



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# CUADERNOS DE DIFUSIÓN



## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN MÁS ALLÁ DEL HAMBRE

PERSPECTIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE UN DERECHO MULTIDIMENSIONAL





Cuaderno de difusión nº11

# Derecho a la alimentación

MÁS ALLÁ DEL HAMBRE

Perspectivas para el cumplimiento de  
un derecho multidimensional

**Centro UC**  
Estudios Internacionales  
CEIUC

# Centro UC

## Estudios Internacionales

### CEIUC

Cuaderno de Difusión n° 11

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: MÁS ALLÁ DEL HAMBRE  
Perspectivas para el cumplimiento de un derecho multidimensional

Publicación del Centro de Estudios Internacionales de la  
Pontificia Universidad Católica de Chile.

Alameda 340, piso cuatro, Santiago.

Tel. 223542183

E-mail: [ceiuc@uc.cl](mailto:ceiuc@uc.cl)

[www.ceiuc.cl](http://www.ceiuc.cl)

Director: Jorge Sاهد

Jefa de Proyectos: María Fernanda Muñoz

Diseño: María Soledad Sairafi, Orjikh Editores Limitada

[orjikh.editores@gmail.com](mailto:orjikh.editores@gmail.com)

Impresión: Editora e Imprenta Maval Ltda.

Santiago de Chile, diciembre 2016.

## Índice

- 7** Prólogo  
*Jorge Sald*
- 9** Prólogo 2  
*FAO*
- 11** Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia. Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial  
*C. A. Molina-Saldarriaga, D. P. Giraldo-Ramírez, O. C. Restrepo-Yepes, M. A. Rojas-Betancur, M. Bocanument-Arbeláe, M. A. Cadavid-Castro, L. M. Arboleda-Montoya y L. S. Álvarez-Castaño*
- 29** Agricultura familiar: motor de cambio para un futuro sin hambre en Colombia  
*I. G. Moreno, P. M. Castillo Calvache, A. C. Torres Burbano y K. Betancourth*
- 53** Agricultura familiar y cambio climático en la Argentina: políticas nacionales de adaptación  
*F. D. Lebensohn, M. F. Saulino, M. Angione, G. Holsman y J. Morganti*
- 73** Políticas de Seguridad Alimentaria y la protección de la Agricultura Familiar en la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en la región Puno  
*R. Bregaglio Lazarte, C. Chávez Irigoyen y F. Aguilar*
- 91** Un camino hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Argentina. Indicadores y vías interpretativas para un futuro caso en el sistema interamericano de derechos humanos.  
*S. De Martini, K. Carpintero, B. Donzelli, J. Mogaburu, F. Aras, F. Bohl, H. Salvia y I. Tuñón.*
- 119** 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  
*M. Carrasco, L. Pautassi, J. Aragón, F. Antoniou, P. Arcidiácono, A. M. Bestard, L. Balardini, G. Gamallo, G. M. Messina, G. Piasek, L. Royo y M. Straschnoy*
- 143** Desafíos y potencialidades de la participación de la agricultura familiar en la Alimentación Complementaria Escolar en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Propuestas para la reglamentación de la Ley N°622  
*R. Molina Barrios, A. Romero Sotomayor y D. Rocha Montiveros*
- 173** Articulaciones entre la academia y el Estado para una Ley de alimentación escolar eficaz. Buenas prácticas, retos, obstáculos y recomendaciones para la plena implementación e impacto hacia la seguridad alimentaria de las y los escolares en Bolivia  
*M. Delgado y F. Huanca*

- 185** Propuesta de mejoras de la institucionalidad vigente para asegurar una alimentación saludable con énfasis en frutas y verduras frescas de calidad en las raciones entregadas por la JUNAEB. IV Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe  
*N. Cobo, M. A. Fellenberg y F. Silva*
- 195** La seguridad alimentaria y nutricional en el contexto de la alimentación escolar costarricense  
*M. León Guzmán, H. A. Muñoz Ureña y M. Dumani Echandi*

## Prólogo

Jorge Sahd

La nueva publicación de la serie *Cuadernos de Difusión* del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEIUC) se enfoca en una temática de creciente importancia en la actualidad y que ha ido concitando interés en la discusión de distintos foros internacionales: el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

Con un enfoque en la realidad de América Latina, distintos países de la región abordan los principales desafíos y políticas públicas aplicadas al derecho a la alimentación, como un derecho humano que busca que cada persona tenga una alimentación adecuada y digna, garantizando que los alimentos sean accesibles, suficientes y salubres.

La edición número 11 de los *Cuadernos de Difusión* nace a partir de las investigaciones interdisciplinarias realizadas en el marco del IV Ciclo Investigativo del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC), que reúne estudios de destacados investigadores de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. El trabajo conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) ha hecho posible la publicación de esta iniciativa.

La presente publicación contiene once investigaciones referidas a las siguientes materias:

- “Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia. Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial”, donde se analizan las estrategias para analizar los problemas asociados a la alimentación adecuada y el hambre.
- “Lecciones aprendidas para promover la justiciabilidad del Derecho a la alimentación en Colombia”, en el cual se estudia la capacidad de agenciamiento, participación y empoderamiento político y jurídico de las mujeres jefas de hogar, sus dinámicas locales y sus formas de participación en la defensa del derecho a la alimentación.
- “Agricultura familiar: motor de cambio para un futuro sin hambre en Colombia”, donde se examinan los efectos de la agricultura familiar en Colombia y el papel de la mujer en su desarrollo.
- “Agricultura familiar y cambio climático en la Argentina: Políticas nacionales de adaptación en Argentina”, haciendo referencia a las políticas adoptadas por ese país para mejorar la capacidad de adaptación de los pequeños agricultores y sugerir modificaciones a partir de las experiencias comparadas.



- “Políticas de Seguridad Alimentaria y la protección de la Agricultura Familiar en la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en la región de Puno, Perú”, con especial énfasis en los gobiernos subnacionales en su lucha contra el hambre y la búsqueda de propuestas enfocadas en la seguridad alimentaria.
- “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”, analizando los obstáculos en el acceso a información pública en Argentina, lo que tiene efectos en el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada por parte del Estado.
- “Propuestas para la reglamentación de la Ley n°622: Desafíos y potencialidades de la participación de la agricultura familiar en la Alimentación Complementaria Escolar en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia”, abordando la inclusión de la agricultura familiar.
- “Un camino hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Argentina. Indicadores y vías interpretativas para un futuro caso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, donde se presenta el estado de seguridad alimentaria en la primera infancia, niñez y adolescencia y se estudian las vías que tendría el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para considerar la justiciabilidad de este derecho.
- “Articulaciones entre la academia y el Estado para una ley de alimentación escolar eficaz. Buenas Prácticas, Retos, Obstáculos y Recomendaciones para la plena implementación e Impacto hacia la Seguridad Alimentaria de las y los escolares en Bolivia”, reflexionando sobre el desarrollo del proyecto de Ley de la Educación Complementaria Escolar (ACE) que busca proteger los derechos fundamentales del derecho a la alimentación.
- “Análisis de las acciones de mejoramiento de la alimentación escolar costarricense a la luz del cumplimiento de las Directrices Voluntarias de la FAO”, en el cual se analiza el derecho a la alimentación en Costa Rica estableciendo comparaciones con las Directrices Voluntarias de la FAO.
- “Propuesta de mejoras de la institucionalidad vigente para asegurar una alimentación saludable con énfasis en frutas y verduras frescas de calidad en las raciones entregadas por la JUNAEB en Chile”, donde se propone incorporar la mirada nutricional en distintos niveles de la política de alimentación escolar.

En la misión del CEIUC de contribuir al vínculo de la Universidad con la sociedad, esperamos que la presente publicación constituya un aporte a la discusión y a la formulación de políticas públicas sobre esta materia en América Latina.



Jorge Sahd K.

Director Centro de Estudios Internacionales UC

## Prólogo

Eve Crowley

No hay que olvidar que América Latina y el Caribe fue la primera región del mundo en llegar a un compromiso político legitimado por todos los países de la región para asegurar, de una manera clara y decidida, el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Hablo del acuerdo “Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH)”, el cual surge en el marco de la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica, realizada en Guatemala en 2005, para acordar erradicar el hambre de forma permanente al 2025.

En este contexto, el rol de la FAO ha radicado en prestar apoyo a los países que desean lograr el derecho a la alimentación adecuada, el cual se ve afectado por una multiplicidad de factores, tal como la desaceleración económica, aspectos demográficos, nuevos estilos de vida, patrones de consumo, cambio climático, entre otros, que inciden en nuestros sistemas alimentarios y que generan nuevos flagelos, tal como el alarmante aumento de la obesidad y sobrepeso en la región.

Las iniciativas legislativas constituyen parte fundamental de dicho enfoque y es con este objetivo que diversos países han introducido enmiendas en sus constituciones o han aprobado nuevas leyes marco para dar efectividad al derecho a la alimentación.

No obstante, aún existe una base limitada de conocimiento y experiencia en este ámbito, por lo cual me complace enormemente dedicar unas palabras al presente documento, ya que al ser una recopilación de 10 investigaciones realizadas por destacados y comprometidos grupos académicos vinculados al Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC), contribuye de antemano a una mayor articulación político-académica.

El gran potencial que tiene la academia para la generación de evidencias científicas y el fortalecimiento de capacidades en el proceso de desarrollo de políticas públicas, es fundamental a la hora de promover e impulsar acciones en función del objetivo de “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

Las siguientes investigaciones proporcionarán al lector una serie de herramientas para el análisis y/o desarrollo de políticas públicas a partir

de experiencias en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú; abordando la agricultura familiar y el cambio climático, la justiciabilidad del derecho a la alimentación, el acceso a la información pública para la seguridad alimentaria, la alimentación escolar, entre otros, como principales objetos de estudio.

Invito a todos los tomadores de decisiones a utilizar el conocimiento aquí plasmado como material de consulta a la hora de trabajar en el diseño y formulación de instrumentos orientados a la consecución progresiva del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe.



Eve Crowley  
Representante Regional Adjunta de FAO para América Latina y el Caribe  
Representante de FAO en Chile

# **Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia**

## **Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial**

### **SEGUNDA PARTE**

#### **César Augusto Molina-Saldarriaga**

Abogado, especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño del Paisaje. Docente de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho -GRID- de la UPB, sede Medellín. Investigador principal del proyecto. Correo electrónico: cesar.molina@upb.edu.co.

#### **Diana Patricia Giraldo-Ramírez**

Ingeniera Agroindustrial, especialista en Gestión de la Innovación Tecnológica y doctora en Ingeniería. Docente de la Escuela de Ingenierías e investigadora del Gestión de la Tecnología y la Innovación de la UPB. Co-investigadora del proyecto. Correo electrónico: dianap.giraldo@upb.edu.co.

#### **Olga Cecilia Restrepo-Yepes**

Abogada, especialista en Derecho Constitucional, magíster en Derecho y candidata a doctora en Derecho. Docente de la Facultad de Derecho e investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la U. de M. Co-investigadora del proyecto. Correo electrónico: ocrestrepo@udem.edu.co.

#### **Milton Andrés Rojas-Betancur**

Abogado, especialista en Derecho Médico, magíster en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencias Humanas y Sociales. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y director del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas de la U. de M. Co-investigador del proyecto. Correo electrónico: marojas@udem.edu.co.

#### **Mauricio Bocanument-Arbeláez**

Abogado, especialista en Derecho de Familia, magíster en Gobierno y candidato a doctor en Derecho. Docente de la Facultad de Derecho y coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la U. de M. Co-investigador del proyecto. Correo electrónico: mbocanument@udem.edu.co.

#### **Martha Alicia Cadavid-Castro**

Nutricionista-Dietista, magíster en Ciencias de la Alimentación y Nutrición Humana, modalidad investigativa en Nutrición Pública. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética e investigadora del Grupo de Investigación Determinantes Sociales y Económicos de la Situación de Salud y Nutrición de la U. de A. Co-investigadora en el proyecto. Correo electrónico: martha.cadavid@udea.edu.co.

#### **Luz Marina Arboleda-Montoya**

Nutricionista-Dietista, especialista en Promoción y Comunicación en Salud, maestría en Salud Pública y doctora en Ciencias Sociales. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética e investigadora del Grupo de Investigación Socioantropología de la Alimentación de la U. de A. Co-investigadora en el proyecto. Correo electrónico: marina.arboleda@udea.edu.co.

#### **Luz Stella Álvarez-Castaño**

Nutricionista y Dietista, magíster en Salud Pública y doctora en Salud Pública. Docente de la Escuela de Nutrición y Dietética e investigadora del Grupo de Investigación Determinantes Sociales y Económicos de la Situación de Salud y Nutrición de la U. de A. Co-investigadora del proyecto. Correo electrónico: luz.alvarez@udea.edu.co

## Resumen

Los desiertos de alimentos se definen como porciones del territorio que carecen de las condiciones de equipamiento e infraestructura para la oferta de bienes y servicios que permitan la satisfacción de las necesidades alimentarias. De una reconstrucción de la categoría «Desiertos de Alimentos» a partir del contenido del «Derecho a la Alimentación» se propone el diseño de una metodología que permita la identificación, evaluación y análisis del fenómeno alimentario, en clave territorial y con enfoque de Derechos Humanos –derecho humano a la alimentación adecuada y el derecho humano a no morir de hambre–, como herramienta para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas alimentarias.

## Palabras clave

*Derecho a la alimentación, desiertos de alimentos, políticas públicas.*

Informe final del proyecto de investigación «Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia. Herramientas para el análisis de la política pública alimentaria en clave territorial (Segunda Parte)», ejecutado por investigadores de la Universidad Pontificia Bolivariana –UPB–; Universidad de Medellín –U. de M.– y Universidad de Antioquia –U. de A.– en el marco del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe –ODA-ALC–, con recursos de las instituciones, entre julio y octubre de 2015.

## Introducción

Los Derechos Humanos (DDHH), en tanto categoría del derecho internacional público (DIP), modelan la relación Estado/individuo. Esta relación titulariza un conjunto de garantías en cabeza de los individuos y, correlativas a ellas, una serie de obligaciones a cargo del Estado. Así, las obligaciones de reconocimiento, respeto, garantía y protección determinan, en el marco del proceso histórico de los DDHH, las etapas de positivización, generalización, internacionalización y especificación de estos. La obligación de reconocimiento supone la incorporación de los DDHH en los ordenamientos jurídicos internos de forma expresa o innominada, por bloque de constitucionalidad o por desarrollo legal. La obligación de respeto, por su parte, impone a los Estados conductas negativas o de abstención en relación con los individuos como forma de asegurar derechos.

Por su parte, las obligaciones de garantía y protección imponen obligaciones de naturaleza positiva. Las primeras, mediante la creación de condiciones de posibilidad existencial y material para el disfrute de los derechos. Ello se logra a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Estas pueden definirse como la conducta deliberada, pasiva o activa, de las autoridades, concertada con la sociedad civil, mediante la cual se atienden las necesidades e intereses de la comunidad mediante la disposición de recursos de distinta naturaleza. Esta es la que se denomina la vía de la estructura. Las obligaciones de protección suponen el diseño y disposición de mecanismos que aseguren la reparación e indemnización de los daños producidos por la violación de los derechos, se denomina la vía de la emergencia, y es operativa en virtud de la ausencia o falla –interna o externa– de la vía de la estructura.

La vía de la estructura es competencia de los poderes de representación democrática –legislativo y ejecutivo– y la vía de la emergencia es competencia de los poderes de control y garantía –judicial y organismos de control. Los poderes de representación legitiman el ejercicio de sus competencias en la representación democrática, mientras los poderes de control y garantía se legitiman en sus funciones por la sujeción al orden jurídico. De allí que sean poderes y órganos contra-mayoritarios.

Será el escenario de la política pública el escenario en el que se identifican los principales problemas e intereses de los territorios y las comunidades. Esta se de-

nomina la etapa de diagnóstico de la política pública. La ejecución supone el desarrollo de acciones políticas y administrativas tendientes a la modificación de una situación que se considera desventajosa, o al mantenimiento de una situación valiosa. Finalmente, la evaluación se realiza sobre la situación de las necesidades e intereses, los resultados e indicadores, los costos y beneficios, y la legitimidad de la política pública, y permite identificar adecuadamente el alcance de los problemas, su repercusión, sus características, la metodología y fuentes usadas; determinar si hay consenso social sobre el diagnóstico realizado; si los objetivos responden a las necesidades y problemas detectados, y si son alcanzables y realistas, y determinar la coherencia con otras actuaciones públicas y el respeto a las directrices normativas en sus distintos niveles.

Las Directrices Voluntarias (DV) en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2005), constituyen un conjunto de medidas para la realización del Derecho a la Alimentación (DA). En un primer intento de los gobiernos por interpretarlo, se entiende este derecho como un derecho económico, social y cultural. Las DV abarcan las medidas que deben ser adoptadas por los Estados tendientes a generar un entorno propicio para que la población pueda alimentarse dignamente, por sí misma y a través de redes de seguridad apropiadas (FAO, 2005).

La DV N°17 se denomina vigilancia, indicadores y puntos de referencia. En ella se disponen una serie de lineamientos para la vigilancia y evaluación de la aplicación de las directrices, con el objetivo de asegurar la realización progresiva del DA, de acuerdo con la capacidad de los Estados y los sistemas de información existentes, tratando de subsanar las deficiencias de estos últimos. Así, los Estados pueden:

considerar la posibilidad de llevar a cabo “evaluaciones de los efectos en relación con el DA” a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias (FAO, 2005).

Este proceso debe acompañarse, entre otros, de la definición de indicadores del proceso y sus resultados, con puntos de referencia asociados a la superación del

hambre y la pobreza en el corto, mediano y largo plazo; la evaluación y uso de instrumentos de política específicos, relacionados con medidas jurídicas, normativas y administrativas con un enfoque de prevención de la discriminación, la vulnerabilidad y participativas (FAO, 2005).

En este contexto, la primera parte de esta investigación permitió establecer la necesidad de analizar la normativa y la política pública alimentaria desde la categoría «Desiertos de Alimentos» a partir de las dimensiones del DA, reconstruir un marco metodológico holístico, sistémico y complejo para el estudio de los Desiertos de Alimentos y delinear los criterios a partir de los cuales pueden diseñarse instrumentos de recolección de información para la identificación, evaluación y análisis de los Desiertos de Alimentos con un enfoque de derechos y en clave territorial (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

El estudio de la vulneración del DA desde una metodología de identificación, evaluación y análisis de Desiertos de Alimentos permite optimizar las herramientas que se utilizan para prevenir las amenazas al derecho y buscar mejores decisiones, desde las vías de la emergencia y la estructura. En este sentido, la protección del DA, desde la estructura y la emergencia, implica una reflexión sobre las condiciones territoriales, la presencia de elementos para la aparición de Desiertos de Alimentos y la adopción de fórmulas normativas y políticas públicas que atiendan los problemas de malnutrición de la población que se asienta sobre el territorio (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

Desde la vía de la estructura juegan un papel fundamental el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de desarrollo urbano y rural, de planeación y gestión territorial, de educación, salud, transporte, desarrollo vial, servicios sociales y empleo, entre otras, y el asesoramiento y acompañamiento de los poderes ejecutivo y legislativo, donde se haga evidente la importancia del DA en el contexto latinoamericano en general y colombiano en particular. De allí la pertinencia de finalizar esta investigación (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

Es así como este artículo reconstruye el marco teórico de la investigación en relación con el contenido y alcance del DA y las obligaciones del Estado frente a este; en segundo lugar, actualiza el estado del arte en materia de Desiertos de Alimentos, para finalmente ajustar la matriz relacional de categorías, dimensio-

nes, variables e indicadores a tener en cuenta en una herramienta como la que se propone.

## DA en el marco de la teoría de los DDHH

Los DDHH son una categoría propia del discurso del Estado liberal moderno que encuentra asidero en la plataforma de la teoría del derecho. Así, puede ser analizada desde cuatro dimensiones: histórica, política, ética y como categoría general del DIP. En el primer sentido, se da cuenta del proceso de positivización, generalización, internacionalización y especificación, y se encuentra ligado de forma directa con las otras tres dimensiones. Desde la política se entiende que aquellos son consecuencia de los procesos de reivindicación histórica de condiciones existenciales, en contextos particulares posibles de rastrear en el espacio y el tiempo, y son criterio de legitimidad de los regímenes políticos<sup>1</sup>. Por su parte, desde la dimensión ética, la vigencia y efectividad de los DDHH es indicador de los niveles de convivencia pacífica en una democracia secular.

Finalmente, en tanto categoría general del DIP, los DDHH modelan y regulan las relaciones jurídicas –el régimen de obligaciones y garantías– entre el Estado y los individuos. Así, para los Estados surgen las obligaciones de reconocimiento, respeto, garantía y protección, mientras en los individuos se titularizan un conjunto de libertades y facultades de distinto contenido y alcance.

---

1 El *Failed States Index* (FSI) –Índice de los Estados Fallidos–, programa de *Fund For Peace* –Fondo para la Paz–, tiene como objetivo identificar la capacidad y viabilidad de los estados para responder a las necesidades sociales, políticas y económicas de sus ciudadanos, mediante el análisis de millones de documentos, utilizando el software *Conflict Assessment System Tool* –CAST–, para buscar información relevante en los aspectos económicos, sociales y políticos de cada país. El FSI se basa en 12 indicadores agrupados en 3 categorías: social, política y económica. Dentro de la categoría política, uno de sus seis indicadores es el de DDHH. El CAST asigna puntajes de 0 a 10 a cada uno de los indicadores, donde entre más bajo es mejor la situación del indicador, para luego signar un puntaje final. Así organiza los Estados desde el que representa una alerta máxima hasta el que se encuentra en una situación de estabilidad. El aspecto más fuerte del índice es que logra tomar una gran cantidad de información y sintetizarla de forma tal que su análisis sea menos complejo. Además es capaz de mostrar tanto la debilidad general de un Estado como la debilidad o fortaleza específica del mismo.

Un análisis desde la dimensión histórica de los DDHH supone considerar sus procesos de positivización, generalización, internacionalización y especificación. El fenómeno de positivización se evidencia con el proceso de incorporación de los derechos en instrumentos normativos de naturaleza internacional o doméstica. En el plano internacional se verifica con la expedición de instrumentos normativos en el marco de las revoluciones europeas de los siglos XVII y XVIII, constituciones en los procesos de independencia de los países latinoamericanos y el surgimiento de instrumentos de DIP, como declaraciones, convenciones y tratados, durante el siglo XX. En el derecho doméstico, se verifica mediante la consagración expresa o mediante bloque de constitucionalidad de los derechos reivindicados en los instrumentos internacionales expedidos en los siglos XX y XXI.

Sobre la base de la inspiración liberal de los derechos, el proceso de generalización ensancha los derechos en sentido cuantitativo y cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, extiende la titularidad y vigencia de los derechos a todos los individuos de la especie humana sin distinción alguna. Por su parte, cualitativamente, amplía el contenido de esos derechos conforme evolucionan las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se ejercen. El proceso de internacionalización o universalización, que acompaña al proceso de generalización, extiende la vigencia de los DDHH a todos los confines de mundo. Finalmente, el proceso de especificación parte del reconocimiento de las especiales condiciones materiales de existencia de determinados individuos y grupos humanos y, en consecuencia, la consagración de derechos con un contenido especial para esos individuos y grupos (mujeres, niños, discapacitados, ancianos, indígenas, entre otros).

Considerando que los derechos humanos solo son comprensibles en el marco de su dimensión histórica –positivización, generalización, internacionalización y especificación–, estos no podrían ser entendidos más que como el resultado de la racionalización jurídica, en el marco del discurso liberal, de los procesos de reivindicación de condiciones existenciales –materiales y espirituales, individuales y colectivas– de los seres humanos, a través de las formas jurídicas. Estas formas jurídicas pueden ser ubicadas en el plano del DIP y el derecho público interno.

El análisis de la teleología de los DDHH implica reconocer la línea ontológica de la relación ser humano-derechos-Estado<sup>2</sup>. En esta relación, los DDHH aparecen,

2 La demanda de bienes y servicios para la satisfacción de ne-

inicialmente, como mecanismos de protección del individuo frente a la actuación del Estado. En tanto inherentes, la primera obligación del Estado es incorporar los derechos en el ordenamiento jurídico –obligación de reconocimiento. Reconocidos los derechos, su contenido libertario asegura la libertad de acción –libertad positiva– y de omisión –libertad negativa– como mecanismos de respeto de los derechos. Por su parte, el contenido prestacional impone obligaciones al Estado en relación con la creación de condiciones materiales para la realización del contenido de tales derechos, de tal forma que el Estado deberá disponer de procedimientos, autoridades y recursos para la creación de condiciones materiales que permitan el ejercicio de los derechos –obligaciones de garantía de Estado. Finalmente, ante la vulneración del derecho, el Estado debe asegurar la existencia y eficacia de mecanismos de protección. Esto es, procedimientos, autoridades y recursos destinados a restaurar, reparar e indemnizar por la violación de derechos.

Por su parte, el conjunto de obligaciones del Estado en relación con los DDHH, tal como se ha descrito –reconocer, respetar, garantizar y proteger– implica, de un lado, la incorporación de los derechos dentro de los contenidos del orden jurídico doméstico, bien mediante la enunciación expresa, o a través de mecanismos como el bloque de constitucionalidad<sup>3</sup>, abstenerse de vulnerar los derechos, asegurar su ejercicio y sancionar su vulneración. Así, el presente apartado se ocupa de darle contenido al DA con fundamento en la teoría jurídica y la normativa internacional y doméstica en Colombia, con el objeto de identificar las obligaciones positivas y negativas a cargo del Estado y analizar las obligaciones de garantía a partir del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

---

cesidades existenciales individuales, colectivas, materiales y espirituales supera con creces la oferta de estos bienes y servicios. Con el objeto de asegurar el control y conducción del conflicto intersubjetivo que supone esta escasez, el Estado –como forma de organización social moderna– mediante procedimientos y la ejecución de competencias de sus órganos, expide reglas jurídicas. La incorporación de un bien de la vida dentro del contenido de una norma, para asegurar su producción, distribución y consumo, parte de su calificación como valioso, su titularización como derecho subjetivo y la disposición de mecanismos y procedimientos de protección y garantía.

3 En el presente texto se entiende por bloque de constitucionalidad un conjunto de normas que, a pesar de no pertenecer formalmente a la constitución, materialmente se incorporan en ella por una decisión del constituyente.



## Contenido y alcance del DA

Respecto al contenido del DA, este se define como la facultad de toda persona para disponer y acceder –individual o en conjunto con otras– a bienes y servicios alimentarios inocuos, que le aseguran una alimentación adecuada y le previenen de morir de hambre.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de Naciones Unidas, 1966) en su artículo 11 dispone 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

y reconoce el “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, por lo que los Estados deben adoptar medidas, incluidos 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.
- 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.

Por su parte, la Observación General N°12 (Naciones Unidas, 1999) dispone, entre otras cosas, que el derecho a la alimentación adecuada puede ser ejercido por cualquier persona, individualmente o en grupo, a través del acceso físico y económico, y en todo momento. Asimismo, dispone que este no puede interpretarse de forma restrictiva, como el acceso a una cantidad de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos, y que debe alcanzarse de forma progresiva. En ese sentido, el Relator Especial sobre el DA (s.f.), indica que este derecho supone el acceso regular, permanente y sin restricciones, mediante la producción directa o la compra, a un nivel suficiente y adecuado en términos cualitativos y cuantitativos de alimentos. Estos deben corresponder con las tradiciones culturales del consumidor.

De acuerdo con lo anterior, el DA está vinculado con la dignidad humana que le es inherente a toda persona, se encuentra ligado íntimamente con otros derechos,

como la salud, el agua o la vida, y no puede escindirse de la justicia social. Así, se requiere la adopción de medidas de garantía y satisfacción, mediante políticas internacionales y domésticas contra la pobreza. Asimismo, ha sido positivizado por diversos instrumentos internacionales de protección de DDHH de sectores poblacionales en particular –proceso de especificación–, como los derechos de los niños (Naciones Unidas, 1989), de las mujeres (Naciones Unidas, 1979), de los pueblos indígenas (Organización Internacional del Trabajo, 1989), de las personas en situación de discapacidad (Naciones Unidas, 2006), de los adultos mayores (Organización de Estados Americanos, 2015), entre otros.

