcnradio.com/audios/censo-agropecuario-advierte-que-el-0-4-son-duenos-del-46-de-la-tierra-rural/> (último acceso: 22 de noviembre de 2017).
- Resolución 179 de 2017. *Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.* Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Diario Oficial No. 50.279 de 29 de junio de 2017, junio 23.
- Romero, Camilo, entrevista de Nicolás Sánchez. *Hay que hacer un SOS por Tumaco: Camilo Romero* El Espectador - Colombia 2020, (27 de marzo de 2017).
- Sentencia C-160. *Constitucionalidad del Decreto ley sobre cambio de adscripción de la agencia de renovación del territorio en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas en acto legislativo 1 de 2016 – M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.* Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2017.
- Sentencia C-493. *Decretos ley dictados en ejercicio de facultades presidenciales para la paz – M.P. Alberto Rojas Ríos.* Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2017.
- Sentencia C-569. *Constitucionalidad del decreto ley que establece medidas e instrumentos para reincorporación económica y social colectiva e individual de integrantes de las FARC – M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.* Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2017.
- Sentencia C-570. *Instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera - M.P. Alejandro Linares Cantillo.* Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2017.

- Sentencia C-699. *Instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera*, M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2016.
- Sentencia C-730. *Instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera – M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo*. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia, 2017.
- UNODC. «Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos.» *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. julio de 2017. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf) (último acceso: 30 de Agosto de 2017).
- Urrea, Fernando. «La economía campesina está arrinconada: Fernando Urrea.» 11 de noviembre de 2017. <http://ail.ens.org.co/noticias/la-economia-campesina-esta-arrinconada-fernando-urrea/>.

# **13. Lineamientos en la planificación y legislación del Derecho a la Alimentación en países con preponderancia de familias matricentrales: caso Venezuela**

**María José Iciarte,  
Juan Fernando Marrero,  
Carlos Marquez,  
Ruben Darío Carrero,  
Saúl López,  
Vanessa López**

## **13.1 Introducción**

La familia y su organización son determinantes para cada uno de los factores que intervienen en el crecimiento económico: el consumo, la inversión, el ahorro y el trabajo, conformando el capital humano y social, el cual no se suele correlacionar con las políticas económicas y financieras, percibiéndose una invisibilidad familiar en el diseño de políticas públicas. Las políticas agroalimentarias, al ser diseñadas con énfasis en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de alimentos, deben ir más allá de los diseños tradicionales los cuales no consideran muchas veces la estructura social familiar imperante en el país. La soberanía y seguridad agroalimentaria, pilares fundamentales del derecho a la alimentación, cobran especial relevancia cuando una nación posee una organización social específica, que si bien se estructura para la concepción occidental nuclear, históricamente en el caso venezolano va organizándose con una tendencia matricentrada, ya planteada en los estudios de Vethencourt (1974) y Moreno (1997), quienes describen que si bien durante cierto tiempo se pensó que la sociedad venezolana, teniendo un amplio legado occidental, estaba estructurada en familias nucleares, las mismas, en el tiempo, empezaron a mermar. Ambos autores, afirman que la organización socio política de Venezuela es matricentral, en donde la madre ocupa el papel central en la estructura familiar, constituido básicamente por una madre con sus hijos, en contraposición a una sociedad venezolana que sigue desarrollándose en un sistema patriarcal, produciéndose profundas contradicciones.

Campo, Andrade y Andrade (2007), investigan la matricentralidad de la familia venezolana desde una perspectiva histórica y allí exponen que Venezuela es un país de profundos contrastes en su población y que si bien se dificulta hablar de la totalidad de las familias venezolanas como ‘matricentradas’, ciertamente es la estructura familiar más común entre las clases populares, las cuales constituyen cerca de un 80% de la población venezolana. Por tanto, estos autores, al plantear si la familia matricentrada predomina mucho más en la clase popular que en la clase media: ¿Acaso existe una correlación entre pobreza y la familia matricentrada? ¿Influye la organización familiar matricentrada bajo un sistema patriarcal y la desigualdad de género en los alcances en soberanía y seguridad alimentaria?

Es por estas consideraciones, que se hace necesario conciliar estos aspectos, teniendo en cuenta que históricamente la mujer dista de poseer las mismas oportunidades laborales y económicas que el hombre, por lo que su capacidad para generar ingresos es bastante inferior y a la vez es mas creciente la tendencia de jefaturas del hogar ejercida por la mujer y es precisamente el desequilibrio que se genera entre el patriarcado y la familia matricentrada lo que distorsiona aún más la pobreza en la familia popular específicamente para el caso Venezolano, por lo que pretendemos en la presente investigación plantear las las siguientes interrogantes: ¿La Familia matricentrada tiene una dominancia preponderante en la organización social venezolana? ¿Acaso existe una correlación entre pobreza y la familia matricentrada que ocasiona por tanto, dificultades en el acceso al derecho a la alimentación? ¿Son las políticas públicas, así como las líneas y planes de acción en materia del derecho a la alimentación, diseñadas tomando en consideración la existencia de una estructura familiar con tendencia matricentral? ¿Se toma en cuenta esta organización matricentral en el marco normativo e institucional referido al derecho en la alimentación? ¿Existe una correlación entre los alcances de la gestión en materia del derecho a la alimentación y la organización matricentral en la sociedad Venezolana? Y a partir del estudio del caso Venezuela ¿Qué lineamientos deben seguir los planificadores y los legisladores para legislar el derecho a la alimentación en países con preponderancia de familias matricentradas?

## **13.2 Existencia de matricentralidad como forma de organización familiar en la estructura social venezolana**

La Familia, institución elemental, fundamental y universal de la sociedad, se concibe tradicionalmente como nuclear, en donde la agrupación de padre, madre e hijos se interrelacionan entre sí y con el resto de las personas, con determinadas normas, a los fines de cumplir con tareas que les permita su subsistencia, representando la agrupación ideal en el imaginario colectivo. Sin embargo, no existe un consenso sobre la definición universal de familia, existiendo diversas formas de organización las cuales dependen de factores culturales, sociales, económicos

y afectivos. Vethencourt (1974), el cual acuñó el término matricentrismo para explicar lo que denominó la atipicidad de la familia venezolana y su fracaso histórico:

*Familia venezolana atípica surgida en la época colonial, producto de modificaciones en la familia europea occidental constituida en torno al matrimonio y cuya explicación está en la pobreza. En su análisis, el matricentrismo se expresa en la presencia de una madre que es el centro afectivo y económico del hogar. Esta madre permanente integra una diada junto a un padre ausente o periférico. Uniones consensuales y pobreza generan una familia atípica e inestructurada, contrapuesta a la familia normada, que sería la formada por una unión estable, con hijos y a veces otros consanguíneos (xx).*

Contreras, Marquina y de Contreras (2008), describen que en el caso venezolano, la mujer vive, tratando de dar cobertura a sus necesidades y las de sus hijos, sobre la base de sus capacidades, expectativas, creencias y valores. En su desempeño cotidiano, ella cumple roles como cuidar a sus hijos, asistir al trabajo, cumplir obligaciones para su formación educativa y desempeñar actividades domésticas, y en muchas ocasiones hacerse responsable de las necesidades de sus padres.

Para abordar esta organización familiar en la estructura social venezolana, es necesario plantear los hechos históricos, partiendo de las consideraciones planteadas por Pollak (2003), en donde las organizaciones familiares y el establecimiento de las relaciones conyugales tienen sus raíces en las tradiciones amerindias y españolas, la esclavitud y ciertas circunstancias particulares durante la época colonial venezolana, siendo varios los factores que contribuyeron a crear interacciones que produjeron unidades familiares atípicas, que no correspondían ni a costumbres indígenas, ni a costumbres españolas. Actitudes promiscuas establecidas en la conquista española, quienes solían cohabitar con indígenas o africanas, reduciéndose al mínimo, el número de hombres que trajeron sus familias formales de Europa o establecieron relaciones formales con nativas. Al mismo tiempo los misioneros pacificaban a los indígenas tratando de establecer familias monogámicas muchas veces sin éxito. La mayoría de los esclavos no tenían la posibilidad de legalizar sus relaciones conyugales. Se estableció por tanto la familia matrifocal en los estratos más bajos, repitiéndose históricamente una falta de integración social entre hombres y mujeres con diferencias según estratos, faltando tradiciones positivas.

En los años 50, la mujer campesina ayudaba a su marido en las faenas agrícolas y las mujeres de otras clases casadas raramente laboraban fuera del hogar, estableciéndose una brecha de comportamiento de la mujer según estrato social. La buena situación económica del país, el desarrollo de la industria petrolera y el éxodo campesino aceleró el desarrollo de la penetración educativa por lo que en

la actualidad, existe una mayor masificación de estudios de bachillerato y superiores, sin embargo, la mayoría se incorpora al ámbito laboral prácticamente por obligación ante la crisis económica. Se mantiene el comportamiento de uniones libres y cambio de parejas, así como se ha producido un aumento de embarazos adolescentes, lo que revela la existencia aun de profundos contrastes, altamente correlacionados con los aspectos económicos, sociales y políticos del país.

A pesar de que la imagen de la familia nuclear con autoridad masculina como familia modelo y legal, reforzada en el Código Civil y fomentada a través de los medios de comunicación, campañas de control natal y educación religiosa, Hurtado (1993) plantea que está lejos de ser el patrón de prevalencia en los medios populares urbanos y rurales de Venezuela, dándose más bien una especie de diálogo entre la realidad del matricentrismo, con presencia de estructuras familiares conglomeradas, donde priva una dinámica ajena al estereotipo de la familia nuclear y las imágenes ideales, diálogo que, en algún momento, la investigación social venezolana deberá abordar en profundidad. Contreras, Marquina y de Contreras (2008) afirman que la familia venezolana, desde el punto de vista de su constitución, se ha venido transformado en las últimas décadas. En cuanto a la variable de la movilidad geográfica interna, la proporción de hogares urbanos es de cuatro a uno en relación con los hogares rurales, siendo esta distribución inversa hace sesenta años. La mujer sumida en la pobreza representa para muchos “*un símbolo matricentrado de laxitud, ilegitimidad y desorganización*” así lo expresa Atencio (2003) quien afirma que la mujer matricentrada es mayoría en Venezuela, siendo muchas figuras a la vez y responsable de mantener sus hijos, ya que la palabra “padre” es tangencial.

Moreno (2007), utilizando el término matricentrismo, establece el modelo familiar cultural popular venezolano y la figura de la madre popular o mujer sin hombre sobre un hilo conductor que retrotrae al periodo de la conquista. A mayor pobreza y carencias sociales y menor nivel socio-educativo, mayor énfasis de la matricentralidad, que se despliega con fuerza en sus múltiples determinaciones; mientras que en los estratos medios y altos puede observarse la atenuación de la ausencia física del padre y su aporte económico estable, mas siempre advirtiéndose la madre como centro afectivo del hogar y factor de unidad intrafamiliar y esto como se verá más adelante influye en el alcance del derecho a la alimentación para los miembros de la familia matricentrada. Abreu (2000) afirma que uno de los problemas más complejos a los que se enfrentan las familias venezolanas es la dificultad de la asunción paterna por parte del hombre con un evidente abandono de los hijos. Mora, Otálora y Recagno (2005), en una investigación sobre el significado del hijo/hija en padres de sectores populares encontraron entre las causas referidas de abandono la dificultad económica para cumplir el rol de proveedor de la familia y la falta de educación que produce un significativo deterioro de la figura paterna. Vásquez (2014) describe como otra de las causas señaladas en estudios sobre el abandono paterno está la frecuente ruptura de la pareja, ya que la mayoría de las veces produce como consecuencia la pérdida del contacto del padre con los hijos estableciéndose relaciones distantes y superficiales. Vás-

quez (2014) reseñando a Recagno (2002), describe que las estadísticas indican que un niño/niña tiene entre un 40% y 50% de probabilidades de crecer solo con la madre. Los estudios realizados por Moreno (2007), caracterizan estas familias como matricentradas al señalar que en Venezuela es la madre la experiencia fuerte y profunda en la familia, mientras «el padre es una experiencia débil siendo un personaje desdibujado e impreciso».

Contreras, Marquina y de Contreras (2008) describen que entre los años 1986 y 1999, las familias nucleares, tuvieron una tendencia a disminuir casi de forma imperceptible de 56,4% a 56,2%. En el trienio siguiente su decremento se aceleró llegando a ser del 41% en el 2002. En 1999, 27% de las familias tenían como principal soporte económico, a la mujer, y casi una de cada tres (30%) de las familias, la reconocían como la principal fuente de ingreso. Los datos de hogares en situación de pobreza, también es un aspecto muy importante; según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) entre 1997 y 2005 van desde 55,6% a 37,9%. El análisis de la pobreza nacional revela que las mujeres son afectadas con mayor intensidad, pues entre 1997 y 2002 superaron en 4% la proporción de hombres pobres. Sin embargo, ellas contribuyen con el 51% del total de trabajadores que necesita la economía del país, con su aporte al trabajo mercantil (38%) y con el 99% a las necesidades de trabajo doméstico. En consecuencia, la mujer tiene que asumir más roles, en el marco de las relaciones de solidaridad y conflicto intradoméstico, para satisfacer las necesidades de su familia (González y Martínez 2004).

Un significativo número de propuestas investigativas que abordan la organización y estructura familiar venezolana, coincide en que el común denominador es la autoridad materna y los nexos afectivos profundos con los hijos, cuya crianza recae sobre la mujer, no estando representado el soporte de este hogar en la díada hombre-mujer, al estarse desplazando hacia la díada mujer-hijos. Por tanto la investigación social en Venezuela debe asumir estos términos de una tendencia creciente del establecimiento de la matricentralidad como forma de organización social venezolana y visualizar esta preponderancia para redefinir las políticas sociales y específicamente las agroalimentarias, aunado a la relación directamente proporcional que describen las diversas propuestas investigativas entre el nivel de pobreza y la proporción de matricentralidad.

### **13.3 Políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia del Derecho a la Alimentación y su consideración en la estructura familiar matricentral**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el Artículo 305, queda establecido: “El Estado Venezolano promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, entendida como la disponibilidad suficiente

y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor”, teniéndolo como disposición fundamental del derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico nacional.