De acuerdo con su proceso de positivización y especificación, se puede afirmar que el DA, en tanto derecho subjetivo, tiene reconocimiento internacional, constitucional y desarrollo legal. En tanto derecho constitucional, es considerado un derecho social fundamental por su vinculación con derechos fundamentales como la vida, la dignidad y la igualdad, además de su inclusión dentro de las pretensiones del mínimo vital. En el anterior sentido, se trata de un derecho fundamental autónomo, en tanto forma parte de los derechos sociales básicos con expresa consagración constitucional y desarrollo legislativo; situación que obliga a los operadores jurídicos a aceptar su carácter vinculante:

El derecho fundamental alimentario abarca un conjunto de posiciones jurídicas que son normalmente indiferenciadas en su simple expresión. Las diferentes posiciones jurídicas deben ser identificadas y clarificadas dentro del proceso de protección de los derechos: el derecho a no tener hambre “derecho alimentario básico” y el derecho a una alimentación adecuada, “derecho alimentario cualificado” (Restrepo-Yepes, 2009).

Por su parte, el contenido del DA se integra por la disponibilidad, el acceso, el consumo, el aprovechamiento biológico y la calidad e inocuidad de los alimentos.

Para establecer el alcance del DA, se debe definir si un sujeto tiene un derecho, por lo tanto debe reconsiderarse la noción del derecho subjetivo. En un sentido relevante para el sistema jurídico, cuando un titular tiene un derecho está afirmando que tiene un derecho subjetivo (Chinchilla Herrera, 2009). Así, un sujeto es titular de un derecho subjetivo cuando dispone de un margen más o menos amplio de conducta, en el marco de la libertad otorgada por el ordenamiento jurídico, para proveerse de bienes y servicios que le permitan satisfacer sus necesidades individuales, colectivas, materiales y espirituales. Esta precisión revela de ma-

nera más clara la estructura del tipo de pretensión, del conjunto de poderes mediante los cuales alguien reclama de otro una acción determinada. En este orden de ideas, y según el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho alimentario es un derecho subjetivo (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes, & Giraldo-Ramírez, 2014).

Una vez afirmado el DA como derecho subjetivo, se debe clarificar qué tipo de derecho es, qué lo hace propiamente jurídico y cuál es su nivel, su lugar en una jerarquía dentro de un sistema normativo. En este sentido se afirma que el derecho alimentario es un derecho jurídico (sin negar que pueda ser también un derecho moral), por cuanto tiene diferentes tipos de consagraciones en la normativa positiva<sup>4</sup>; hemos dicho también que, además de ser un derecho que está enunciado en los niveles internacionales y nacionales, tiene de manera primaria un nivel constitucional. El derecho alimentario es un derecho subjetivo de nivel constitucional que tiene, adicionalmente, diferentes consagraciones que son relevantes en cuanto lo apoyan (nivel internacional) o en cuanto lo desarrollan (nivel infraconstitucional) (Restrepo-Yepes, 2009).

El proceso de reconstrucción de una teoría jurídica del DA se ve reforzado por la revisión de la evolución de las consagraciones internacionales y los criterios de los organismos internacionales, no solo porque estos tienen formas de inclusión dentro del sistema nacional (bloque de constitucionalidad, derecho blando)<sup>5</sup>,

4 Al respecto la profesora Restrepo-Yepes afirma: “una de nuestras hipótesis, es que la Constitución Política de Colombia consagra un ‘derecho alimentario’, al hacer de manera explícita en varias disposiciones referencias a un ‘subsidio alimentario’ para la embarazadas y la madres que estuvieren desempleadas o desamparadas (artículo 43), el derecho fundamental de los niños a ‘la alimentación equilibrada’ (artículo 44), el ‘subsidio alimentario’ para las personas de la tercera edad en caso de indigencia (artículo 46), al ordenar la especial protección del Estado para la ‘producción de alimentos’ y la promoción de ‘la investigación y la transferencia tecnológica para la producción de alimentos’ (artículo 65), así como, en términos más generales, la condiciones posibles de reglamentación del ‘crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios’ (artículo 66)” (Restrepo-Yepes, 2009).

5 “Codex Alimentarius (1965). Código de ética para el comercio internacional de alimentos (1985), Código internacional de conducta sobre el derecho humano a una alimentación adecuada (s.f). Ley 05 de 1960, por la cual se aprueba el Acta final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (Congreso de la República de Colombia, 1960). Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño

adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (Congreso de la República de Colombia, 1991). Ley 319 de 1996, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre DDHH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 (Congreso de la República de Colombia, 1996). 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, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966” (Congreso de la República de Colombia, 1968). Declaración De Quito (1998) Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe (FAO, 1992). Declaración Mundial Sobre Nutrición, (FAO, 2002). Informe de la cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después (FAO, 1992). Conferencia internacional de nutrición (Roma, FAO, 1996). Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial sobre alimentación (FAO, 1996). Sistema de las Naciones Unidas (FAO, 2001). Cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después (2001), FAO. (2008). Marco legal internacional. OEA (1990) Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño Aprobado el 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. OMS-UNICEF (1989). Declaración de Innocenti, ONU (1949). III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (ONU, 1949). IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (ONU, 1955). Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU, 1959). Declaración de los Derechos del Niño proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959 (ONU, 1974). Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición (ONU, 1977). Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977 (ONU, 1977). Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977 (ONU, 1985). Directrices de la Naciones Unidas para la protección del consumidor (ONU, 1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo 4 de Diciembre de 1986 (ONU, 1990). Principios básicos para el tratamiento de los reclusos adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990 (ONU, 1994). Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 (ONU, 1995). La Declaración de Copenhague sobre desarrollo social (ONU, 1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (ONU, 1998). Principios Rectores de los desplazamientos internos, 30 de Septiembre de 1998 (ONU, 2002). Cumbre de

sino porque son invaluable material para clarificar los componentes concretos del derecho, tal como lo hemos desarrollado.

A partir de los elementos teóricos y conceptuales, debemos dar paso al examen de las políticas públicas que se han ocupado del desarrollo del derecho alimentario –como una forma del cumplimiento del Estado frente al DA–, como la posición jurídica que da a su titular la capacidad para exigir del destinatario, en primer lugar, el estar libre de hambre y, en segundo lugar, como la posición a obtener una alimentación adecuada. En este sentido nos referiremos a la tesis de la dualidad interpretativa como la necesidad de diferenciar en el derecho alimentario, al menos, las dos posiciones: el derecho a no tener hambre ‘derecho alimentario básico’ y el derecho a una alimentación adecuada, ‘derecho alimentario cualificado’.

## Obligaciones del Estado frente al DA

Implementar una política pública es poner en marcha un conjunto de actividades para la obtención de una serie de objetivos previamente definidos y darle solución a un problema de naturaleza pública que afecta a un territorio y a una población. El análisis de estas permite entender la intersección entre la política y la administración en relación con la actividad pasiva o activa del Estado orientada a la solución de problemas.

La actividad estatal debe orientarse al cumplimiento de un conjunto de fines que, definidos constitucionalmente –artículo 2 de la Constitución Política (1991)– determinan el norte de la actuación del Estado. Entre estos, conforme a la norma enunciada, se encuentran

---

Desarrollo Sostenible: Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (ONU, 1992). Declaración universal de los DDHH (ONU, 1974). Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (ONU, 1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo (ONU, 1990). Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad (ONU, 1993). Declaración y programa de acción de Viena (ONU, 1993). Declaración de los derechos de los niños (PIDESC, 1966). Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (PIDESC, 1999). Observación general N°12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) (PNUD, 1995). Síntesis de la IV conferencia internacional sobre la mujer, Beijing (UNESCO, 1993). Conferencia mundial sobre DDHH celebrada en Viena. Los dos primeros componentes de la Observación General N°12 del derecho a una alimentación adecuada, enunciada en el PIDESC en el artículo 11. (Numeral 12)” (Restrepo-Yepes, 2009).

la promoción del bienestar general, la garantía de efectividad de los derechos, el facilitar la participación de todas y todos en los asuntos que les afectan, entre otros.

El aseguramiento de estos fines se debe leer en clave de los DDHH. En ese sentido, en el Estado reposan las obligaciones de reconocer, respetar, garantizar y proteger estos derechos. La obligación de garantía supone el diseño y ejecución de mecanismos, instrumentos, acciones y recursos destinados a asegurar la satisfacción de las necesidades existenciales, y la obligación de protección, de mecanismos destinados a sancionar, castigar y reparar los daños ocasionados por la vulneración de los derechos. En este sentido, se distinguen las dimensiones estructural y emergente en relación con los derechos.

La vía de la estructura implica el diseño y ejecución de estrategias traducidas en políticas públicas donde se atiendan las necesidades e intereses territoriales, sectoriales y colectivos mediante planes, programas y proyectos. Ello supone la determinación de autoridades, competencias, funciones, procesos y recursos destinados a resolver los problemas identificados. En el marco institucional colombiano esta dimensión de protección de los derechos está en manos de los poderes de representación democrática (poderes ejecutivo y legislativo)<sup>6</sup>.

Las políticas públicas, entonces, pueden definirse como un conjunto de conductas públicas deliberadas, de naturaleza activa o pasiva, concertadas entre las autoridades, la sociedad civil y actores de distinta naturaleza –económicos, sociales, culturales, religiosos, entre otros–, que tienen como objetivo la atención de las necesidades e intereses generales, territoriales y sectoriales mediante la disposición de recursos financieros, administrativos y de gestión. Así, la política pública es un curso de acción deliberadamente diseñado y seguido.

El diseño de la política pública articula normas, líneas de acción, planes, programas y proyectos orientados a la producción de resultados –atados a indicadores– que resuelvan problemas identificados y que deman-

---

6 Por su parte, la vía de la emergencia opera ante la inexistencia o disfuncionalidad de la vía de la estructura. Se traduce en la adopción de medidas administrativas, cuasi-judiciales y judiciales en manos de los poderes de control y garantía (poder judicial y órganos de control –ministerio público, contralorías, entre otros–), con ocasión de la vulneración o daño de un derecho en función de la existencia de una necesidad o interés jurídico.

dan respuesta pública. Así, una política pública se compone de normas, acciones políticas, autoridades, actores –sociales, políticos, económicos, entre otros– y recursos –económicos, financieros, logísticos, entre otros–, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades e intereses, la materialización del interés público y la solución de problemas sociales.

El componente democrático de las políticas públicas lleva consigo la necesidad de coordinación horizontal en el proceso de concertación de intereses, el enfoque policéntrico –que se articula con el carácter descentralizado y democrático del Estado colombiano, artículo 1 (República de Colombia, 1991)–, la existencia de relaciones inter-organizacionales y la disposición de mecanismos democráticos de decisión y control social y político sobre esta –artículo 103 (República de Colombia, 1991). De allí que, en tanto red, las políticas públicas supongan la diversidad e interdependencia de los actores, quienes establecen relaciones de durabilidad presupuesta. Asimismo, las políticas públicas implican la movilización de recursos por parte de los actores.

La gestión de las políticas públicas articula cuatro pasos esenciales: el diseño de la agenda, el diseño de la política, su ejecución y evaluación. En ellos, el entramado de actores –mediante estrategias y planes de interacción– llevará a cabo los procesos de selección de opciones, toma de decisiones, ejecución de planes, programas y proyectos, y la evaluación de los resultados de la política pública.

El contexto normativo en el que se inserta una política debe analizarse en el marco de los acuerdos políticos nacionales –constitución, leyes y decretos–, regionales –ordenanzas y otras normas de carácter regional (como de autoridades metropolitanas o ambientales, por ejemplo)– y locales –acuerdos y decretos municipales, por ejemplo. A ello se le debe adherir el análisis de la estructura burocrática y la cultura política territorial en el que se insertará la política pública.

El diseño, ejecución y evaluación de una política pública implica el tránsito de una situación de insatisfacción social a una situación de satisfacción social, mediado por la política pública. Este tránsito inicia con unos *inputs*, representados en el diagnóstico traducido en diseño; continúa con el procesamiento, expresado en la dirección y difusión de la política pública, y unos *outputs*, materializados en las necesidades e intereses satisfechos. El diagnóstico de necesidades permite determinar su naturaleza general, particular, sectorial o temática; identificar los actores que participarán y

evaluar las relaciones que se dan entre necesidades y actores. Asimismo, deben evaluarse otros factores tales como la gravedad en relación con el tiempo y el espacio, la urgencia de acuerdo a la percepción de los actores, la jerarquía y priorización y las alternativas.

La ejecución es la etapa de determinación y adopción de alternativas posibles, la preparación y decisión de proyectos gubernativos a las líneas de acción, planes y programas, la ejecución de actividades, consecución de resultados y productos concretos, y el levantamiento de indicadores por los responsables. El proceso culmina con la evaluación. Esta es una exigencia a la administración pública que le permite aprender de las experiencias y adaptar los tradicionales instrumentos de política pública, de acuerdo a los resultados de experiencias pasadas. Ello permitirá optimizar los recursos locales mediante las mejores técnicas.

Esta evaluación es *ex-ante*, durante y *ex-post*. Debe concentrarse, por lo menos, en la racionalidad del proceso: el diagnóstico y su correspondencia con los objetivos, y la coherencia. Esta última puede ser interna y externa. Interna, cuando evalúa la adecuación de objetivos con instrumentos y problemas, y externa cuando evalúa la compatibilidad de los objetivos y estrategias con otras políticas y programas.

La evaluación permite, entre otras cosas, identificar adecuadamente el alcance de los problemas, su repercusión, sus características, la metodología y fuentes usadas; determinar si hay consenso social sobre el diagnóstico realizado; si los objetivos responden a las necesidades y problemas detectados, y si son alcanzables y realistas, y la coherencia con otras actuaciones públicas y el respeto a las directrices normativas en sus distintos niveles.

Finalmente, puede afirmarse que existen tres factores principales en el fracaso de las políticas públicas:

1. la falta de coordinación inter-institucional,
2. la falta de control político, administrativo, judicial y social, y
3. la falta de eficacia en la consecución de los objetivos y la ineficiencia en la gestión.

Metodológicamente, se utiliza el “enfoque de la doble vía” para aproximarnos a las políticas públicas que tratan de satisfacer el derecho alimentario. Según este enfoque las políticas de Estado para erradicar el hambre y la desnutrición se han articulado en torno a una doble vía de actuación: la “vía de emergencia” y la “vía de estructura”. Esta división, para efectos de este análisis, se corresponde con los elementos que com-

ponen la tesis de la dualidad interpretativa. Es así que el derecho a estar libre de hambre se desarrolla en las políticas públicas a través de la vía de la emergencia, mientras que el derecho a una alimentación adecuada se desarrolla en las políticas públicas a través de la vía estructural (Restrepo-Yepes, 2013).

La vía de la emergencia en las políticas públicas se materializa cuando los Estados buscan remediar y solucionar los factores concretos y actuales relacionados con el hambre y la desnutrición. Para ello el Gobierno trata de asegurar el acceso inmediato a los alimentos para proteger la vida del que está privado de estos; en otras palabras, “es el reconocimiento de que los hambrientos no pueden esperar”. Esta vía se considera un subconjunto de políticas y programas de asistencia social que forman parte de las herramientas utilizadas por el Estado frente a situaciones de extrema vulnerabilidad que atienden el aspecto más básico del derecho alimentario: estar libre de hambre (Restrepo-Yepes, 2013).

Por otra parte, la vía de la estructura tiene lugar cuando los Estados, a través de sus políticas públicas, buscan crear y fortalecer las instituciones que pretenden mejorar los estándares de alimentación respecto a la dignidad, diversidad y seguridad de los alimentos y que, a largo plazo, acaben con la malnutrición y el hambre. Por esto, esta vía incorpora acciones tendientes a garantizar la disponibilidad de alimentos en cuanto a la suficiencia nutricional, la inocuidad biológica, la aceptabilidad cultural y la sostenibilidad de las prácticas alimentarias. Las acciones propias de esta vía buscan el crecimiento económico de las áreas rurales, la conexión de estas con las zonas urbanas y tratan de establecer un vínculo entre productividad y atención a carencias básicas de la población (Restrepo-Yepes, 2013).

En el derecho interno colombiano desde la Constitución Política (República de Colombia, 1991) se reconoce el DA en diversas disposiciones para sujetos de especial protección constitucional –mujeres, artículo 43; niños, artículo 44, y personas de la tercera edad, artículo 46–, y en relación con la disponibilidad y el acceso –protección a la producción de alimentos, artículo 65. Asimismo, ha sido desarrollado y protegido por diversos instrumentos, tales como la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, desarrollada por los documentos Conpes 91 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005), 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007) y 140 (Consejo Nacional de Política Económica y Social,

2011), y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019 (Gobierno Nacional, 2013).

El origen de la lucha estatal en Colombia contra el hambre y la desnutrición no fue autónomo, sino que dependió de iniciativas internacionales y estuvo supereditado a otras preocupaciones más generales de salubridad y de estrategias higienistas en el control de la población. No obstante, la ayuda internacional en alimentación y nutrición fomentó en el país el nacimiento de las políticas administrativas que trataban de atacar el problema, y mostraron que era conveniente y posible intervenir, tanto de manera inmediata como a largo plazo, en soluciones de fondo para los problemas sociales de esta materia (Restrepo-Yepes, 2013).

Las políticas públicas en alimentación en Colombia nos ha mostrado cómo la protección a los derechos de alimentación y nutrición, si bien con mayor apoyo internacional o nacional, se ha desplazado a lo largo de un espectro que va desde las estrategias de intervención en la vía de la emergencia (suministros, subsidios, compensaciones, entre otros), hasta las actuaciones institucionales en la vía de la estructura (creación de organismos, políticas de abastecimiento, fomento de la producción, programas educativos, entre otros). Amplitud de acciones y de estrategias que muestran, especialmente al investigador jurídico, la compleja estructuración de elementos y factores que se han de dar en las políticas públicas para la satisfacción de derechos fundamentales básicos como lo es el alimentario y que han contemplado el reconocimiento, la protección y la garantía del DA (Restrepo-Yepes, 2013).

Estas políticas han sido el motor que ha impulsado la protección del derecho alimentario en el país, y tal afirmación suena paradójica en una nación donde usualmente la consagración normativa de los derechos es el punto de partida que determina su garantía. Los debates jurídicos, en ocasiones excesivamente formales, en torno de la exigibilidad de los derechos prestacionales a acciones fácticas deben informarse empíricamente de los antecedentes históricos de los programas estatales y deben, también, aportar a su nivelación constitucional mediante el *meta-derecho* a políticas públicas eficientes, consistentes y no sometidas a una lógica ocasional de estrategias políticas del ejecutivo (Restrepo-Yepes, 2013).

## Desiertos de Alimentos

Los desiertos de alimentos son aquellas zonas urbanas o rurales que presentan dificultades para que sus pobladores accedan a una alimentación saludable. Comúnmente se asocian a áreas urbanas ubicadas en la periferia y laderas de las ciudades, con deficiencia en la infraestructura para la oferta y prestación de bienes y servicios públicos, y altos niveles de exclusión económica. En las áreas rurales los desiertos de alimentos se presentan en zonas que han perdido la producción agropecuaria o que están alejadas de los canales y flujos de distribución de alimentos.

El concepto “Desiertos de Alimentos” aparece en los años noventa, producto de la preocupación por estudiar las áreas urbanas que presentan precariedad en el acceso a alimentos desde el mercado minorista (Reisig y Hobbiss, 2000). Algunos estudios logran demostrar que no hay metodologías claras a propósito de la aparición del concepto. Sobre la existencia del fenómeno algunos partieron de la noción de supermercado, las características de las tiendas y la relación con la pobreza urbana para analizar la presencia de las condiciones que dan lugar al nacimiento de Desiertos de Alimentos (Apparicio, Cloutier, y Shearmu, 2007). Otros, por su parte, han relacionado la presencia de estos con los cambios geográficos en la distribución de mercancías alimentarias y hábitos alimentarios, además de los tradicionales conceptos de costo y disponibilidad (Coyle y Flowerdew, 2011).

Sobre Desiertos de Alimentos se han llevado a cabo importantes estudios en Europa –particularmente en Inglaterra– en Estados Unidos y Canadá. La categoría no ha sido utilizada para analizar el fenómeno del hambre en América Latina, y Colombia no es ajena a esta situación. Los estudios que se han llevado a cabo a partir de la categoría han dispuesto el análisis de variables cualitativas y cuantitativas de distinta escala y jerarquía. Sin embargo, ninguno ha llevado a cabo un análisis de los problemas de la alimentación adecuada y el hambre en clave territorial con un enfoque de DDHH.

Así, pueden rastrearse estudios relacionados con la existencia del fenómeno, sus características, causas, consecuencias y estrategias de atención. Respecto de su existencia, algunos estudios se concentraron en los aspectos metodológicos de rastrear los Desiertos de Alimentos (Cummins y Macintyre, 2002; Beaulac, Kristjansson y Cummins, 2009). Otros recurrieron al análisis de las condiciones que favorecen la aparición

del fenómeno (Apparicio, Cloutier y Shearmur, 2007), y su relación con algunos elementos del DA –particularmente disponibilidad– (Coyle y Flowerdew, 2011) y la existencia del fenómeno en suelos rurales (Morton, Bitto, Oakland y Sand, 2005). Respecto de las características, los estudios han identificado factores geográficos y socioeconómicos (Beaulac, Kristjansson y Cummins, 2009).

Sobre sus causas, estudios parten de su relación con políticas económicas (Vivas, 2009), acceso (Clarke, Eyre y Guy, 2002; Smoyer-Tomic, Spence y Amrhein, 2006; Thomas, 2010; Jiao, Moudon, Ulmer, Hurvitz y Drownowski, 2012; Morton, Bitto, Oakland y Sand, 2005), las prácticas alimentarias de compra y consumo (Wrigley, Warm y Margetts, 2003; Pearson, Russell, Campbell y Barker, 2005), las características del proceso de urbanización (Walker, Bloc y Kawachi, 2012), la clasificación del suelo (Hendrickson, Smith y Eikenberry, 2006), desigualdad económica y espacial (Larsen y Gilliland, 2008; Walker, y otros, 2010). Resultan particularmente interesantes estudios que relacionan elementos de ecología urbana, injusticia alimentaria y economía (McClintock, 2008), o elementos propios de la sociología, como familia, amigos e instituciones públicas y privadas (Morton, Bitto, Oakland y Sand, 2005) como criterios causales de los Desiertos de Alimentos. Respecto de sus consecuencias, algunos estudios analizan sus impactos en la salud (Matson, 2012; Smith, Butterfass y Richards, 2010; Schafft, Jensen y Hinrichs, 2009; Cadavid, Zapata, Aguirre y Álvarez, 2011), y sobre aspectos económicos (Leete, Bania y Sparks, 2012; Morton y Blanchard, 2007). En relación con las estrategias de solución, los estudios proponen estrategias de orden institucional o público (Wrigley, Warm y Margetts, 2003), privadas y mixtas (Shaw, 2006; Mader y Busse, 2011; Anderson y Burau, 2015).

## Matriz de relación de las categorías DA y Desiertos de Alimentos

Considerando que la presente investigación hace referencia a la segunda fase del proyecto “Diseño de una metodología para la evaluación de la desertificación alimentaria en la ciudad de Medellín, Colombia”, es importante aclarar que en la primera fase logró desarrollar una matriz con el cruce de las categorías DA y desiertos de alimentos (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes y Giraldo-Ramírez, 2014). Para esta segunda fase, la matriz en mención fue sometida a revisión técnica, siguiendo como metodología los grupos de

discusión, de los cuales participó un equipo interdisciplinario conformado por abogados, ingenieros agroindustriales y nutricionistas dietistas. Como resultado final, se obtuvo la reestructuración de la matriz de relación de las categorías DA y desiertos de alimentos, al revisar sus dimensiones, variables e indicadores (Tablas 1a, 1b, 1c, 1d, 1e).

La matriz inicial incluía como dimensiones del DA, la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad, y la inocuidad, en esta última se circunscribían algunos elementos relacionados con la utilización biológica de los alimentos. La revisión de esta categoría se basó en conceptos que relacionan el DA con la seguridad alimentaria y nutricional, lo cual permitió incluir el consumo alimentario y el aprovechamiento biológico de manera explícita.

Estas discusiones, y muy especialmente las relacionadas con el consumo de alimentos, se sustentaron en la Observación General N°12 (Naciones Unidas, 1999), en esta se indica que la alimentación adecuada está relacionada con las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad y consumo; influenciada por condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras; y afectada por la cantidad y calidad suficiente de alimentos, por el acceso a alimentos sin sustancias nocivas y por la aceptabilidad de estos para una cultura determinada. De esta manera, se está considerando el consumo de alimentos como una dimensión relacionada con las de disponibilidad y acceso, pero no integrada a estas.

De igual manera, en esta observación se indica que es preciso adoptar y fortalecer medidas para conservar la diversidad del régimen alimentario de los individuos y grupos garantizando la disponibilidad y el acceso a los alimentos, y desde esta consideración ya está estableciendo el régimen, las pautas y el consumo alimentario como dimensiones a ser tenidas en cuenta para lograr una alimentación adecuada.

Igualmente la categoría DA, sus dimensiones y las variables que la componían se revisaron a la luz de la definición que de seguridad alimentaria y nutricional se consagra en la normatividad colombiana, especialmente en el documento Conpes Social 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). Así, la matriz actual relaciona todos los ejes de la seguridad alimentaria y nutricional, desde los cuales es posible analizar las dimensiones del DA.

Con respecto a las dimensiones definidas para desiertos de alimentos, la matriz inicial estaba compuesta por lo físico espacial, sociocultural y socioeconómico.

Una característica de las matrices de evaluación es que las categorías son mutuamente excluyentes y cada una se define exhaustivamente para especificar claramente el fenómeno al que hacen referencia. Teniendo en cuenta lo anterior, se mantuvo la dimensión físico-espacial y se unificaron las dos restantes para denominarse: socioeconómico y cultural.

Una vez logrado el consenso sobre las dimensiones, se revisó lo que la matriz preliminar contempló como variables. Sobre éstas, inicialmente se concluyó que la mención a los aspectos determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional podría exceder los alcances de la evaluación, la cual tiene como propósito la descripción de la desertificación alimentaria; en este sentido fueron retiradas algunas variables. Se resalta de este proceso igualmente la no inclusión como variable de la soberanía alimentaria y la no discriminación, previamente ubicadas en el acceso a los alimentos, al considerarlas conceptos superiores. Para el caso de la no discriminación se concluyó que debe ser parte del análisis, pero no se constituye en una variable por sí misma; la no discriminación es un juicio o criterio de evaluación. Por su parte, la soberanía alimentaria más que una variable, podría ofrecer un enfoque o perspectiva de análisis.

Tabla 1a. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: DISPONIBILIDAD

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTOS	INDICADORES
Físico espacial	Usos permitidos y reales del suelo	Clases de suelo: rural, urbano y expansión urbana, suburbano y de protección. Geolocalización y densidad por clase de suelo por kilómetros cuadrados. Usos del suelo permitidos, restringidos y prohibidos: residencial, comercial, servicios, industrial, dotacional, espacios públicos existentes, espacios públicos proyectados. Geolocalización y densidad por uso del suelo por kilómetros cuadrados. Usos del suelo reales: residencial, comercial, servicios, industrial, dotacional, espacios públicos existentes, espacios públicos proyectados. Geolocalización y densidad por uso del suelo, en kilómetros cuadrados.
	Disponibilidad de agua para la producción de alimentos	Red hídrica: ríos, quebradas, yacimientos y aguas subterráneas. Geolocalización y densidad por kilómetros lineales. Calidad del agua: por tipología de la red hídrica y densidad por kilómetros cuadrados.
Socioeconómico y cultural	Dependencia y autosuficiencia alimentaria	Disponibilidad de alimentos básicos o suministro interno de alimentos: cantidad de alimentos que involucra la producción, las importaciones, las exportaciones y los cambios en las existencias. Es un indicador de la eficiencia de la economía para mantener un nivel adecuado de alimentos en relación con las necesidades. Coeficiente de autosuficiencia alimentaria: establece el grado en que el mercado nacional es abastecido con la oferta interna (producción nacional). Se define como la relación entre la producción interna de alimentos básicos y la disponibilidad total. Coeficiente de dependencia alimentaria: muestra en qué medida la disponibilidad de alimentos depende de las importaciones. Se calcula relacionando las importaciones con la disponibilidad de alimentos básicos primarios. Balanza comercial del sistema agroindustrial: resultado del comercio exterior realizado por el país en términos agroalimentarios. Un balance positivo muestra un sistema alimentario eficiente y competitivo que produce excedentes de divisas para el país; si es negativo el sistema es poco eficiente, deficitario y vulnerable.
	Formas de producción	Producción agroalimentaria bajo prácticas tradicionales. Producción agroalimentaria con prácticas sostenibles (producción agroecológica, Buenas Prácticas de Agricultura). Uso del recurso (tenencia) para la producción agroalimentaria (en propiedad, en arriendo, en aparcería). Tamaño de las unidades productivas agroalimentarias (hasta 5 ha, hasta 50 ha, hasta 100 ha, mayor de 100 ha).