Desde el inicio del gobierno bolivariano y hasta el año 2011, el Estado promovía la búsqueda de una garantía de la seguridad alimentaria, declarando la producción de alimentos de interés nacional, privilegiando la producción agropecuaria interna y exigiendo las medidas necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento, todo ello con base en una agricultura sustentable. Hacía énfasis en un desarrollo rural integral, que se traduciría en promoción del empleo y el bienestar de la población rural. Se promovían las cooperativas, microempresas y formas asociativas bajo régimen de propiedad colectiva, siendo las grandes líneas de la política desarrollada eran las siguientes: Intervención directa del Estado como agente económico, eliminación del latifundio, promoción del desarrollo endógeno. Se estableció por tanto, la Misión Alimentación, a los fines de establecerse como mecanismo articulador para garantizar la seguridad alimentaria de población. Se establecieron leyes que instrumentan aspectos de los nuevas orientaciones constitucionales: Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Decreto Ley 1.546 2001), Ley de Mercadeo Agrícola (2002) (actualmente derogada), Ley de Crédito para el Sector Agrícola (2008) (derogada), Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (2003), Decreto Ley Del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA) (Decreto Ley N° 1.435 2001) (sustituido por FONDAS), Ley de Pesca y Acuicultura (2003), Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (Decreto N° 1.440 2001 ), Ley de Creación, Estimulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Micro financiero (Decreto N° 1.250 2001), Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria (LOSSA) (Decreto ley N° 6.071 2008), la cual recoge disposiciones muy importantes para la garantía del Derecho a la Alimentación y podría homologarse a la legislación marco que propone la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Es importante destacar la Ley de Alimentación para los Trabajadores promulgada en el año 2004 para otorgar un bono alimentario al personal que labora en empresas publicas y provadas. Asimismo se tiene la Ley para la Defensa de las Personas al Acceso de Bienes y Servicios. Ley de Costos y Precios Justos (Decreto Ley 39.715 2011). En el año 2011 se inicia “*misión agrovenezuela*” cuyos objetivos específicos son incentivar el registro masivo de todas y todos los venezolanos con posibilidades de producir alimentos. El Estado crea un complejo agroindustrial y comercial bajo la figura de garantizar la seguridad alimentaria, Se crean diferentes entes adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPPAL), en donde destaca MERCAL, como una amplia red de expendio de alimentos con diferentes tipos: módulos tipo I, tipo II, mercalitos, mercalitos móviles, supermercados, determinados por sus dimensiones en metros cuadrados. Asimismo también están adscritos al MINPPAL: Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. (La CASA, S.A.), Logística CASA, S.A (LOGICASA), Venezolana de Alimentos La

CASA, S.A., Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL), Empresa Nacional de Almacenes, C.A. (ENACA), Productora y Distribuidora de Alimentos, S.A. (PDVAL), Centro de Almacenes Congelados, C.A. (CEALCO) y el Instituto Nacional de Nutrición (INN).

A raíz de la creación de Mercal, se incorporaron otras redes: PDVAL y abastos bicentenarios, quienes disminuyeron sus aportes en beneficios a la población en el tiempo. Dentro del ya complejo marco institucional creado por el Estado a los fines de establecer y disponer de la producción y distribución de las cadenas agroalimentarias, se disponen otras instituciones en el sector agropecuario: Unidades de Producción Primaria Socialista (UPPS), Núcleos de Desarrollo Endógeno (NDE), Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (SADA), Sistema Integrado de Control Agroalimentario (SICA), Corporación Venezolana Agraria (CVA), FONDAFA, Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES): adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo, INDER, Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE) y la Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (CIARA) que desarrollaba los programas: Programa de extensión agrícola (PREA), Proyecto de desarrollo de comunidades rurales pobres (PRODECOP), Proyecto de desarrollo de cadenas agro productivas en la región de Barlovento (Ciara-Barlovento), Proyecto de apoyo a pequeños productores y pescadores artesanales de la zona semiárida de los estados Lara y Falcón (PROSALAF), Convenio Cuba-Venezuela (proyecto de agricultura sustentable a pequeña escala) y el Fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES). Por otra parte, se firmó el acuerdo de cooperación entre Venezuela y la Organización para la Agricultura y Alimentación de las Naciones Unidas (FAO).

Después del año 2012, Alejandro Gutierrez en su discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas en el año 2016, establece que para alcanzar los objetivos establecidos en los planes de la nación en materia agroalimentaria, el gobierno a fijado: Políticas de fuerte intervención gubernamental en los mercados agroalimentarios de bienes, insumos y tierras, Incursión mas alla del control de precios, en continuidad de expropiaciones, “rescate de tierras”, nacionalizaciones y creación de empresas en la producción, importación y distribución de alimentos e insumos subsidiados y fijación de precios máximos en varios eslabones de la cadena agroalimentarias y ha intervenido fuertemente los mercados.

Las ultimas acciones realizadas por el Estado en materia de la Alimentación reseñadas en el Informe PROVEA (2017), capítulo Alimentacion, fueron: Militarizacion de la Funcion alimentaria, consolidacion de unidades de organización permanente: Comites Locales de Abastecimiento y producción (CLAP), creacion de la Gran Mision de Abastecimiento Soberano, decreto del 50% de la produccion del sistema agroindustrial, el cual debe ir dirigido al abastecimeinto de los CLAP, creacion de los Consejos Productivos de Trabajadores, sentencia n° 797

de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que despojó a la Asamblea Nacional de la facultad de interpelar a los ministros del tren ejecutivo para que éstos informen sobre sus gestiones, entre ellos a los exministros de alimentación, sentencia n° 946 de la Sala Constitucional del TSJ que declaró inadmisibles las solicitudes formuladas por varios diputados de la Asamblea Nacional para que suspendiera el funcionamiento de los CLAP, medida cautelar que prohíbe publicar o difundir noticias, con contenidos vilipendiosos que menoscabaran a favor del exministro Carlos Osorio “*el honor, el decoro y la reputación del exministro*”, prohibición de la policía nacional y de algunas alcaldías y gobernaciones de hacer colas en horarios nocturnos, misión “Hogares de la Patria” para familias vulnerables, con la asignación de una “Tarjeta Socialista” (*Carnet de la Patria*) y decreto de Estado de Excepción y de Emergencia Económica.

### **13.3.1 Políticas Públicas, Líneas y planes de acción establecidas por el Estado dirigidos a la mujer**

No se establecen en el país políticas públicas, líneas y planes de acción considerando la matricentralidad en virtud de que si bien, los lineamientos en el Ministerio de la Mujer, se dirigen hacia ella, como víctima de un patriarcado imperante no se establecen en materia agroalimentaria políticas contundentes, de cobertura amplia y de forma directa, que consideren en su conjunto a la familia como organización familiar matricentral, a pesar de su tendencia creciente y que en el informe de Memoria y Cuenta del año 2015, el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la igualdad de género describe:

*Ahora bien, el Censo 2011, arrojó que el 39% de los hogares venezolanos están conformados por mujeres jefas de hogar, indicador que ha crecido progresivamente en los últimos cuarenta años, siendo una situación que contrasta con la jefatura de hogar masculina cuya tendencia ha descendido en un 10,9%, en el período de tiempo señalado. Esto ha significado un cambio en las dinámicas de los grupos familiares, ya que la mujer es la principal proveedora de los recursos económicos, en estos hogares, además de dedicar tiempo para las labores del cuidado de sus hijos e hijas, así como de las personas de tercera edad en caso de que integren el grupo familiar (Requena 2016).*

Este informe, adicionalmente, plantea como objetivo general en el Plan para la Igualdad y Equidad de Género “Mamá Rosa” 2013-2019,: “*Erradicar el patriarcado como expresión del sistema de opresión capitalista y consolidar la igualdad y equidad de género con valores socialistas:El Socialismo Feminista*”.

Los planes, programas y proyectos que se impulsaron desde el MinMujer fueron: I Plan Nacional para la protección de derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres 2014-2019, programa Prevención del Embarazo Tem-

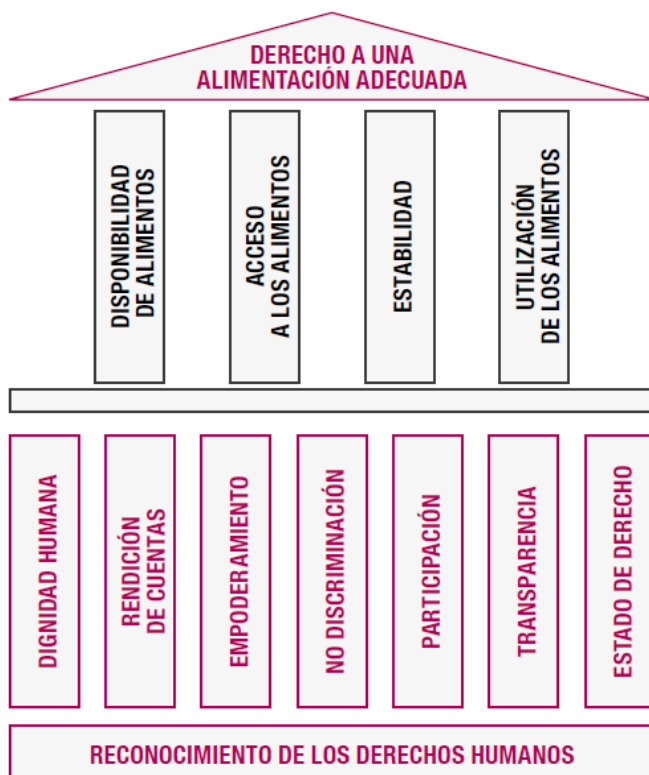
prano y Adolescente, programa “Maternidad deseada, segura y feliz”, campaña Comunicacional: “De la Sexualidad Sí se Habla” , Programa 0800-MUJERES. Adicionalmente, el MinMujer promovió y tuteló la ejecución de los proyectos del: 1. Instituto Nacional de la Mujer (InaMujer): Territorialización de la política de Formación, Organización y Atención de las Mujeres para el fortalecimiento del poder popular. Defensa Jurídica de los Derechos de las Mujeres. Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres. 2. Fundación Misión Madres del Barrio “Josefa Joaquina Sánchez”: Inclusión social y participación protagónica de las mujeres en situación de pobreza y 3. Banco de Desarrollo de la Mujer, C.A. (BanMujer): instrumento de construcción del Sistema Económico Comunal, desde lo pequeño, hacia el Socialismo Bolivariano, con visión de género, etnia y clase.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), dispone que todas las convenciones sobre Derechos Humanos tengan carácter vinculante para el país. La Constitución incluye una visión de género que se expresa desde el preámbulo hasta las disposiciones finales, entretrejida con el principio de la corresponsabilidad, e incorpora el lenguaje no-sexista. Reconoce, entre otros derechos, la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio y el acceso al trabajo, el derecho de las amas de casa a la seguridad social y el valor al trabajo doméstico. Consagra en su Artículo 21 el principio de la igualdad y no discriminación fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. Se promulgó la Ley Sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (1998), actualmente derogada y la vigente Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad (2007) y la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (1999) Esta ley regula el ejercicio de los derechos y garantías necesarias para lograr la igualdad de oportunidades para la mujer y tiene como fundamento la Ley Aprobatoria de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y garantiza sus derechos frente a agresiones que lesionen su dignidad y su integridad física, sexual, emocional o psicológica, sin prejuicio de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico referido a la materia. Este instrumento jurídico dispuso la creación del Instituto Nacional de la Mujer y la Defensoría de los Derechos de la Mujer, ahora dependientes del Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, el cual establece los siguientes programas: Plan Nacional de Formación Feminista “Argenia Laya”, Centro de Atención y Formación Integral para las Mujeres CAFIM, Casa de Abrigo, Comites de Mujer e Igualdad de Género, Defensoras Comunales, Defensoría de los Derechos de la Mujer, Escuela de Formación y Producción Agroecológica para la Soberanía Alimentaria y la Igualdad de Género “*Eva Pernalete*”, Programa “La Patria es una mujer”, Mujeres en defensa popular de la Economía, y el Plan “*Mama Rosa*”: Plan para la Igualdad y Equidad de Género denominado así por la Abuela del fallecido presidente Chavez.

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (Decreto Ley 1.546 2001) contempla:

*Son sujetos beneficiarios preferenciales de adjudicación de tierras, las ciudadanas venezolanas que sean jefas de familia que se comprometan a trabajar la tierra para manutención de su grupo familiar e incorporación al desarrollo de su comunidad y de la Nación. A las ciudadanas dedicadas a la producción agrícola se le garantizara subsidio especial alimentario pre y postnatal por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDER) (artículo 14).*

**Figura 131. Parámetros del cumplimiento del Derecho Humano fundamental de la Alimentación. (FAO, 2014)**



### 13.3.2 Correlación entre el acceso al derecho a la alimentación y una estructura familiar matricentrada

Los elementos claves del derecho a la alimentación: Disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y adecuación, con un diseño de políticas y lineamientos parciales sin el abordaje profundo de la estructura social del país, sin un enfoque de conciencia de género, se traduce en la no obtención de respuestas tangibles que les permita una adecuada calidad de vida. Asimismo el derecho a la alimentación debe ser cumplido por el Estado, siguiendo los parámetros de monitoreo del derecho humano: Equidad, igualdad y no discriminación, transparencia, rendición

de cuentas, estado de derecho, dignidad humana, participación e inclusión, emponderamiento y mecanismos de recursos como garantes del cumplimiento del derecho humano fundamental de la alimentación (Figura 1).

No obstante, al iniciar el análisis del derecho a la alimentación, en el Cuadro 2 podemos observar indicadores de interés que describen de forma sustancial la situación actual en el contexto económico que presenta Venezuela:

**Tabla 13-1. Indicadores Económicos varios. Venezuela**

Variables	2014	2015	2016
Variación Precios del Petróleo	-11.7%	-49.5%	-20.6%
Contracción Reservas Internacionales	-25.5%	-33.3%	-19.0%
PIB	-3.9%	-5.7%	-11.3%
Inflación	68.5%	180.9%	590,0%
Índice de Escasez de Alimentos	59%	66%	77.80
Consumo Final Privado	-3.4%	-7.8	-13.8%

Fuente: Datanalisis (2017).

Esto aunado a un tipo de cambio triple, en donde el Estado establece dos tipos de cambio: (DIPRO) a Bs 10/\$ exclusivo para importación de alimentos y medicinas no adjudicados a todas las empresas y DICOM (Bs. 697,5/%) adjudicado a determinadas personas vía subasta. Además, existe el Dólar Negro o paralelo, producto de la venta por vías no oficiales que se establece en un valor de Bs. 38.000/\$. La pérdida del valor de la moneda, que se diluye rápidamente, mermando rápidamente la capacidad adquisitiva y restringiendo la decisión del consumo, la acelerada inflación y el desabastecimiento alimentario y de medicinas, condena al País a un espiral estancionario. En ese contexto de País, la mujer adicionalmente debe lidiar adicionalmente con un ambiente violento, en donde al evaluar los derechos humanos de las mujeres en Venezuela en el año 2015, en el informe realizado por el Observatorio Venezolano de los DDHH de las mujeres, se determinó que se produjeron 90 homicidios femeninos por cada 1000.000 habitantes, cifras alarmantes si se adiciona el hecho de que se produjo aumento del delito organizado, distorsión de los cuerpos de seguridad con militarización de la seguridad y aumento de una impunidad generalizada. En el año 2016, se produjeron 71.812 muertes femeninas de las cuales solo el 0.33% fueron a Juicio. A los aumentos en casos de violencia contra las mujeres y niñas venezolanas en una alarmante impunidad, se le suma la dolorosa realidad de que en 95% de los casos de muertes por encargo son presenciadas por mujeres familiares directas de la víctima, en el momento de la ejecución a manos de delincuencia organizada, lo que el luto violento se establece como forma de vida en cifras alarmantes en el País. En ese difícil contexto al describir diversos elementos explicativos que definen los pilares de la seguridad agroalimentaria: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización de los alimentos con enfoque

de género, se tienen cifras que sitúan a la mujer y su participación en el sistema Agroalimentario Venezolano.