Tabla 1b. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: ACCESO

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTOS	INDICADORES
Físico espacial	Accesibilidad física y geográfica a alimentos	Densidad de mercados (número medio por unidad de superficie –por cada 1000 metros–, discriminado por tipo: moderno, tradicional, informal, alternativo) Total de alimentos disponibles (por grupos de alimentos) en el área geográfica (discriminado por tipo de mercado, producción y asistencia social). Porcentaje de alimentos locales distribuidos (productos con un radio de distribución inferior a los 48 km, discriminado por tipo de mercado) Distancia media entre los canales de distribución de alimentos y los hogares (discriminado por tipo: moderno, tradicional, informal, alternativo). Distancia media para la adquisición de cada grupo de alimentos. Densidad de la red de carreteras (kilómetros de carreteras por unidad de superficie). Porcentaje de carreteras asfaltadas o pavimentadas. Medio de transporte utilizado para acceder a los mercados de alimentos.
Socioeconómico y cultural	Fuentes de los alimentos	Fuente de adquisición de los alimentos disponibles en los hogares (compra –discriminado por tipo de mercado–, producción, asistencia social, trueque, mendicidad, solidaridad u otras). Número y tipo de fuentes de adquisición para cada grupo de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes de la compra de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes de la producción de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes del trueque de alimentos. Porcentaje del total de kilocalorías disponibles provenientes de la asistencia social, mendicidad, solidaridad u otras. Nivel de dependencia de kcal subsidiadas.
	Accesibilidad económica a alimentos	Ingresos medios familiares. Índices de precios en los mercados locales (discriminado por tipo de mercado). Precio medio de la canasta básica de alimentos. Porcentaje de ingresos destinados a la alimentación. Porcentaje de familias que gasta el 70% o más de sus ingresos (o gastos totales) en alimentación. Porcentaje de población pobre. Porcentaje de hogares con percepción de inseguridad alimentaria.

Tabla 1c. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: CONSUMO

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTOS	INDICADORES
Físico espacial	Suficiencia alimentaria en el hogar	Canasta básica de alimentos. Patrón alimentario. Fuentes de energía y proteína.
Socioeconómico y cultural	Hábitos de consumo de alimentos	Preparación de comidas en el hogar. Horario establecido para el consumo de comidas principales. Consumo de preparaciones precocidas y de alimentos procesados en el hogar. Consumo de frutas y hortalizas. Consumo de platos tradicionales. Consumo de alimentos por fuera del hogar.
	Educación nutricional	Conocimiento de características de alimentación saludable. Conocimiento de etiquetado nutricional. Conocimiento de las bondades de los grupos de alimentos.
	Prácticas de lactancia materna	Duración de la lactancia materna. Porcentaje de niños con lactancia materna exclusiva hasta los seis meses. Edad de inicio de la alimentación complementaria.

Tabla 1d. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTO	INDICADORES
Socioeconómico y cultural	Estado nutricional	Prevalencia de retraso en el crecimiento en niños menores de cinco años. Prevalencia de déficits de principales micronutrientes en menores de seis años: hierro, cinc y vitamina A. Prevalencia de retraso en el crecimiento en menores de 1 años. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población entre 18 a 64 años de ambos sexos
	Estado de salud	Prevalencia de síndrome metabólico en mayores de 18 años. Prevalencia de enfermedad diarreica aguda en menores de cinco años. Prevalencia de bajo peso al nacer. Tasa de mortalidad infantil.

Tabla 1e. Matriz para la evaluación de desiertos de alimentos desde el enfoque del DA

CATEGORÍA: CALIDAD E INOCUIDAD

DESIERTOS ALIMENTARIOS	CONSTRUCTO	INDICADORES
Físico espacial	Riesgos biológicos, físicos y químicos en la producción, acopio y comercialización de alimentos	Número de devoluciones por deficiencias en calidad. Reporte de pérdidas poscosecha. Registros de presencia de microorganismos patógenos y sustancias contaminantes de riesgo para la salud humana. Registros de conservación de la temperatura y condiciones para preservar los alimentos. Garantía en el eslabón de la comercialización de alimentos con la preservación de las condiciones de los alimentos durante su almacenamiento y distribución. Establecimiento de factores de riesgos microbiológicos en hogares, restaurantes o industrias. Existencia de plan de manejo de alimentos devueltos (devoluciones).
	Disponibilidad de agua potable en el hogar	Reporte de control microbiológico de las aguas de consumo. Registros de medición del cloro o potabilización de agua. Medición de la calidad del agua suministrada por el proveedor, de acuerdo a los requisitos físicos, químicos, microbiológicos y parasitológicos del agua para consumo humano. Presencia de un plan de monitoreo de seguimiento y verificación de parámetros físicos, químicos y microbiológicos. Fuentes de agua (bocatomas). Existencia de planes de emergencia por desabastecimiento de agua o presencia de agua contaminada.
Socioeconómico y cultural	Riesgos biológicos, físicos y químicos en transformación, preparación y consumo de los alimentos	Reportes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) causada por la ingestión de un alimento contaminado. Presencia de un plan de saneamiento básico. Implementación de un sistema complementario de inocuidad de alimentos como HACCP. Resultados de visitas de inspección del INVIMA. Condicionamiento del restaurante o industria.

## Conclusiones y recomendaciones

El trabajo permitió redefinir el contenido del DA, a partir de la revisión de las categorías “Desiertos de Alimentos” y “Derecho a Alimentación” pesquisadas en la literatura especializada, la normativa internacional y doméstica, obteniendo una matriz de relación de constructos, dimensiones y variables que pueden construirse en herramienta para el análisis de políticas públicas alimentarias.

La matriz que se construyó para la presente investigación delimita elementos que acercan la medición de desiertos de alimentos desde una perspectiva de derechos. Además indica su relación con conceptos como la seguridad alimentaria y nutricional.

El estudio da cuenta de la necesidad de realizar un trabajo interdisciplinario para el complejo análisis del fenómeno alimentario, el ajuste de las categorías «Desiertos de Alimentos» y «DA» y el diseño de estrategias más pertinentes para el análisis de los problemas asociados a la alimentación adecuada y el hambre en clave territorial y con enfoque de DDHH.

## Referencias

- Anderson, F. & Bureau, K. (2015). Back to Basics: Is Civic Agriculture the Solution to Food Deserts in Texas? *Open Journal of Social Sciences*, 03(05), 82-89.
- Apparicio, P., Cloutier, M. & Shearmu, R. (2007). The case of Montréal's missing food deserts: Evaluation of accessibility to food supermarkets. *International Journal Of Health Geographics*. Vol. 6 (4). Disponible en: <http://www.ij-healthgeographics.com/content/6/1/4>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York: Naciones Unidas.
- Beaulac, J., Kristjansson, E. & Cummins, S. (2009). A Systematic Review of Food Deserts, 1966-2007. *Preventing Chronic Disease*, 6(3), A105.
- Cadavid, M., Zapata, M., Aguirre, D. y Álvarez, M. (2011). Coeficiente intelectual de niños escolarizados en instituciones públicas de las zonas nororiental y noroccidental de Medellín según el nivel de seguridad alimentaria del hogar y condiciones socioeconómicas. *Revista chilena de nutrición*, 38(4), 392-403.
- Chinchilla Herrera, T. E. (2009). *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?* Bogotá: Temis.
- Clarke, G., Eyre, H. & Guy, C. (2002). Deriving Indicators of Access to Food Retail Provision in British Cities: Studies of

- Cardiff, Leeds and Bradford. *Urban Studies*, 39(11), 2041-2060. From <http://usj.sagepub.com/content/39/11/2041>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2005). Documento Conpes Social 91. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015. Bogotá, D.C.: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- (2007). Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, D.C.: Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
  - (2011). Documento Conpes Social 140. *Modificación al Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005: «Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015»*. Bogotá D.C., Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Coyle, L. y Flowerdew, R. (2011). Food deserts in Dundee. *Scottish Geographical Journal*, 127(1), 1-16.
- Cummins, S. y Macintyre, S. (2002). "Food deserts"—evidence and assumption in health policy making. *BMJ*, 325(7361), 436-438.
- FAO (2005). Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fitzpatrick, A. B. (30 de abril de 2015). Hungry for Change: An Analysis of Food Deserts and Access in Bridgeport, Connecticut. *Honors Thesis. Paper 296*. Lewisburg: Bucknell University.
- Gobierno Nacional. (2013). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019. Colombia: Gobierno Nacional.
- Hendrickson, D., Smith, C., & Eikenberry, N. (2006). Fruit and vegetable access in four low-income food deserts communities in Minnesota. *Agriculture and Human Values*, 23, 371-383.
- Jiao, J., Moudon, A. V., Ulmer, J., Hurvitz, P. M. & Drewnowski, A. (2012). How to identify food deserts: measuring physical and economic access to supermarkets in King County, Washington. *American Journal of Public Health*, 102(10), 32-39.
- Larsen, K., & Gilliland, J. (2008). Mapping the evolution of 'food deserts' in a Canadian city: Supermarket accessibility in London, Ontario, 1961-2005. *International Journal of Health Geographics*, 7(16).
- Leete, L., Bania, N. y Sparks, A. (2012). Congruence and Coverage. Alternative Approaches to Identifying Urban Food Deserts and Food Hinterlands. *Journal of Planning Education and Research*, 32(2), 204-218.
- Mader, E., & Busse, H. (2011). Hungry in the Heartland: using community food systems as a strategy to reduce rural food deserts. *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 6(1), 45-53.
- Matson, J. (2012). High and Dry en the Food Desert. *Scientific American*, 306(5), 96.
- McClintock, N. (2008). From Industrial Garden to Food Desert: Unearthing the Root Structure of Urban Agriculture in Oakland, California. *ISSI Fellows Working Papers, Institute for the Study of Societal Issues, UC Berkeley*.
- Molina-Saldarriaga, C. A., Restrepo-Yepes, O. C., & Giraldo-Ramírez, D. P. (2014). Desiertos de alimentos. Aproximaciones conceptuales al estudio jurídico del problema del hambre. *Ratio Juris*, 9(19), 77-95.
- Morton, L. W., Bitto, E. A., Oakland, M. J. & Sand, M. (2005). Solving the Problems of Iowa Food Deserts: Food Insecurity and Civic Structure. *Rural Sociology*, 70(1), 94-112.
- Morton, L. & Blanchard, T. (2007). Starved for Access: Life in Rural America's Food Deserts. *Rural Realities*, 1(4), 1-10.
- Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas.
- (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas.
  - (1999). Aplicación del Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y Culturales. *Observación General No 12.El derecho a una alimentación adecuada*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
  - (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. New York. New York: Naciones Unidas.
- Organización de Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Washington, D.C., Estados Unidos: Secretaría General OEA.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169. *Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 5 de febrero de 2014, de <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>
- Pearson, T., Russell, J., Campbell, M. J., & Barker, M. E. (2005). Do 'food deserts' influence fruit and vegetable consumption?—a cross-sectional study. *Appetite*, 45(2), 195-197.
- Reisig, V., y Hobbiss, A. (2000). Food deserts and how to tackle them: A study of one city's approach. *Health Education Journal*. Vol. 59, 137-149.
- Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. (s.f.). Recuperado el 3 de noviembre de 2015, de Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>
- República de Colombia. (1991). Constitución Política. Colombia.
- Restrepo-Yepes, O. C. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134.
- (2013). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64.
- Schafft, K., Jensen, E. & Hinrichs, C. (2009). Food Deserts and Overweight Schoolchildren: Evidence from Pennsylvania. *Rural Sociology*, 74(2), 153-177.

- Shaw, H. (2006). Food Deserts: Towards the Development of a Classification. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(2), 231-247.
- Smith, C., Butterfass, J. & Richards, R. (2010). Environmental Influences Food Access and Resulting Shopping and Dietary Behaviors among Homeless Minnesotans Living in Food Deserts. *Agriculture and Human Values*, 27, 141-161.
- Smoyer-Tomic, K., Spence, J. & Amrhein, C. (2006). Food Deserts in the Prairies? Supermarket Accessibility and Neighborhood Need in Edmonton, Canada. *The Professional Geographer*, 58(3), 307-326.
- Thomas, B. J. (2010). Food Deserts and the Sociology of Space: Distance to Food Retailers and Food Insecurity in an Urban American Neighborhood. *International Journal of Human and Social Sciences*, 5(6), 400-409.
- Vivas, E. (2009). De cómo los supermercados se benefician de la crisis alimentaria. *El Viejo Topo*, 58-65.
- Walker, R. E., Bloc, J., & Kawachi, I. (2012). Do residents of food deserts express different food buying preferences compared to residents of food oases? A mixed-methods analysis. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 9(1), 41.
- Walker, R. E., Butler, J., Kriska, A., Keane, C., Fryer, C. S. & Burke, J. G. (2010). Factors Influencing Food Buying Practices in Residents of a Low-Income Food Desert and a Low-Income Food Oasis? *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 5, 454-470.
- Wrigley, N., Warm, D. & Margetts, B. (2003). Deprivation, diet, and food-retail access: findings from the Leeds 'food deserts' study. *Environment and Planning*, 35(1), 151-188.

# **Agricultura familiar: motor de cambio para un futuro sin hambre en Colombia**

## **Isabel Goyes Moreno**

Investigadora Principal. Abogada. Magíster en Derecho Universidad Nacional de Colombia. Doctora en Ciencias de la Educación RUDECOLOMBIA. Docente tiempo completo Universidad de Nariño. Investigadora asociada reconocida en Colciencias. Líder Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región Dejure de la Universidad de Nariño, Colombia. Contacto: isabelgm99@yahoo.com

## **Pablo Mauricio Castillo Calvache**

Co investigador. Abogado - Universidad de Nariño. Joven Investigador de Colciencias 2014. Contacto: pablocastillo@yahoo.com.ar

## **Aura Cecilia Torres Burbano**

Co investigadora. Abogada y Economista - Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social. Docente hora cátedra Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - Universidad de Nariño Contacto: auraceciliatorres@gmail.com

## **Katherine Betancourth**

Estudiante de quinto año de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. Contacto: katherine.betancourth@gmail.com

## Resumen

La agricultura familiar se ha consolidado como uno de los principales medios con el que cuentan las comunidades más pobres, especialmente de las áreas rurales, para garantizar su seguridad alimentaria. En el caso colombiano, el acceso a unidades agrícolas familiares ha permitido que muchas familias campesinas obtengan los alimentos necesarios para su subsistencia, acompañado de la posibilidad de la cría de especies menores, que les permiten, además, generar una fuente de ingresos. En esta actividad, se destaca el importante papel de la mujer rural, que en la gran mayoría de casos es la encargada de cuidar la huerta casera, de preparar los alimentos y de preservar las tradiciones culinarias de su región.

Por ello resulta determinante el papel que juegan las entidades del orden nacional y regional en la formulación de políticas públicas encaminadas a fortalecer las unidades agrícolas familiares, y capacitar a las mujeres rurales como una respuesta al abandono histórico que ha sufrido el campo, así como a las condiciones de pobreza, exclusión y violencia generadas por el conflicto armado. Se destaca que el gobierno Colombiano en 2014, atendiendo a las recomendaciones y directrices planteadas por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) durante el Año Internacional de la Agricultura Familiar, expidió la Resolución N°0026 del 17 de junio de 2014 “por medio de la cual se crea el Programa de Agricultura Familiar y se dictan otras disposiciones” por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, programa que permite el mejoramiento de las capacidades productivas de los pequeños agricultores y el fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Teniendo en cuenta esto, el presente documento abordará algunos aspectos del desarrollo de la agricultura familiar, el impacto del conflicto armado en esta actividad y el papel de la mujer rural en la preservación de la seguridad y la soberanía alimentaria.

## Palabras clave

*Agricultura familiar; mujer rural; seguridad alimentaria.*

El presente informe constituye el resultado de la Investigación titulada “Agricultura Familiar: motor de cambio para un futuro sin hambre en Colombia”. Fecha de inicio: Junio de 2015. Entidad financiadora: Observatorio para el Derecho a la Alimentación para América Latina y el Caribe ODA-ALC; Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre y Universidad de Nariño. Integrantes: Isabel Goyes Moreno, Pablo Mauricio Castillo; Aura Cecilia Torres (investigadores); Katherine Betancourth (Estudiante investigadora). Miembros del Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región DEJURE de la Universidad de Nariño.

## Introducción

La agricultura familiar constituye una de las más importantes formas de producción en los países latinoamericanos, si tenemos en cuenta que la gran mayoría tiene una vocación agrícola que le permite no solamente aportar a un sector productivo vital en las economías de cualquier país, sino también convertirse en una de las principales fuentes de subsistencia de miles de familias campesinas, que derivan sus ingresos y su seguridad alimentaria de los productos que cultivan en sus parcelas o chacras. El presente estudio pretende, de manera muy breve, analizar el impacto que ha tenido la agricultura familiar en Colombia y especialmente en la región Sur (Caso Nariño), así como los desafíos que ha generado el conflicto armado interno en este tipo de actividad, resaltando el papel de la mujer rural en su desarrollo.

## Capítulo I. La agricultura familiar en la normatividad colombiana

Abordar la temática de la agricultura familiar implica necesariamente hacer referencia a un problema muy sentido en países como Colombia y es el relacionado con la tenencia de la tierra y las propuestas de reforma agraria que buscan hacer frente a la inequitativa distribución de la misma. Al decir de Michael Lipton:

La reforma agraria es la legislación que intenta y probablemente logre redistribuir la propiedad y solucionar los reclamos o derechos sobre la propiedad de la tierra y además beneficia a los pobres, elevando su estatus absoluto y relativo, su poder y/o su ingreso, comparado con lo que pasaría si no hubiera esa legislación (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Los conflictos por la tenencia de la tierra surgidos desde la época colonial, caracterizados principalmente por el despojo a los pueblos originarios latinoamericanos, han perdurado a lo largo de estos siglos, y se ha visto reflejado en la concentración de grandes extensiones de terreno en manos de pocos grupos de poder económico y político. De allí que la reforma agraria en Colombia sea una aspiración casi histórica, puesto que de ella se da cuenta desde la Ley 200 de 1936, la que se profirió en el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), denominado “La revolución en marcha”. Esta ley introdujo uno de los cambios más trascendentales a la propiedad privada al atribuirle una función social inspirada en el principio de que el

interés general debe primar sobre el interés particular, modificando las tesis individualistas que habían predominado hasta entonces en el derecho civil colombiano. Bajo el lema de: “la tierra es para quien la trabaja”, se exigió que la propiedad sobre la tierra acarrearba también la obligación de su explotación y aprovechamiento económico, otorgándole al Estado la facultad de expropiar a los propietarios que no probaran el uso adecuado de la misma (Salas y Zorro, 2012).

Adicionalmente, se estableció la prescripción adquisitiva de dominio o también conocida como prescripción agraria (Santos, 2008), contemplada en el artículo 12 de la Ley a favor de quien explotara durante cinco años continuos un terreno de propiedad particular, inculco en el momento de la ocupación.

Es decir, como lo expresa el autor Paulo Arboleda en su artículo “La concepción de la propiedad privada contenida en la Ley de tierras de 1936”, lo que más le interesaba al gobierno de la época era la regulación de la propiedad privada, reglamentándose de la siguiente manera en el artículo 10 del Acto Legislativo de 1936:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales y jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida en la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social (Arboleda, 2008).

En respaldo de esta nueva política, se crearon los Juzgados de Tierras, encargados de conocer en primera instancia de las acciones de lanzamiento, las posesorias y la división de comunidades, entre otras, consagrando también la inspección ocular como medida previa y necesaria para que el juez pudiera apreciar los hechos de primera mano, construyendo pruebas que pudiesen utilizar al momento de proferir sentencias en los litigios relacionados con estos temas (Marulanda, 1988); finalmente se creó la figura de reservas forestales o regiones hidrográficas como zonas de excepción para ser tituladas (Villaveces y Sánchez, 2015).

Como se aprecia, el objetivo final de esta Ley fue la titulación de la propiedad, para lo cual se crearon diferentes figuras destinadas a cumplir este propósito; las más utilizadas por los campesinos para reivindicar sus derechos fueron las establecidas en los artículos 4°



y 12°, correspondientes a la titulación de un terrero y a la prescripción adquisitiva de dominio, respectivamente, junto con la solicitud de inspecciones oculares a sus parcelas. Por su parte, los terratenientes, hicieron uso recurrente de las disposiciones sobre reservas forestales, con lo cual demandaron el lanzamiento de los campesinos ocupantes de las zonas montañosas de sus propiedades (Marulanda, 1988).

Se puede concluir que la Ley 200 de 1936 no tuvo el resultado esperado, siendo una de sus consecuencias la desaparición de la aparcería, pues los aparceros reclamaban la propiedad de la tierra alegando que eran colonos. La respuesta de los terratenientes fue la expulsión masiva de los mismos, siendo sustituidos por peones asalariados, los cuales brindaban más seguridad a la propiedad de los grandes dueños de la tierra.

Posteriormente, teniendo en cuenta la situación en la que se encontraba el agro colombiano, se aceptó que la fuerza de trabajo se utilizara de otras formas, siempre que los predios fueran aprovechados en actividades productivas (Vélez, 2012). Por esta razón, en el segundo mandato del presidente Alfonso López Pumarejo (1942-1945), se aprobó la Ley 100 de 1944, conocida como Ley de Aparcería, con el fin de reanimar la producción de alimentos, ya que –debido al estallido de la Segunda Guerra Mundial– la reforma agraria se relegó a un segundo plano y se dio prioridad a la sustitución de importaciones de alimentos y materias primas mediante el aumento de la producción agrícola (Albán, 2011). Adicionalmente, la Ley amplió a 15 años el término para extinción de dominio de los predios no explotados (Vélez, 2012).

Se puede apreciar que la nueva Ley otorgó más garantías a los grandes propietarios que a los campesinos. Esto se evidencia, por ejemplo, en las palabras de La Sociedad de Agricultores de Colombia, al decir que:

los defectos de la Ley de tierras de 1936 fueron corregidos por medio de la Ley 100 de 1944 que regula, sobre bases de recíproca claridad y seguridad, las relaciones entre propietarios y arrendatarios y aparceros, evitando los abusos y los conflictos que surgieron con la aplicación e interpretación de la Ley 200 (Vélez, 2012).

Al finalizar la década de los cincuenta, el gobierno observó que la gente del campo estaba migrando a las ciudades, movidos por las condiciones de pobreza rural y la carencia de oportunidades. Para detener a la gente en el campo, el gobierno se propuso asumir la modernización de la producción rural devolviéndole al campesinado el agro colombiano. Bajo el acuerdo de

paz suscrito por los dos partidos tradicionales liberal y conservador, se puso en marcha el Frente Nacional, cuyo eje central era la alternancia en el poder de estos grupos políticos. En uno de dichos mandatos se aprobó la Ley 135 de 1961 conocida como “Reforma Social Agraria”, la cual optó por un modelo intermedio en el tipo de organización social y económica para el campo a través de la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), dirigida a limitar la concentración de la tierra en grandes latifundios y a suprimir los minifundios. Se estableció que la UAF debía primar y ser respetada, tanto en caso de parcelaciones como en concentraciones parcelarias, así como en asignaciones de baldíos (Sentencia C-644, 2012).

Para esta tarea, la Ley 135 creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), entidad central encargada de ejecutar la política agraria (Fajardo, 1998), para cuyo efecto se dispusieron importantes medios técnicos, financieros y administrativos, así como acciones pertinentes para poder liderar el proceso colonizador. Por ejemplo, se permitía el pago de las tierras con bonos agrarios o a través de créditos bancarios de fácil acceso otorgados por la Caja Agraria (Vidal, 1967). También se implementó la figura de la “utilidad pública e interés social”, la que se utilizaba para expropiar tierras cuando fracasaba todo intento de conciliar con el propietario el precio de las mismas; esto por cuanto la Ley autorizó al INCORA la adquisición de predios de propiedad privada (Vidal, 1967).

Sin embargo, los mecanismos para la agilización y eficacia de los conflictos de tierras, se introdujeron con la Ley 1° de 1968, proferida en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), conocida como la Ley de arrendamientos y aparceros, la cual:

Intentaba reorientar el desarrollo centrado en la propiedad latifundista con el fin de evitar la fragmentación de la propiedad, sirvió para agilizar los trámites y procedimientos y, fijó nuevos causales de expropiación. Además, también permitió reglamentar la Unidad Agrícola Familiar con el fin de regular y proteger la tenencia y la explotación de la tierra (Salas y Zorro, 2012).

El Presidente Lleras Restrepo, en la década de los sesenta, se desempeñó como presidente del Comité Especial de la FAO para la Reforma Agraria en Colombia, razón por la cual durante su mandato le dio a la reforma el impulso que necesitaba (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), al entregar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) los recursos presupuestales necesarios para cumplir con sus funciones. De igual manera apoyó la creación de la

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) para aminorar la presión de los terratenientes, sin embargo, la ANUC se alinó con los movimientos de izquierda generando gran agitación en el campo (Vélez, 2012).

A principios de los años setenta, se vivió el fenómeno de la contrarreforma agraria, pues el gobierno de Pastora Borrero (1970-1974) consideró que la ANUC era subversiva y tomó todo tipo de medidas para restarle influencia, al punto de modificar la legislación agraria en el llamado Pacto de Chicoral, el cual fue un acuerdo entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), dirigentes políticos de los partidos liberal y conservador y empresarios del sector agropecuario, dando origen a las Leyes 4 y 5 de 1973 (Albán, 2011).

La actividad del INCORA fue superflua, y solo se reactivó en 1982 con la expedición de la Ley 35, que creó el Plan de Rehabilitación Nacional destinado a afectar las zonas de violencia mediante la compra de tierras por parte del INCORA a beneficiarios de amnistías y a habitantes de zonas de enfrentamientos armados. Dicha gestión no puede catalogarse como reforma agraria, ya que la compra solo procedía por venta voluntaria, excluyendo las causales de expropiación, por lo mismo, una mínima extinción de dominio de predios inexplorados lo que favoreció a los latifundistas. (Contraloría General de la República, 2005)

Durante los años ochenta, Colombia fue afectada por el flagelo del narcotráfico y el paramilitarismo, golpeando la actividad agraria, ya que los campesinos atemorizados con el conflicto armado optaron en algunas ocasiones por abandonar el campo, aunque la mayoría fueron forzados al desplazamiento, alcanzando cifras vergonzosas, con grave afectación de los derechos humanos (Albán, 2011). Durante el gobierno de Virgilio Barco se promulgó la Ley 30 de 1988, con el objetivo de elevar el nivel de vida de la población campesina, simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras eliminando la calificación de las mismas, a más de proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia (Sentencia C-644, 2012).

La Ley 30 de 1988 introdujo cambios importantes en el proceso de reforma agraria, pero mantuvo el espíritu de la Ley 135 de 1961, e intentó remover los obstáculos legales y de procedimiento que hicieron impracticables las leyes anteriores. Esta reforma siguió siendo marginal, pese a que trató de afectar directamente los últimos rastros del latifundio tradicional, sin importar si las tierras estaban o no explotadas

adecuadamente (Machado, 2002), además, el mismo autor expresa que esta Ley convirtió la reforma agraria en una línea de créditos para compra de tierras, a la cual tendrían acceso tan solo unos pocos agricultores, pues los que no tenían tierra difícilmente podían ser beneficiarios de esta prerrogativa (INCORA, 2002).

Finalmente, bajo el gobierno de Cesar Gaviria se dictó la última reforma correspondiente a la Ley 160 de 1994, que tiene como objetivo principal:

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, 2003).

Para dar cumplimiento a este objetivo se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el cual promovería el acceso de los trabajadores agrarios a las tierras a través de un subsidio para la compra, incidiendo en los ingresos y la calidad de vida de la población campesina (Albán, 2011), también se buscaba sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando incentivos a los agentes privados que participaran en él (Gómez, 2011).

La Ley 160 de 1994 dio cabida a una figura novedosa, conocida como zonas de reserva campesina, dirigida a estabilizar los asentamientos de pequeños productores, con restricciones para la venta de los predios a fin de neutralizar la concentración de la propiedad y de afianzar las modalidades productivas ambientalmente sostenibles (Fajardo, 1998).

Esta Ley reguló la gran mayoría de temas relacionados con la propiedad y la tierra como son: subsidio y créditos para los campesinos, negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios, adquisición de tierras por el INCORA, condiciones y formas de pago por la compra de tierras, deslinde y recuperación de baldíos, extinción de dominio sobre tierras inculatas, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial, y resguardos indígenas (Congreso de la República, 1994).

Sin embargo, su aplicación ha sido débil, ya que el problema agrario aún subsiste y se agrava con los procesos de contrarreforma, que responden a nuevos

escenarios e intereses económicos, sociales y políticos haciendo que la propiedad de la tierra siga siendo fuente del conflicto y de la violencia en los campos, pues como lo señala Pulecio (2006), una reforma agraria debe estar acompañada de infraestructura, dotaciones y capacitación, de lo contrario no contribuirá a un desarrollo económico de la nación, y –como se evidencia a lo largo de la historia– estos elementos han tenido muy poca intervención por parte del Estado, pues la experiencia de Colombia demuestra que distribuir la tierra sin darle a los beneficiarios los medios para hacerla productiva, no es efectivo y por lo tanto, no promueve el buen uso de este recurso.

En conclusión, a pesar de que los diferentes gobiernos han tratado de realizar una distribución racional y equitativa de la tierra en Colombia, teniendo como principales destinatarios las personas de más bajos recursos o aquellas que necesitan de mayor protección por parte del Estado, estas acciones no han sido suficientes para alcanzar las metas y objetivos planteados, pues la baja capacitación y tecnificación del campo, combinado con el contexto del conflicto armado interno en el país, hace que las diferentes reformas no tengan los resultados deseados, y por ende se trata de mitigar este aspecto con la proliferación de las leyes que han emanado con el fin de reglamentar la última reforma del país.

## Capítulo II. Políticas públicas sobre agricultura familiar y seguridad alimentaria

Colombia es un país de tradición agrícola donde el sector primario de la producción ha jugado un papel preponderante en la economía nacional y en la generación de ingresos. Sin embargo, en las últimas décadas se ha observado una grave crisis en la producción agropecuaria asociada principalmente a los problemas de violencia generados por el conflicto armado y al escaso apoyo al sector rural.

Si bien Colombia ha mostrado importantes avances en la reducción de la inseguridad alimentaria, como lo presenta el Informe “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo” presentado por la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) del año 2014, de acuerdo con el cual el país habría reducido en un 25% el número de personas subalimentadas y en un 47% la proporción de la población total subalimen-

tada entre 1990 y 2014, lo que le acercaría a cumplir en 2015 la meta 1c) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, esto no sería suficiente para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial (FAO, FIDA y PMA, 2014). De mantener los resultados, el sector agrícola y pecuario se ve en la necesidad de fomentar la agricultura familiar como mecanismo para garantizar el derecho a la alimentación de una población históricamente relegada y empobrecida.

De acuerdo con el estudio adelantado por la Universidad de Los Andes en 2007 titulado “Políticas para la agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: El caso de Colombia”, para el año 2003 se estimaba que en Colombia existían cerca de 738 mil hogares y 3.5 millones de personas asociados a la agricultura familiar (Maldonado, 2007). El informe estableció que:

a nivel departamental se observó que el 52,45% de las UAF se encontraban en los Departamentos de Nariño, Antioquia, Bolívar, Cauca, Huila y Santander, siendo Nariño el de mayor concentración de UAF en el país (Maldonado, 2007).

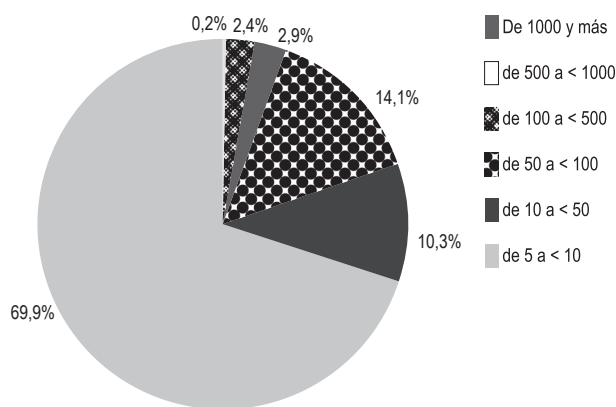
Por su parte el Informe “Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política Pública”, calculó que para 2014 existían en Colombia 2.021.895 explotaciones agrícolas, de las cuales 1.584.892 corresponden a UAF, lo que nos indica que el 78,4% de la producción agrícola en Colombia proviene de la agricultura familiar (FAO, 2014). Este informe también revela que de 50.705.453 hectáreas empleadas por el sector agropecuario, 7.105.601 hectáreas están destinadas a la agricultura familiar (FAO, 2014), evidenciando la gran importancia de este tipo de actividad productiva como medio de sustento de miles de familias a lo largo del país.

Es importante mencionar que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), conjuntamente con el MADR, llevaron a cabo en 2014 y 2015, el Tercer Censo Nacional Agropecuario, que recorrió la totalidad del territorio rural con el fin de dar a conocer la realidad del campo colombiano. La importancia de este censo radica en que hace aproximadamente 45 años no se realizaba un estudio de esta naturaleza, siendo el último el realizado en 1970, lo que da cuenta de la deuda histórica del Estado colombiano frente al sector rural, puesto que el desconocimiento de la situación real del agro, no le permitió formular políticas efectivas para su desarrollo. Cabe destacar que el censo cubrió 112.008.623,9 hectáreas, visitando 3,9 millones de predios rurales en 32 departamentos, 1101 municipios, 20 corregimientos departamentales y la

Isla de San Andrés, así como 770 resguardos indígenas, 182 territorios de las comunidades afrocolombianas y 56 Parques naturales (DANE, 2015).

A manera de ilustración sobre algunos datos interesantes para la agricultura familiar: el Censo estableció que el 69,9% de las Unidades Productivas Agropecuarias en Colombia tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada. Esto muestra que en Colombia existe un gran porcentaje de pequeños predios o minifundios que se dedican a la explotación agrícola familiar (DANE, 2015).

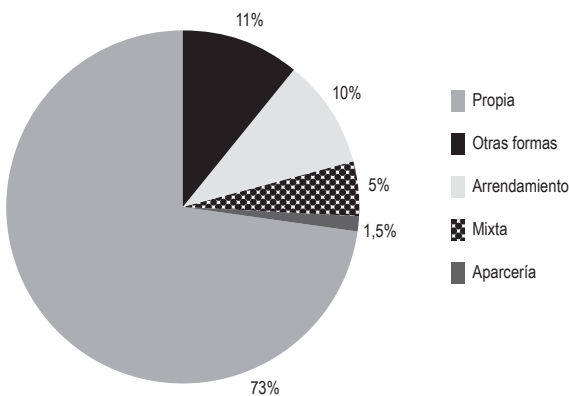
Gráfica 1. Participación (%) del número de UPA según tamaño de hectáreas. Total nacional



Fuente: 3<sup>er</sup> censo Nacional Agropecuario. DANE 2015

Sobre la tenencia de las UPA (Unidades productivas agropecuarias), se encontró que la forma predominante es la propia con un 73,3%, seguida de otras formas de tenencia con el 10,8%. Comparativamente frente al Censo de 1970 se observa que la tenencia propia de la tierra se incrementó en un 4,6%, con una ostensible disminución en la aparcería.

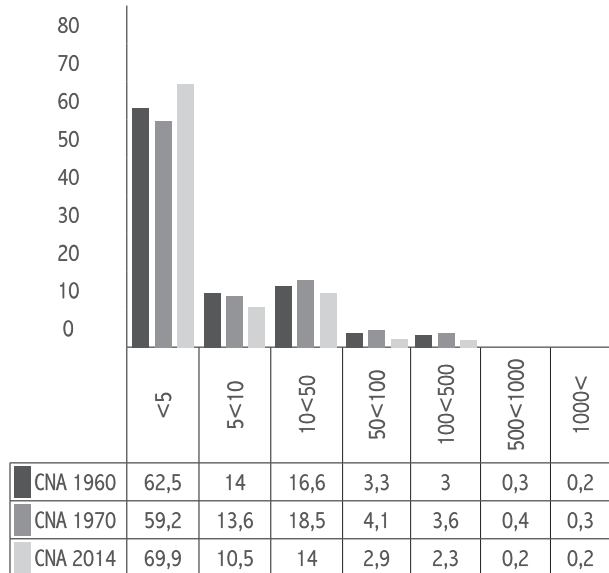
Gráfica 2. Tenencia de las Unidades Productivas Agropecuarias



Fuente: 3<sup>er</sup> Censo Nacional Agropecuario. DANE 2015

Entre 1960 y 2014 se incrementó la proporción de las UPA de menos de cinco hectáreas, pasando del 62,5% al 69,9%, cifra que refuerza la importancia de la Agricultura Familiar para el campesinado colombiano.

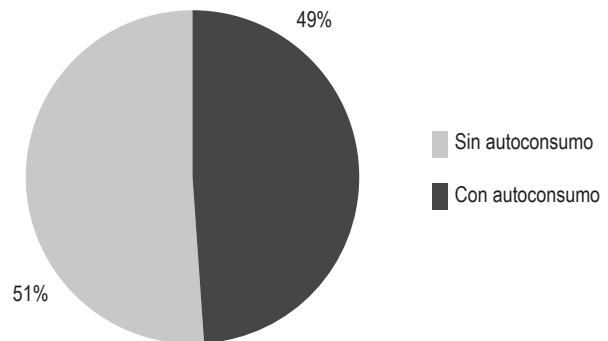
Gráfica 3. Número de Unidades de Producción Agropecuaria según el tamaño



Fuente: 3<sup>er</sup> censo Nacional Agropecuario. DANE 2015

Según las cifras arrojadas por el Censo, el 49% de la producción de las UPA es destinada para el autoconsumo, frente a un 51% de la producción que no se destina para este fin.

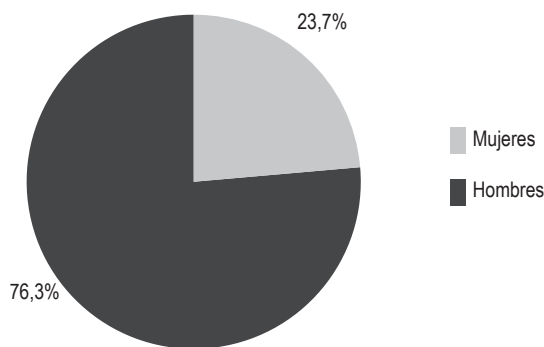
Gráfica 4. Distribución (%) de autoconsumo o no en las UPA menores de 5 Has.



Fuente: 3<sup>er</sup> Censo Nacional Agropecuario. DANE 2015.

Finalmente destacamos que según el Censo Agropecuario, en Colombia existen 2.100.000 trabajadores permanentes en las UPA, de los cuales el 66,8% son miembros del hogar del productor(a) y se concentran en las UPA menores a 5 hectáreas. El 23,7% del total de trabajadores permanentes de las UPA son mujeres, independientemente del tamaño de la UPA.

Gráfica 5. Porcentaje de trabajadores permanentes de las UPA por sexo



Fuente: 3<sup>er</sup> Censo Nacional Agropecuario. DANE 2015.

### Políticas públicas sobre agricultura familiar y seguridad alimentaria

Desde la década de los noventa, el Estado colombiano ha planteado varias políticas encaminadas a favorecer el derecho a la alimentación y garantizar la seguridad alimentaria. La primera en destacarse el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005 (PNAN), el cual tuvo como objetivo general:

Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente (Departamento Nacional de Planeación, 1996).

En el tema de agricultura planteó entre sus acciones la creación del Programa de Comercialización social de alimentos, las mercaplazas y las Despensas y Lanchas: tiendas que permitieran acceder a productos de la canasta familiar a precios bajos (Departamento Nacional de Planeación, 1996). Como resultado de la aplicación de este plan, se logró un fortalecimiento institucional a través de la creación de entidades como el Comité Nacional de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes (CODEMI); permitió además el mejoramiento de la situación nutricional de la población colombiana y el fortalecimiento del fomento agroindustrial (Consejo Nacional de Política Económica Social-CONPES-, 2007).

Para el año 2007, se formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), contenida en el Documento CONPES Social n° 113 de 2008, que tenía como objetivo:

Garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad (CONPES, 2007).

El documento realizó una interesante evaluación de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, enfatizando en la necesidad de garantizar los derechos de la población, en especial lo concerniente a los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello planteó una serie de principios entre los cuales se encuentran: promoción del derecho a la alimentación, equidad social, perspectiva de género, sostenibilidad, corresponsabilidad y finalmente el respeto a la identidad y diversidad cultural. En lo que atañe a la agricultura familiar y el autoconsumo, se propuso:

Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tengan acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, que le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. De la misma manera, desarrollar competencias para impulsar la producción para el autoconsumo y para la generación de ingresos (CONPES, 2007).

Como estrategias para lograr este y otros objetivos se encuentran el fomento del desarrollo institucional, la formulación de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional; la focalización para la ejecución de los planes; el desarrollo de alianzas estratégicas entre los diferentes sectores de interés; la participación comunitaria y ciudadana; la información, educación y comunicación para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional y finalmente el seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos (CONPES, 2007).

La política contempló nueve líneas de acción correlacionadas, entre las que se destacan las destinadas a fomentar la Agricultura Familiar, que son las siguientes:

- Línea 1. Estabilidad en el suministro y desarrollo del mercado agroalimentario: orientada a garantizar la estabilidad en el suministro de alimentos, fortaleciendo los mercados agroalimentarios y la protección de los ingresos de los productores frente a las fluctuaciones del mercado.
- Línea 2. Impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos.
- Línea 3. Mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos (capital, trabajo y conocimiento) a la población vulnerable.
- Línea 4. Garantía de Acceso a los alimentos: promoviendo el fortalecimiento y adecuación de los programas de asistencia alimentaria mediante su vinculación a minicadenas de abastecimiento de

alimentos y la producción para el autoconsumo y acciones de responsabilidad social entre otros. (CONPES, 2007).

Finalmente resalta la creación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), cuya principal función será dirigir y coordinar la Política Nacional, armonizando las políticas entre los diferentes sectores involucrados (CONPES, 2007) y entre sus principales estrategias la construcción de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que permitiera hacer realidad los objetivos trazados.

Es posible observar que esta política atendería a las recomendaciones realizadas en las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación, respecto a las siguientes directrices: 2 (Políticas de desarrollo económico) y 3 (Estrategias). Esta última, en el punto 3.7, considera que:

Se alienta a los Estados, entre otras cosas y de manera sostenible, a revitalizar el sector agrícola, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca, y a aumentar su productividad mediante políticas y estrategias especiales orientadas a los pescadores artesanales, y los pequeños agricultores en las zonas rurales, que practican sistemas de explotación tradicionales, y mediante la creación de condiciones propicias para la participación del sector privado, con especial hincapié en el desarrollo de la capacidad humana y la eliminación de las limitaciones a la producción agrícola y su distribución y comercialización (FAO, 2004).

Ya en el año 2012 se consolida el PSNAN 2012-2019, como resultado del trabajo del CISAN, el cual plantea como objetivo general:

Contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable (MADR y otros, 2012).

Frente al tema de agricultura familiar, se enfoca en la disponibilidad, al presentar como objetivo específico “Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este país” (MADR y otros, 2012). Entre las principales estrategias se presentan las encaminadas a lograr la construcción y desarrollo de la institucionalidad para la Seguridad Alimentaria Nacional (SAN), la formulación de los Planes territoriales de SAN, a través de los planes de desarrollo departamentales y municipales; la consolidación de alianzas estratégicas que permitan lograr acuerdos en la lucha contra el hambre tanto en el nivel nacional como regional; la participación social y comunitaria

en los planes, programas y proyectos de SAN; la adecuada información, educación y comunicación para permitir la sensibilización social respecto al tema de la seguridad alimentaria y finalmente el seguimiento y la evaluación permanente de las políticas planteadas.

Frente a las Líneas de acción del Plan, tenemos que en el tema de agricultura familiar y autoconsumo, la Línea 1 sobre Perspectiva o dimensión de los medios económicos, propenderá por garantizar el acceso de alimentos prioritarios en Colombia a través de cuatro enfoques de los cuales se resaltan: la generación de ingresos para acceder a los alimentos, especialmente con el cumplimiento de la Política de Generación de ingresos contenida en el Documento CONPES 3616 de 2009 y el Fortalecimiento e incentivo de las prácticas de producción para el autoconsumo, fortaleciendo la agricultura familiar y urbana con el propósito de reducir el hambre de las poblaciones vulnerables. Aquí juega un papel importante la Estrategia de Seguridad Alimentaria para la promoción de acciones a incentivar el autoconsumo.

Tras una lectura detallada del Plan, es posible afirmar que el mismo se ajusta en gran medida a las recomendaciones planteada en las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, tales como las contenidas en las Directrices 2, 3, 4, 5, 8, 11, y 13, si se observa que el contenido del plan atiende en sus objetivos, líneas de acción, estrategias y metas, a la atención de los principales elementos de este derecho tales como la disponibilidad, accesibilidad, uso biológico de los alimentos, que permitan garantizar la seguridad alimentaria de la población colombiana en un período de 7 años.

Mucho más reciente, fue la expedición del Programa de Agricultura Familiar para Colombia, el cual, mediante Resolución N°267 del 17 de junio de 2014 permitirá:

Contribuir a la reducción de la pobreza rural, mejorar la calidad de vida y los ingresos de los pequeños y medianos productores rurales y ampliar la clase media rural, a través del impulso de proyectos integrales de producción, transformación y comercialización (MADR, 2014).

Este programa pretende favorecer a las familias que deriven el 75% de sus ingresos en actividades agropecuarias, silvícolas, pesqueras y/o acuícolas en sus unidades productivas con mano de obra familiar. Se registrará por los principios de asociatividad, transversalidad, integralidad, orientación al mercado, coordinación y concurrencia y se le asignarán recursos provenientes

del presupuesto nacional, y los obtenidos de entidades públicas del orden nacional y territorial. Sin embargo, transcurrido un año desde su expedición, no ha sido posible establecer los avances en cuanto a la implementación del mismo.

A nivel de las regiones se ha tratado el tema de la seguridad alimentaria y nutricional a través de diversos instrumentos como son los Planes de Desarrollo y Políticas específicas. Como ejemplo podemos tomar el caso de Nariño, Departamento que en 2010 presentó el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño y más recientemente el Documento CONPES 3811 sobre la “Política y estrategias para el Desarrollo Agropecuario del Departamento de Nariño”, presentado en el año 2014. En el caso de Nariño, una región eminentemente agrícola, encontramos que existen grandes problemáticas asociadas a la pobreza rural, generada especialmente por el acceso a la tierra, ya que si bien el número de propietarios aumentó a 221.613 en 2009, frente a 194.058 en 2000, el tamaño promedio de los terrenos es inferior a 5 hectáreas (CONPES, 2014).

El diagnóstico presentado en el documento identifica además problemas como la concentración de la tierra, la baja competitividad, la dificultad en el acceso a financiación para el sector agropecuario, que las administraciones han tratado de atender, logrando algunas mejoras, pero que aún requieren mayores esfuerzos, especialmente si se tiene en cuenta que Nariño es uno de los departamentos con mayor número de hectáreas dedicadas a la producción de cultivos ilícitos, hecho que complica la ya difícil situación de violencia presente en la región (MADR y otros, 2012).

Esta política establece como su objetivo general:

Desarrollar el sector agropecuario y rural del Departamento de Nariño, a partir de sus potencialidades agroecológicas, con un enfoque territorial diferencial y de derechos para los pueblos indígenas Pastos y Quillasingas (CONPES, 2014).

En el tema de Agricultura familiar establece como Estrategia:

Desarrollar capacidades productivas y generar ingresos para los productores agropecuarios de Nariño, a partir del desarrollo de capital humano, la promoción de la seguridad alimentaria y la agricultura familiar, y la implementación de proyectos productivos sostenibles (CONPES, 2014).

Esto se lograría a través de la implementación de un programa de Agricultura Familiar que asegure la comercialización de productos en condiciones justas,

infraestructura productiva, modelos socio-empresariales incluyentes, proyectos productivos sostenibles, fortaleciendo la financiación; priorización de dieciséis sistemas productivos relacionados con la seguridad alimentaria y el consumo doméstico (panela, papa, acuicultura, café, lácteos, hortofrutícola, agro-ecoturismo, cuyes, quinua, fique, cacao, palma de aceite, coco, forestal, cereales y pesca) (CONPES, 2014).

Esta importante apuesta por el desarrollo rural del Departamento de Nariño, deberá contar con un fuerte respaldo del MADR de acuerdo a los compromisos consignados en ese instrumento, que de lograr una implementación exitosa permitirá el mejoramiento en las condiciones de vida de la población rural de la región, especialmente de los pueblos Pasto y Quillasingas.

Finalmente, debemos mencionar que en el año 2013, se celebró la suscripción del Memorando de Entendimiento entre Colombia y Brasil, mediante el cual se está implementando la estrategia piloto sobre seguridad alimentaria y generación de ingresos para pequeños productores rurales en Colombia, siendo escogidos los Departamentos de Nariño y Antioquia como las regiones donde se aplicará la misma, con el objetivo de incrementar la producción de bienes y servicios provenientes de la agricultura familiar. Sin embargo, no fue posible conocer los avances del mismo en las regiones materia de estudio, debido a la poca información obtenida sobre el tema.

### Capítulo III. Impacto del conflicto armado y el desplazamiento en la agricultura familiar

#### El Frente Nacional y el periodo de La Violencia

El periodo de La Violencia –comprendido entre los años 1948 y 1966– se inició con el asesinato del caudillo político y social, Dr. Jorge Eliecer Gaitán. Un aproximado de 193.017 víctimas fatales; 393.648 parcelas abandonadas y 2.003.600 desplazados (Giraldo, 2015), fueron los resultados de un período nefasto para la historia nacional. En los años cincuenta, factores como el descontento social y la inoperancia estatal conllevan a conatos de guerra civil y la conformación de pequeños reductos insurgentes, mientras que la situación del campo colombiano es analizada por el Banco Mundial, el cual informó que aproximadamente para 1948 2½ millones de hectáreas correspondían

a cultivos lícitos mientras que 43.000.000 millones de hectáreas se destinaban para la ganadería (Currie, 1950). Toro Agudelo (1985) nos expone:

1) de unos 800.000 propietarios rurales, más de la mitad solamente poseían parcelas con una superficie promedio inferior a 2 hectáreas y en conjunto no toman más de 3.5% de la superficie ocupada en ese momento; 2) menos del 60% de la población activa rural, cerca de 1.200.000 campesinos carecían de tierra; 3) al mismo tiempo, no más de 25.000 propietarios, el 3% de ellos, monopolizaban el 55% de las tierras utilizables “no trabajadas en su gran proporción o utilizadas solo extensivamente con ganadería o mediante cultivos con aplicación de sistemas medievales”.

Aunado a lo anterior la falta de representación de sectores sociales oprimidos, la tenencia de la tierra en pocas manos y la inoperancia gubernamental para solucionar dichos flagelos, se constituyeron como detonantes que abonaron el terreno para originar procesos campesinos de sublevación e insurgencia, alejando de sus labores a los agricultores colombianos con el fin de exigir al gobierno equidad y garantía de una vida digna; encontramos el acceso a la tierra como la justificación histórica de la violencia en la medida que su relación es innata con necesidades básicas como alimentación, trabajo y fuente de ingresos. La década de 1960 se erige como el punto de inflexión en el cual la violencia se posiciona como parte de la cotidianidad rural nacional a partir de la conformación de grupos subversivos insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ELN, y el EPL, nacientes en el seno campesino con la finalidad de protestar ante las urbes y el gobierno centralista del momento, por las precarias condiciones económicas del campo y la desarticulación política y gubernamental de las regiones (Giraldo, 2015).

El gobierno intenta controlar la anunciada situación mediante planes y políticas tales como la Alianza para el Progreso (con ayuda de Estados Unidos), directriz primordial de las medidas gubernamentales en materia de agricultura (a partir de la realización de una reforma agraria mediante la Ley 135 de 1961), y en materia de orden público (al establecer los lineamientos para el diseño de un plan de seguridad nacional para la lucha contrainsurgente) (Fajardo, 2014).

Sin embargo, son medidas pobres en su planteamiento y eficacia, que en un marco de polarización mundial en dos ejes (Capitalismo-Comunismo) conlleva a la sociedad colombiana hacia una idealización de la lucha guerrillera en pro de igualdad y a la aparición del

caudillismo como respuesta popular a la minimización de los sectores históricamente marginados (por ejemplo: estratos sociales bajos, campesinos, entre otros). Se justifica la violencia mediante el discurso político y social, mientras que la agricultura y el acceso a la tierra se utilizan como punta de lanza de la demagogia estatal. Con el impulso generado por las protestas de mayo francés y bajo la premisa de un gobierno corrupto y fraudulento, en 1974 nace el movimiento 19 de Abril (M19) bajo el argumento que el único camino hacia el poder era el levantamiento armado insurgente. A pesar de existir reuniones entre los líderes de los diferentes grupos de insurgencia y representantes del gobierno nacional con la finalidad de llegar a acuerdos que consigan el cese de hostilidades, dichos encuentros fracasaron todas las ocasiones en las cuales se realizaron y los problemas de la sociedad urbana y rural no encontraban solución alguna (Giraldo, 2015).

## Los años 80 Y 90: Paramilitarismo y Narcotráfico

Ante la concepción de que la insurgencia era un problema que rebasó las capacidades de manejo estatal, los grandes terratenientes promueven y financian la creación de grupos de autodefensa con la finalidad que cuidar sus intereses y mantener sus tierras ante la creciente influencia de las guerrillas en todas las regiones del país. Si bien su nacimiento se fundamenta en la tesis de la seguridad para la convivencia y el desarrollo, rápidamente la visión y misión de los grupos de autodefensa mutan a partir de su organización bajo una misma bandera denominada Autodefensas Unidas de Colombia, organización de carácter contrainsurgente y destinada a limitar y acabar con el poder de las guerrillas en el país. Su accionar difiere en fundamento, mas no en método al de los movimientos insurgentes colombianos; su estructura se fortalece por el apoyo de latifundios y empresarios privados y por un factor detonante que a la postre se constituye como el mayor flagelo de nuestro país: el narcotráfico. Como resultado, la población rural colombiana es directamente afectada por su accionar; involucramiento, reclutamiento, desapariciones forzadas y desplazamiento son conceptos que la sociedad empieza a conocer y asimilar como algo cotidiano y rutinario. La indolencia y apatía reinan mientras que el campesinado sufre la realidad de la guerra (Sánchez y Díaz, 2005).

Los primeros indicios de narcotráfico ligado directamente al conflicto armado se encuentran a finales de la década de 1970, periodo en el cual se realizaron las



primeras plantaciones de cultivos proscritos por la ley colombiana. Sin embargo, es en las dos siguientes décadas en las cuales los cultivos de amapola se toman el campo colombiano como respuesta a la rentabilidad que los mismos producían frente a otros productos agrícolas tradicionales. Para inicios de la década del 90, las hectáreas de cultivos proscritos (hoja de coca) plantadas en Colombia ascendían a 37.500 (MINJUSTICIA, 2001) cifra que demuestra una tendencia ascendente en el transcurrir de la década, como se indicará más adelante) y que es el resultado de la presencia de condiciones inequitativas en las cuales el campesino colombiano desarrollaba su labor: precios de exportación con muy bajo margen de ganancia, condiciones del proceso agrícola en clara desventaja frente a modelos productivos internacionales, acceso a la tierra limitado y ausencia de subsidios estatales que permitan desarrollar su labor en mejores condiciones. En palabras de Darío Fajardo en su escrito “El conflicto armado y el campo” (2004):

En estas condiciones, la única posibilidad de reducir pérdidas ha sido incorporar la producción de los cultivos para usos ilícitos y la comercialización de sus derivados. Varios analistas han señalado la convergencia ocurrida a partir de los años 80 de la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria con la ampliación de las inversiones de los capitales del narcotráfico como procedimiento para el lavado de activos. Estas inversiones ocasionalmente se tradujeron en la modernización de algunas actividades frutícolas y ganaderas en el occidente y norte del país, respectivamente. No obstante, la tendencia generada por el ingreso de estos recursos fue el reforzamiento de la concentración de la propiedad y del autoritarismo, como expresión de la imposición del latifundio como relación social.