### 13.3.3 Determinación del papel de la mujer en el sector productivo alimentario

En el Cuadro 3 se observa que del total de hombres y mujeres de 15 años y más, ocupados por actividad económica vinculada a la alimentación, se tiene que apenas el 1.58% de la mujeres del sector ocupado, participa en actividades agrícolas, con un diferencial de 10 puntos porcentuales con respecto a los hombres. Asimismo, en la rama manufacturera disminuye la brecha de participación estando situado en 8.92% *versus* 14.69% de participación masculina. En el sector comercio la participación femenina aumenta considerablemente, sobrepasando incluso la participación masculina en diez puntos porcentuales.

**Tabla 13-2. Población de 15 años y más ocupados según rama de actividad económica vinculada a la alimentación por sexo. Año 2013**

Actividad económica	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Total	12.948.068	7.870.743	100	5.077.125	100
Actividades Agrícolas	961.749	881.344	11.20	80.45	1.58
Industrias manufactureras	1.461.933	1.017.235	14.59	444.698	8.92
Comercio al por mayor y al por menor	3.171.831	1.560.082	22.38	1.611.749	32.34

Fuente: INE, (2015).

Al discriminar por actividad económica, la brecha existente en la diferencia relativa en remuneraciones promedio en hombres y mujeres, se describe que solo existen brechas positivas hacia la mujer, en los sectores transporte, almacenamiento y comunicaciones, con influencia especial en el sector comunicaciones. Se describe una tendencia de diferencias de remuneraciones a favor de los hombres en casi la totalidad de las actividades económicas del país, existiendo por tanto una clara desventaja hacia las mujeres percibiendo una menor remuneración y por tanto menores ingresos a los fines de poder afrontar los gastos básicos mensuales.

Si consideramos la evolución de las importaciones de alimentos hasta la fecha del presente informe, el Estado venezolano en teoría intenta garantizar la seguridad alimentaria a través de la compra de productos en el exterior. No obstante, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) hasta la fecha no ha publicado las toneladas netas de productos importados, ni la inversión realizada por el Estado.

Con respecto a la participación del PIB Agrícola en el PIB Nacional, el Banco Central de Venezuela (BCV) no ha publicado en su página web las cifras oficiales, por lo cual se desconoce con exactitud el PIB Agrícola. La opacidad de las cifras expuestas por el BCV y el INE y la no publicación de la Memoria y Cuenta del MAT, MINPPAL, BANMUJER etc, dificultan la labor de establecer

investigaciones, De Freitas (2010) se refería al acceso de la información pública en Venezuela, destacando que ya para esa fecha, la información ofrecida por el INE, BCV, Ministerio de Finanzas, PDVSA, era precaria, entendiendo que todo desempeño de un país para que sea óptimo debe manejarse información precisa y actual así como las circunstancias en las que se va a incursionar.

### 13.3.4 Género y división del trabajo

Castillo (2012) describe a través de su Tesis Doctoral “Incorporación diferenciada de los hombres y de las mujeres en el desarrollo de Venezuela”, analizada desde la perspectiva de género, que existe una diferencia relativa en las remuneraciones promedio entre hombres y mujeres del 14.2%, con tendencia positiva hacia los hombres. Cuando se estratifica esa diferencia promedio por categoría de ocupación, se mantiene una brecha a favor del hombre en todos los sectores. La brecha más amplia en remuneraciones promedio se describe en el sector trabajadores por cuenta propia (46%), seguida de cooperativas (18%), sociedades (6.9%), obreros y empleados públicos (5.7%), obreros y empleados privados (5.6%) y patronos (4.8%). Es importante considerar la tasa de desocupación, donde se registran tendencias al alza, con mayor intensidad en las mujeres donde la tasa de desocupación en este grupo poblacional alcanzó el 21,8% en el 2003 y 11.4% en el 2006. En este panorama socioeconómico, los trabajadores informales pasaron a representar de un 39.7% de la fuerza de trabajo en el año 2016. Generalmente, este sector puede tener una inferior calidad en su ejercicio dentro del mercado laboral caracterizada por menores ingresos, no poseen cobertura de seguridad social y no cuentan con otras compensaciones laborales y salariales como bonos vacacionales y utilidades, siendo representada por una amplia representación de mujeres.

El INE (2014) en su informe de indicadores de género describe que para el año 2013 se estableció una brecha significativa en la población activa, situando a los hombres en un 78.7% mientras que las mujeres se situaron en un 51.2%. Esta brecha se acrecienta notablemente en la población económicamente inactiva en donde el grupo de mujeres que no se encuentra insertada en el mercado laboral por razones de estudio, quehaceres del hogar, pensionados, jubilados o con incapacidad para trabajar, se sitúa en un 48.8% *versus* un 21.3% del sector hombres. Dentro de la población inactiva, la diferencia radica sustancialmente en la población que se encuentra a dedicación exclusiva al hogar, ya que 3.071.881 mujeres se dedican exclusivamente al hogar *versus* 64.211 de hombres. Esta dedicación al hogar por parte de las mujeres merma considerablemente la oportunidad de ellas de poseer autonomía económica a partir de la inserción en el mercado laboral.

### 13.3.5 Acceso a los recursos agrarios

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, contempla en sus artículos 306 y 307:

*El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar, así como su incorporación al desarrollo nacional. Igualmente fomentará la actividad agrícola y el uso óptimo de la tierra mediante la dotación de obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.*

*El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá de lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando la tierra de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas tienen derecho a la propiedad de la tierra (Constitución Venezuela 1999).*

Sin embargo, si bien el Ejecutivo Nacional ha promovido la democratización del uso de la tierra, el Instituto Nacional de Tierras no ha publicado en los últimos años su respectiva Memoria y Cuenta, por lo que no se pueden tener cifras de predios y hectáreas recuperadas, número de campesinos beneficiados ni su significación o contribución en el proceso productivo. En cuanto a créditos otorgados a las mujeres y acceso a los insumos para beneficiar a las productoras agropecuarias, al no publicarse la Memoria y Cuenta del MAT, estar inoperativa la Web de Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista (Fondas), no publicación por parte del Banco de la Mujer de cifras exactas de otorgamiento de créditos, se desconoce el número de créditos y beneficiarias exacto. En Marzo del 2014 El Banco de Desarrollo de la Mujer (BanMujer 2014) afirma que otorgó 155.000 microcréditos desde su creación en 2001.

La proporción de mujeres que trabaja en las actividades agrícolas es baja, llegando sólo a alrededor del 2%. Si bien se conoce que la agricultura es una actividad predominantemente masculina, la literatura sobre el registro de la división del trabajo agrícola por sexo es muy escasa. La Encuesta de Hogares por Muestreo describió a la producción agropecuaria como la que generó más empleo para las mujeres, versus la producción netamente agrícola. Generalmente, los estudios sobre prácticas agrícolas de un determinado cultivo abordan el tema desde el punto de vista tecnológico y no se ocupan de quiénes las realizan y los trabajos que sí toman en cuenta a quienes trabajan la tierra, pocas veces hacen diferenciación por sexo. En términos generales, la participación de las mujeres en el proceso productivo de cultivos y de alimentos está determinada por los sistemas de producción prevalecientes, prevaleciendo aun su participación como trabajadoras familiares no remuneradas o productoras independientes. En las iniciativas económicas constituidas por ellas mismas, además de encargarse de los procesos productivos y de la comercialización, asumen la administración y gerencia de la amplia gama de tareas y recursos implicados en los emprendimientos. En el VII

Censo Agrícola Nacional realizado en el 2007 (últimas cifras publicadas por el Ministerio de Agricultura y Tierras) se tenía que para la fecha, existían un total de 329.721 productores agrícolas, de los cuales 80.984, es decir el 24% eran productoras agrícolas. Esta proporción disminuía considerablemente a medida que aumentaba el tamaño de la unidad de producción agrícola, pasando de una proporción de productoras con unidades de producción menores a 0.5 hectareas del 38% a una proporción bastante disminuida del 18% en unidades de producción mayores a 5000 ha, manteniéndose una relación inversamente proporcional en donde a mayor tamaño de la unidad de producción, menor número de mujeres como productoras.

### **13.4 Ingresos y toma de decisiones en el consumo final de alimentos en el hogar matricentrado**

Si bien, el tercer objetivo del milenio de la Organización de las Naciones Unidas, busca “*Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer*”, se debe considerar la existencia de matricentralidad, la cual impone que la mujer tiene un capital emocional en sus hijos, pero a la vez una gran carga económica. El boletín de indicadores de género indicó para el año 2013, que en la distribución de jefes del hogar en las familias venezolanas el 70.29% de las mujeres no tenían pareja, por lo que se encargaban en exclusividad de las responsabilidades del hogar. La mujer es centro de la familia venezolana, pero de ninguna manera es el centro de la sociedad venezolana como aspirante a igualdad en cargos de poder o igualdad de sueldos, incluso en participación de escaños políticos. Reciben una remuneración promedio inferior a la de los hombres en más de 18%. Esto se relaciona con el desplazamiento de la fuerza de trabajo femenina al sector informal de la economía. La brecha es constante: mujeres con educación básica aprobada, ganan 30% menos que los hombres. Esta disparidad obliga a la mujer a proveer el sustento de su familia, pero sin contar con las suficientes oportunidades laborales, aunado a la dificultad de tener de forma exclusiva la crianza y sustento de sus hijos y realizar las labores propias del cuidado del hogar sin poder contratar ayuda para tales fines por su detrimento económico. Para el año 2013, el Instituto Nacional de Estadística, en su boletín de indicadores de género (INE 2014), describe que el ingreso de las mujeres se ubicó en 18% por debajo del ingreso devengado por los hombres, es decir, las mujeres percibieron por la actividad principal 82% del sueldo percibido por los hombres. Asimismo, la población inactiva femenina, aquella no insertada en la fuerza laboral, por razones de estudio, dedicación exclusiva a los quehaceres del hogar, ser pensionadas o incapacitadas se ubicó en el 48,8%, mientras que los hombres comprendían un 21,3%. Llama poderosamente la atención, que dentro de esa población inactiva, la población dedicada en exclusividad al hogar comprendía un total de 3.071.881 mujeres *versus* un total de 64.211 hombres (INE 2014).

Landaeta y otros (2016) describe vulnerabilidad alimentaria en la población bajo estudio en la encuesta ENCOVI, debido a la acelerada pérdida del poder adquisitivo, alta inflación y especulación en los alimentos de la dieta básica, como consecuencia de la escasez de los mimos, que a su vez es consecuencia de fijación de precios por parte del Gobierno, haciendo mayor impacto en las clases D y E. Los hogares con dificultad para comprar los alimentos porcentualmente se incrementó de 80 a 87%, igualmente se redujo a 13% quienes consideraron que su ingreso fue suficiente para comprar alimentos.

**Tabla 13-3. Relación de Ingreso salarial de las mujeres como proporción del de los hombres. Periodo 2005-2013**

	II-2005	II-2006	II-2007	II-2008	II-2009	II-2010	II-2011	II-2012	II-2013
<b>Relación de Ingreso</b>	79.4	79.61	79.94	79.17	81.92	82.53	81.67	82.16	81.37

Fuente: Informe indicadores de Genero , INE (2013).

En líneas generales, se describe en la Tabla 4 que las mujeres desde al año 2005 percibieron un 79.4% de la remuneración que percibieron los hombres, los que les declara una fuerte desventaja a la hora de ejercer la jefatura del hogar. Esa tendencia disminuye hacia 2013 en donde percibieron el 81.37% del sueldo que percibieron los hombres. Castillo en el 2012, describe el sesgo existente en las remuneraciones de los hombres por encima de las mujeres(13.8%) en poblaciones con edades comprendidas entre 13 y 15 años, 19.2% de diferencia en edades comprendidas entre los 16 y 17 años y 34.8% en personas con mas de 65 años. Al estudiar estas diferencias contemplando el status conyugal, se tiene que en las parejas casadas, los hombres percibieron un 16.7% de remuneraciones mas que las mujeres, un 26.1% de brecha salarial con conyugue por union, 9.2% de diferencia a favor del hombre en parejas divorciadas, 20.3% de diferencia a favor del hombre en situacion de viudez y la minima diferencia se registro con un 0.3% en situacion de solteria . Al trasladar la brecha o el diferencial relativo de remuneraciones promedio obtenidos en hombres y mujeres a niveles de profesionalización universitaria, las profesiones con mayor diferencial son: explotacion de minas e hidrocarburos (59.9%), Ingenieria eléctrica, mecánica, eléctrica (43.9) Mercadotecnia y servicios publicitarios (43.3%). Ingenieria de alimentos (42%), mientras que las que presentan menos diferencial son: Titulos en ciencias sociales no especificados, Titulos en educación no especificados, Enfermería y licenciaturas en arte (INE 2001).

Así mismo, al analizar los datos proporcionados por la Encuesta Omnibus de Datanalisis (2014) se determinó la situación actual de variables de interés relacionadas con el acceso a la alimentación para el caso de Venezuela:

**Nº de integrantes en la familia promedio:** Las clases de mayor poder adquisitivo (A B y C) poseen menor número promedio de integrantes en la familia

(4.8) versus los de menor poder adquisitivo (E) que posee un mayor número de integrantes en la familia (5.3).

**Gasto en alimento:** Para el año 2017 se produjo un dato histórico, dado que el gasto en alimento se situó por primera vez en la historia en 60.2% en la distribución de gastos totales, aumentando 18.1 puntos porcentuales en cinco años. El gasto promedio es 8 veces superior al año anterior incrementándose en un 698,4%, ubicándose la inflación alimentaria muy por encima de la inflación general.

**Nº de comidas realizadas diarias:** El 70.1% de la población venezolana come tres veces al día, mientras que el 23.7% lo hace dos veces al día con preponderancia en clases D y E.

**Sitio de compra de alimentos:** El 27.4% realiza sus compras en supermercados de cadena, produciéndose un descenso del 17% con respecto al año anterior, produciéndose un desplazamiento en el lugar de la compra hacia supermercados independientes, abastos y mercados libres a pesar de que las preferencias se mantiene altas hacia supermercados de cadena lo que se traduce en un importante nivel de insatisfacción en la escogencia del sitio de compra la cual no es libre si no establecida por la necesidad de ubicación de productos básicos.

**Frecuencia de realización de compra:** Para el año 2008 la frecuencia de realización de compras de alimentos era de 10.3 días, lo cual paso a 3.5 días (A B y C) y 2.5 días (D y E).

Nº promedio de locales visitados para adquirir productos básicos: 4.4 locales.

Nº promedio de horas de realización de colas para adquirir productos básicos: 4,49 horas.

**Alimentos de mayor consumo:** Arroz (85.5%), harina de maíz (76.3%), pasta (64.4%)

**Consumo de proteínas:** El consumo de proteínas mostró notables caídas, teniendo que para el año 2012 el consumo de pollo y carne de res era de 68% y 55,1%, respectivamente, cayendo en el año 2017 a 37.7% y 25.1%.

### 13.4.1 Status nutricional con perspectiva de género

En el Cuadro 6 se observa la distribución de adecuaciones de energía, proteínas, hierro y calcio según sexo, así como la correspondiente formula calórica, observándose según el INE en el 2015, ningún porcentaje de la población venezolana con consumo inadecuados de energía, proteínas y hierro no sucediendo así con los requerimientos de Calcio en la población.