Este continuo debilitamiento del agro colombiano afianzado mediante el latifundio como regla general de propiedad rural, la amenaza constante de los grupos paramilitares en su doble dimensión (protección de grandes terratenientes y usurpadores de tierras para su autofinanciamiento) y la no presencia del Estado en zonas de difícil acceso (que es en las cuales el narcotráfico desarrolla sus actividades) empobreció al campesino, lo desterró y creó un ambiente perfecto para la proliferación y asentamiento de los cultivos ilícitos en las zonas rurales de nuestro país; como resultado, los narcotraficantes obtienen el acceso a tierras a muy bajo costo (si es que no lo hacen de manera violenta que es regla general) y mano de obra muy barata en virtud de la necesidad del campesino de proveer alimento y vivienda a su familia. El efecto

colateral inmediato de este nuevo orden agropecuario fue la adopción de los cultivos ilícitos y el abandono de los cultivos tradicionales por parte de pequeños y medianos productores agrícolas nacionales, ante la imposibilidad de competir frente a las producciones provenientes de países con mejores condiciones para el desarrollo de productos agrícolas ajustados a ley (Fajardo, 2014). En palabras de Machado (1998):

La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria.

El mundo rural entró en crisis y, durante la década de 1990, más de un millón de hectáreas fueron improductivas y 442.000 campesinos dejaron de serlo, convirtiéndose en desempleados. Contraloría General de Colombia calcula que aproximadamente el 82% de la población rural tiene un ingreso diario inferior a dos dólares, encontrándose por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE (Fajardo, 2014).

Para el año de 1999 se encontró un total de 160.119 hectáreas sembradas con cultivos ilícitos (hoja de coca-amapola) (MINJUSTICIA, 2001), lo cual denota lo rentable y atractivo del negocio del narcotráfico en las zonas rurales; su productividad atrae al campesino necesitado de mejores oportunidades para poder subsistir bajo un gobierno totalmente centralista y alejado de la realidad que vive el campesino ubicado en zonas de difícil acceso. Como plan de contingencia para el periodo 1998-2002, Estados Unidos interviene en la gobernabilidad colombiana por medio de la Formulación del “Plan Colombia”, política de choque para la guerra contrainsurgente que focaliza sus recursos y directrices en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Colombianas (y de los grupos paramilitares tal como fue comprobado posteriormente), el cual si bien procuró una lucha de frente contra la insurgencia y el narcotráfico que para ese momento se había convertido en su fuente principal de financiación, desatendió los requerimientos sociales que las coyunturas derivadas del conflicto armado generaban a la población colombiana: la consecución de la vida digna para toda la población cada vez más se convertía en una utopía, la salud empezaba a privatizarse, la educación no respondía a parámetros contemporáneos de desarrollo

y el desempleo alcanzaba sus índices más altos en la historia de nuestro país. Tal como lo plantean Fabio Sánchez y Ana María Díaz en “Los efectos del conflicto armado en el desarrollo Social colombiano 1990-2002” (2005):

Las consecuencias del conflicto se pueden dividir en cinco grandes ramas: las directas, las consecuencias no monetarias, los efectos multiplicadores en la economía, los efectos multiplicadores sociales, y los costos económicos. Entre las consecuencias directas se cuentan el aumento de la violencia homicida, de los secuestros y de las pérdidas en la infraestructura que son el resultado directo de la actividad armada. Asimismo, las consecuencias no monetarias incluyen todas las relacionadas con los indicadores de salud, tales como mayor mortalidad y morbilidad. Por otra parte, la violencia genera una cantidad significativa de efectos sobre la economía, tales como la menor acumulación de capital humano, menor tasa de participación en el mercado laboral, menores ingresos entre otros. Adicionalmente, los efectos sobre los indicadores sociales son considerables, pues erosionan el capital social, acentúan las malas condiciones de vida y determinan menor participación en el proceso democrático.

#### Nuevo milenio: el desplazamiento forzado

El desplazamiento, antes que un suceso intempestivo e inesperado, es el resultado de un proceso de exacerbación de un ambiente de terror, de miedos acumulados, de una ya larga historia de control de la población por parte de los grupos armados (Castillejo, 2000).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha definido al desplazamiento forzado como personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada o violación de los derechos humanos (ONU, 1998). Como fenómeno conexo al conflicto armado, la violencia irrumpe en el plano material y personal de sus víctimas, limitando el ejercicio de su derecho a la propiedad y acceso a la tierra, su libre desarrollo social y los derechos fundamentales derivados de su condición de ser humano (Mendoza, 2012).

Si bien la construcción conceptual del fenómeno del desplazamiento se empieza a gestar a partir de la entrada del nuevo milenio y gracias a la deliberación de su tratamiento y mitigación por parte de Organizaciones de carácter supranacional, sus orígenes se remontan a la época de la violencia partidista política (en el

cual se reportaron aproximadamente 2.003.600 desplazados), situación que se acentúa a partir de la década del 80. Gracias a la tareas desarrolladas por organizaciones no gubernamentales presentes en Colombia para visibilizar este flagelo resultante de la violencia y el narcotráfico, el nuevo milenio comienza con el posicionamiento del desplazamiento forzado interno en la agenda política y gubernamental, con la finalidad de establecer un marco que permita dar tratamiento a las consecuencias sociales, económicas y humanitarias que el mismo acarrea a lo largo de todo el territorio nacional. Su deslindamiento y diferenciación de los delitos conexos que se originan en la violencia ha sido uno de los grandes triunfos sociojurídicos para el Estado colombiano (Naranjo, 2001; Giraldo, 2015; Hernández, 1999).

Este fenómeno se caracteriza por su extensión en el tiempo, recurrencia, continuidad y por la calidad de las víctimas sobre las cuales recae (entiéndase desde particulares, grupos familiares, comunitarios hasta colectividades locales); la consecuencia directa del desplazamiento forzado es el abandono definitivo de toda característica que singularizaba la vida personal y comunitaria de sus víctimas (Naranjo, 2001).

Para los primeros años del milenio en curso, la problemática del desplazamiento forzado interno como consecuencia del conflicto armado y el narcotráfico adquiere visibilidad. Registros del año 2001 establecieron que entre 1.079.080 y 2.914.854 personas sufrieron de manera directa sus consecuencias (dejando de lado los problemas sociales que acarrearán la sobrepoblación en las ciudades y el abandono del campo, de lo cual sufren las consecuencias los más de 45 millones de colombianos), evidenciando que no es un problema ajeno que sucede en otra realidad (Ibáñez y Querubín, 2004).

La heterogeneidad de la población colombiana en condición de desplazamiento es su principal característica; campesinos, afrocolombianos e indígenas componen en gran medida el seno de las víctimas de este fenómeno. Cabe resaltar que son grupos poblacionales con los cuales el resto de la sociedad colombiana se encuentra en deuda histórica al haber sido parte sustancial en los procesos coloniales, de independencia y desarrollo del estado moderno y contemporáneo. Actualmente, su exclusión de la agenda política y cultural del gobierno se constituye como una de las causas que han conllevado hacia la invisibilización de sus condiciones y hacia la minimización de sus reclamos. En palabras de Martha Bello, en su artículo “El

desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social”:

los desplazados son aquellos para quienes no ha existido la ciudadanía, aquellos no conocen la noción de Estado, por lo menos la de Estado Social de Derecho, los excluidos, ahora reconocidos para reclamárseles, “colaboración, militancia, apoyo, tributación” (2003).

Al vulnerar las condiciones en las cuales desarrollaban sus manifestaciones personales y sociales, el desplazamiento afecta directamente la esencia y singularidad de la víctima al enfrentarla ante una nueva sociedad de carácter excluyente, con diferentes costumbres y diversos códigos de conducta, que conllevan a una afectación grave del desplazado en su desenvolvimiento laboral, educativo, económico e indefectiblemente emocional (Ibáñez y Querubín, 2004).

Reubicación, retorno y acceso a la tierra como factores de cambio

Parafraseando a la FAO en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000; Los conflictos, la agricultura y la seguridad alimentaria*, es necesario que los estados garanticen la existencia de entornos pacíficos y estables como condición sustancial para la consecución de la seguridad alimentaria sostenible (FAO, 2000).

La influencia del conflicto armado y sus delitos conexos sobre la agricultura se traduce en la pérdida de los medios de producción que la víctima superviviente del mismo necesita para su subsistencia y recuperación. El agricultor victimizado, al encontrarse despojado de su estilo de vida y las herramientas que le permitirían solventar sus necesidades básicas, se encuentra a merced de la inseguridad alimentaria, el hambre y la muerte, cerrando de esta manera el círculo de violencia que conlleva el conflicto armado interno. El hambre se constituye en una vil arma de guerra (FAO, 2000).

Ahora, en un estado como Colombia –caracterizado por su economía emergente y donde las consecuencias directas e indirectas del conflicto armado y sus delitos conexos conllevan a crisis sociales continuadas en el tiempo– el acceso a la tierra y a medios de producción, aunado a un entorno pacífico, se constituyen en la meta fundamental de los procesos de reparación integral y restitución de derechos a las víctimas del conflicto. El acceso a la tierra, por su parte, se erige

como un principio sustancial para atender el reclamo de justicia y equidad de las víctimas del conflicto.

Para el año 2001 el gobierno colombiano expidió sendas regulaciones normativas que pugnan por la mejora de la situación de las víctimas de desplazamiento por conflicto armado, otorgándoles subsidios de vivienda y soluciones habitacionales (Decreto 951/2001), así como oportuna atención a la población desplazada por la violencia en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar (Decreto 2007/2001); este último se caracterizó por ser la primera regulación normativa de carácter paliativo-reparativa del nuevo siglo que atendió al fenómeno del desplazamiento de manera directa, estableciendo programas de reubicación y retorno así como elementos de estabilización socioeconómica para las víctimas de este flagelo, que incluyen asentamiento en predios de paso, acumulación de tiempo para adquisición de baldíos y reconocimiento del valor del predio abandonado como parte de pago para la adquisición del predio en el cual se reubicará la víctima.

A pesar de ser una respuesta coherente ante el entorno conflictivo colombiano, su efectividad fue baja, en gran medida debido a la ausencia de garantía de no repetición y, por ende, a la revictimización a la que se sometió a las personas desplazadas de sus tierras; el miedo a la violencia no se erradica fácilmente de las víctimas dejando al descubierto una de las grandes falencias de este tipo de iniciativas gubernamentales: el desconocimiento de la víctima como ser integral (Ibáñez y Querubín, 2004). Entre 2002 y 2010 el promedio anual de personas desplazadas fue de 260.000, mientras que en los primeros ocho meses del 2011, 103.000 personas fueron reportadas como nuevos desplazados requiriéndose atención inmediata respecto a este flagelo por parte del gobierno.

Los referentes normativos ya citados, la Ley 387 de 1997 y los autos de cumplimiento de la sentencia T-025 del 2004 que declaró el estado de cosas inconstitucional con el fin de favorecer y dar atención prioritaria e inmediata a las necesidades de la población en situación de desplazamiento por causa de la violencia, culminaron con la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, fundamentándose en principios como el de dignidad de las personas, buena fe, igualdad de todas las víctimas y enfoque diferencial, mediante la cual se establecen medidas necesarias para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno. Con lo anterior se creó en el país un marco legal pionero en su clase

con el fin de recomponer los constructos, discursos y estructuras sociales desdibujados por más de 50 años de guerra. La presente Ley, en materia de garantía integral de los derechos, contempla procesos judiciales expeditos para la restitución de tierras a toda víctima que acredite tal condición, aunado a la obtención de la verdad, justicia, reparación y no re-victimización a través del establecimiento de medidas de protección especiales.

Sin embargo, la Ley presenta muchas fallas de carácter operacional que dejan en entredicho su efectividad; cifras de Acción Social (Entidad Gubernamental Colombiana) estiman que aproximadamente 6.8 millones de hectáreas fueron despojadas en virtud del conflicto armado, mientras que el estimativo de tierras por restituir propuesto por el gobierno central es de 2 millones, dicotomía que conlleva una restricción de los derechos de las víctimas. De igual manera la naturaleza de la presente Ley es de carácter mixto al poseer numerosos elementos característicos de una etapa de post-conflicto, aun cuando el conflicto continúa y muda en su naturaleza al incluir nuevos actores en su desarrollo (las ahora mal llamadas bandas criminales), dejando para el año 2012 un número aproximado de 200.000 nuevas víctimas. Sumado a lo anterior a todo aquel que haya sido desalojado de su tierra, la que ahora se encuentre bajo desarrollo agroindustrial, deberá someterse a las nuevas condiciones en las cuales se le entrega su anterior predio, condicionamiento que no le permitirá retomar su estilo de vida tradicional de agricultura y deberá acomodarse a los nuevos requerimientos de la agro-industria.

Existen ejemplos de esta problemática actualmente en la zona de la costa pacífica colombiana, donde campesinos y productores de pequeña escala se encuentran en situación de extrema pobreza a causa de la prenombrada situación. De igual manera, la reclamación de tierras por parte de la víctima encuentra un gran traspié cuando la misma no posee un título que acredite su dominio y propiedad sobre el predio que reclama, situación particular y recurrente en los procesos de restitución adelantados contra tenedores no legítimos de la misma (testaferros, empresas privadas involucradas en megaproyectos para explotación de recursos naturales, etc.) (ABColumbia, 2012).

## Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)

Es el primer punto clave sobre el cual se logró acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC para el des-

calamiento progresivo y fin del conflicto armado. En ese sentido, la RRI se entiende como:

el inicio de transformaciones estructurales de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Su finalidad es revalorizar el papel que la economía campesina, familiar y comunitaria juega en el desarrollo integral del sector agropecuario nacional; dignificar y formalizar el trabajo rural y la producción de alimentos bajo parámetros de sustentabilidad ambiental, ya que son los pilares de transformación que permitirán una transición segura hacia nuevos procesos agropecuarios adecuados a las características del campesino, a la agricultura familiar y a los requerimientos exigidos por los nuevos mercados nacionales y mundiales (MINJUSTICIA, 2014).

De igual manera se crea un Fondo de Tierras de Distribución Gratuita bajo la premisa de pugnar por un acceso democrático a la tierra en beneficio de todo campesino que no la tenga, y de comunidades rurales históricamente más golpeadas por el conflicto armado interno; su espíritu “es regularizar los derechos de propiedad y en consecuencia, desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra” (MINJUSTICIA, 2014).

Se propende por la creación de zonas de reserva campesina, como una figura jurídica para promover la economía campesina, a través de la delimitación de la frontera agrícola y la protección de áreas de interés ambiental; con el fin de cuidar las zonas ambientales de interés colectivo y al mismo tiempo garantizar al campesino la subsistencia de su estilo de vida se establece la incorporación en la política pública pertinente de presupuestos generales destinados a crear líneas de crédito y beneficio para los trabajadores rurales, mejoramiento en materia de vivienda, agua y saneamiento básico, establecimiento de parámetros para el uso del suelo e incorporar planes educativos a primera infancia con enfoque diferencial.

Finalmente, el acuerdo establece la necesidad de incrementar la capacidad productiva del campo colombiano:

La RRI, en materia de alimentación y nutrición, pretende asegurar para todos los ciudadanos, disponibilidad y acceso suficiente en oportunidad, cantidad, calidad y precio a los alimentos necesarios para una buena nutrición (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

De igual forma, se acordó incorporar a los planes gubernamentales nacionales un sistema de alimentación y nutrición para la población rural, partiendo de su desarrollo progresivo a nivel municipal y departamental con enfoque diferencial. Lo anterior se coordinará y adelantará por parte de un nuevo organismo denominado Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, el cual se compondrá por parte de delegados del gobierno, comunidades y la sociedad general. Su misión será mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de la población colombiana atendiendo a la necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de erradicar el hambre a través de campañas para la adopción de buenos hábitos alimenticios, fomentando la producción y consumo de alimentos connacionales de alto contenido nutricional.

#### Capítulo IV. La equidad de género y la agricultura familiar para el postacuerdo

Como en la mayoría de países del mundo, la población rural en Colombia ha disminuido de manera dramática en los últimos cincuenta años, a tal punto, que de un 60% de población rural en 1950 se pasó a un 29% en el año 2000. Esa tendencia se ha mantenido durante el presente siglo, debido al fracaso de los intentos de reforma agraria, a las precarias condiciones de vida del campo en educación, salud, comercio, infraestructura, trabajo; a la violencia estrechamente relacionada con el conflicto armado que ha azotado al país desde hace más de 70 años, y al abandono del sector campesino por parte del gobierno central, como se ha explicado anteriormente.

Sin embargo, debe registrarse que en el campo colombiano se observa un incremento de la participación femenina en los procesos productivos, situación asociada con el incremento de los niveles de escolaridad, con el empoderamiento de los derechos por parte de las mujeres y como consecuencia del conflicto armado que modificó la composición de las familias campesinas convirtiendo a las mujeres de manera abrupta en jefes de hogar. Estas mujeres solas (81,6% de los casos) y con hijos menores de edad (44,6%), configuran grupos familiares muy vulnerables (Archivo Nacional de Datos, 2008), puesto que ellas deben asumir tanto las labores productivas como las reproductivas, frente a colectivos familiares complejos, que incluyen abuelas, tías, nietos y nietas e inclusive personas ajenas a la familia que se encuentran en estado de abandono (Meertens, 2014). De esta manera, las mujeres se con-

virtieron en la fuerza social y productiva más importante para enfrentar el hambre en los campos colombianos y jalonar procesos de crecimiento colectivo.

De otra parte, según informe de la Defensoría del Pueblo (2014) en Colombia, en el lapso comprendido entre el año 2000 y el 2014, se registró un incremento de la gran propiedad (más del 70% del área productiva pertenece al 6,9% de los propietarios), cifra que puede ser superior si se tiene en cuenta las tierras adquiridas por vías ilegales, mediante testaferros, en los últimos años a causa de la explotación minera, de hidrocarburos, y agroforestales, y caña para la producción de etanol en el Cesar, Valle del Cauca, Nariño y Norte de Santander, en virtud de inversiones nacionales (185.000 hectáreas) y extranjeras (300.000 hectáreas).

En el año 2014, como respuesta, el MADR se propuso incorporar 424.000 hectáreas en cultivos de café, palma, cacao, frutales y maíz, generando 230.000 empleos rurales y 232.000 hectáreas en agroforestales, creando 46.000 empleos rurales con la finalidad de reducir la pobreza en el sector rural.

No obstante estas metas, la realidad económica de la población campesina es injusta e inhumana, puesto que su población general está ubicada por debajo de la línea de pobreza e inclusive en condiciones de indigencia. A continuación algunas cifras que evidencian lo afirmado:

mientras que en las cabeceras municipales el porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) era de 19,6%, en la zona rural ascendía a 53,51%. (...) Mientras que en las ciudades solo el 0,2% de los hogares no disponía de ningún servicio básico, en el mundo rural este porcentaje ascendía a 7,7% en 2008. (...) La cobertura en salud aumentó en forma significativa en el área rural entre 2003 y 2008, al pasar de 51,2 a 84,6%; sin embargo, el 83,1% se encuentra afiliado al régimen subsidiado, lo cual evidencia la precaria inserción laboral de los campesinos colombianos (ONU mujeres, 2014).

En el aspecto educativo, se halló una deserción más alta en el sector rural que en el urbano, razón por la cual:

el nivel educativo promedio de la población rural entre los 15 y 24 años es de 8,1 años, mientras que en la población urbana es de 10,2 años (DANE, 2015).

Como consecuencia directa de la anterior situación el PNUD identificó para el año 2011 al menos tres clases de exclusiones:

- 1) La política, en cuanto el campesino no ejerce en la realidad una ciudadanía plena, aunque formalmente se le reconocen sus derechos, en la práctica carecen de voz. Solo en los últimos años y recurriendo a vías de hecho, lograron que sus peticiones arrinconadas durante décadas, fueran priorizadas por el actual gobierno.
- 2) La social, expresada en el menosprecio a la forma de vida del agro, a su exclusión de los bienes básicos, a su desconocimiento en los planes de desarrollo infraestructural, desconociendo su importancia tanto en el proceso de desarrollo económico como en la construcción de nación, tal como lo prevé la Constitución de 1991. Los derechos humanos del campo colombiano son de papel.
- 3) La cultural, que se manifiesta cuando se considera que hay una cultura superior que es la urbana, frente a la cual, las tradiciones y expresiones campesinas aparecen como atrasadas y subvaloradas, ignorando que las mismas son parte del patrimonio cultural del país.

Esta situación no es ajena en Nariño. En este sector del país lo rural es de mayor importancia, puesto que hasta hace pocos años la población rural era superior a la urbana. Los porcentajes se afectaron no como respuesta a la necesidad de buscar nuevas oportunidades educativas –que hubiese sido lo deseable–, sino como efecto directo de fenómenos como el conflicto armado, los cultivos ilícitos, la delincuencia organizada, que convirtieron a Nariño y a las zonas rurales más apartadas en el centro de las actividades ilícitas, justamente aprovechando la ausencia del Estado colombiano.

A este absurdo estado de cosas, debe sumarse la discriminación de género existente contra las mujeres campesinas e indígenas frente a sus posibilidades de acceder a la titularidad de la tierra, a los créditos bancarios, a los insumos y servicios. Por ello, es necesario comprender que la supuesta menor productividad femenina en el campo, no es producto de la deficiencia laboral femenina, sino de la escasa tierra que poseen y a los pocos insumos utilizados (FAO, 2010), lo que evidencia la discriminación histórica basada en el género, puesto que, aunque existían compromisos internacionales, no se habían implementado políticas ni programas concretos tendientes a superar esta situación. Como se verá más adelante, el actual gobierno del Presidente Santos puso en marcha el programa de Mujer Rural, cuyo objetivo es alcanzar la equidad en el campo.

En este mismo documento, la FAO se ocupó de establecer una conceptualización precisa sobre los términos sexo y género, y las consecuencias de inequidad social asociadas a dicha diferenciación. Se lee en dicho texto:

Los conceptos de “sexo” y “género” pueden ser confusos, sobre todo porque incluso los expertos a veces los utilizan de forma incoherente. El sexo hace referencia a categorías biológicas innatas (macho o hembra). El género se refiere a los papeles e identidades sociales asociados con el significado de “hombre” o “mujer”. Los papeles por razón de género están delimitados por factores ideológicos, religiosos, étnicos, económicos y culturales, y son un elemento esencial determinante de la distribución de responsabilidades y recursos entre hombres y mujeres (Moser, 1989). Sin embargo, al estar socialmente determinada, esta distribución se puede modificar a través de medidas sociales delimitadas, incluidas las políticas públicas. El sexo es biología. El género es sociología. El sexo es algo fijo. Los papeles por razón de género cambian (FAO, 2010).

La anterior precisión era necesaria, puesto que las políticas públicas de los gobiernos deben asumir compromisos concretos para superar las brechas existentes en derechos entre hombres y mujeres rurales. El éxito en las políticas públicas para impulsar el agro colombiano y nariñense, radica en la certeza de que las mismas den respuesta a los problemas sensibles para el respectivo colectivo social.

En esa lógica, no basta con denunciar la discriminación, sino que es necesario investigar y establecer las formas concretas que asume el trato diferencial basado en prejuicios relacionados con el sexo generando injusticia e inequidad para las mujeres campesinas. La identificación puntual de dichas conductas se convierte en un requisito básico para construir con la participación de las y los involucrados las alternativas adecuadas que conduzcan a alcanzar las metas trazadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, s.f.a)

Dado que en los países periféricos o aquellos que presentan formas precarias de crecimiento económico, un alto porcentaje de las mujeres se hallan vinculadas a la agricultura, ellas constituyen el eje impulsor de la producción alimentaria puesto que la mujer hace presencia en todas las etapas del proceso:

desde la siembra, escarda, fertilización y recolección de los alimentos básicos, como el arroz, trigo y maíz, que representan más del 90% de la dieta de la población rural pobre (FAO, s.f.a).

Asimismo, debe valorarse el trabajo de las mujeres en el cultivo de legumbres y hortalizas en sus propios huertos familiares. El huerto casero es una institución propia de las familias campesinas, de donde extraen elementos básicos para cubrir sus necesidades básicas nutricionales y sociales (FAO, 2010). Es claro entonces que las mujeres del campo recurren a una amplia gama de actividades para garantizar la subsistencia de su grupo familiar. Además del cultivo de los productos agrícolas de la región, con toda frecuencia se dedican también al cuidado y la reproducción de animales (cerdos, gallinas, cuyes, conejos), y desde luego la elaboración y preparación de alimentos, tanto para el consumo familiar como para la venta (derivados lácteos, huevos, carnes, entre otros). A pesar de que:

Aproximadamente el 20% de los hogares rurales tienen como cabeza de familia a una mujer, que asume la total responsabilidad de la producción agrícola. Sin embargo, en las políticas de desarrollo sigue considerándose al hombre como productor y a la mujer como responsable solamente de las tareas del hogar. Las estadísticas oficiales sobre la población económicamente activa no tienen en cuenta el trabajo no remunerado que dedica la mujer rural a las parcelas familiares (FAO, s.f.b)

Es decir, son mujeres con jornadas que doblan la duración de las jornadas legales (16 horas día), sin que social ni políticamente se reconozca su esfuerzo y su contribución al producto interno bruto, ya que estas actividades no se califican como “empleo económicamente activo”, a pesar de que sin ellas, no sería posible el bienestar del hogar rural (FAO, 2010).

Sin embargo, la respuesta del mercado frente al trabajo rural de las mujeres, es totalmente inadecuada, puesto que esta se caracteriza por los paupérrimos salarios (siempre por debajo del mínimo legal), la cancelación en especie (en porcentajes superiores a los legales) y, en algunos casos, la ausencia de remuneración (con vulneración de los mandatos constitucionales). Algunos datos ilustrativos:

De aquellas que trabajan, el 80,6% recibe pago en dinero por su trabajo, 8,1% en dinero y especies, y al 11,3% no le pagan o solo recibe algo en especie, estas últimas son consideradas ayudantes de familia (Profamilia, 2010).

Adicionalmente debe tenerse en cuenta los resultados de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (Archivo Nacional de datos, 2012-2013), según la cual, las mujeres rurales dedicaron 8 horas diarias a trabajo no registrado en el Sistema de Cuentas Nacionales, frente a 3 horas de los hombres.

No obstante las discriminaciones históricas de carácter político, social, cultural y de género, las mujeres rurales, por fuerza de las circunstancias y gracias a su tenacidad a toda prueba, han asumido un liderazgo creciente no solo en la vida familiar y social del agro, sino también en las dimensiones económicas y políticas, especialmente en la reivindicación del acceso y control de la tierra. Las organizaciones de mujeres rurales empiezan a visibilizarse en el mapa político nacional y aunque sus logros son incipientes, están llamadas a incidir y cambiar las políticas y estrategias gubernamentales frente al sector rural nacional y regional.

### Mujer y tenencia de la tierra en Colombia

De todas las dificultades que deben sufrir las mujeres para desarrollar su rol productivo y reproductivo, quizá la más sensible sea la relacionada con la titulación de la tierra que trabajan, la cual históricamente ha permanecido en cabeza de los hombres, padres, hijos, esposos, algunos integrando el hogar y otros totalmente ausentes del mismo. El derecho y su regulación patriarcal coadyuvó desde la legalidad para mantener estos comportamientos discriminatorios y ajenos a la realidad del mundo laboral.

En Colombia por ejemplo, desde el Código Civil y la determinación de la mujer como incapaz relativa, la imposibilitó de realizar contratos en igualdad de condiciones con los hombres, supeditando sus logros y decisiones a la aquiescencia de su representante legal (padre, hermano mayor, esposo e hijo). El matrimonio se constituyó en la principal institución de subyugación femenina, el apellido, la residencia, la dirección del hogar, el número de hijos, la titularidad de los bienes, le competía únicamente al padre de familia. En el mundo del trabajo, las restricciones abarcaban tanto las actividades, como las jornadas e inclusive el salario. Esta situación perduró hasta bien avanzado el siglo XX, puesto que la primera gran conquista fue el ingreso a la educación superior en 1936, el derecho al voto en 1957, el divorcio en 1972. La igualdad integral en el plano normativo data apenas de 1991, año en que se expidió la Constitución Nacional de 1991, al consagrar además de la igualdad general y la prohibición de discriminación del artículo 13, la igualdad específica entre hombres y mujeres, al determinar en el artículo 43 que:

La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el emba-

razo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia (Congreso de la República, 1991).

Como puede fácilmente establecerse, el constituyente se comprometió con la igualdad entre hombres y mujeres en derechos y oportunidades prohibiendo toda clase de discriminación contra la mujer, de manera especial durante el embarazo, por tratarse de una condición exclusivamente femenina de la que se derivan frecuentes actos de persecución. Consagró por lo mismo, un tratamiento durante esta etapa y fijó en cabeza del Estado la responsabilidad de otorgarle prestaciones económicas que garantizan su subsistencia y la de quien está por nacer.