**Tabla 13-4. Distribución de adecuaciones de energía, proteínas, hierro y calcio según sexo**

		% Adecuación				Fórmula Calórica		
		E	P	Fe	Ca	P	G	Glu
<b>Población Total y por sexo</b>	♂14.508.929 (50.1%)	88.8	105.7	266.3	60.9	13.5	88.8	66.5
	♀14.475.922 (49.9%)	101.0	117.2	162.3	55.7	13.4	20.2	66.3

\* Rangos Recomendados según Valores de Referencia de Energía y Nutrientes para la Población Venezolana: Proteínas (11 – 14%); Grasas (20 – 30%); Carbohidratos (56 - 69%). E (Energía), P (Proteínas), Fe (Hierro), Ca (Calcio), G (Grasas), Glu (Glucidos)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de INE, 2016

La población venezolana, en datos proporcionados por su estudio sobre las Tendencias del Consumidor Venezolano en el 2017, se estructura por edad estando el 30% de la población venezolana comprendida en una edad entre los 25 y 44 años siendo el crecimiento poblacional sostenido en el tiempo. Dos tercios de la población se encuentran ubicados en las nueve (9) principales entidades del país, lo que describe una fuerte concentración en las zonas urbanas. Al analizar las cifras aportadas, se tiene que el 86.3 % de la población se encuentra estratificada en las clases D y E (D:40.6%), (E:45.7%), lo que implica una severa crisis económica con importante migración de la clase media a estratos inferiores. Landaeta, Herrera, Vazques y Ramirez en el 2015, analizan la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida indicando que el 81% de los hogares encuestados clasificaron con algún nivel de pobreza. (Extrema 28%, No Extrema 19%, Reciente 34,4% y No pobres 19%). Destacó la conformación del grupo de pobres recientes, que en su mayoría provienen de estratos medios, con buen nivel educativo, La pobreza de ingresos debido a la inflación, impactó la clase media y aceleró un proceso de deterioro de su calidad de vida. Sólo 19% de los encuestados clasificaron en la categoría No pobres.

Al considerar las diferentes preparaciones por grupos de alimentos consumidos por la población, el INE en el 2015 establece que los cereales ocupan el primer lugar en las preparaciones (29,4%), representado principalmente por la arepa, el arroz, el pan y el arroz blanco. En segundo lugar las carnes y pescados (21,5%), cuyo alimento fundamental es el pollo en diferentes formas de preparación. Los productos lácteos se ubicaron en 9,3%, donde los quesos blancos son los principales componentes de la dieta. Por debajo del 6%, se registran el resto de los grupos de alimentos, donde se incluyen: leguminosas, hortalizas, tubérculos, frutas, entre otros. Landaeta y otros (2016) afirman que la selección de cereales (harina de maíz, arroz, pan y pasta) representó aproximadamente 40% del total de los alimentos que integraron la canasta alimentaria semanal, los cuales junto a las grasas concentraron 38% de la intención de compra. Los alimentos fuentes de proteínas de origen animal aparecieron en porcentajes bajos, pollo (8%) y carne (7%), leche y derivados (5%), pescado (4%), huevo (4%), queso (4%) y las leguminosas fuentes de proteína vegetal (3%). Estos alimentos forman

parte de la comida habitual en la mesa de los venezolanos, pero su compra se ha reducido, al igual que las frutas, que apenas alcanzaron un valor porcentual de 3%. En 2015, se redujo el porcentaje de la compra de carnes, pollo y grasas, ya que estos alimentos incrementaron de precios en forma irracional. Cuatro agrupaciones socioeconómicas se conformaron: Pobre Extremo (28,1%), Pobre No Extremo (19%), Pobre Reciente (34%); No Pobre (19%). La clase media disminuida en ingresos, integraron los pobres recientes. El propio Ministerio de la Mujer en el año (MinMujer 2015) refiere que al abordar 592.443 hogares en el Censo Gran misión Hogares de la patria, reconocen haber verificado 131.043 datos y del total de hogares registrados, la distribución de la condición de pobreza que se obtuvo fue la siguiente: Hogares en pobreza extrema 39,9%; Hogares pobres 37%; Hogares no pobres 23,1%. Landaeta y otros (2016) afirman que El 12,1% de los encuestados refirieron comer dos o menos veces al día y de estos 44% son los más pobres. Tres millones y medio de personas se encontraron en situación de hambre. En promedio el deterioro del poder adquisitivo manifestado en la posibilidad de adquirir los alimentos, se incrementó, ya que sólo 20% de los hogares podían comprar la cesta básica en 2015 y en los estratos más pobres solamente el 7%, expresión del nivel de inseguridad alimentaria al no tener como comprar alimentos. La dieta de pobre calidad, el bajo acceso a las proteínas, la ausencia de leche para la alimentación de los niños, está generando incremento en la desnutrición, con consecuencias muy lamentables, ya que su presencia en periodos críticos del desarrollo compromete su integridad intelectual y su desarrollo físico.

Todo lo descrito, persiste en la tendencia de cifras contradictorias entre las aportadas por el Gobierno y las ONG y empresas privadas que realizan estudios de mercado, por lo que la transparencia en el acceso a información veraz constituye un gran obstáculo a superar no solo en las investigaciones agroalimentarias si no en debido cumplimiento por parte del Estado en el derecho a la alimentación con resultados visibles y confiables.

Al determinar la existencia de una estructura familiar con tendencia creciente preponderantemente matricentral como forma de organización social de Venezuela y al analizar los datos proporcionados, con consideraciones graves de opacidad de datos estadísticos oficiales, si bien no se estableció una correlación estadística ante la falta de datos actualizados oficiales, si se establece una clara tendencia de una Feminización de la pobreza y por tanto de desigualdad de género en el derecho a la alimentación.

## **13.5 Establecimiento de niveles de pobreza y desigualdades de género en el acceso a los alimentos**

Para 1997, de un total de 4.581.418 hogares que existían en Venezuela, el 26% de ellos dependía exclusivamente de los ingresos que aportaba la mujer, es decir, 1.199.286 mujeres eran cabeza de Familia (Bernardoni 2003). Para el

año 2010 el Instituto Nacional de Estadística (INE) describe que de un total de 6.661.729 hogares existentes en Venezuela, el 35.13% de ellos tenían a una mujer como jefe del hogar, lo que indica una cifra en rápido ascenso. En el Cuadro 1 podemos observar además, la distribución de la jefatura del hogar según condición de pobreza, destacando que la proporción de mujeres jefas del hogar se hace mas elevado a medida que se elevan las condiciones de pobreza, pasando del 33.91 % en hogares no pobres a 43.44% en hogares con pobreza extrema. A partir del Cuadro 7, la presente investigación debe destacar que datos observados revelan la tendencia sostenida de una *feminización de la pobreza*, cuyos reportes, sostenidos por el Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las mujeres en el 2016, en su Informe de los Derechos Humanos de las mujeres en Venezuela 2011-2015, describen factores determinantes: precocidad de embarazos, segregación laboral y discriminación salarial, contribuyen de forma directa a este fenómeno.

**Tabla 13-5. Distribución de la jefatura del hogar por sexo según condiciones de pobreza. Año 2010**

Pobreza	Total	Hombres	(%)	Mujeres	(%)
No Pobres	4.878.907 (73.24%)	3.224.533	66.09	1.654.374	33.91
Pobres No Extremos	1.306.965 (19.62%)	827.609	63.32	479.336	36.67
Pobres Extremos	475.857(7.14%)	269.703	56.67	206.159	43.33
TOTAL	6.661.729 (100%)	4.321.845	64.87	2.339.884	35.13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por INE, 2015

Al hablar de la feminización de la condición de pobreza se tiene que para el año 2013 se reportaron 95 mujeres en condiciones de no pobreza por cada 100 hombres. Sin embargo al hablar de condiciones de pobreza no extrema, se reportaron 107 mujeres por cada 100 hombres y 102 mujeres en condiciones de pobreza extrema por cada 100 hombres según lo descrito por el INE en su informe de genero 2013. La condición de pobreza extrema se intensifica en hogares donde la mujer ejerce la jefatura del hogar, ya que el 10.72% de hogares con mujeres como jefe de hogar se encuentran en pobreza extrema *versus* 7.03% q presentan la jefatura del hogar ejercida por un hombre. El Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las mujeres en su informe 2016 destaca que el 40% de las familias venezolanas, estan conformadas por madres solas como jefas del hogar, con tendencias crecientes. Asimismo, entre 1999 y 2014 el embarazo adolescente entre 15 y 19 años, condicion preponderante en la feminizacion de la pobreza, estableció en 101 por cada 1000 habitantes lo que supera la tasa latinoamericana de 76/1000, consolidandose con la mas alta tasa en la región. EL 25% de las mujeres venezolanas que se embarazan son adolescentes. Adicionalmente en el año 2016 2037 adolescentes con hijos se convirtieron en viudas y por tanto en jefas del hogar por muertes abruptas de su pareja. Una condicion adicional al panorama que envuelve a la mujer venezolana se relaciona con el tema salud, en donde han aumentado los casos de HIV y de diagnosticos tardíos, asi como la escasez de

retrovirales lo que ha elevado el número de muertes y de transmisiones verticales materno fetales. Solo el 27% de las mujeres embarazadas reciben tratamiento con retrovirales por lo que se prudice contagio por transmision vertical en el 21.8% de los casos. Otros indicadores que preocupan en cuanto al sector salud de las mujeres venezolanas se refiere a una tendencia ascendente de mortalidad materna e infantil con énfasis en embarazadas adolescentes reportada por el Observatorio de derechos humanos de la mujer Venezolana. Esta situación se incrementa en las áreas rurales, que según estudios de FAO, 2016, el número de hogares encabezados por mujeres registra un aumento considerable de muchos países en desarrollo, al emigrar los hombres rurales por falta de oportunidades de empleo y generación de ingresos. En África sub-sahariana, las mujeres encabezan el 31 por ciento de los hogares rurales, mientras que en América Latina y el Caribe y en Asia, los porcentajes son del 17 y del 14, respectivamente. Aun cuando existen distintos tipos de hogares encabezados por mujeres, en casi todos los países éstos se concentran en las franjas más pobres de la sociedad y a menudo disponen de menores ingresos que los encabezados por hombres.

### **13.6 Alcances de la Gestión en materia del derecho a la alimentación en la estructura familiar matricentral y lineamientos de planificación y legislación**

A pesar de la extensa e hipertrofiada red institucional e incluso legal establecida, el beneficio a la población no ha sido satisfactorio en los términos del deber ser del derecho a la alimentación. La información obtenida en la presente investigación revela: Alta tasa de inflación en alimentos que supera con creces la inflación general. Asimismo se produjo una reducción drástica y severa de la producción agroalimentaria: en los periodos 1998-2003, 2003-2008 y 2008-2014 la Tasa Media de Crecimiento anual (TMC) del Valor Bruto de la Producción agrícola fueron de -0.8%, -1.6% y -4.7%. Gutierrez (2016) indica que estas cifras pueden ser peores dada la sobreestimación observada en cifras oficiales. En el lapso 2008-2015 el PIBPC de la industria manufacturera disminuyó en -4.8%. Las importaciones agroalimentarias per capita se han reducido entre 2013 y 2015 en un 28%, lo que agravó la disponibilidad de alimentos. Esto aunado a una severa escasez de alimentos, proliferación de mercados ilegales, establecimiento de racionamientos, merma y cambios en el patrón de consumo alimentario y reducción de inversión privada ante la inseguridad jurídica, personal, e insuficiencia de divisas para importar insumos.

Apoyándose en el marco de la ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria, el Estado Venezolano impulsó una serie de políticas que pretende en su momento aumentar la producción nacional de alimentos y con ello garantizar el abastecimiento local y de esta forma se garantizaría el primer nivel de la Seguridad ali-

mentaria, como es la sustentabilidad y el acceso físico a los alimentos. Pero entre las medidas tomadas se produjeron la expropiación o adquisición forzosa de tierras e industrias productoras de alimentos que pasaron a ser empresas socialistas. Sólo en el año 2008 se expropiaron, invadieron o adquirieron en forma forzosa 14 fincas o hatos. Sin embargo, en la práctica esto se ha traducido en la caída de la producción nacional, desabastecimiento, desempleo rural y encarecimiento de rubros básicos de la dieta, entre ellos el renglón de leguminosas y frutas, debido a que se afectó la provisión de insumos para la producción agropecuaria con la intervención de la empresa Agroisleña que suplía dichos productos y contribuía a garantizar la seguridad alimentaria.

El Ministerio de Agricultura y Tierras declara haber “rescatado” en siete años 2.340 fincas y más de 3,67 millones de hectáreas. En el país se incrementó la importación de alimentos en 70%. En el año 2010 se establecieron mecanismos legales para la fijación de los precios máximos de venta al público (PMVP) y precios máximos de venta (PMV) para productos alimenticios y diversos rubros, mediante resoluciones conjuntas entre MINPPAL y MAT, para diversos productos lo que inicia la desaparición de los mismos al haberse fijado los precios por debajo de su costo de producción.

Específicamente al hablar de la mujer, se tiene que el Estado describe que para el año 2015, se realizaron reuniones varias, informes, actualizaciones de rutas, diseños de proyectos socioproductivos, propuestas de convenio y jornadas formativas que tuvieron un alcance de 3498 mujeres en formación sobre “*Políticas públicas para la igualdad y equidad de Género*”, 7120 mujeres en formación sobre “*Herramientas para el fortalecimiento político de mujeres*”, 4032 mujeres en formación sobre “*Perspectiva de género en el ámbito comunal*”, 2056 mujeres en el marco del programa “*Yo sí puedo*”, 64 mujeres en el módulo “*Poder electoral y participación política de mujeres*” y se desarrollaron 183 talleres y módulos formativos de carácter coyuntural como: *Formación de Inspectoras Populares; Abordaje socioproductivo con enfoque de género; Prevención de la violencia contra las mujeres, Defensoras comunales, derechos sexuales y reproductivos y Plan Flora Tristán*. Se conformaron y financiaron 1.131 organizaciones socioproductivas para el desarrollo de proyectos productivos, en los sectores priorizados (agrícola, manufactura y servicios) a nivel nacional, con recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Productivo de la Mujer y del Banco de Desarrollo de la Mujer, beneficiando a 1.569 personas (1.103 mujeres y 466 hombres), con una inversión de Bs. 58.826.916,68. Se capacitaron 3.478 mujeres en materia de sensibilización sobre enfoque de género, etnia y clase, socioproductivo, socioeconómico, diagnóstico comunitario, entre otros. Se firmaron alianzas: MINMUJER-CIARA para el desarrollo de programas y planes de formación en el área agrícola, MINMUJER-SUNDDE para la formación y capacitación de las mujeres, a fin de garantizar la defensa de los derechos socioeconómicos del pueblo. MINMUJER-MINALIMENTACIÓN para incorporar en los mercados comunales a cielo abierto a las inspectoras populares de la UNAMUJER y las productoras impulsadas y

financiadas por el MINMUJER, a objeto de humanizar los mercados comunales, eliminar las colas y apoyar el autoabastecimiento comunal (MinMujer 2015).