De esta manera comenzó una transformación profunda en la vida nacional en busca de alcanzar la equidad de género, hasta llegar a la ley de cuotas en la rama ejecutiva, mediante la expedición de la Ley 581 de 2000, según la cual un 30% de los cargos de dirección del Estado, en todos los niveles, debe estar en cabeza de las mujeres. La declaratoria de Exequibilidad por la Corte Constitucional estuvo acompañada de reflexiones como las siguientes:

No hay duda alguna de que la mujer ha padecido históricamente una situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familia, a la educación y al trabajo.

De donde la finalidad de la ley es lograr

que la mujer supere la baja participación en los niveles de decisión del Estado y en erradicar las prácticas discriminatorias en los procesos de selección. Es, entonces, una medida que apunta a satisfacer principios constitucionales importantes, como lo son la igualdad “real y efectiva” y la consecución de un orden social justo (Sentencia C-371, 2000).

La actividad laboral también ha sido permeada por innumerables principios que tienden a procurar la equidad, tales como, la igualdad de oportunidades y trato, la protección especial a la maternidad, la primacía de la realidad, las condiciones dignas y justas, para mencionar solo algunos de ellos.

En esta evolución normativa a favor de la mujer rural se encuentra la Ley 1413 de 2010, en virtud de la cual se incluyó la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con la finalidad de establecer la participación femenina en el desarrollo económico y social del país, del cual deben derivarse políticas pú-

blicas que reconozcan y valoren las actividades cotidianas de las mujeres rurales. Asimismo, la Ley 1429 de 2010, creó un sistema de registro rural para que establezca una base de datos sobre empresas, actos y contratos referidos a actividades agropecuarias y agroindustriales.

A partir del año 2012 y hasta el 2015 se han proferido numerosas leyes relacionadas con las víctimas del conflicto armado, restitución de tierras, protección a las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado (casi siempre mujeres de las zonas rurales). La Ley de víctimas y restitución de tierras ya mencionada (1448 de 2011), consagró los siguientes derechos:

Derecho a la verdad, justicia y reparación. Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario. Derecho a ser beneficiario a las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condición de dignidad. Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria. Derecho a la atención y reparación integral. Derecho a que la política pública tenga enfoque diferencial. Derecho de retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional. Derecho a la restitución de tierras si hubiere sido despojado de ella. Derecho a conocer el estado de los procesos judiciales. Derecho de las mujeres a vivir libres de la violencia (Congreso de la República, 2011).

Del anterior listado se destaca el “derecho a la restitución de tierras” cuando hubiese sido despojado de ellas, la cual beneficia de manera directa a la población campesina y en concreto a las mujeres que durante largos años cultivaron las tierras, las que en medio del conflicto fueron despojadas violentamente y forzadas al desplazamiento.

Esta medida se enmarca en las recomendaciones proferidas por la FAO (2010) en “La Mujer en la Agricultura”, tendientes a eliminar de los ordenamientos jurídicos todas las discriminaciones relacionadas con la tierra y los recursos naturales, priorizando la legitimidad de las tenencias sobre la legalidad de las mismas, puesto que, como ya se indicó, las mujeres han labrado la tierra sin acceder a su titulación; de donde el amparo a la posesión es una necesidad urgente.

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana por Auto 237 de 2008 reiteró que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, pero añade que las mujeres campesinas en muchos sentidos han sido los soportes del tejido social en la



comunidad, así como las transmisoras de las culturas productivas, de la sabiduría tradicional, la conservación de semillas, la producción de alimentos y demás prácticas relacionadas con las economías campesinas. Por esta razón, se hace necesario formular acciones positivas para las mujeres en las áreas de prevención y protección, acceso a la justicia, acceso a la tierra en la fase de restablecimiento y acciones de reparación.

Otras recomendaciones de la Corte Constitucional son las referidas a lograr la sensibilidad de los funcionarios de los ministerios de agricultura y demás instituciones relacionadas con la tierra en torno a la aplicación de las leyes de igualdad de género; la capacitación de las mujeres en los derechos sobre la tierra y la equidad de género, sobretodo la necesidad de compartir la titularidad de las tierras, en lugar de considerar esa decisión como un asunto privado de los esposos; dar voz a las mujeres mediante la representación y participación en la construcción y ejecución de los programas relacionados con la tierra y finalmente generar datos desglosados por sexo que faciliten la toma de decisiones y seguimiento de los programas de titulación de propiedad sobre la tierra (FAO, 2010).

A tres años de funcionamiento de la Ley de víctimas, una reciente publicación del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) señala que hay evidencia de avances en el registro, ya que se tiene claridad en el número de víctimas y la caracterización de los delitos; por el contrario, en lo relacionado con los servicios de salud, ayudas psicológicas, de vivienda, participación, las mujeres manifiestan inconformidad y frustración, razones por las cuales el estudio concluye que no se ha cumplido con la reparación integral ni con el enfoque diferencial que ordena la Ley, debido a que ni las instituciones, ni sus funcionarios, ni tampoco las mujeres víctimas, poseen formación en género que les facilite la reclamación de sus derechos (Portilla y Correa, 2015).

Por su parte, el MADR formuló e impulsó el Programa Mujer Rural, tendiente a mejorar sus condiciones de vida, las de su núcleo familiar y las de sus comunidades con el fin último de reducir la pobreza del campo.

Dicho programa está compuesto por cuatro objetivos específicos, cada uno de los cuales cuenta con un proyecto relevante, así:

- Transversalización del tema de género en las políticas públicas del sector agropecuario. Proyecto: Política, normatividad y género (Reglamentación de la

Ley 731 de 2001, género y desarrollo rural, género y tierras, etc).

- Impulso a las iniciativas empresariales de la mujer rural a través de asistencia técnica, capital semilla, capacitación, acceso a servicios financieros y rutas de comercialización. Proyecto: Emprendimientos e iniciativas productivas.
- Mejoramiento del acceso de la mujer rural a la oferta institucional a través de una atención preferencial y de calidad. Proyecto: Oferta institucional para la mujer rural.
- Promoción del empoderamiento de la mujer rural a través del apoyo y fortalecimiento de las redes y asociaciones de mujeres rurales. Proyecto: Apoyo a la asociatividad y a las redes de mujeres campesinas (MADR, 2013).

En el documento “Programa Mujer Rural, obstáculos, avances y desafíos” se realizó una evaluación que señaló como debilidades del programa la falta de instrumentos para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra y al crédito; la presencia de tres operadores del programa en tres años con enfoques distintos, lo que afecta su continuidad; la carencia de un enfoque regional; la escasa participación de la mujer rural en el diseño de las propuestas y un presupuesto que no responde a la importancia demográfica de la mujer rural en Colombia:

Si se compara el total de mujeres beneficiadas por el programa, con la población de mujeres pobres en el sector rural, éste representa el 0,18% y con respecto al número de mujeres ocupadas en la rama agropecuaria, equivale al 0,9% (Vargas y Villareal, 2014).

En el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2014 “Nariño mejor” se incluyó el programa “Desarrollo Productivo” y el subprograma “Seguridad alimentaria, productividad y competitividad” dentro del cual, a través de la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente, se realizó, en el año 2013, la primera convocatoria “Mujer Rural”, tendiente a generar ingreso y empleo a partir de las soluciones que frente a las debilidades y potencialidades regionales plantearan las organizaciones de base, con miras a mejorar las condiciones de vida y de pobreza en el campo. El criterio fue priorizar aquellas asociaciones conformadas al menos por un 80% de mujeres. Se eligieron 10 proyectos, 3 de carácter productivo, dos ecológicos, 3 de índole social y dos sobre conflicto y desplazamiento por un total de \$476.750.000. Al año siguiente –2014– se realizó una nueva convocatoria para premiar a las organizaciones más destacadas por su gestión. En esta oportunidad

se presentaron 13 proyectos, 7 de los cuales fueron elaborados por organizaciones de mujeres, encontrándose en plena etapa de desarrollo.

Las diversas asociaciones de mujeres campesinas y rurales en Colombia, han trabajado de manera unificada a partir del año 1995 con la finalidad de incidir en las políticas públicas de los gobiernos de turno. En estos primeros años del siglo XXI se han desarrollado importantes encuentros y espacios de participación social, cultural y económica, en los que además de empoderar a las mujeres rurales en sus derechos, se han alcanzado compromisos por parte del Estado. Un ejemplo de ello es la Mesa de incidencia política de las mujeres rurales colombianas, que logró la creación de una política de Estado como lo es la Ley 731 de 2002, que tiene como objeto:

Mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural (Congreso de la República de Colombia, 2002).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” se aprobaron los artículos 107, 129 y 232 como resultado del trabajo del movimiento de mujeres rurales. En dichos artículos se ordena la creación de la Dirección de la Mujer Rural que se encargará de crear una política pública integral de la mujer rural, labor que se adelanta con la participación activa de la Mesa de incidencia política de las mujeres rurales. Hasta octubre de 2015 aún no se ha puesto en marcha esta dirección.

Así mismo, se logró que –a partir del primer semestre de 2016– el gobierno evalúe de manera participativa la política pública de equidad de la mujer y especialmente lo relacionado con la protección de las mujeres víctimas del conflicto armado y, dependiendo de sus resultados, se harán los reajustes pertinentes incluyendo la garantía de los derechos de las mujeres rurales, indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y negras:

En esta misma perspectiva se registra como muy positivo el Encuentro que durante los días 16 y 17 de septiembre de 2015 organizó, en Pasto-Nariño, la Oficina del alto comisionado para la paz (Presidencia de la República), OIM, USAID y la Unidad para las Víctimas (Departamento para la Prosperidad Social) denominado “Feria por la dignidad campesina, en el que se hicieron presentes las comunidades víctimas del conflicto armado que decidieron resistir, permanecer en sus territorios y defenderlos (La Cruz, San José de Al-

bán, Corregimiento de Esmeraldas del Municipio del Rosario y el Palmar del Municipio de Leyva). Hoy estas comunidades reconocidas como sujetos de reparación reclaman la restitución de sus tierras, participando de manera activa en la construcción de la paz, a través de las organizaciones campesinas y de mujeres rurales.

El primer punto de los compromisos de la Habana –referido a la realización de una reforma rural integral–, converge con las tendencias universales sobre la consolidación y fortalecimiento de la agricultura familiar, como la mejor estrategia para la lucha efectiva contra el hambre y la desnutrición familiar. La titulación de la tierra, los subsidios económicos, el apoyo técnico y de manera especial, el entorno pacífico, son la mejor garantía para la recuperación del agro y la superación de la pobreza.

No hay duda que se ha iniciado un largo y complejo camino iluminado con la convicción de que la paz es necesaria y posible. Nariño aspira a recuperar el rótulo que lo distinguió durante décadas: ser un territorio de paz.

## Conclusiones y recomendaciones:

- En Colombia y en departamentos con vocación agrícola y presencia importante de población indígena como Nariño, la agricultura familiar se constituye en la base de la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre.
- La agricultura familiar es el fundamento del desarrollo rural sostenible y la recuperación del medio ambiente, puesto que su cosmovisión de la tierra como *Pachamama* impulsa a una armonización entre las comunidades y su entorno.
- Las explotaciones familiares enfrentan en Nariño problemas relacionados con el contexto, tales como: vías de acceso, mercados, conflicto, narcotráfico, carencia de recursos, altos costos de los insumos, reclamando con urgencia acciones políticas concretas que saquen al agro de su pobreza y estancamiento.
- La historia de las reformas agrarias en Colombia, es la historia de los fracasos en la búsqueda de la equidad en el sector rural, atribuible en gran medida a la falta de voluntad política que no ha abandonado al campo colombiano.
- La violencia generada por el narcotráfico, el conflicto armado y la pobreza, necesita –además de la firma de la paz–, el cumplimiento de todos los

- compromisos adquiridos en servicios públicos, subsidios, tecnología y apoyo a la agricultura familiar.
- En Colombia se han planteado importantes políticas públicas que fortalecen la seguridad y soberanía alimentaria del país. Frente a la agricultura familiar, el programa sobre la temática constituye un importante avance, sin embargo se requiere mayor interés por parte del Estado en avanzar en su implementación efectiva para cumplir con las recomendaciones contenidas en las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación y los compromisos de carácter internacional adquiridos en este punto.
  - La importancia de la mujer en la agricultura familiar es indudable, ya que son ellas las que, en forma creciente, asumen la responsabilidad de su consolidación y desarrollo, tanto solas como jefas de hogar o con la colaboración de sus cónyuges o compañeros.
  - La agricultura familiar requiere con urgencia apoyos técnicos e investigativos que contribuyan a mejorar, innovar y modernizar los procesos productivos.
  - Los procesos de restitución de tierras en Nariño se encuentran en pleno proceso de implementación y sobre su impacto en la titulación de tierras en cabeza de las mujeres hay muchas expectativas.
  - Es urgente incluir a las mujeres rurales víctimas de violencia sexual como sujetos prioritarios en los procesos de reparación. Las organizaciones de mujeres han protagonizado un rol trascendental en la reclamación y respeto de los derechos del agro nariñense, en el impulso de la agricultura familiar y en la reconstrucción del tejido social que requiere con urgencia el proceso de paz próximo a alcanzarse, de donde resulta evidente la urgencia de apoyar su existencia y afirmación.
  - Las características del Estado colombiano se determinan en virtud de la presencia en su sociedad de violencia y conflicto armado, fenómenos que existen hace más de medio siglo y que encuentran su génesis en las guerras bipartidistas como fundamento de la posterior violencia subversiva. Este contexto se desarrolla en gran parte en las zonas rurales de nuestro país, afectando directamente a los campesinos y las comunidades étnicas (indígenas y afro), componentes principales del sector agropecuario estatal.
  - Las consecuencias del conflicto armado como factor determinante de los procesos productivos agrarios de menor escala, destinados al comercio menor y al autoabastecimiento y satisfacción de necesidades básicas, requieren de un enfoque gubernamental y

político que se adecúe a los requerimientos de las víctimas de este flagelo; si bien las medidas adoptadas de carácter paliativo constituyen un avance en la atención de la crisis social para el campesinado y comunidades afectadas, se requieren soluciones de carácter sustancial e integral para garantizar el resurgimiento del agro y la garantía de la seguridad alimentaria de los miembros de la sociedad colombiana.

## Bibliografía

- ABC Colombia. (2012). El Panorama Actual de Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras Ley 1448 Informe Pastoral Social 2012 Recuperado de: [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2879\\_Colombia\\_Informe\\_ABC\\_Pastoral\\_Social\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2879_Colombia_Informe_ABC_Pastoral_Social_2012.pdf?view=1)
- Albán, Á. (2011). Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13 (24), 327-356.
- Alto Comisionado para la Paz (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Arboleda, P. B. (2008). La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 38 (108), 97-121.
- Archivo Nacional de Datos, Colombia (2008). *Encuesta de calidad de vida ECV 2008*. Recuperado de: [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/200/export](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/200/export)
- (2012-2013) *Encuesta nacional de uso del tiempo*. Recuperado de: [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/214](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/214)
- Bello, M. (2003). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *Revista Andinos n° 7*. Globalización, migración y derechos humanos. Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/613/1/RAA-07-Bello-El%20desplazamiento%20forzado%20en%20Colombia.pdf>.
- Castillejo, A. (2000). *Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia*. Bogotá D.C: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá D.C: Legis.
- (1994). Ley 160 de 1994. Bogotá D.C.
- (2002). Ley 731 de 2002. "Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales".
- (2011). Recuperado el 17 de Junio de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>
- Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES). (2007). *Documento CONPES Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Bogotá.

- (2014). Documento CONPES 3811 "Política y estrategias para el desarrollo agropecuario del Departamento de Nariño".
- Contraloría General de la República. (2005). Gestión y resultado de la Reforma Agraria en Colombia. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado el 10 de Septiembre de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000) Sentencia C-371.
- (2008). Auto 237 (19 de Septiembre).
- (2012). Sentencia C-644.
- Currie, L. (1950). Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión. Primera parte: el problema, Bogotá, Banco de la República
- DANE (2015). *3er Censo Nacional Agropecuario*. Recuperado el 20 de octubre de 2015, de <http://www.3ercensonalagropecuario.gov.co/>
- Defensoría del Pueblo (2014). El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. Recuperado el 18 de Junio de 2015, de <http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/informeTematico/ElConflictoArmadoyelRiesgoparalaMujerRural.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1996). Documento CONPES 2847 "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNaN".
- Fajardo, D. (1998). *Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos*. Recuperado el 12 de Septiembre de 2015, de MAMA COCA: [http://www.mamacoca.org/e\\_book\\_Compendio\\_rural/Dario\\_Fajardo\\_Colombia\\_Reforma\\_Agraria.htm](http://www.mamacoca.org/e_book_Compendio_rural/Dario_Fajardo_Colombia_Reforma_Agraria.htm)
- (2004). El Conflicto armado y el campo, Guerra sociedad y medio ambiente. Foro nacional Ambiental. FESCOL, Unian-des, Tropenbos Internacional Colombia, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Ecofondo y GTZ. Bogotá. Colombia.
- (2014). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas. Recuperado de: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/comisionPaz2015/FajardoDario.pdf>
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (s.f.a). *Mujeres, Agricultura y Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 17 de Junio de 2015, de <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets/women.pdf>
- (s.f.b). Función de la mujer en la agricultura. Recuperado de: [http://www.fao.org/docrep/v9650s/v9650s01.htm#P13\\_922](http://www.fao.org/docrep/v9650s/v9650s01.htm#P13_922)
- (2000). El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000. Los conflictos, la agricultura y la seguridad alimentaria. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s00.htm#TopOfPage>.
- (2004). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.
- (2010). *El Estado Mundial de la Agricultura. Las Mujeres en la Agricultura*. Roma, Italia: FAO.
- (2014). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago: FAO.
- FAO, FIDA y PMA. (2014). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Fortalecimiento de un entorno favorable para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*. Roma: FAO.
- Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. Recuperado de: [http://www.javiergiraldo.org/IMG/pdf/CHCV\\_Aporte\\_de\\_Javier\\_Giraldo\\_SJ.pdf](http://www.javiergiraldo.org/IMG/pdf/CHCV_Aporte_de_Javier_Giraldo_SJ.pdf).
- Gómez, B. (2011). La tenencia del a tierra y la Reforma Agraria en Colombia. *Verba Iuris* , 63-83.
- Hernández, E. (1999). El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. Reflexión Política No. 1. Recuperado de: [http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/12955\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/12955_Cached.pdf).
- Ibáñez, A. M. y Querubín, P. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Recuperado de: <http://core.ac.uk/download/pdf/6517068.pdf>.
- INCCORA. (2002). *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*. Bogotá D.C.: Printet Colombiana S.A.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. (2003). *Ley 160 de 1994. Normas que la reglamentan y desarrollan*. Bogotá D.C.: Grupo Asesor de Comunicaciones.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá. Colombia. El Áncora Editores.
- (2002). *piupc.unal.edu.co*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2015, de <http://www.piupc.unal.edu.co/catedra01/pdfs/AbsalonMachado.pdf>
- Maldonado, J. (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. El caso colombiano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Marulanda, E. (1988). *Biblioteca digital, Universidad Nacional*. Recuperado el 06 de Septiembre de 2015, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/35678/1/36090-149553-1-PB.pdf>
- Meertens, D. (2014). *El Espectador*. Recuperado el 18 de Junio de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/el-conflicto-armado-exacerba-el-machismo-donny-meertens-articulo-534172>
- Mendoza Piñeros, A. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del estado. *Revista de Economía Institucional*, vol. 14, N.º 26, pp. 169-202. Recuperado de: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/no26/amendoza.pdf>.
- Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas. (s.f.). *Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas*. Recuperado el 10 de 09 de 2015, de <http://www.mujeresruralescolombianas.org/>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR. (2013). Recuperado el 17 de Junio de 2015, de <http://encolombia.com/economia/agroindustria/programamujerrural/>
- (2014). Resolución No.0267 "Por medio de la cual se crea el Programa de Agricultura Familiar y se dictan otras disposiciones".
- Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural y otros. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN 2012-2019*.
- MINJUSTICIA –Ministerio de Justicia Colombiano (2001). La lucha de Colombia contra las drogas. Acciones y resultados. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/OD01012002-acciones-resultados-2001.pdf>

- (2014). Informe conjunto de la mesa de conversaciones de la Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas
- Naranjo, G. (2001) El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788]. n° 94. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm>
- ONU - Organización de las Naciones Unidas (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. Recuperado de: <http://www.idpguidingprinciples.org>
- ONU mujeres. (2014). El conflicto armado y el riesgo para la mujer rural. *Mesa de Género Colombia*. Recuperado el 18 de Junio de 2015, de [http://mesadegenerocolombia.org/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=80](http://mesadegenerocolombia.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=80)
- Portilla, A. C. y Correa, C. (2005). *Estudio sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. ICTJ, Colombia. Recuperado en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>
- Profamilia. (2010). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Disponible en: <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR246/FR246.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (Septiembre de 2011). *Colombia rural: Razones para la Esperanza*. Bogotá: PNUD. Obtenido de [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)
- Pulecio, J. (2006). La Reforma Agraria en Colombia: ¿Una tarea inconclusa? *Observatorio de la Economía Latinoamericana* (61).
- Salas, L., y Zorro, A. (2012). Las reformas agrarias en Colombia: la lucha campesina en el marco del desplazamiento forzado. *El Otro Derecho* 44: 199-218. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad un Derecho Alternativos.
- Sánchez, F. y Díaz, A. M. (2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo Social colombiano, 1990-2002. Recuperado de: [https://economia.uniandes.edu.co/assets/archivos/Documentos\\_CEDE/d2005-58.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/assets/archivos/Documentos_CEDE/d2005-58.pdf).
- Santos, I. (2008). Comentarios a las Leyes de Desarrollo Rural, de Saneamiento de la Titulación de algunos bienes inmuebles y de asignación de algunas funciones a los notarios. *Temas Socio-Jurídicos*, 157-178.
- Toro Agudelo, H. (1985). *El problema social agrario en Colombia*. Bogotá, Colombia. Ediciones Tercer Mundo.
- Vargas, C. y Villarreal, N. (2014). Programa Mujer Rural, avances, obstáculos y desafíos. Observatorio de Tierras. Recuperado de: [http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/04/Oxfam\\_An%23U00e1lisis-del-Programa-Mujer-Rural.pdf](http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2014/04/Oxfam_An%23U00e1lisis-del-Programa-Mujer-Rural.pdf)
- Vélez, L. G. (2012). *luisguillermovelezalvarez.blogspot*. Recuperado el 8 de Septiembre de 2015, de <http://luisguillermovelezalvarez.blogspot.com.co/2012/03/politica-y-legislacion-de-tierras-en.html>
- Vidal, J. (1967). Conceptos Jurídicos sobre la Reforma Agraria en Colombia. En I. B. Venezuela (Ed.), *Seminario Nacional Sobre Reforma Agraria Para El Espiscopado Colombiano* (63-65). Bogotá D.C: Aedita Editores Limitada.
- Villaveces, J. y Sánchez, F. (2015). *urosario.edu.co*. Recuperado el 08 de Septiembre de 2015, de <http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/pdf/dt179/>

## **Agricultura familiar y cambio climático en la Argentina: políticas nacionales de adaptación**

### **Florencia Delia Lebensohn**

Abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires. Realizó una Maestría en Derecho (LL.M.) en Estudios Legales Internacionales de la New York University School of Law. Candidata doctoral y profesora de arbitraje internacional de la Universidad de Buenos Aires. Fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe por parte del Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales de la Universidad de Palermo en el año 2015. Contacto: flebensohn@gmail.com

### **María Florencia Saulino**

Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Realizó una Maestría en Derecho (LL.M.) con orientación en Derecho Ambiental en New York University School of Law, donde también se desempeñó como investigadora en el Center for Environmental and Land Use Law. Desde el año 2013, es Global Clinical Associate Professor of Law en New York University School of Law. Fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe por parte del Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales de la Universidad de Palermo en el año 2015. Contacto: fsaulino@udesa.edu.ar

### **María Angione**

Abogada egresada de la Universidad de Palermo de Argentina. Fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe por parte del Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales de la Universidad de Palermo en el año 2015. Contacto: angione.maria@gmail.com

### **Guillermo Holsman**

Abogado, candidato doctoral y profesor de derecho ambiental de la Universidad de Palermo de Argentina. Fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe por parte del Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales de la Universidad de Palermo en el año 2015. Contacto: guillote@gmail.com

### **Juan Morganti**

Abogado egresado de la Universidad de San Andrés. Fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe por parte del Centro de Estudios en Derecho y Políticas Ambientales de la Universidad de Palermo en el año 2015. Contacto: jtmorganti@gmail.com

## Resumen

El cambio climático tendrá profundos impactos en la agricultura al alterar los patrones de producción, la disponibilidad de tierras, los precios de los productos agrícolas, la frecuencia e intensidad de precipitaciones y la cantidad de agua disponible para riego.

Los agricultores familiares y pequeños productores se encuentran entre los grupos que sentirán los impactos con mayor intensidad dada su mayor vulnerabilidad. En efecto, los agricultores familiares son particularmente sensibles a los impactos del cambio climático dada su gran dependencia de los servicios que prestan los ecosistemas y su menor nivel de ingresos, que dificulta su acceso a alimentos a través del mercado. Asimismo, estos grupos tienen una menor capacidad de adaptación ya que muchas de las medidas sugeridas requieren de conocimientos técnicos, altos niveles de inversión y tecnología que no se encuentran disponibles para ellos.

En este contexto, la implementación de políticas públicas que incrementen su capacidad de adaptación resulta central para asegurar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de los agricultores familiares.

## Palabras clave

*Agricultura familiar, cambio climático, derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.*

## Introducción

El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria ha sido reconocido tanto en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos como en el derecho interno argentino.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)<sup>1</sup> ha señalado 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 la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (1999).

A los fines de lograr el disfrute de este derecho, considera que deben cumplirse dos condiciones:

1. La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de los individuos.
2. La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (CESCR, 1999).

Si bien la Argentina ha realizado avances significativos en pos de la garantía del derecho a la alimentación, los efectos adversos del cambio climático podrían dificultar su efectiva satisfacción. En efecto, el cambio climático impactará en la agricultura al modificar las temperaturas, patrones de precipitación, y frecuencia de eventos extremos. Estos cambios podrían repercutir en la producción de alimentos y, especialmente, en la capacidad de producción de los agricultores familiares y pequeños productores, poniendo en riesgo el logro del derecho de estos grupos a la alimentación y la seguridad alimentaria.

Los agricultores familiares y pequeños productores son más sensibles a los impactos del cambio climático, dada su gran dependencia de los servicios que prestan los ecosistemas y su dificultad para acceder a alimentos a través del mercado. Asimismo, su menor nivel de recursos informacionales, económicos y tecnológicos hace más difícil su adaptación a los cambios.

---

1 Organismo encargado de la supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que tiene jerarquía constitucional, en virtud del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Argentina.

Por lo tanto, para la efectiva realización del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria de estos grupos, es indispensable que mejoren su capacidad para adaptarse a los impactos del cambio climático. Con esta necesidad en mente, este trabajo se propone analizar las políticas adoptadas por la Argentina para contribuir a mejorar la capacidad de adaptación de los agricultores familiares, y sugerir mejoras y modificaciones a partir de la experiencia de otros países que enfrentan desafíos similares. Para ello, se recurrió al análisis de fuentes primarias y secundarias a nivel nacional e internacional; y a la realización de entrevistas con funcionarios clave de los organismos nacionales competentes.

## El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación fue receptado por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos suscrita en 1948. Allí, este derecho fue concebido como uno de los requisitos para que toda persona logre un nivel de vida adecuado<sup>2</sup>.

Posteriormente, en 1966, el derecho a la alimentación encontró consagración en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como una condición necesaria para que los seres humanos puedan obtener un nivel de vida adecuado<sup>3</sup>. En este sentido, la Observación General N° 12

---

2 El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

3 El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que: "1. Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre



del CESCR entendió este derecho como inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y como precondition para el disfrute de otros derechos humanos (CESCR, 1999).

En los últimos años, se ha avanzado significativamente en la conceptualización del derecho a la alimentación adecuada y de las medidas necesarias para su implementación a nivel estatal. Las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, emitidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (las Directrices FAO), establecen que:

existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización (FAO, 2004).

Por lo tanto, a fines de lograr la consecución de este derecho, los Estados deben garantizar a sus ciudadanos la disponibilidad de alimentos que depende, en parte, de la posibilidad de los individuos de generar su propio alimento y de acceder a los recursos naturales como el agua, la tierra, las pesquerías y los bosques (FAO, 2014).

A diez años de dictadas las Directrices FAO se han destacado numerosos avances, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

1. una manera diferente de conceptualizar el derecho a la alimentación adecuada; y

---

consentimiento. 2. Los Estados parte en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: (a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

2. un reconocimiento del importante papel de los productores de alimentos a pequeña escala para los sistemas alimentarios, y los correspondientes esfuerzos realizados a múltiples niveles para apoyarlos (FAO, 2014).