Por las cifras aportadas (últimas en el año 2015) es notorio que falta mucho por hacer, en los alcances de beneficiarias en el país, dado que no se están beneficiando una proporción significativa de mujeres. Asimismo en nota de prensa publicada en fecha 25/05/2017, el Presidente Nicolás Maduro, anunció el relanzamiento del Banco de Desarrollo de la mujer donde aprobó recursos para proyectos socio productivos, así como la realización de proyectos y la implementación de expoferias mensuales, incorporación de pañales reciclables en bolsas de los comités de alimentación CLAP y asignación de créditos a mujeres seleccionadas que tengan el carnet de la patria, haciendo entrega de créditos “simbólicos” a siete mujeres. Medidas que no contribuyen de manera significativa con el desarrollo digno de la mujer, desconociendo el carácter de otorgar créditos simbólicos y como contribución al desarrollo de la mujer en una nación. Asimismo no se contempla equidad en la asignación de beneficios al exigir carnet de la patria para tales beneficios. Asimismo habló de la asignación del 45% de la cartera crediticia, de la banca pública a proyectos socioproductivos de mujeres, sin embargo no se especificó los rubros prioritarios ni hasta la fecha se tiene información de los alcances y logros de dicha asignación o si se ha iniciado el cumplimiento de estas medidas o el número de beneficiarias. Adicionalmente, los medios de pago se complican en el País, no existe suficiente flujo de efectivo, existen problemas de cono monetario (Exceso de billetes de baja denominación, con varias fechas declaradas de invalidación, para luego suspender dicha invalidación por falta de billetes de valor nominal superior), Problemas de lentitud en la conexión de puntos electrónicos y de venta lo que complica aun mas la situación en adquisición de alimrntos.

Al trazar la ruta de cumplimiento de los preceptos básicos humanos del derecho a la alimentación, en el observamos los indicativos de obstáculos e inconvenientes que se observan que vulneran de forma directa el derecho a la alimentación:

**Equidad:** Landaeta *et al* en el 2012 describen la existencia de Inequidad Social dado que instituciones del poder público se concentran en la capital y la principal fuente de ingreso nacional proviene de la renta petrolera, en consecuencia, surgen grandes espacios geográficos con poblaciones muy pobres, la mitad de esta población vive en condiciones inadecuadas con deficiencias en los servicios básicos, desempleo, altas tasas de natalidad y malnutrición tanto por déficit como por exceso

**Igualdad y no discriminación:** Distribución de beneficios de programas independientemente de la ideología política. Exigencia Carnet de la patria. Vulnerabilidad en hogares con jefatura del hogar femenina y/o monoparental.

**Transparencia:** Decisiones del Gobierno, unilaterales sin consultar con cadenas productivas ee especial en fijación de precios. Decisiones unilaterales que afectan al consumidor sin la explicación transparente de la toma de decisión.

**Rendición de cuentas:** Falta de información sobre asignación y distribución de recursos. Opacidad de Cifras en cuanto a montos exactos de recursos asignados para los proyectos básicos de alimentación y logros obtenidos. Manipulación de conceptos estadísticos a los fines de brindar información sesgada. Por ejemplo: El índice de escasez que debe emitir el BCV es colocado como Índice de Acaparamiento constituyéndose en una Falacia estadística. La asignación de recursos no se ve reflejada o se traduce en beneficios para las condiciones de adquisición de alimentos por parte de la ciudadanía.

**Estado de derecho:** Políticas conducentes a incentivar la producción nacional se aplican forzosamente (expropiaciones de tierras y de empresas, fijación de precios inconsultas, acceso inadecuado o no equitativo a divisas preferenciales) conducen a caídas drásticas en la producción. Políticas conducentes a proteger el consumo se aplican forzosamente, colocando horarios de adquisición de compras, días según terminal de número de cédulas, fijación de cantidades de adquisición lo que conduce a drásticos obstáculos al acceso a alimentos y caídas de consumo, improductividad laboral así como aumento de niveles de pérdidas de peso y desnutrición. Asimismo incentiva el mercado negro de productos.

**Dignidad humana:** Largas horas de cola para la adquisición de productos muchas veces de inicio en la madrugada. Establecimiento indignos de mecanismos de adquisición (Números adjudicados, captahuellas, marcas corporales de marcajes de números) Horarios establecidos forzosamente que coinciden con el horario laboral o del cuidado maternal.

Situación de incomodidad al realizar la cola: De pie, bajo sol o lluvia sin el debido otorgamiento de condiciones humanas aceptables. Programas con exigencias de participación de ideologías políticas. Exigencia de un carnet de la patria. Aplicación de racionamiento digital a través de la utilización de captahuellas. Adjudicación de Bolsas CLAP que no ofrecen oferta constante de productos, estos varían entre una entrega y otra. Se requiere Carnet de la Patria para comprarla.

**Participación e inclusión:** Se delega la responsabilidad de asignación de mecanismos de adquisición de alimentos en los locales para tal fin, en componentes militares y líderes comunales lo que propicia el tráfico de influencias, corrupción e inadecuado mecanismo que garantice el libre acceso a la alimentación que debe tener todo ciudadano

**Emponderamiento:** Opacidad de cifras estadísticas oficiales y sus respectivas actualizaciones. Falta de información veraz y constante que permitan entender los procesos. Continuos cambios de reglas de adquisiciones de alimentos. NO existe otorgamiento fijo de alimentos, ni información al respecto, por lo que la persona no tiene control en su administración adecuada. Conoce lo que se otorgará ese día al llegar la cola. *Mecanismos de recurso:* Marrero y otros (2016) describe que existen suficientes instrumentos normativos y suficiente soporte jurídico para que, en caso de ser requerido y demostrarse su incumplimiento, los órganos administrativos y los tribunales hagan justiciable el derecho a la alimentación en

Venezuela pero Un marco normativo apropiado es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar una alimentación adecuada y más específicamente, el derecho a la alimentación. A pesar de lo anteriormente señalado, en los actuales momentos el derecho a la alimentación está comprometido o en riesgo grave de quedar ilusorio para importantes contingentes de la población, tal como ha quedado sustentado en cifras y evidencias presentadas en páginas anteriores. La Defensoría del Pueblo en Venezuela, órgano garante de los derechos ciudadanos, no se ha pronunciado de forma contundente aunque es su deber hacerlo.

## 13.7 Lineamientos y Conclusiones

La economía de Capitalismo Rentístico, modelo bajo el cual ha funcionado históricamente nuestro Sistema Alimentario Venezolano, no puede seguirse afianzando sin el fomento de la productividad y del ahorro. Al establecer Gutierrez en el 2016, Marrero et al en el 2016, y Toro Hardy (2016) las características propias de un Estado Rentista: Estado con autonomía plena financiera, baja presión tributaria, exceso de empleo público, Inversión pública dominante sobre la privada y una reducción sistemática de la importancia de los bienes transables en la estructura productiva, entre ellos la producción agroalimentaria, dibujan la ruta segura a un estado distorsionado cuyas consecuencias serán más rigurosas en los sectores más vulnerables. Es por esto que el cambio se debe realizar hacia superar un modelo de acumulación de capital por la producción de cambios institucionales y de políticas que se dirijan a la estabilización macroeconómica y ajustes estructurales, teniendo como prioridad la seguridad alimentaria de la Nación. Una de las problemáticas, se centra en el desequilibrio que hay entre la estructura familiar matricentrada y la estructura social patriarcal. La madre puede ser el centro de la familia, pero dista de poseer el control en la sociedad, lo cual genera pobreza, entendiéndose la existencia de un problema de género, que tendería a complicar el derecho a la alimentación, cuando la planificación de los lineamientos y líneas de acción en materia de soberanía y seguridad alimentaria no considera la organización matricentral. La matricentralidad pudiese acrecentarse y afianzarse. El 40% de los hogares venezolanos tienen como jefe del Hogar a la madre, sin embargo esta en franca desventaja en cuanto a percibir los mismos niveles de sueldo, La mujer por tanto debe poseer las mismas oportunidades laborales y económicas que el hombre, ya que en los actuales momentos, su capacidad para generar ingresos es bastante inferior. Precisamente el desequilibrio que se genera entre el patriarcado y la familia matricentrada alimenta aún más la pobreza en la familia popular venezolana. La mujer tiene un capital emocional en sus hijos, pero a la vez una gran carga económica.

Existe una hiperestructura institucional con una extenuante proliferación de leyes, decretos, políticas, planes y diversidad de denominaciones, que persiguen, bajo el principio de la buena Fé, asegurar que persiguen en buena Fé, asegurar el derecho a la alimentación. Sin embargo, se debe redirigir los lineamientos hacia estructuras más simples, funcionales y concretas que ataquen la

problemática real y no un interés en ideologizar mas no en educar. La educación plural y con fomento del análisis y el debate, permitirían la formación de criterios propios, así como el fomento de valores de ética, honestidad, esfuerzo para la obtención de remuneraciones y la generación de ascensos por méritos lo que iría construyendo una sociedad basada en valores y en principios de una real vida digna y sostenible.

Organizaciones como el Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres, Cania Bengoa, entre otros, son importantes organismos que dan seguimiento a los compromisos que Venezuela ha contraído en esta materia como Estado parte de la Convención CEDAW y otros Tratados y Declaraciones que protegen los derechos humanos de las mujeres. No hay que ignorarlos u obviarlos. Es allí donde se destaca que las misiones sociales que constituían subsidios importantes para una parte significativa de la población en situación de pobreza, mermaron en su ejecución y el país suprimió la producción de bienes y servicios; llegando al extremo de sufrir un fuerte desabastecimiento de alimentos, medicinas, insumos médicos, electricidad, artículos de aseo personal, y de todo lo necesario para vivir dignamente; de manera que los sectores de la población considerados como “vulnerables”: mujeres, niños, niñas, personas en situación de discapacidad y adultos mayores, se encuentran desprotegidos, teniendo que invertir gran parte de su tiempo en realizar largas jornadas de espera en filas interminables para adquirir alimentos a precios regulados, debiendo realizar múltiples recorridos entre farmacias, hospitales y centros de salud en busca de medicinas o atención médica, y transcurrir momentos de gran angustia y desasosiego ante el alto costo de los alimentos de la dieta diaria, consecuencia de la inflación. La desnutrición infantil se incrementó 9% entre el primer y segundo semestre de 2015, según estudio producido por el Observatorio Venezolano de la Salud, describiéndose también, que en el país no se publican cifras oficiales en la materia desde 2007; mientras que el consumo calórico bajó de 2.500 a 1.780; sumado a otros factores como el desempleo y la criminalidad desbordada; elementos todos, que conllevan a deducir que Venezuela atraviesa la crisis más profunda política, económica, social y de seguridad de su reciente historia; lo que constituye un grave retroceso en las obligaciones del estado venezolano, de respeto, garantía y protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Las instituciones dedicadas al bienestar de la mujer deben ir mas allá de una lucha simple contra el patriarcado, cuando deben consolidarse estudios que evidencien los notables síntomas de la instauración de la matricentralidad como forma de organización social en Venezuela. El Ministerio del Poder Popular para la alimentación así como el MPP de la mujer deben trazar acciones conjuntas a los fines de cesar de inmediato los actuales métodos en el acceso a alimentos establecidos mediante colas, racionamientos etc, a la madre vulnerable con hijos en edad maternal y jefas del hogar, grupo mas vulnerable en el derecho humano fundamental a la alimentación. La permanente intención y objetivos del Ministerio de la mujer en implantar un “feminismo socialista” debe ir redirigido hacia

la implementación del bienestar femenino, en especial cuando se tiene que en el informe del PNUD para el año 2016 en su informe sobre desarrollo humano anual, se describió que el Índice de desigualdad de Género, situó a Venezuela en el puesto 101, al haber obtenido un IDG de 0.461. Esto se explica al tener alta tasa de natalidad entre adolescentes (79.4/1000), escasa participación en los escaños parlamentarios (17%) y media tasa de participación media en la fuerza del trabajo (51.4%).

Por lo tanto el mayor esfuerzo debe ir dirigido más allá del establecimiento de informes de gestión y donativos específicos, a establecer mecanismos jurídicos que combatan la impunidad en los femicidios, establecer programas de educación sexual que permitan disminuir la alta tasa de embarazo adolescente entre los 13 y 19 años de edad e incidencia de contagio del HIV y el aseguramiento de medicamentos retrovirales y quimioterapicos para enfermedades graves como HIV y cáncer, educación ante la violencia tolerada en hogares venezolanos, asegurar la participación política de la mujer en cifras más allá del 17% de escaños en la asamblea nacional y la dificultad que padecen en el acceso a la alimentación, la cual es realizada con angustia y que crean desequilibrios emocionales y económicos, todo esto a los fines de disminuir la tendencia observada de la feminización de la pobreza, cuyos factores mencionados anteriormente la inciden de forma directa y proporcional. Si bien se pretende establecer un empoderamiento en las mujeres con énfasis en los sectores más desfavorecidos, así como iniciativas que se consideraron en su momento positivos como el desarrollo del Banco de la mujer, el mismo fue posteriormente absorbido por el Banco de Venezuela, lo que supuso obstáculos para el cumplimiento de sus funciones. Este año el Presidente Maduro anunció el relanzamiento del Banco de Desarrollo de la mujer lo que esperamos signifique un avance en ese sentido. Asimismo, se deben fomentar los planes escolares con sus respectivas dietas adecuadas y cuidados de hogar para facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

La transparencia estadística es fundamental para la planificación en el desarrollo de un país. Hay que fomentarla y exigirla como derecho fundamental ciudadano que se debe tener a la información de la nación en todos sus ámbitos.

La mujer es centro de la familia venezolana, pero de ninguna manera es el centro de la sociedad venezolana. Se debe replantear en Venezuela el empoderamiento de las mujeres, tal y como lo plantea el Informe BRIDGE (Bridge Development gender 2014). Es imprescindible desarrollar más investigaciones en Universidades, ONG y organizaciones independientes al observarse una tendencia creciente de una feminización de la pobreza, y avanzar investigamente y profundizar el avance de un Estado Matricentral. Partiendo de este hecho la reducción de la pobreza tiene que ver con el bienestar, la dignidad y la elección con énfasis en el enfoque de género, reeducando en valores y fomentando el empoderamiento en las mujeres: capacidad de tomar decisiones informadas y libres, adquisición de alimentos de forma digna, sana, adecuada y completa, impunidad

cero y justiciabilidad. Dentro de los lineamientos debe establecerse la promoción y establecimiento de la perspectiva de género en los anteproyectos de género, velar por el cumplimiento de las leyes referidas a las mujeres y disminución significativa de la impunidad, con un giro drástico en los programas educativos para mayor accesibilidad y seguimiento de sus alcances en donde la salud reproductiva, sexual, la formación y capacitación y el empoderamiento sean considerados los ejes temáticos centrales para detener el crecimiento de la matricentralidad y la feminización de la pobreza.

Se debe incluir un proceso reflexivo por parte del Gobierno, al reconocer que los resultados no han sido satisfactorios, realizando un diagnóstico objetivo que pudiese realizarse a través de las Universidades para identificar los obstáculos que se han presentado en cada uno de los principios del derecho a la alimentación con énfasis en los grupos más vulnerables: mujeres, niños, personas de la tercera edad y establecer los mecanismos necesarios para mejorar: la comunicación, la responsabilidad, y establecer verdaderos mecanismos anti corrupción. Esto debe consolidarse aun más en zonas rurales y zonas que no conforman la zona central del país. El Estado no puede garantizar el Derecho a la alimentación sin un viraje efectivo de políticas que estimulen la producción agrícola, brinde seguridad personal tanto en el campo como en zonas urbanas, repare vías de comunicación, contrarreste la inflación, garantice la inocuidad de los alimentos, facilite la adquisición de insumos para la producción, garantice la dignidad del consumidor venezolano en especial en las mujeres como grupo vulnerable y en desventaja social y garantice la justiciabilidad al derecho a la alimentación en concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.

## 13.8 Bibliografía

- Abreu, E. *Mucha madre y poco padre: ¿Una antigua realidad en aumento?* Caracas: Fundación Venezuela en Positivo. Armitano, 2000.
- Atencio, H. *Opinando en Femenino*. Caracas: Fundación Venezuela en Positivo, 2003.
- BanMujer. «Informe 2014.» *Banco de Desarrollo de la Mujer*. 2014. [www.banmujer.gob.ve](http://www.banmujer.gob.ve) (último acceso: 10 de octubre de 2017).
- Bernardoni, M. *Derechos y exclusión de la Mujer en Venezuela*. Caracas: Fundación Venezuela en Positivo, 2003.
- Bridge Development gender. «Género y Seguridad Alimentaria. Informe general.» *Bridge Development gender*. 2014. [www.bridge.ids.ac.uk](http://www.bridge.ids.ac.uk).
- Campo, M., Andrade J., y G. Andrade. «La Matricentralidad de la familia venezolana desde una perspectiva histórica.» *Revista de Filosofía social y Jurídica*, 14(2), 2007: 86-113.
- Castillo, A. *Incorporación diferenciada de los hombres y de las mujeres en el desarrollo Venezuela, segunda mitad del siglo XX, analizada desde la perspectiva de género (Tesis Doctoral)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2012.
- Constitución Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Asamblea Nacional Constituyente - Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999, 1999.
- Contreras, J., M. Marquina, y A. de Contreras. «La mujer en el contexto de la familia popular venezolana.» *Fermentum*, 53, 2008: 478-492.
- Datanálisis. *Tendencias del Consumidor Venezolano - Reporte Mayo 2017*. Caracas: Datanálisis, 2017.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)  
Universidad de Manizales

- De Freitas, M. *El acceso a la información pública en Venezuela. Transparencia versus opacidad*. Caracas: Editorial CEC, S.A, 2010 .
- Decreto ley N° 6.071. *Ley orgánica de seguridad y soberanía agroalimentaria*. Caracas: Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.889 Extraordinario de fecha 31 de Julio , 2008.
- Decreto Ley 1.546. *Ley de tierras y desarrollo agrario. 9 de noviembre de 2001*. Caracas: El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta N° 37323 del 13/11/2001, 2001.
- Decreto Ley 39.715. *Ley de costos y precios justos del 18 de julio* . Caracas: El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela - Gaceta Extraordinaria N° 6156 del 19/11/2011, 2011.
- Decreto Ley N° 1.435. *Ley reformativa del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPA)*. . Caracas: El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela – Gaceta 37.317, 2001.
- Decreto N° 1.250. *Decreto con fuerza de ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del sistema microfinanciero - 14 de marzo*. Caracas: El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela - Gaceta oficial n° 37.164 del 22 de marzo de 2001, 2001.
- Decreto N° 1.440. *Ley Especial de Asociaciones Cooperativas - 30 de agosto*. Caracas: El Presidente de la República - Gaceta Oficial N° 37.285 de fecha 18 de septiembre de 2001, 2001 .
- González, M., y C. Martínez. «La construcción social de la madre y el padre en tiempos de crisis.» *Revista Frónesis 11(1)*, 2004: 3-12.
- Gutiérrez, A. «Discurso para la incorporación en la Académica de Ciencias Económicas y Sociales.» *Prodavinci*. 2016. <http://prodavinci.com/2016/02/29/economia-y-negocios/discurso-de-incorporacion-de-alejandro-gutierrez-s-a-la-academia-nacional-de-ciencias-economicas/>.
- Hurtado, S. *La Matricentralidad: Una clave interpretativa de la organización social Venezolana*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1993.
- INE. *Boletín de indicadores de género 2013. N° 3, Junio 2014*. Caracas: Instituto Nacional de Estadística, 2014.
- . «Censo de Población y Vivienda 2001.» *Instituto Nacional de Estadística*. 2001. [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve) (último acceso: 25 de Oct de 2017).
- . «Encuesta General de Seguimiento de consumo de alimentos. Informe Técnico.» *Instituto Nacional de Estadística*. 2015. [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve) (último acceso: 12 de septiembre de 2017).
- . «Indicadores de Género.» *Instituto Nacional de Estadística*. 2013. [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=131&Itemid=16](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=131&Itemid=16).
- Landaeta, M., M. Herrera, M. Vázquez, y G. Ramírez. «La Alimentación de los Venezolanos según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida.» *Inicio Ediciones 29(1)*, 2016.
- Ley 5.890. *Ley de crédito para el sector agrario*. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 de fecha 31 de julio, 2008.
- Ley de igualdad de la mujer. *Ley de igualdad de oportunidades para la mujer*. Caracas: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela - Gaceta Oficial N° 5.398 Extraordinario de fecha 26 de octubre, 1999.
- Ley de mercadeo agrícola. *Ley de mercadeo agrícola*. Caracas: La asamblea nacional de la república bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Número: 37.389 del 21-02-02, 2002.
- Ley de Pesca y Acuicultura. *Ley de reforma parcial del decreto n° 1.524 con fuerza de ley de pesca y acuicultura*. Caracas: La asamblea nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 37.727 de fecha 08 de Julio de 2003, 2003.
- Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas. *Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas*. Caracas: Asamblea legislativa de la República Bolivariana de Venezuela - Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 37.801 21 de Octubre de 2003, 2003.
- Ley mujeres libres de violencia. *Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Caracas: La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela - Gaceta oficial. N° 38.668. 23 de abril de 2007, 2007.
- Ley protección de la familia. *Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad*. Caracas: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela – Gaceta Oficial N° 38.773 , 2007.
- Ley violencia contra la mujer. *Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia*. Caracas: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela - Gaceta Oficial N° 36.531 de fecha 3 de septiembre de 1998, 1998.

- Marrero, J., M. Iciarte, C. Márquez, R. Carrero, y López. S. *Lineamientos para legislar y justiciabilidad del derecho a la alimentación en países de economía rentista: el caso de la República Bolivariana de Venezuela*. Montevideo: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe - VI Encuentro Regional, 2016.
- MinMujer. «Memoria y Cuentas año 2015.» *Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género*. 2015. <http://2016.transparencia.org.ve/que-hacemos/monitoreo-a-la-corrupcion/memoria-y-cuenta-de-instituciones-publicas/> (último acceso: 7 de nov. de 2017).
- Mora, L., C. Otálora, y I. Recagno. «El hombre y la mujer frente al hijo. Diferentes voces sobre su significado.» *Revista Psykhe* 14 (2), 2005: 119-132.
- Moreno, A. *La familia popular venezolana*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello - Centro Gumilla, 1997.
- . *La familia popular venezolana*. Caracas: Fundación Centro Gumilla-UCAB - Temas de formación socio-política, N° 15, 2007.
- Pollack, A. «La mujer Venezolana en el mundo de Hoy.» En *Opinando en Positivo*, 230-245. Caracas: Fundación Venezuela en Positivo, 2003.
- PROVEA. «Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe sobre el Derecho a la Alimentación Informe anual Enero/Diciembre 2016.» 2017. <http://www.derechos.org.ve/informe-anual-2015/>.
- Recagno, I. «Socialización de la adolescente: Género, vida cotidiana y embarazo adolescente en familias populares.» En *Educación y familia: proyecciones sociales y educativas*, de I. Recagno (Compiladora). Caracas: Fondo Editorial de Humanidades-Universidad Central de Venezuela, 2002.
- Requena, Gladys. *Memoria 2015*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género 2015. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/igualdad-de-genero-memoria-1.pdf>, 2016.
- Toro, J. «Producción Petrolera cayó en 319 barriles diarios.» 2016. [http://www.eluniversal.com/noticias/economia/toro-hardy-produccion-petrolera-cayo-319-barriles-diarios\\_450170](http://www.eluniversal.com/noticias/economia/toro-hardy-produccion-petrolera-cayo-319-barriles-diarios_450170).
- Vasquez, L. «El padre visto desde el enfoque ecosistémico de la familia.» *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* 19(43), 2014: 15-38.
- Vethencourt, J. «La estructura familiar atípica y el fracaso cultural venezolano.» *Revista SIC* N° 362, 1974.

# 14. Agricultura Familiar em Terras Indígenas: uma abordagem prática da legalização fundiária e do direito à alimentação no Brasil

Yoná da Silva DALONSO<sup>146</sup>,  
Fernanda Brandão LAPA<sup>147</sup>,  
Suiany Zimmermann BAIL<sup>148</sup>

## 14.1 Introdução

Hoje, no Brasil, vivem cerca de 460 mil índios, distribuídos entre 225 sociedades indígenas, que perfazem cerca de 0,25% da população brasileira. Cabe esclarecer que este dado populacional considera tão somente aqueles indígenas que vivem em aldeias, havendo estimativas de que, além destes, há entre 100 e 190 mil vivendo fora das terras indígenas, inclusive em áreas urbanas. Há também 63 referências de índios ainda não contatados, além de existirem grupos que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto ao órgão federal indigenista (FUNAI 2012).

Nas últimas décadas, as comunidades indígenas no Brasil estão localizadas na sua maioria, em áreas de conflitos de terras (áreas de grileiros, exploração de madeira, cultivo de soja, pecuária extensiva, construção de usinas hidrelétricas, garimpos, entre outras) que contribuem para a formação de ilhas florestais e culturais, sobretudo, decorrentes da agricultura convencional e da falta de políticas públicas. O território indígena se caracteriza como um espaço fortalecedor de sua identidade étnica e de reconhecimento enquanto pertencente a um universo diverso. Retomar o território de domínio indígena passa a ser, na atualidade, uma ação fundamental na estruturação das condições necessárias para a própria continuidade da diversidade étnica presente no estado de Santa Catarina.

Apesar de no passado terem vivido em um vasto território, atualmente, devido ao longo processo de colonização do país e a exploração capitalista das terras, o sistema de aldeamentos, as perseguições de bugreiros, perseguições várias e a própria tutela realizada pelo governo brasileiro, através da criação, em 1910, do órgão SPI (Serviço de Proteção aos Índios) e, em 1967, da FUNAI (Fundação Na-

---

146 Doutora em Geografia e Planejamento Regional, professora e pesquisadora da Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil); e-mail: yona.dalonso@univille.br; fone + 55 047 34619106.

147 Doutora em Educação, diretora do Instituto Desenvolvimento e Direitos Humanos/IDDH, coordenadora da Clínica de Direitos Humanos e professora da Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil); e-mail: flapa@iddh.org.br; fone: + 55 047 3434.0066.

148 Bacharel em Direito, pela Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil), é colaboradora do Instituto Desenvolvimento e Direitos Humanos/IDDH; e-mail: suianyzimmermann@gmail.com.

cional do Índio), os Guarani encontram-se confinados, recolhidos, em pequenas aldeias reconhecidas ou não pela administração federal. Com base no contexto apresentado, a presente investigação faz um estudo em relação ao direito à alimentação e as políticas de agricultura familiar com as comunidades Guarani localizadas em Terras Indígenas (TI) da região nordeste do estado de Santa Catarina (Brasil), que se encontram em processo de regularização fundiária.

## **14.2 Desenvolvimento**

### **14.2.1 Terras Indígenas: legalização e inclusão**

A questão da demarcação de terras para desapropriação é atual e polêmica, tanto no âmbito jurídico quanto no econômico-social. A interpretação e aplicação do artigo 231 da Constituição Federal de 1988, assim como as leis e decretos que o regulam, geram discussões controversas e acabam por, no fim, não possibilitar a indenização a quem detém o seu domínio. No contexto indígena, surgem indagações de como o Estado Brasileiro, a partir dos princípios constitucionais dos direitos humanos fundamentais, garante a propriedade privada e o respeito a diferentes manifestações culturais indígenas, como a agricultura tradicional.

Apesar da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB 1988) garantir o direito sobre as terras ocupadas pelos indígenas, a fim de que possam viver de acordo com as suas crenças, hábitos e valores, o cenário político local ou regional continua apresentando uma conjuntura política refratária ao reconhecimento dos direitos indígenas. As lideranças indígenas dispõem de poucos recursos para deslocamento, comunicação e mesmo para assegurar a subsistência de sua família nuclear e das famílias de parentes que se dispõem a reconhecê-las como liderança. Isto dificulta o reagrupamento das comunidades e o engajamento dos parentes na luta pela demarcação da terra.

Mesmo com todas estas dificuldades, muitas lideranças se lançam na aventura de reorganizar suas comunidades, juntando as famílias num setor definido de algumas das reservas ou acampando em áreas reocupadas ou em margens de rodovias. Com tais estratégias, buscam dar visibilidade a suas comunidades e demandas territoriais. Uma vez reunidos os parentes, empenham-se na revitalização das atividades comunitárias, imprescindíveis para o andamento do processo administrativo de demarcação da terra ou para a participação nos processos judiciais. Nesta situação, muitas lideranças ficam expostas aos conflitos e violências que historicamente impregnam os processos de disputas pela posse da terra no Brasil.

### **14.2.2 Situação fundiária das terras Guarani no litoral norte de Santa Catarina**

Em 1998, por intermédio das Portarias 641/PRES/98 e 699/PRES/98, a FUNAI criou um Grupo Técnico –GT–, para identificação e delimitação das terras Guarani localizadas no litoral norte de Santa Catarina, trecho entre Florianópolis

e Garuva. O trabalho deste GT, coordenado pela antropóloga Iane Andrade Neves foi finalizado em 2000 e concluiu pela criação de reservas indígenas nas áreas das aldeias *Tarumã*, *Pindoty*, Pirai e Morro Alto<sup>149</sup>.

Ocorre que o estudo realizado pelo GT apontou vários elementos caracterizadores de tradicionalidade, embora tenha concluído pela criação de reservas e não pela demarcação/declaração das terras indígenas por ocupação tradicional. Em razão desta aparente contradição, questionada por antropólogos, indigenistas e comunidades indígenas, em 2002, a FUNAI optou por criar um novo GT (Portaria nº 428/PRES/2003), desta vez sob a coordenação da antropóloga Maria Janete Albuquerque de Carvalho.

O estudo realizado por este segundo GT entendeu como tradicional a ocupação e concluiu pela necessidade de declaração de terras indígenas (com indenização apenas pelas benfeitorias realizadas de boa-fé, mas não pela terra nua). Por conseguinte, em 2009, foram editadas pelo Ministério da Justiça as seguintes Portarias de demarcação de Terras Indígenas - TI: *Tarumã* (Portaria MJ nº 2.747/2009); *Pindoty* (Portaria MJ nº 953/2010); Pirai (Portaria MJ nº 2.907/2009) e Morro Alto (Portaria MJ nº 2.813/2009).