Actualmente, el derecho a la alimentación adecuada es concebido como un derecho humano:

que otorga a los individuos y comunidades el derecho a alimentos adecuados, accesibles y disponibles, se aleja de los modelos basados en la caridad, e impone obligaciones a los Estados de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación (FAO, 2014).

Asimismo, esta distinta conceptualización del derecho a la alimentación ha supuesto un aumento en la conciencia acerca de la interconexión entre la crisis alimentaria, la energética, la financiera, la económica y la ecológica (FAO, 2014). Por ello, se ha indicado que:

ningún gobierno convertirá en realidad el derecho a la alimentación si no persigue con la misma determinación la realización de otros derechos humanos indisolubles a la libertad de reunión y expresión, al agua potable, a la información, a la educación y al más alto nivel posible de salud (FAO, 2006).

De igual modo, se ha reconocido que los productores de alimentos a pequeña escala, como los pequeños agricultores, los trabajadores del sector agroalimentario, los pescadores artesanales, los pastoralistas, los pueblos indígenas, los sin tierra, las mujeres y los jóvenes deben estar en el centro de las políticas a adoptar ya que son los que más contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición de ellos mismos. Por ello, y en reconocimiento de que los agricultores a pequeña escala gestionan más del 80% de los 500 millones de pequeñas explotaciones que se estima hay en el mundo, y ofrecen más del 80% de los alimentos consumidos en una gran parte de los países en vías de desarrollo, la FAO declaró el año 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar (FAO, 2014).

La Argentina no ha sido ajena a estos avances. En 1994, otorgó jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al mismo tiempo que incorporó, en su artículo 75 inc. 23, una cláusula que obliga al Congreso Nacional a:

legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por [la] Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

A raíz de ello, en el año 2003, el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.724 mediante la cual se creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación “en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”. Asimismo, el 17 de diciembre de 2014, se sancionó en la Argentina, la Ley 27.118 (“Ley de Agricultura Familiar”) mediante la cual se declaró de “interés público” a la agricultura familiar, campesina e indígena por:

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 los procesos sostenibles de transformación productiva (artículo 1).

Entre los objetivos de esta ley, se ha contemplado expresa y específicamente “contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria” así como

“valorizar la agricultura familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional” (artículo 3, incisos c) y f), respectivamente).

Por lo tanto, en la Argentina, no existen dudas sobre el reconocimiento y la jerarquía constitucional del derecho a la alimentación adecuada; como tampoco sobre su vigencia y el importante rol que desempeñan los agricultores familiares en la seguridad y soberanía alimentaria del país.

## Impactos del cambio climático en la agricultura

Los impactos del cambio climático en la agricultura ya existen y, muy probablemente, se incrementarán en el futuro, ocasionando pérdidas significativas para este sector. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se espera que el cambio climático altere los patrones de producción nacionales y regionales, y tenga un impacto particularmente fuerte en la agricultura de subsistencia, la disponibilidad de tierras, los precios de los productos agrícolas, y el uso del agua para la agricultura (2015). El quinto informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)<sup>4</sup> señala que, para finales de

este siglo, Sudamérica podría perder hasta un 21% de sus tierras cultivables debido a los efectos de este fenómeno y al crecimiento de la población (IPCC, 2014).

Asimismo, se prevé que los patrones de precipitación y temperatura cambien significativamente. De acuerdo a las proyecciones del IPCC la temperatura media podría aumentar entre 1,7°C y 6,7°C en América del Sur. Se espera que las lluvias se reduzcan en un 22% en el noreste brasileño, y se incrementen en un 25% en el sudeste del continente. Para fines del siglo XXI, las proyecciones muestran un aumento en las sequías en áreas tropicales de América del Sur y del este de los Andes (IPCC, 2014). Parte de estos efectos ya pueden ser percibidos. El 2016 ha sido el año más cálido registrado, con temperaturas medias de 0,94°C por encima de la media del período 1961-1990 (NOAA, 2016). Argentina no ha sido una excepción, registrando un aumento de la temperatura media de más de 1°C en gran parte del país (Servicio Meteorológico Nacional, 2017).

Si bien históricamente la agricultura ha logrado adaptarse a los cambios paulatinos en el clima, los fenómenos extremos presentan una gran amenaza para el sector y para el logro de la seguridad alimentaria (CEPAL, 2009). El cambio climático producirá alteraciones en la frecuencia, intensidad y extensión espacial de estos fenómenos (IPCC, 2011), algunos de los cuales ya pueden ser percibidos. En efecto, en el sudeste de América del Sur, lluvias extremas y más frecuentes favorecieron el aumento en la ocurrencia de inundaciones repentinas y desprendimientos de tierras. Estas tendencias podrían profundizarse en el futuro. El quinto informe del IPCC señala que es probable que durante este siglo se registre un aumento en la frecuencia, duración e intensidad de las olas de calor, y la intensidad de las sequías (IPCC, 2014). También podría aumentar la caída total de agua durante las lluvias intensas y las inundaciones, aunque el nivel de confianza en estas proyecciones es bajo (IPCC, 2014).

Estos eventos afectarán la producción agrícola y el poder adquisitivo de los consumidores de bajos ingresos, presentando un riesgo cierto para el logro de la seguridad alimentaria (FAO, 2007). En efecto, para algunos cultivos, como el trigo o la soja, las altas temperaturas cercanas al período de florecimiento afectarán la polinización causando una reducción en el número de granos o semillas que se cosechan (Challinor *et al.*, 2006). Asimismo, las precipitaciones extremas también tie-

4 El IPCC es el principal órgano internacional encargado de evaluar el cambio climático creado en 1988 a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial

(OMM).

nen un impacto negativo en los cultivos debido a la excesiva humedad del suelo (Easterling *et al.*, 2007).

La Argentina sufrirá también estos impactos. En efecto, si bien la productividad total del país podría mantenerse estable o incluso aumentar en los años 2030-2050, el quinto informe del IPCC señala que en algunas áreas del oeste argentino, la producción podría reducirse como consecuencia del limitado acceso al agua. Así, en el norte de la Patagonia, el cultivo de frutas y vegetales podría verse negativamente afectado por la reducción en las precipitaciones y en el caudal de los ríos de la cuenca neuquina. En el norte de Mendoza, los aumentos en la demanda de agua como consecuencia del crecimiento de la población podrían comprometer la disponibilidad de agua para riego, aumentando los costos de irrigación y expulsando a muchos productores de la actividad hacia finales de 2030 (IPCC, 2014; PROCISUR, 2011).

Asimismo, en otras regiones del país, la producción agropecuaria podría verse afectada por el aumento de las precipitaciones medias anuales. Así, en el noroeste del país, se ha indicado que el aumento generalizado de las precipitaciones medias anuales estuvo acompañado de una mayor variabilidad interanual, desfavorable para la agricultura. Esto es así porque, a pesar del aumento de las precipitaciones medias, las sequías también fueron mayores, lo que generó fuertes pérdidas en el sector y en las fuentes de trabajo de los pobladores. Similarmente, se ha constatado que la mayor frecuencia de crecidas del río Paraná generó pérdidas importantes en el sector agropecuario (Secretaría de Ambiente y otros, 2015b).

A mayor abundamiento, el cambio climático podría alterar los escenarios de manejo de plagas, afectando la productividad de diversas regiones del país. En efecto, de acuerdo a un informe de la CEPAL, podrían incrementarse los años con; los brotes severos del virus del *Mal de Río Cuarto*<sup>5</sup> podrían volverse más frecuentes afectando la producción de maíz; y la *Fusariosis*<sup>6</sup> del trigo podría aumentar levemente en el sur de la región pampeana (CEPAL, 2014; IPCC, 2014).

5 Virus que produce la reducción de la altura de las plantas, eventualmente enanismo, rajaduras transversales en los bordes de las hojas y engrosamiento de las nervaduras afectando la productividad y tamaño de la planta de maíz. <http://www.sinavimo.gov.ar/plaga/mal-de-rio-cuarto-virus-mrdv>

6 Si bien hay diversas variedades de fusariosis, todas ellas son hongos que producen la muerte de la planta. <http://www.sinavimo.gov.ar/plagas?populate=fusariosis>

Finalmente, el uso de sistemas intensivos de producción, sumado a la ocupación de zonas marginales, podría afectar seriamente las condiciones fisicoquímicas de los suelos. De acuerdo a un estudio de la CEPAL, el monocultivo de soja provocaría mayores pérdidas de carbono y nitrógeno orgánicos que la rotación con gramíneas, y hacia fines del siglo XXI, el carbono del suelo mostraría una reducción cercana al 30% en la región pampeana y al 45% en la Provincia de Salta (CEPAL, 2014).

Estos impactos en la producción agrícola podrían afectar los medios de subsistencia y la capacidad de acceder a los alimentos, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria (CEPAL, 2009). En efecto, la disponibilidad física de alimentos disminuirá a raíz de los impactos de los eventos extremos en la producción, los cambios en la disponibilidad de tierras aptas para la agricultura, el acceso al agua, y las dificultades en el acceso a variedades de semillas que puedan ser productivas en condiciones cambiantes.

Como se verá a continuación, los agricultores familiares y pequeños productores se encuentran entre los grupos más vulnerables a estos impactos del cambio climático.

## Los desafíos del cambio climático para los agricultores familiares y pequeños productores en la Argentina

### Definición de agricultores familiares

El Grupo del Mercado Común del MERCOSUR (GMC), con el objetivo de establecer y perfeccionar las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, definió a los agricultores familiares como aquellos que cumplen, como mínimo, con los siguientes criterios:

1. la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponde predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados;
2. la familia es responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y reside en el propio establecimiento o en una localidad próxima; y
3. los recursos productivos utilizados son compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país (GMC, 2007).

En la Argentina, durante algunos años y en el marco de distintos programas destinados a implementar políticas para la agricultura familiar, se intentó definir a los agricultores familiares para identificar a las personas beneficiarias de dichos programas. La tensión se producía entre una definición más técnica y estricta frente a otra con componentes sociológicos que proporcionaba mayor amplitud. La Ley de Agricultura Familiar, que incorporó la Resolución GMC 25/2007, adopta una definición más amplia que la propuesta por el GMC. En efecto, define al agricultor familiar como:

aquél que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: (a) la gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; (b) es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; (c) los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; (d) la familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; y (e) tiene como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento (Ley de Agricultura Familiar, artículo 5)<sup>7</sup>.

En la Argentina la agricultura familiar aporta al total de la producción del país: el 13% de las legumbres, el 19% de los frutales, el 26% de las oleaginosas, el 36% de las hortalizas, y el 42% de las aromáticas (Foro Nacional de la Agricultura Familiar, 2006). De acuerdo a un informe de la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, la agricultura familiar aporta el 19% del valor de la producción agropecuaria en el país (MERCOSUR, 2013) y emplea cerca del 53% de la mano de obra utilizada en el sector agropecuario (PROCISUR, 2011).

Sin embargo, a pesar de la relevancia que tiene la producción de los agricultores familiares para la economía argentina, la Ley de Agricultura Familiar no hace mención alguna a las consecuencias que los efectos

7 Dada la amplitud de sujetos que contempla la definición empleada por la Ley de Agricultura Familiar y el propósito de la presente investigación, centraremos nuestro trabajo en aquellos productores que llevan a cabo actividades productivas agrícolas, en los términos de la mencionada ley. Es importante destacar que la Ley de Agricultura Familiar es una ley de adhesión, por tanto solo está vigente a nivel nacional y en las provincias que expresamente manifiesten su adhesión mediante una ley provincial. Al momento de presentado este trabajo, solo tres provincias han adherido a la Ley (Jujuy, Neuquén y Santa Fe).

adversos del cambio climático podrían tener para la capacidad de producción de los agricultores familiares.

### Características socioeconómicas

El Registro Nacional de Agricultores Familiares (ReNAF), establecido por la Resolución 255/2007 en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Producción, es un registro de alcance universal y voluntario, que tiene como propósito establecer el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de los instrumentos de políticas públicas diferenciales para su sector. Posteriormente, la Ley de Agricultura Familiar ratificó la creación de este registro y estableció la obligación de los agricultores de registrarse de forma individual y asociativa a los efectos de ser incluidos en los beneficios de dicha ley.

El ReNAF utiliza como unidad de registro el núcleo agricultor familiar, definido por la Resolución 255/2007, como:

la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural<sup>8</sup>.

Según datos de 2014, se encuentran registrados 86.721 núcleos con un total de 312.777 personas de las cuales 256.764 son productores. La mayor concentración de agricultores familiares se presenta en el Noroeste con el 34% del total del país, le siguen las siguientes regiones: Noreste (28%), Pampeana (19%), Cuyo (13%) y Patagonia (5%)<sup>9</sup> (ReNAF, 2014).

El 69% de los núcleos agricultor familiar se dedica a la agricultura y el 77% a la producción animal<sup>10</sup>. Dentro de la actividad agricultora se dedican principalmente a cultivar: hortalizas (52%), cereales (42%) y huerta (39%) (ReNAF, 2014). De lo producido se comercializa entre el 71% y el 85% según la zona. Sin embargo, contrariamente lo que sucede con la distribución de los productores, la zona que mayor porcentaje de productos comercializa es la Patagonia, mientras que el Noreste es el área con el menor porcentaje de productos comercializados (ReNAF, 2014).

8 Para el caso de poblaciones indígenas el concepto núcleo agricultor familiar equivale al de comunidad.

9 Por un error de redondeo el total es 99% según el propio Informe del ReNAF 2014.

10 La suma supera el 100% dado que muchos de ellos realizan ambas actividades.

En el año 2015, el número de núcleos registrados ascendió a 99.242 en todo el país. Según los resultados de la sistematización de las planillas de registro del ReNAF de ese mismo año, el 11% de los agricultores familiares registrados no recibió instrucción formal, el 27% no alcanzó a finalizar la escuela primaria, el 41,67% ha concluido la instrucción primaria, el 16% cuenta con estudios secundarios incompletos, el 0,33% posee el secundario completo, y el 3% logró acceder a la educación superior. Estas estadísticas muestran que el nivel de estudios máximos alcanzados por la gran mayoría de los agricultores familiares es bajo (Dirección Nacional de Registro y Monotributo Agropecuario, 2015).

A su vez las condiciones habitacionales de los núcleos agricultor familiar son precarias, lo que se evidencia en el limitado acceso a los servicios básicos: el 96% no posee cloacas; cerca del 97% carece de gas natural; el 64% no tiene cocina ni baño instalado; el 66% no tiene agua corriente; el 36% no está conectado a la red eléctrica; y el 38% de las viviendas carece de desagüe. Asimismo, una alta proporción de los agricultores familiares residen en zonas marginales con:

deficientes sistemas de comunicación, hábitat, infraestructura productiva y de servicios, insuficiente sistema público de educación y salud (Elverdín *et al.*, 2007).

En estos lugares, el alcance de la red de agua es insuficiente, hay un subdesarrollo de la red de caminos y, en caso de existir un servicio energético, su costo es elevado (Elverdín y otros, 2007).

En el noroeste argentino, gran parte de la agricultura familiar posee acentuadas condiciones de pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI), y su mantenimiento en el campo se explica por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales. Según datos de 2005 la mitad de los agricultores familiares tenía un ingreso total –sumando ingresos prediales y extraprediales– de 1000 USD anuales equivalente a un tercio de la canasta básica para el año 2005, lo que supone una situación de gran vulnerabilidad (Quiroga *et al.*, 2013).

La situación económica de los agricultores familiares dificulta su acceso al crédito y su integración en el sector financiero. Elverdín *et al.* (2007) señalan que:

gran parte de estas problemáticas se originan en las modalidades de programas crediticios o en los esquemas de análisis económico-financiero, construido en el marco de la producción agrope-

cuaria familiar, repitiendo esquemas de análisis empresarial.

Asimismo, destacan que las herramientas de financiamiento existentes, tanto en bancos públicos como privados, son inadecuadas para la realidad de los productores; los esquemas de devolución no consideran cabalmente su capacidad de retorno; y los cálculos de rentabilidad de ingresos aplicados no expresan claramente la estrategia de gestión de la producción agropecuaria familiar (Elverdín *et al.* 2007).

Como se verá a continuación, estas características socioeconómicas llevan a que los agricultores familiares se encuentren entre los grupos más vulnerables al cambio climático y dificultan sus posibilidades de adaptación sin asistencia externa.

### Vulnerabilidad a los impactos del cambio climático

Si bien todos los productores agrícolas se verán afectados por el cambio climático, los agricultores familiares están entre quienes sentirán los mayores impactos de este fenómeno, dada su mayor vulnerabilidad. En efecto, la vulnerabilidad al cambio climático depende de tres variables: exposición, sensibilidad y capacidad de adaptación (Schneider y Sarukhan, 2001).

La exposición y la sensibilidad determinan el potencial impacto del cambio climático en un sistema en particular (Stern, 2006). Dado que, como hemos señalado, los efectos del cambio climático no están distribuidos de forma uniforme entre las distintas regiones del país, el nivel de exposición dependerá de la localización de la explotación (Füssel y Klein, 2006).

En lo que respecta a la segunda variable, la sensibilidad puede ser definida como el grado en el que el sistema se verá afectado o responderá al cambio climático (Schneider y Sarukhan, 2001). No todos los sistemas responden de la misma forma a los efectos del cambio climático, sino que las características específicas de la región, grupo o sector social determinarán la importancia de dichos efectos (Ionescu *et al.*, 2005). Los agricultores familiares son particularmente sensibles a los impactos del cambio climático dada su gran dependencia de los servicios que prestan los ecosistemas y su menor nivel de ingresos, lo que dificulta su acceso a alimentos a través del mercado, especialmente si su precio se incrementa como consecuencia de una menor producción.

Finalmente, la capacidad de adaptación es el grado en el que el sistema es capaz de realizar ajustes en

sus prácticas, procesos o estructuras para moderar o compensar los efectos del cambio climático (Schneider y Sarukhan, 2001). La capacidad de adaptación está determinada por una serie de factores que incluyen recursos económicos y tecnológicos, información disponible, habilidades adquiridas, infraestructura e instituciones (Smit y Pilosova, 2001). El IPCC ha señalado que si bien la pobreza no es un sinónimo de vulnerabilidad, puede ser tomada como un indicador de la capacidad de adaptarse (Smit y Pilosova, 2001). En este sentido, existe amplia evidencia que señala que los grupos más desaventajados son especialmente vulnerables a las catástrofes naturales (Banuri, 1998; Munasinghe, 2000).

La adaptación al impacto del cambio climático en la agricultura puede incluir el uso de distintas variedades de semillas o especies vegetales que sean más adecuadas para las nuevas condiciones; las modificaciones en el uso de fertilizantes, en la cantidad y periodicidad del riego, y en las áreas cultivables (Easterling *et al.*, 2007). Parry y otros señalan que el uso de algunas de estas prácticas puede evitar las reducciones en el rendimiento de los cultivos proyectados para un incremento de entre 1 y 2 grados en la temperatura local (Parry *et al.*, 2007).

Muchas medidas de adaptación, como la utilización de sistemas de riego, la introducción de nuevas variedades, su reemplazo por semillas transgénicas, o la diversificación de las operaciones agrícolas requieren de altos niveles de inversión y tecnología (Adger *et al.*, 2007). La falta de trabajadores y de capital físico y humano, y las dificultades en el acceso a nuevas tecnologías han sido identificados entre los factores que limitan la capacidad de adaptación de los pequeños productores rurales en algunos países (Munasinghe y Swart, 2005). A esto se suman las dificultades que enfrentan los pequeños productores para acceder a los mercados financieros.

En este contexto, la implementación de políticas públicas que incrementen la capacidad de adaptación de los agricultores familiares resulta central para asegurar la realización del derecho a la alimentación. Sin embargo, como se verá a continuación, de acuerdo a las consultas realizadas a organismos gubernamentales relevantes, la Argentina no ha implementado medidas de adaptación específicamente diseñadas para este sector.

## Medidas de adaptación

Según la información presentada por la Argentina en concordancia con las decisiones de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto 1/CP.19 y 1/CP.20:

la adaptación es su prioridad en materia de cambio climático teniendo en cuenta que los efectos adversos de este fenómeno ya se evidencian en el territorio nacional.

Asimismo, la Argentina informó a la Conferencia de las Partes que, en función del apoyo internacional que reciba, podría extender y profundizar sus acciones para: (i) intensificar y ampliar los sistemas de alerta temprana sobre lluvias intensas, inundaciones y olas de calor y de los sistemas de respuesta y recuperación de los desastres de origen climático; (ii) ampliar la superficie agrícola bajo irrigación y las mejoras en la eficiencia de la gestión del recurso hídrico; (iii) mejorar el proceso de toma de decisiones en manejo de cultivos; e (iv) implementar medidas estructurales y no estructurales para hacer frente a los eventos extremos. Parte de estas medidas de adaptación también fueron incluidas en el proyecto de Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que se presentó en el marco de la 21<sup>era</sup> Conferencia de las Partes (República Argentina, 2015).

A nivel nacional, distintos organismos están involucrados en los esfuerzos por hacer frente a los impactos del cambio climático. Sin embargo, se ha señalado la necesidad de contar con un documento oficial específico que presente la política nacional en relación al cambio climático y la agricultura; y de generar mecanismos de coordinación entre los distintos organismos. Asimismo, dada la organización federal de nuestro país, es necesario el desarrollo de una estrategia interinstitucional que aborde la coordinación entre las distintas jurisdicciones políticas (Obschatko, 2015).

A continuación describiremos las medidas de adaptación impulsadas por los organismos nacionales relevantes<sup>11</sup>.

### Secretaría de Ambiente

En la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), dependiente de la Jefatura de Gabinete

<sup>11</sup> En esta primera etapa, la investigación estuvo centrada en las políticas adoptadas a nivel nacional. Futuras investigaciones analizarán la existencia de proyectos a nivel provincial y local.

de Ministros, se creó la Dirección de Cambio Climático, cuyas funciones se centran en la sistematización de información que pueda servir para el diseño de las futuras políticas de adaptación. Con la asunción del presidente Mauricio Macri a fines del año 2015, la Secretaría de Ambiente subió de rango pasando a ser Ministerio y elevando la Dirección de Cambio Climático a la jerarquía de Dirección Nacional.

En lo que respecta a la agricultura, la Dirección Nacional de Cambio Climático ha considerado el adelantamiento de las fechas de siembra, según se informó en la presentación de la Tercera Comunicación Nacional<sup>12</sup>.

Asimismo, la SAyDS es el organismo de ejecución del proyecto titulado “Aumentando la Resiliencia Climática y Mejorando el Manejo Sostenible de la Tierra en el Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires”. Este proyecto fue desarrollado por la SAyDS en conjunto con el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires y cuenta con financiamiento del Fondo de Adaptación al Cambio Climático de las Naciones Unidas por un monto de 3,9 millones USD<sup>13</sup>. El proyecto tiene una duración esperada de cuatro años y se prevé su ejecución en el período 2014-2018. Sin embargo, el lanzamiento recién tuvo lugar el 11 de julio de 2015 (SAyDS, 2015b).

El objetivo del proyecto es reducir la vulnerabilidad de los sistemas agrícola-ganaderos del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires ante los procesos de desertificación potenciados por el cambio climático. Para ello, el proyecto prevé la adopción de medidas adaptativas relacionadas con el manejo sostenible de la tierra, con miras al fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la región. En particular, el proyecto prevé los siguientes componentes:

12 La coordinadora de la Oficina de Riesgo Agropecuario, Ing. Sandra Occhiuzzi, en la entrevista realizada el 18/09/15 dijo que el texto sirve como insumo para el diseño de políticas de adaptación y no como fuente de las mismas por lo que lo relevante son las mediciones y proyecciones.

Asimismo, si bien la Secretaría de Ambiente ha desarrollado políticas relacionadas con la preservación de recursos genéticos y fitogenéticos, la evaluación de estas políticas y su utilización como medidas de adaptación a los efectos adversos del cambio climático será objeto de futuras investigaciones.

13 Es un fondo creado por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático que tiene como objetivo financiar proyectos concretos de adaptación con fondos provenientes principalmente del 2% de los certificados de reducción de emisiones de los proyectos del Mecanismo para el Desarrollo Limpio (Abram Alberdi y Meroño, 2015).

(I) Desarrollo de un sistema de información de alerta temprana que colabore con el proceso de prevención del deterioro y posterior resiliencia; y creación de un observatorio ambiental como espacio de consulta sobre el impacto del cambio climático y la desertificación en la región. Este observatorio actuará como soporte de los organismos tecnológicos en la promoción de un cambio de patrones operativos del manejo del suelo y sistemas de producción.

(II) Implementación de Medidas de Adaptación en Agroecosistemas, que incluyen el fomento de la diversificación y la realización de ensayos de adaptación de cereales y forrajeras a situaciones de sequía.

(III) Diseño e implementación de una estrategia de gestión del conocimiento que incluirá demostraciones en campo, visitas conjuntas organizadas para promover el diálogo, capacitación a los grupos locales y eventos de difusión de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

(IV) Establecimiento de herramientas y mecanismos financieros y económicos para asegurar el flujo constante de beneficios una vez que la ayuda del proyecto termine, que incluye el desarrollo de marcos regulatorios que fomenten los objetivos del proyecto.

## Oficina de Riesgo Agropecuario

Dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP, actualmente Ministerio de Agroindustria) hay varias áreas que enfocan su accionar en los efectos del cambio climático en la agricultura. Una de ellas es la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA) que realiza estadísticas climáticas, sistematiza los resultados en mapas y diseña medidas de adaptación basadas en dichos resultados. La Ing. Sandra Occhiuzzi, coordinadora de la ORA, nos informó que la oficina confecciona boletines semanales sobre los eventos climáticos destacados. Sin embargo, su distribución está acotada a técnicos, asesores y personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) por lo que no llega a los agricultores familiares.

La ORA se encuentra trabajando en distintas medidas de adaptación tales como: el desarrollo de un sistema de alerta temprana y seguros de riesgo según índices climáticos en coordinación con la Superintendencia de Seguros de la Nación. La promoción de seguros de este tipo tiene como objetivo fortalecer las economías regionales, dado que en la actualidad la mayoría de los seguros se focaliza solo en granos y heladas. Actualmente la ORA no cuenta con medidas especialmente destinadas para los agricultores familiares y se encuentra focalizada en seguros forestales.

## Unidad de Cambio Rural

Por otro lado, en la órbita del mismo Ministerio se encuentra la Unidad de Cambio Rural (UCAR) que cuenta con un área ambiental y social.

La UCAR es la encargada de ejecutar el Programa para el Desarrollo de la Agricultura Familiar (PRODAF) que cuenta con un presupuesto total de 41 millones USD, de los cuales 30 millones USD fueron obtenidos a través del financiamiento externo y 11 millones USD corresponden a aportes del gobierno nacional y provincial. El PRODAF tiene como objetivo general contribuir a aumentar la productividad de los agricultores familiares, específicamente en las provincias de Chaco y Entre Ríos. Dentro del programa se brindan distintos servicios a los productores, que incluyen facilitar la adaptación al cambio climático, a través de la promoción de tecnologías agropecuarias ambientalmente adecuadas. Hasta el momento, y según informa el sitio web de la UCAR, se encuentran ejecutados 2 millones USD en proyectos que no están relacionados con la adaptación al cambio climático.

Por otra parte, en la UCAR funciona como entidad nacional de implementación del Proyecto del Fondo de Adaptación al Cambio Climático de la Naciones Unidas titulado “Adaptación y resiliencia de la agricultura familiar del noreste de Argentina ante el impacto del cambio climático y su variabilidad” (Proyecto NU). El Proyecto NU está siendo ejecutado por la ORA, el INTA y la Dirección de Cambio Climático y prevé un desembolso de 5,64 millones USD en 3 años, de los cuales la mitad se utilizará en adaptación y la otra mitad en capacitación.

El Proyecto NU tiene un alcance regional limitado al centro sur del Chaco, norte de Santa Fe, oeste de Corrientes y este de Santiago del Estero. El área fue elegida por razones sociales y ambientales<sup>14</sup>. En ese

---

14 En efecto, desde el punto de vista social, la UCAR decidió enfocar su labor en ésta área ya que es la que registra la presencia de grupos más vulnerables. En este sentido, la población del noreste argentino presenta un conjunto mayoritario de indicadores más críticos que la media nacional. El Proyecto NU destaca que en 2002, el Índice de Desarrollo Humano Ampliado del Programa de Naciones Unidas para el Medio ambiente –que combina indicadores de salud, educación y condiciones de vida (ingreso y empleo)– (el IDHA) para esta área señalaba dos provincias en estado crítico (Chaco y Corrientes) y una en estado grave (Misiones) (UCAR, 2013). De acuerdo a los indicadores nacionales, un alto porcentaje de la población de esta región cuenta con NBI. Mientras que a nivel nacional, en 2012, el desempleo se encontraba en el

sentido, el Proyecto considera que el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y el acceso a mercados por parte de los pequeños productores es una estrategia clave para el desarrollo sustentable de los más pobres (UCAR, 2013).