Como até 2014 as terras não haviam sido demarcadas ou criadas as reservas, o Ministério Público Federal e a FUNAI ajuizaram nova Ação Civil Pública, autuada sob o nº 5010204-72.2015.4.04.7201, ajuizada pelo MPF. Na ocasião, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), confirmou a sentença de primeiro grau que invalidou as Portarias do MJ (2.747/2009, 2.813/2009, 2.907/2009 e 953/2010) que demarcaram as terras indígenas Pirai, *Tarumã*, Morro Alto e *Pindoty* como tradicionalmente indígenas, assim como todos os atos delas decorrentes. Foram opostos embargos de declaração pela FUNAI e pelo MPF em face do acórdão que confirmou a sentença.

No momento, os efeitos dessa invalidação estão suspensos até o trânsito em julgado da ação principal, em virtude da decisão proferida pelo Presidente do TRF4, nos autos da Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela nº 5048181-37.2016.4.04.7201<sup>150</sup>.

---

149 Nesse ínterim, em 2002, pela falta de continuidade do processo, o MPF ajuizou uma Ação Civil Pública – ACP (processo de autos nº 2002.72.01.002869-1 que resultou na condenação da União e da Funai a identificar e demarcar as terras indígenas dos índios Guarani situadas nos municípios pertencentes à Subseção Judiciária de Joinville no prazo de 24 meses, a contar do trânsito em julgado, ocorrido em 15/10/2014. Na eventualidade de a Funai concluir pela inexistência de tradicionalidade das terras atualmente ocupadas pelos índios Guarani na região, foram condenadas União e Funai a, no mesmo prazo, criar reserva indígena, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei nº 6.001/73.

150 Foi deferido o pedido de suspensão dos efeitos da sentença proferida nos autos da ACP nº 5010204-72.2015.4.04.7201; interposto agravo de instrumento pela associação autora ASPI, ao qual foi negado provimento, conforme art. 4º, parágrafo 9º, da Lei nº 8.437/92, a suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão. O MPF entende que essa suspensão, concedida na ação mais abrangente, alcança as demais também.

E as seguintes ações ajuizadas pelos detentores de títulos<sup>151</sup> das terras em questão. A Ação Ordinária nº 5010191-73.2015.404.7201, em que o TRF4 confirmou a sentença de primeiro grau que invalidou a Portaria do MJ nº 2.813/2009, que havia demarcado a terra indígena Morro Alto, em relação aos autores (Paulo César Ávila de Souza e Margareth Daberkow de Sousa), bem como condenou a União e FUNAI a se absterem de demarcar a área dos autores como de ocupação tradicional indígena.

Por fim, foram opostos embargos de declaração pela FUNAI e pelo MPF em face do acórdão que confirmou a sentença.

Também a Ação Ordinária nº 5010195-13.2015.404.7201, na qual o TRF4 confirmou a sentença de primeiro grau que invalidou a Portaria MJ nº 2.907/2009, que havia demarcado a terra indígena Piraí, em relação aos autores Aginaldo Spezia e Franzner Representações e Participações Ltda. Também foram opostos embargos de declaração pela FUNAI e pelo MPF em face do acórdão que confirmou a sentença.

Já na Ação Ordinária nº 5010199-50.2015.404.7201, o TRF4 confirmou a sentença de primeiro grau que invalidou a Portaria MJ nº 2.747/2009, que havia demarcado a terra indígena Tarumã, em relação à autora (Karsten S.A.), e condenou a União e a FUNAI a se absterem de demarcar a área da autora como sendo de ocupação tradicional indígena. Da mesma forma, foram opostos embargos de declaração pela FUNAI e pelo MPF em face do acórdão que confirmou a sentença.

Atualmente, houve recurso destas sentenças pelo MPF e FUNAI e se aguarda julgamento que pode levar anos. Por isso, atualmente, as essas terras continuam como áreas não declaradas (demarcadas) como indígenas pela tradicionalidade, nem se caracterizando assim, como reservas.

Uma das alternativas que aceleraria o processo seria declarar a tradicionalidade da terra com a demarcação, porém permitindo uma indenização às famílias ocupantes não somente pelas benfeitorias, mas também pela propriedade nua. No entanto, ficará tudo suspenso até o julgamento dos recursos.

### **14.2.3 O direito à Alimentação Adequada, a Agricultura Familiar e as Comunidades Indígenas Guaraní**

#### **14.2.3.1 O direito humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

#### **14.2.3.2 Normas internacionais**

O direito à alimentação encontra fundamento legal, no âmbito do sistema global do Direito Internacional dos Direitos Humanos – DIDH, no art. 25 da

---

151 Considerando que as terras tradicionalmente ocupadas são de propriedade da União e de usufruto exclusivo dos indígenas, os não indígenas são referidos como “detentores de títulos”, “ocupantes” etc., não como “proprietários”.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU 1948)<sup>152</sup>. Da mesma forma, no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU 1966), que instituiu o termo: Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA–, e estabeleceu que os Estados devem tomar medidas para tornar efetiva sua realização.

Em 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU emitiu o Comentário Geral nº 12 (ONU 1999), com o intuito de aprofundar conceitos entendidos como intrínsecos ao direito à alimentação: alimentação adequada; adequação e sustentabilidade do acesso e disponibilidade do alimento; implementação em âmbito nacional, entre outros.

Destaca-se a iniciativa para elaboração do referido Comentário surgiu após a realização da Cúpula Mundial da Alimentação (1996), com a participação dos Chefes de Estado e Governo, que teve como produto a Declaração da Cúpula Mundial da Alimentação (FAO 1996). Neste encontro sugeriu-se também que o Conselho da *Food and Agriculture Organization* –FAO–, criasse um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTIG).

Este grupo, criado em novembro de 2002, tornou-se responsável por criar Diretrizes Voluntárias que visam orientar os Estados na implementação e realização do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, com o intuito de auxiliar os Estados na realização dos objetivos trazidos pelo Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.

O GTIG uniu forças com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, com o Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação e ouviu também partes interessadas e a sociedade civil. Desta forma, em novembro de 2004 foram adotadas as Diretrizes Voluntárias.

As diretrizes voluntárias são organizadas em três seções principais:

- 
- 152 Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.
2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos:
- Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais;
  - Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares. (grifo nosso) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 11.)

- A Seção I contém o Prefácio e a Introdução, inclusive textos dos principais instrumentos jurídicos internacionais e definições de segurança alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada MÓDULO II aula 4 44 e abordagens baseadas em direitos humanos.
- A Seção II, intitulada Ambiente Propício, Assistência e Prestação de Contas, contém as Diretrizes 1-19.

*A Seção III, dedicada a medidas, ações e compromissos internacionais. As diretrizes enfatizam que os indivíduos têm direito a um ambiente propício no qual possam satisfazer às suas próprias necessidades e às de suas famílias, inclusive alimentação. A disponibilidade e o acesso a alimentos seguros e nutritivos podem ser assegurados por meio de produção própria ou do mercado. Consumidores bem informados podem fazer as escolhas certas para uma alimentação adequada (Burity, y otros 2010).*

#### 14.2.3.3 Normas internas

No direito constitucional brasileiro o direito à alimentação só foi introduzido no rol dos direitos sociais por intermédio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Embora seja este um rol meramente exemplificativo, é importante a existência da expressão literal do direito, tal qual introduzida recentemente<sup>153</sup>.

Igualmente recente é a norma infraconstitucional sobre o tema, aprovada em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional define, em seu art. 2º, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), como:

*... direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Lei 11.346 2006).*

Por sua vez, o §2º do mesmo artigo estabelece as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, além de informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização desse direito.

#### 14.2.4 Agricultura Familiar e Comunidades Indígenas

Muitas tribos indígenas dominavam sistemas sofisticados de produção que incluíam desde conhecimentos de calendários agrícolas baseados na astrologia, até sistemas de seleção e manejo de solos e diversificação de culturas, em função de uma correlação estabelecida pelo aparecimento de várias constelações e pela ocorrência de chuvas (Alves 2001).

---

153 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CRFB 1988).

Inúmeros trabalhos etnográficos e etnobotânicos registraram a enorme diversidade de milho e as práticas utilizadas para o manejo da planta nos complexos sistemas de cultivo indígenas. A exemplo, o tempo da plantação do milho é um momento sagrado na cosmologia Guarani. Existe reza para que cada semente venha a nascer (germinar) e dar frutos, tendo outra relação da terra com o fruto. A unidade de tempo contado para os Guarani se rege pela lua. Assim eles realizam podas em árvores, caças e plantios seguindo um calendário lunar. As roças tradicionais Guarani podem ser consideradas sistemas de agrofloresta, devido à associação de plantas e cultivos. Elas são constituídas no meio da floresta e, geralmente, apresentam espécies que indicam aos Guarani que são adequadas para estes tipos de plantio. O manejo dos recursos naturais está relacionado diretamente com a cultura Guarani onde ele se enxerga na própria natureza, existindo uma intimidade, um respeito e cuidado para com o meio.

Assim, toda a vida dos Guarani está envolvida em rituais místicos, em que, mesmo dormindo, eles estão a transitar por outros mundos, planos; a buscar respostas para problemas do cotidiano, em uma vida espiritual constante; valorizando cada momento dado, respeitando e vivenciando o que é imposto na realidade atual e nas conjunturas da região, mas não deixando de ser Guarani e passando esses ensinamentos para seus filhos. Esses ensinamentos são transmitidos oralmente, onde se vive intensamente o elo entre o mundo espiritual e a natureza do cotidiano, que mesmo após muitos séculos de devastação de suas áreas e degradação de sua cultura, vivem fortes, falando a língua e reproduzindo seu modo de vida.

## 14.3 Comunidades Indígenas da Região Norte de Santa Catarina: Os Guarani

O povo Guarani pertence à família Tupi-Guarani do tronco linguístico Tupi. Na América do Sul existem, atualmente, quatro grupos com dezenas de povoaamentos que abrangem Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, dos quais três estão presentes no Brasil: os *Kayova*, os *Chiripá* (ou *Ñandeva*) e os *Mbiás*, também chamados *Mbyá*, *M'byá*, Guarani *Mbya*, *Mbyá*-Guarani ou *Embiás*. Forma a maior população indígena do Brasil, correspondendo a cerca de 35.000 indivíduos. Enquanto os *Kayova* estão concentrados em Mato Grosso do Sul, os *Ñandeva* e os *M'Bya* se localizam nas regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul (SC rural 2009).

A origem dos *MBya*-Guarani pode ser explicada pela maneira como se relacionaram com as missões jesuíticas da época da colonização. Por haverem sido historicamente perseguidos, expropriados, catequizados, escravizados, os *MBya*-Guarani optaram por morar em locais de difícil acesso, longe do “não-índio” (*juruá*, em guarani), principalmente na Mata Atlântica costeira do país, de Sul a Sudeste. Uma das características mais marcantes entre os Guarani é sua mobilidade e suas migrações. Estes deslocamentos são realizados a partir de uma necessidade ritualística, em busca da morada celeste; e outra prosaica, que acontece

quando eles caminham entre as diversas aldeias *Mbya*, construindo uma rede de reciprocidade (Carvalho 2008).

Em Santa Catarina, estão presentes desde a região litorânea até o Extremo Oeste. O litoral de Santa Catarina integra o vasto território de ocupação Guarani em época pré-colonial e colonial, que abrangeu extensas regiões do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai, constituindo um espaço de aproximadamente 1.200.000 km<sup>2</sup>, situado entre a costa Atlântica e as bacias dos rios Uruguai, Paraná e Paraguai, e entre o Trópico de Capricórnio e o Rio da Prata (Darella 2014).

Atualmente, há seis aldeias regularizadas na região litorânea. No que diz respeito à agricultura, há uma complexidade inerente à mesma que hoje pode se denominar agroecossistema Guarani, item fundamental para este Povo. Os tempos são outros e há dificuldades imensas no sistema Guarani, sistema entendido como a maneira de ver, sentir e viver o mundo, os costumes, uma multiplicidade na unidade. Tem-se que considerar uma diversidade como solos, altitude, características ambientais, mobilidade, sementes verdadeiras passadas de geração em geração, que não são passíveis de comercialização, mas preconizam uma grande organização social, política, econômica, de reciprocidade e intercâmbio de sementes. Agricultura tem a ver com estado de espírito, saúde, transição de conhecimento, aprimoramento, sentimento, alegria (SC rural 2009).

Santa Catarina é, contudo, o estado que, compreendendo o território original Guarani, possui o menor número de terras exclusivas para esta etnia. Historicamente, sua economia envolvia a caça, a coleta, a pesca e uma agricultura de pequenas roças - abertas no meio da mata utilizando a queimada e o cultivo sem remover os troncos (roça de toco) - de milho, mandioca, e em menor quantidade, diversos tipos de feijões, amendoim, abóbora, batata doce, cará e o fumo para se inspirar religiosamente (World Bank 2001).

Por isto, um mesmo grupo tinha necessidade de manter o controle sobre uma grande área, na qual pudesse circular e conseguir todos os recursos para a perpetuação do seu modo de vida. Em consequência, alguns estudos enfatizam que a migração e a mobilidade constituem uma característica intrínseca de sua cultura. Esses índios são os únicos a manterem, há séculos, deslocamentos em direção à região litorânea em busca de terras que ainda possuam Mata Atlântica. Os estudiosos acreditam que esta mobilidade frequente tem como principal motivo o mito de uma terra sem males para o Leste do Atlântico (World Bank 2001).

Os índios que vivem nessas aldeias consideram as terras insuficientes para atender suas necessidades, pois toda a matéria-prima utilizada por estes Guarani é proveniente das florestas adjacentes. Assim, eles reclamam de sua extensão, da escassez de floresta e da falta de qualidade e produtividade das terras e a maioria dos Guarani de Santa Catarina encontra-se hoje numa situação de miséria. As doenças, a subnutrição e o alcoolismo têm reduzido de forma dramática seu contingente populacional. A comercialização do artesanato e a agricultura converteram-se em suas principais fontes de subsistência, tendo o fomento ao



Assim, a presença dos indígenas Guarani no litoral norte de Santa Catarina é marcada pelo processo de sua expropriação desde os tempos do Brasil colônia. Atualmente são dez aldeias Guarani na região, totalizando aproximadamente 400 indígenas (figura 1). No entanto, oito delas estão em litígio, sob ações judiciais, contidas nas quatro Terras Indígenas (TI) em processo de demarcação. As quatro Terras Indígenas totalizam aproximadamente 9.300 hectares e localizam-se nos municípios de Araquari, Balneário Barra do Sul e São Francisco do Sul. São elas a Terra Indígena Pirai (aldeia *Tiaraju*), a Terra Indígena Tarumã (aldeias Tarumã e Tarumã Mirim), a Terra Indígena Pindoty (aldeias Pindoty, Yvapura, Jabuticabeira e Jataity (Conquista)) e a Terra Indígena Morro Alto (aldeia Morro Alto) (De Faria y Malina 2013).

Diante dessa problemática, surgem as seguintes questões de pesquisas:

1. Questões de pesquisa
  - a. Qual foi a trajetória legislativa do direito à alimentação às comunidades indígenas no cenário brasileiro, após a Constituição Democrática de 1988?
  - b. Como o estado de Santa Catarina vem trabalhando as políticas de agricultura familiar das comunidades indígenas localizadas em terras em processo de regularização fundiária?
  - c. De que forma as políticas públicas de agricultura familiar estão alinhadas nas terras indígenas em processo de regularização fundiária na região norte do estado de Santa Catarina?

## 14.4 Objetivos

### 14.4.1 Objetivo Geral

Desenvolver um estudo em relação às políticas de agricultura familiar e do direito à alimentação nas comunidades indígenas localizadas em Terras Indígenas (TI) Guaranis em processo de regularização fundiária da região nordeste de Santa Catarina.

### 14.4.2 Objetivos Específicos

- a. Aprofundar os conceitos que norteiam o direito à alimentação no Brasil e delinear a trajetória legislativa sobre essa temática;
- b. Analisar as comunidades indígenas localizadas nas TI em processo de regularização do Estado de Santa Catarina, por meio de entrevistas semi-estruturadas, a partir das políticas de direito à alimentação;
- c. Identificar as ações efetivamente implementadas nas comunidades indígenas selecionadas no estudo, quanto as políticas de direito à alimentação;

- d. Sistematizar os dados obtidos na pesquisa a fim de socializa-las com a comunidade.

## 14.5 Marco Metodológico

A pesquisa baseou-se na coleta dos dados realizada mediante pesquisa qualitativa etnográfica e fundamentada em revisão bibliográfica, a partir de livros, sites e artigos científicos, além de informações de estudos realizados na região de abrangência do estudo, caracterizadas por comunidades Guarani. Já a pesquisa qualitativa ou o trabalho de campo, seguiu numa compreensão particular de seu objeto, não se preocupando com generalizações populacionais, princípios e leis, mas se atentando ao específico ou peculiar, procurando, dessa forma, uma compreensão dos fenômenos estudados. Assim, as técnicas qualitativas, segundo Nogueira-Martins (2001), proporcionam uma oportunidade para as pessoas expressarem seus sentimentos, com suas diferentes complexidades e intensidades, revelando como o mundo é percebido por elas. Angrosino (2009) propõe o uso do método etnográfico para situações nas quais seja interessante conhecer a perspectiva de um público sobre questões específicas, de modo a contribuir para que as visões do grupo pesquisado não sejam determinadas pelas opiniões do pesquisador. Neste sentido, a observação *in loco* possibilitou uma aproximação e um confronto dos dados obtidos na pesquisa quantitativa e qualitativa.

Para tanto, a pesquisa de campo se deu por meio de entrevistas semiestruturadas com perguntas amplas oportunizando aos entrevistados discorrer sobre os temas centrais da pesquisa (Quadro 1), que foram registrados em um caderno de campo.

**Tabla 14-1. Temas das entrevistas**

Tema	Título
1	Contextualização das práticas alimentares: cultura e tradição
2	Situação fundiária da Aldeia
3	Relação da Aldeia com as políticas governamentais
4	Entraves e conflitos: acesso à terras x direito à alimentação
5	Expectativas futuras

Fonte: as autoras (2017).

De acordo com os cinco temas das entrevistas, a análise estruturou-se da forma descrita no Quadro 02.

Tabla 14-2. Análise das entrevistas

Tema	Título
<b>1</b>	<b>Contextualização das práticas alimentares: cultura e tradição</b>
P:	Quais são as tradições mantidas na aldeia quanto às práticas alimentares?
P:	Qual a relação do alimento com a cultura e as crenças da comunidade?
P:	Mudou muito em relação ao que foi ensinado e ao que é praticado nos dias de hoje?
P:	A alimentação escolar e das cestas básicas tem influenciado nestas mudanças?
<b>2</b>	<b>Situação fundiária da Aldeia</b>
P:	A quanto tempo estão nesta terra?
P:	Antigamente a aldeia integrava uma área maior ou mais aldeias integravam?
P:	Continuam as pressões para domínio das terras pertencentes à aldeia?
P:	Alguém incomoda ou tenta tirar vocês da terra?
P:	Vocês desejam ficar nesta terra?
<b>3</b>	<b>Relação da Aldeia com as políticas governamentais</b>
P:	Como os governos (Prefeitura, Governo do Estado e Governo Federal) têm apoiado a aldeia nas suas necessidades?
P:	Há alguma política em especial (ou políticas) que hoje atendem a comunidade?
<b>4</b>	<b>Entraves e conflitos: acesso à terras x direito à alimentação</b>
P:	A situação em que a aldeia se encontra, enquanto terras cultiváveis, permite a produção de alimentos?
P:	Há apoio para a produção e comercialização de alimentos?
<b>5</b>	<b>Expectativas futuras</b>
P:	Como a comunidade vê a inclusão das aldeias nas políticas governamentais?
P:	O que você acha que o Brasil deveria fazer em relação aos indígenas?

Fonte: as autoras.

Assim, o estudo compreendeu as 08 aldeias seguintes presentes nas Terras Indígenas (TI) da região nordeste de Santa Catarina, sob a jurisdição do Ministério Público Federal, entidade esta que apoiará a pesquisa:

- TI Pirai (município de Araquari): Aldeia *Tiarajú*
- TI Tarumã (município de Araquari): Aldeias Tarumã
- TI *Pindoty*/Gleba *Pindoty* (município de Araquari): Aldeias Jabuticabeira e *Yvapuru*
- TI *Pindoty*/Gleba *Jataity* (Conquista) (município de Balneário Barra do Sul): Aldeia *Jataity* (Conquista)
- TI Morro Alto (município São Francisco do Sul): Aldeia Morro Alto
- Aldeia *Yvu D'Ju*/Reta (município de São Francisco do Sul)
- Aldeia *Yakã Porã* (Garuva)

Estabeleceram-se como universo de entrevista, as lideranças das aldeias indígenas identificadas e selecionadas pelo gestor ambiental da Coordenação Regional do Litoral Sul da Coordenação Técnica Local da FUNAI em Joinville, o biólogo João Paulo Severo. Neste sentido, a amostra resultou na identificação das seguintes lideranças entrevistadas pelo projeto (Quadro 02).

**Tabla 14-3. Lista de entrevistas realizadas com lideranças indígenas**

Lideranças	Aldeias
Arminda Ribeiro e Carlos Ribeiro	Jataity (Conquista)
Valdemar Gonçalves, Marinês da Silva*	Yvy Yvaté (Morro Alto)
"Gabriel Pires" ("Karaí", em guarani)	Tiarajú (Pirai)
Sérgio Moreira	Tarumã
Edson Macena	Jaboticabeira
Rodrigo Mariano	Yvapuru
Lídia Timóteo e Tiago Timóteo	Yakã Porã
Osvaldo de Oliveira	Reta (Yvy D'Ju)

\* Também participou da entrevista o professor, não-indígena, Fernando Alencar.  
Fonte: as autoras.

O registro dos dados etnográficos foi realizado por meio de observação participante, anotações no caderno de campo e descrição detalhada no diário de campo, realizado nos meses de outubro e novembro de 2017. Também foi coletado material visual (fotografias) e sonoro (gravações). Depois de obter os registros etnográficos mediante as entrevistas, o seguinte passo foi a sua análise através do tratamento como narrativas, tentando identificar o contexto destas comunidades indígenas em relação ao direito à terra e ao direito à alimentação.

Nesse sentido, as narrativas foram tratadas como histórias de vida no entrecruzamento das mesmas e encontrando os pontos onde confluíam. Estas técnicas oferecem a possibilidade de transformar as narrativas em texto e ao serem transcritas podem ser submetidas à análise como qualquer outro texto escrito (Queiroz, 1988). Isto facilita a extração dos dados e a análise das informações, através das quais o pesquisador pode achar os elementos significativos que lhe servirão para construir modelos culturais a partir das narrativas dos próprios sujeitos (Thiollent 1981).

A partir da aplicação das entrevistas, que se deram entre os dias 04 de outubro e 23 de novembro de 2017, as informações foram organizadas a partir do roteiro de perguntas feitas às lideranças de cada aldeia indígena.

## 14.6 Resultados, conclusões e recomendações

Os *MBya*–Guarani têm tido a capacidade de manter suas tradições através dos séculos convivendo com as sociedades não-indígenas, apesar de todas as dificuldades historicamente enfrentadas por estas comunidades.

O alimento, considerado uma das principais práticas culturais da tradição indígena, atualmente se caracteriza como um grande desafio nas comunidades entrevistadas. Apesar da maioria das aldeias pesquisadas contar com a tradição do plantio e colheita de alimentos tradicionais para uso em seus rituais (milho, mandioca e erva-mate), o pouco espaço de terra, a má qualidade do solo e da água dos rios e a ausência de orientação técnica para o cultivo de outros alimentos são considerados os principais fatores limitantes.

Esses fatores se agravam pelo fato da limitação dos povos *MBya-Guarani* praticarem a “caminhada” no reconhecimento de outras terras que possibilitem o acesso aos alimentos. Isto se deve ao fato histórico de ocupações e invasões em terras indígenas, obrigando-os a se manterem nos territórios em que atualmente se encontram.

Apesar de algumas aldeias contarem como o apoio de alimentos, por meio de merenda escolar e doações esporádicas de cestas básicas, na maioria dos relatos a assistência prestada é insuficiente às necessidades das comunidades. Em todas as aldeias entrevistadas, nenhuma se encontrava assistida por algum programa ou ação de agricultura familiar. O acesso à alimentação é, de fato, considerado uma das maiores dificuldades das aldeias indígenas entrevistadas. Todas as lideranças indígenas destacaram a necessidade de uma política que efetivamente possa assistir as suas comunidades quanto ao direito à alimentação, preconizado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

Para além da violação deste direito básico observado na realidade do cotidiano das aldeias indígenas pesquisadas, o direito à terra se torna outro fator agravante no contexto destas comunidades. Apesar da Constituição Brasileira de 1988 garantir o direito sobre as terras ocupadas pelos indígenas, a situação atual das TI pesquisadas gera um maior conflito com outros interesses imobiliários no território em que estão inseridos, uma vez que essas terras continuam como áreas não declaradas (demarcadas) como indígenas pela tradicionalidade. Das 10 aldeias presentes na região, oito delas estão em litígio, sob ações judiciais, contidas nas quatro Terras Indígenas (TI) em processo de demarcação.

Mesmo com todas as dificuldades relatadas, o desejo pela manutenção de sua cultura tradicional é manifestado como um dos principais desafios das comunidades *MBya-Guarani*. A preservação de suas práticas alimentares, de seus rituais e de seu idioma é um esforço cotidiano observado em todas as aldeias entrevistadas.

De acordo com o relato das lideranças indígenas, a situação de abandono em que se encontram se caracteriza como um dos maiores fatores de risco à sua manutenção no território hoje ocupado. Da mesma forma, as lideranças reforçam a necessidade do reconhecimento da sociedade civil no sentido de valorizar a cultura indígena. Essa valorização servirá como um estímulo para o resgate de seus valores, usos e costumes perdidos e/ou abandonados no decorrer dos séculos em que há o convívio imposto pela sociedade envolvente de não-índios. É importante considerar que estas reivindicações dos povos *MBya-Guarani* vão muito além das questões relacionadas aos direitos constitucionais e humanos indígena. Elas dialogam, acima de tudo, na legitimidade de sua presença e visão de mundo (Darella 2014).

Por fim, este diálogo resultante do convívio com as lideranças *Mbya-Guarani* reforça o compromisso da sociedade em geral, também denominada *juruá*, em

valorizar a cultura indígena, especialmente em relação ao direito à terra e a manutenção de suas práticas alimentares. Para tanto, estudos desta natureza tornam-se necessários para elucidar a situação em que sobrevivem essas comunidades indígenas brasileiras, face às míseras condições em que se encontram.

Por se tratar de um estudo que deu continuidade ao projeto iniciado em 2016 com as comunidades indígenas de Santa Catarina, esta proposta de investigação apresenta-se como uma evolução do estudo que possibilitará um olhar muito mais qualificado em relação ao alcance das políticas públicas de direito à alimentação junto às comunidades indígenas *MBya*-Guarani da região norte do estado de Santa Catarina.

## 14.7 Agradecimentos

Nossos agradecimentos à Coordenação Regional do Litoral Sul da Fundação Nacional do Índio – FUNAI em Joinville, na pessoa do biólogo João Paulo Severo e o Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador da República em Joinville, Dr. Tiago Alzuguir Gutierrez, pelo apoio e importantes contribuições para o desenvolvimento da pesquisa. Em especial, nosso profundo agradecimento às lideranças indígenas, pela forma hospitaleira em que recebeu a equipe de pesquisa e pela sensibilidade em discorrer sobre os importantes temas debatidos neste estudo.

## 14.8 Bibliografía

- Alves, Raimundo. *Características da agricultura indígena e sua influência na produção familiar da Amazônia*. Belém: EMBRAPA Amazônia Oriental. (Documentos, n. 105), 2001.
- Angrosino, Michael. *Etnografia e observação participante*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- Burity, Valéria, Thais Franceschini, Flavio Valente, Elisabetta Recine, Marília Leão, y Maria de Fátima Carvalho. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Abrandh, 2010.
- Carvalho, Maria Janete. *Os Guarani e as políticas fundiárias do Estado Brasileiro: dinâmica social e reconfiguração territorial em Santa Catarina (Dissertação de mestrado)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.
- CRFB. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988.
- Darella, Maria Dorothea. «Territorialidade e territorialização Guarani no litoral de Santa Catarina.» *Tellus*, vol. 6, 2014: 79-110.
- De Faria, Camila, y Léa Malina. «Os Guarani do litoral norte de Santa Catarina: tensões entre o uso da terra e a propriedade privada capitalista.» *Agrária (São Paulo. Online)*, volume 19, 2013: 127-157.
- FAO. «Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação.» *Word Food Summit*. 1996. <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>.
- FUNAI. «A origem dos povos americanos.» *Fundação Nacional do Índio*. 2012. [www.funai.gov.br/index.html](http://www.funai.gov.br/index.html) (último acesso: 02 de abril de 2017).
- Lei 11.346. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, –SISAN–, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. Brasília: Congresso Nacional, 2006.
- ONU. «Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art.11).» *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU*. 1999. <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Coment%C3%A1rio-Geral.pdf>.
- . «Declaração Universal dos Direitos Humanos.» *Organização Das Nações Unidas*. 1948. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>.

- SCRural. «Projeto Microbacias 3: Etnodesenvolvimento para as Populações Indígenas. Santa Catarina rural.» 2009. <http://www.scrural.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Trabalho-com-Popula%C3%A7%C3%B5es-Indigenas-SC-Rural.pdf> (último acceso: 07 de abril de 2017).
- Thiollent, Michel. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquête Operária*. São Paulo: Livraria e ed. Polis, 1981.
- World Bank. «Populações Indígenas.» 2001. <http://documents.worldbank.org/curated/en/334701468769789953/pdf/multi0page.pdf> (último acceso: 14 de agosto de 2017).

En Colaboración con:



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



SRE  
SECRETARÍA DE  
RELACIONES  
EXTERIORES

AMEXCID  
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES

iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**



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

Mesoamérica  
**sin  
Hambre**  
Cooperación y políticas  
para la seguridad alimentaria



Fondo Editorial, Universidad de Manizales  
Carrera 9 No. 19-03  
Conmutador 887 9680  
[www.umanizales.edu.co](http://www.umanizales.edu.co)  
Manizales, Colombia

ISBN: 978-958-5468-29-0