El objetivo último de este proyecto es:

contribuir al aumento de la capacidad adaptativa y desarrollar la resiliencia de pequeños productores agropecuarios familiares frente a impactos derivados del cambio climático y la variabilidad climática, en especial aquellos impactos que surjan del aumento en la intensidad de eventos hidrometeorológicos, como inundaciones y sequías (INTA, 2015a).

Para lograrlo el Proyecto NU prevé tres componentes:

1. Aumento de la capacidad de adaptación a la variabilidad y el cambio climático de los agricultores familiares del noreste argentino. Para ello se prevé la provisión de materiales<sup>15</sup>, asistencia técnica a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial<sup>16</sup> y capacitación<sup>17</sup> para la construcción de: 71 perforaciones domiciliarias para el acceso a agua subterránea, 14 pozos comunitarios excavados y calzados,

---

6,12%, en el noreste argentino ascendía a 14,4% (UCAR, 2013). Cabe destacar que el 80% de los productores de la región seleccionada son agricultores familiares. A su vez, solo entre el 35% y el 40% de los pequeños agricultores del área reciben servicio de apoyo a la producción, (por ejemplo: sistema de apoyo técnico para la producción, ayuda financiera y técnica para acceder al mercado y capacitación para la elaboración de productos agrícolas (UCAR, 2013). Por todo ello, el Proyecto NU califica la situación del noreste argentino como de alta vulnerabilidad socioeconómica y considera que esta vulnerabilidad vuelve a los pobladores de esta región especialmente sensibles al cambio climático (UCAR, 2013). Asimismo, desde el punto de vista ambiental, en el noreste argentino se destaca la existencia de: (i) ríos caudalosos e inestables; (ii) humedales que han sufrido alteraciones; (iii) gran variabilidad de temperatura entre años, estaciones y aún dentro de estas; e (iv) intervalos alternados de inundación y sequía con la consecuente degradación y salinización del suelo que afectan la ya precaria situación de los agricultores familiares (UCAR, 2013).

15 En el marco de este componente se estipularon: 20 perforadoras manuales; 2 perforadoras rotativas móviles para la perforación de pozos; 1 GPS geodésico, 1 Estación Total Láser para el diseño de represas; 2 palas hidráulicas de arrastre para la construcción de represas; 2 resistivímetros digitales para prospección geoelectrónica.

16 Asistencia técnica del Instituto Nacional de Tecnología Industrial en la realización de diagnósticos hidrogeológicos.

17 Entrenamiento laboral para 140 constructores en articulación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.



- y 145 aljibes/cisternas para captación y almacenamiento de agua;
2. Fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y gestión de la información climática.
  3. Generación de capacidades locales y regionales para hacer frente al impacto del cambio climático y su variabilidad y para implementación de medidas de adaptación (INTA, 2015b).

El responsable de la Unidad Ambiental y Social de la UCAR, Lic. Mario Nanclares sostuvo que los componentes 1 y 3 son los más avanzados. El componente 2 registra avances en las redes hidrometeorológicas, sin embargo existe una demora importante en cuanto a la labor de la ORA debido a la tardanza en la firma del convenio<sup>18</sup>.

En efecto, según el informe anual 2014 del Proyecto NU, el progreso del mismo se vio afectado por retrasos administrativos en la celebración de los acuerdos y su ejecución. También existieron demoras debidas a la falta de conocimiento de las entidades ejecutoras de la forma en que la UCAR opera, en lo relativo a los procedimientos de adquisición y contratación. El informe destaca que, no obstante estos retrasos, la valoración global es satisfactoria porque se ha hecho un progreso significativo en el primer componente del proyecto. Asimismo, señala que la tendencia en el logro del resultado es positiva, con perspectivas de superar las metas establecidas.

Las demoras demuestran problemas en la ejecución y coordinación del proyecto. Por tanto, entendemos que es necesario mejorar la relación entre las dependencias involucradas para que articulen, en concordancia, las acciones previstas. Asimismo, cabe destacar que el destino de los fondos se centró solo en la satisfacción de las necesidades básicas de los agricultores familiares –como el acceso al agua– y no en el desarrollo de capacidades de adaptación reales. En efecto, si bien estas mejoras en la calidad de vida de los agricultores familiares podrían repercutir en una mejora de su capacidad de adaptación, consideramos necesario la adopción de medidas que contribuyan a la modificación de las prácticas agrícolas y al desarrollo de sistemas de irrigación.

## Derecho Comparado

La necesidad de adaptarse al cambio climático no es un problema exclusivo de la Argentina. Analizaremos

<sup>18</sup> Entrevista con Lic. Mario Nanclares 07/09/15

brevemente las estrategias adoptadas por Uruguay y Australia. Uruguay fue elegido como ejemplo por poseer características económicas y climatológicas similares a algunas de las regiones de la Argentina. Por otra parte, prácticamente todos los negocios agropecuarios de Australia son emprendidos por agricultores familiares, por lo que todas las políticas de adaptación encaradas por este país están destinadas a este sector.

## Uruguay

La República Oriental del Uruguay tiene similitudes geográficas con la Pampa húmeda argentina, y es un país cuyo sector agropecuario:

está siendo profundamente afectado por los efectos del cambio climático, que conducen hacia una creciente variación en la producción de cultivos y pasturas, una mayor incidencia de plagas y enfermedades y una mayor variación en la disponibilidad de agua, entre otros (FAO, 2013).

Por lo tanto, las medidas que Uruguay tome para adaptarse al cambio climático pueden ser un buen punto de comparación con las políticas argentinas.

## Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático

En el año 2009, Uruguay creó el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) para “profundizar sus políticas en materia de cambio climático y variabilidad” y “coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático” (Decreto 238/009) (SNRCC, 2010). Ese mismo año, el SNRCC elaboró el “Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático” que incluye un apartado específico para la producción agropecuaria, dividido en tres secciones:

1. integración horizontal de productores para la gestión del agua;
2. gestión sustentable de suelos; y
3. mejoramiento genético y utilización de especies adaptadas.

Respecto a la gestión de agua, debido a que el consumo de agua del sector agropecuario representa el 91% del total del país, el Plan propone el desarrollo de modelos específicos de gestión del agua a nivel de cuenca, para atender la potencial demanda de los medianos y pequeños usuarios del sector agropecuario (SNRCC, 2010). Asimismo, se busca priorizar el desarrollo de infraestructura de almacenaje de agua de lluvia (para

riego y consumo animal) y fomentar proyectos de riego cooperativo entre grupos de productores, y esquemas de riego generales a gran escala (SNRCC, 2010). Desde una perspectiva financiera, el Plan entiende la importancia de diseñar y promover créditos, subsidios y asesoramiento técnico para obras destinadas al uso racional del agua, y promocionar estrategias que permitan la cooperación público-privada para enfrentar las situaciones de déficit hídrico mediante seguros agrícolas (SNRCC, 2010).

En relación a la gestión sustentable del suelo, el Plan destaca que la erosión actual “está limitando los rendimientos potenciales, siendo más graves en las regiones tradicionales de agricultura de secano y horticultura”. Debido a lo señalado, propone entre otras medidas: (i) promover el manejo sustentable a través del uso adecuado de secuencias de cultivos y prácticas de manejo; y (ii) continuar con el “levantamiento y caracterización de los suelos con el fin de determinar la aptitud de uso de los suelos para las diferentes producciones y manejos” (SNRCC, 2010).

Finalmente, el Plan reconoce la importancia de la variabilidad genética para asegurar una mayor estabilidad de comportamiento agronómico ante las irregularidades climáticas y propone: (i) fortalecer la investigación y desarrollo sobre “marcadores moleculares asociados con la respuesta a diferentes tipos de estrés biótico y abiótico”; (ii) desarrollar biotecnologías aplicadas al control de plagas; y (iii) llevar adelante un:

mejoramiento genético y evaluación de cultivares que tengan en cuenta aquellos atributos genéticos que permiten la adaptación al ambiente y variabilidad climática (cultivos agrícolas y hortícolas, especies de pasturas artificiales y naturales) (SNRCC, 2010).

### Nuevas políticas para la adaptación del sector agropecuario al cambio climático

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) considera la adaptación del sector agropecuario al cambio climático una de las prioridades estratégicas de la administración. En concordancia con las directivas del SNRCC llevó adelante junto a FAO el proyecto titulado “Nuevas políticas para la adaptación del sector agropecuario al cambio climático” (MGAP/FAO, 2013), en el que FAO invirtió 325.000 USD para el período 2011-2013. Como parte de este proyecto, se realizaron estudios sobre la exposición y sensibilidad climática del sector, sobre las percepciones de los productores respecto al cambio climático, y sobre

la vulnerabilidad de los distintos agro-sistemas. Los resultados de estos estudios servirían luego como insumo para la implementación del Proyecto del Fondo de Adaptación al Cambio Climático, que se describe a continuación.

### Construyendo resiliencia al cambio climático y la variabilidad en pequeños productores vulnerables

El proyecto titulado “Construyendo resiliencia al cambio climático y la variabilidad en pequeños productores vulnerables” fue financiado por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático de la Naciones Unidas, que le otorgó 9,6 millones USD a Uruguay para el desarrollo de este proyecto en el quinquenio 2012-2017.

En este contexto, el MGAP definió las características típicas de un pequeño productor:

(a) no tiene más de dos trabajadores permanentes o su equivalente temporal; (b) explota no más de 500ha índice CONEAT 100 (promedio de productividad del suelo) sin importar el tipo de tenencia de la tierra; (c) el establecimiento agropecuario representa la principal fuente de ingresos y el único lugar de trabajo del productor; y (d) vive en el establecimiento o pueblo a no más de 50 Km. del establecimiento (Acuerdo Uruguay-Fondo de Adaptación, 2011).

Se estima que existen 32.700 pequeños productores en Uruguay que cumplirían con estos requisitos, lo que representa prácticamente dos tercios del total de productores y un 15% del total de la tierra agrícola. Además:

la contribución del sector a la producción total en las actividades agropecuarias relativamente intensivas en términos de mano de obra es importante, [levemente por encima del 50% para vegetales y casi 40% para frutas] (Acuerdo Uruguay-Fondo de Adaptación, 2011).

El proyecto apunta específicamente a los pequeños productores ganaderos de las eco-regiones de Cuesta Basáltica y las Sierras del Este, buscando:

reducir la vulnerabilidad y construir resiliencia al cambio climático y variabilidad en pequeños establecimientos de producción ganadera (principalmente cría y ciclo completo) (Acuerdo Uruguay-Fondo de Adaptación, 2011).

En cuanto a los fondos del programa, se estipuló que fueran distribuidos de la siguiente manera: de los 9,6 millones USD otorgados por el Fondo de Adaptación, 7,3 se utilizarían para incrementar los niveles de re-

silencia de los establecimientos agropecuarios; 0,95 millones USD se utilizarían para la creación de una red local para el control y la concientización del cambio climático; y 0,78 millones USD se destinarían al desarrollo y la gestión del conocimiento sobre el cambio climático (Acuerdo Uruguay-Fondo de Adaptación, 2011).

En línea con lo establecido por el Acuerdo firmado entre el gobierno de Uruguay y el Fondo de Adaptación, en septiembre del 2016 el MGAP publicó el “Manual de Campo” que reglamentó el procedimiento para la presentación de propuestas de productores familiares que tuvieran como objetivo “...contribuir en la adaptación frente a la variabilidad y el cambio climático.” (Manual de Campo, 2016). La convocatoria, que permaneció abierta hasta el 16 de diciembre del 2016, estipuló el área de convocatoria y los beneficiarios, los criterios de elegibilidad de las propuestas, los montos de financiación, y enfatizó que los proyectos debían tender

...a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio climático y la variabilidad climática en las pequeñas explotaciones familiares dedicadas a la producción ganadera (Manual de Campo, 2016).

Si bien el programa que está llevando adelante el MGAP junto al Fondo de Adaptación no puede compararse directamente con el que la UCAR está implementando en la Argentina, ya que ambos difieren en cuanto al objeto del proyecto, la experiencia uruguaya en el tratamiento de los impactos del cambio climático en el derecho a la alimentación puede resultar de utilidad para la Argentina.

Como hemos mencionado, la irrigación es una de las posibles estrategias de adaptación al cambio climático en la Argentina. En este contexto, resulta relevante la experiencia uruguaya en el desarrollo de modelos específicos de gestión del agua a nivel cuenca, desarrollo de infraestructura de almacenaje de agua de lluvia, y fomento de proyectos de riego cooperativos. Si bien la organización federal de la Argentina presenta desafíos diferentes para la gestión de recursos hídricos a nivel cuenca; ya existen algunas estructuras de cooperación interprovincial para la gestión de recursos hídricos compartidos y la legislación nacional prevé la creación de comités de cuenca con la misión de asesorar a la autoridad competente y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de estos recursos (Ley 25.688). Estas estructuras podrían utilizarse para el desarrollo de programas de riego cooperativo. Asimismo, podría

considerarse el desarrollo de estructuras de almacenamiento de agua ya sea a nivel cuenca o subcuenca como parte de las políticas para hacer frente a los efectos del cambio climático.

## Australia

Uno de los aspectos más interesantes de este país es que el 99% de los 134.000 negocios agrícolas son grandes familiares. Por este motivo, virtualmente todas las políticas que se adopten en Australia para adaptarse al cambio climático, serán medidas dirigidas a la agricultura familiar (National Farmer's Federation, 2012). Asimismo, Australia es un país federal por lo que presenta un ejemplo interesante de la cooperación entre los distintos niveles del Estado para hacer frente a los impactos de este fenómeno.

La principal herramienta de que dispone Australia es el Plan de Acción Nacional de Agricultura y Cambio Climático del año 2006, mediante el cual se pretende asistir a los Gobiernos locales en la provisión de una política marco que abarque la investigación y desarrollo y promueva la adaptabilidad al cambio climático y la mitigación de las emisiones en la agricultura.

Australia hace gran hincapié en la necesidad de generar información de base para el desarrollo de sus políticas de adaptación. El Fondo Nacional de Investigación de Adaptación al Cambio Climático (el “Fondo”) es el organismo federal encargado de generar esta información y prestar asesoramiento en la toma de decisiones para la preparación y el manejo de los riesgos del cambio climático y del aumento del nivel del mar en todo el país. En los primeros cinco años de funcionamiento (2008-2013), el Fondo produjo más de 150 publicaciones de diversa índole. Entre ellas, una guía para la utilización del *software* diseñado para ayudar a los productores a adaptarse a algunos de los efectos del cambio climático, como, por ejemplo, los cambios en el rendimiento de los cultivos (Meyer, 2013). Asimismo, cuenta con una guía de buenas prácticas destinada a los gobiernos locales que compila ejemplos reales de prácticas de adaptación al cambio climático adoptadas a lo largo del país.

En igual sentido, existen diversos programas conjuntos entre el Gobierno de Australia y organizaciones no gubernamentales (ONG), y entre Gobiernos locales y ONG, destinados a la investigación y en muchos casos experimentación en materia de adaptación al cambio climático. Un ejemplo del primero es la Estrategia de Investigación sobre el Cambio Climático para las In-

dustrias Primarias (CCRSPI), la cual está siendo ejecutada por miembros del Gobierno de Australia, de Gobiernos locales y de actores del sector privado, particularmente de la industria alimenticia. La CCRSPI introduce un número de estrategias para adaptarse al cambio climático, que incluyen una serie de proyectos experimentales de adaptación –que van desde clases magistrales a granjas experimentales–, sus resultados y las enseñanzas obtenidas.

Uno de los programas ejecutados fue la Iniciativa Nacional de Adaptación y Mitigación (NAMI), la cual involucra una serie de sitios de demostración agrícola en el este, sur y oeste de Australia, con la participación de grupos de agricultores e investigadores que presentan los resultados obtenidos en materia de adaptación y mitigación.

Entre los programas llevados a cabo en el marco de NAMI, hay dos que merecen especial mención. Uno de ellos, denominado “NAMI North”, se centró en la gestión de óxido de nitrógeno ( $N_2O$ ) y el aumento de los niveles de carbono en el suelo. La principal preocupación de los agricultores familiares en la región de Queensland era la liberación de óxido de nitrógeno en la atmósfera, producto de una inefectiva aplicación de fertilizantes. Esto representaba un problema por dos motivos: (i) aplicar nitrógeno a los cultivos es costoso, y que gran parte de lo aplicado se libere a la atmósfera implica pérdidas; y (ii) el óxido de nitrógeno es un gas de efecto invernadero muy potente. La experiencia demostró que la utilización de legumbres en el forraje permite regular con mayor efectividad la utilización de nitrógeno, al pasar del pastoreo a la cosecha, y que si bien los costos iniciales son elevados, al no ser necesario utilizar fertilizantes, en el largo plazo resulta muy ventajoso (NAMI North, 2012).

En otra región de Australia se implementó el programa llamado “NAMI Western”, que se centró en tres áreas principales: (i) producción animal; (ii) producción de cultivos y (iii) restauración de ecosistemas. En lo que respecta a la producción de cultivos, se hizo foco en la labranza mínima, la maximización del uso de agua de lluvia, la gestión del carbono del suelo y la reducción de las emisiones de óxido de nitrógeno. En cuanto a la restauración de ecosistemas, si bien se reconoce que puede ser costoso, se destacan los beneficios que ello implica, pudiendo la revegetación ser aprovechada para diversos fines, como ser cortavientos. Para el proceso de revegetación se favoreció la utilización de especies autóctonas (NAMI Western, 2012).

La experiencia de Australia puede ofrecer valiosas enseñanzas para la Argentina. En primer lugar, la estrategia de generación y centralización de información de base y cooperación entre los distintos niveles del Estado aporta un interesante modelo para aprovechar las economías de escala en la generación de información y aprender de las experiencias desarrolladas a nivel local. Asimismo, el énfasis en la capacitación de los agricultores familiares y en su activa participación en la investigación y diseño de medidas de adaptación puede considerarse una estrategia que contribuye a que estos grupos adquieran herramientas útiles y necesarias para hacer frente a los desafíos del cambio climático, a partir del intercambio de experiencias exitosas.

## Conclusiones

Para lograr la consecución del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, los Estados deben garantizar a sus ciudadanos la disponibilidad de alimentos que depende, en parte, de la posibilidad de los individuos de generar su propio alimento y de acceder a los recursos naturales como el agua, la tierra, las pesquerías y los bosques.

El cambio climático tendrá profundos impactos en la agricultura al alterar los patrones de producción nacionales y regionales, la disponibilidad de tierras, los precios de los productos agrícolas, la frecuencia e intensidad de precipitaciones y la cantidad de agua disponible para riego. El quinto informe del IPCC señala que en algunas zonas de la Argentina la producción podría reducirse como consecuencia de los cambios en los patrones de precipitación y los impactos del cambio climático en el acceso al agua. Asimismo, según un informe de CEPAL este fenómeno podría afectar los escenarios de manejo de plagas y disminuir la productividad de diversas regiones del país.

Los agricultores familiares y pequeños productores se encuentran entre los grupos que sentirán los impactos con mayor intensidad dada su mayor vulnerabilidad. En efecto, los agricultores familiares son particularmente sensibles a los impactos del cambio climático dada su gran dependencia de los servicios que prestan los ecosistemas y su menor nivel de ingresos, que dificulta su acceso a alimentos a través del mercado. Asimismo, estos grupos tienen una menor capacidad de adaptación ya que muchas de las medidas sugeridas –tales como la utilización de sistemas de riego, la introducción de nuevas variedades, su reemplazo por semillas transgénicas o la diversificación de las ope-

raciones agrícolas– requieren de conocimientos técnicos, altos niveles de inversión y tecnología que no se encuentran disponibles para estos grupos.

En este contexto, la implementación de políticas públicas que incrementen su capacidad de adaptación resulta central para asegurar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de los agricultores familiares.

A partir de esta primera aproximación al tema, podemos señalar que la Argentina se encuentra en una etapa inicial del desarrollo de medidas de adaptación al cambio climático para la agricultura. El avance en el registro de los agricultores familiares permite tener un panorama más claro de la ubicación y situación socioeconómica de este grupo. En efecto, si bien el ReNAF solo cuenta con la información de aquellos agricultores que se registraron voluntariamente, provee una base para el desarrollo de políticas especialmente diseñadas para el sector. Esta información muestra la gran vulnerabilidad de este grupo y podría contribuir a la identificación de políticas para mejorar su capacidad de adaptación, tales como el acceso al crédito, la capacitación y transferencia de conocimientos técnicos y la mejora en la infraestructura básica.

La iniciativa de ORA de diseñar un proyecto de seguros para la agricultura familiar puede ser una medida que contribuya a mejorar la situación de estos grupos que, dependiendo del diseño que se adopte, podrían acceder a una cobertura de los costos de producción, algunos eventos climáticos, pérdida de maquinaria o parte o la totalidad de la renta esperada. Asimismo, si bien la ORA cuenta con un sistema de relevamiento y sistematización de la información meteorológica, sería importante que esta información sea accesible y comprensible para los agricultores familiares.

Por otra parte, si bien con un alcance regional limitado, el Proyecto de la UCAR “Adaptación y resiliencia de la agricultura familiar del noreste de Argentina ante el impacto del cambio climático y su variabilidad” plantea una estrategia interesante, aunque aún no se ha completado su implementación por problemas de coordinación entre las entidades administrativas involucradas. Estas demoras en la ejecución del proyecto dificultan la evaluación de su efectividad en el cumplimiento de los objetivos propuestos. En igual sentido, el proyecto de la SAyDS “Aumentando la resiliencia climática y mejorando el manejo sostenible de la tierra en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires” proyecta la adopción de medidas de adaptación a la sequía como forma de asegurar el logro de la se-

guridad alimentaria en la región. Sin embargo, este proyecto se encuentra en su etapa inicial lo que nos impide evaluar su impacto.

Más allá de las medidas adoptadas, de las entrevistas y consultas realizadas a los funcionarios de las entidades gubernamentales relevantes se desprende la necesidad de alcanzar una mayor coordinación entre los organismos involucrados en el diseño e implementación de las políticas destinadas a la adaptación al cambio climático en la agricultura. Tal como señala Obschatko (2015) sería conveniente contar con un documento oficial específico que presente la política nacional en relación al cambio climático; y desarrollar una estrategia que aborde la coordinación entre los distintos organismos y jurisdicciones políticas.

Las experiencias comparadas permiten señalar algunas medidas que podrían adoptarse para contribuir a mejorar la capacidad de adaptación y disminuir los impactos del cambio climático en el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de los agricultores familiares. En este sentido, las políticas adoptadas por Uruguay para mejorar la gestión del agua y fomentar los proyectos de riego cooperativo pueden ser un buen ejemplo que, adaptado a la realidad argentina, podría contribuir a mejorar la situación de los agricultores familiares.

Asimismo, si bien Australia presenta una realidad muy diferente a la de la mayoría de los países latinoamericanos, la preponderancia de la agricultura familiar vuelve a este país un ejemplo interesante en términos de medidas de adaptación. En este sentido, los programas que incluyen clases magistrales y sitios de demostración agrícola con la participación de grupos de agricultores puede resultar un ejemplo interesante que, con la debida adecuación al contexto local, podría servir de base para el diseño de proyectos de capacitación.

Finalmente, en los dos casos analizados se destaca una efectiva coordinación entre las distintas áreas de gobierno involucradas y, en el caso de Australia, entre los distintos niveles del Estado. Esta coordinación resulta esencial para la articulación y efectividad de las políticas de adaptación a los efectos del cambio climático. Asimismo, es necesario destacar que ambos países encararon el diseño de políticas de adaptación en base a un estudio sistemático de la problemática y necesidades locales.

En síntesis, más allá de los proyectos sectoriales que existen en la Argentina, siguiendo las experiencias

comparadas, es necesario un plan nacional que articule todos los organismos relevantes y que contemple el diseño e implementación de medidas nacionales y locales que permitan a los agricultores familiares adaptarse a los efectos del cambio climático y así asegurar su derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.

Aparte de esta primera aproximación a la problemática de la adaptación al cambio climático y el derecho a la alimentación, futuras investigaciones podrían abordar en profundidad las medidas adoptadas para hacer frente a los impactos del cambio climático en la ganadería familiar. Asimismo, podrían analizar el rol que los recursos genéticos y fitogenéticos tienen en el contexto de la adaptación al cambio climático y las políticas adoptadas en nuestro país para hacer llegar los beneficios de estos recursos a los agricultores familiares. Finalmente, otra línea de investigación a explorar consiste en el estudio de los instrumentos adoptados para la gestión de riesgos climáticos en la agricultura familiar.

## Bibliografía

- Abram Alberdi, L. y Meroño, G. (2015). “¿Qué hace la UCAR en materia de cambio climático?: La UCAR como Entidad Nacional de Implementación del Fondo de Adaptación”, en: *Agricultura y Cambio Climático en Argentina. Políticas Activas frente a Nuevos Desafíos*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Acuerdo Uruguay - Fondo de Adaptación (2011). Construyendo resiliencia al cambio climático y la variabilidad en pequeños productores vulnerables. Disponible en: [https://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/2053\\_Acuerdo\\_Proyecto\\_GFCC.pdf](https://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/2053_Acuerdo_Proyecto_GFCC.pdf)
- Adger, N. et al. (2007), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponible en: [http://klima.hr/razno/news/IPCCWG2\\_0407.pdf](http://klima.hr/razno/news/IPCCWG2_0407.pdf)
- Banuri, T. (1998). Human and environmental security, *Policy Matters*, Vol. 3, Autumn.
- CESCR (2009), Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, E/C.12/1999/5 12 de mayo de 1999, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. (s/f a). disponible en: [http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/climatechange/climate/communication/factsheets-case-studies-and-dvds/case\\_studies/case-study-on-farm-research-gets-to-the-bottom-of-soil-health](http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/climatechange/climate/communication/factsheets-case-studies-and-dvds/case_studies/case-study-on-farm-research-gets-to-the-bottom-of-soil-health)
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (s/f b). disponible en: [http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/climatechange/climate/communication/factsheets-case-studies-and-dvds/case\\_studies/case-study-demonstration-farm-takes-science-out-of-the-lab-and-into-the-paddock](http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/climatechange/climate/communication/factsheets-case-studies-and-dvds/case_studies/case-study-demonstration-farm-takes-science-out-of-the-lab-and-into-the-paddock)
- Dirección Nacional de Registro y Monotributo Agropecuario (2015). Sistematización de planillas de registro del organismo.
- CEPAL (2009). “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”, disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3640-cambio-climatico-y-desarrollo-en-america-latina-y-el-caribe-una-resena>
- (2014). Evaluación de impactos del cambio climático sobre la producción agrícola en la Argentina Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37197/LCL3770\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37197/LCL3770_es.pdf?sequence=1)
- (2015). “The economics of climate change in Latin America and the Caribbean. Paradoxes and challenges of sustainable development”, disponible en: <http://www.cepal.org/en/publications/37056-economics-climate-change-latin-america-and-caribbean-paradoxes-and-challenges>
- Challinor, A. J. et al. (2006). “Assessing the Vulnerability of Crop Productivity to Climate Change Thresholds Using an Integrated Crop-Climate Model”, en: *Assessing the Vulnerability of Crop Productivity to Climate Change Thresholds Using an Integrated Crop-Climate Model*, (Hans Joachim Schellnhuber, ed.).
- Easterling, W. et al. (2007). “Food, Fiber and Forest Products”, en: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate change.
- Elverdín, J. et al. (2007). *La Pequeña Agricultura Familiar en Argentina: Problemas, oportunidades y líneas de acción*. Disponible en: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Elverdin.pdf>
- FAO (2004). Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma.
- (2006). El Derecho a la Alimentación en la Práctica. Aplicación a nivel nacional. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/ah189s/ah189s.pdf>
- (2007). “Cambio Climático y Seguridad Alimentaria: un Documento Marco”, disponible en: <http://bvssan.incap.int/local/cambio-climatico/CAMBIO-CLIMATICO-INSAN-MARCO-FAO.pdf>
- (2013). Clima de cambios: Nuevos desafíos de adaptación en Uruguay. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/recursos/clima-de-cambios/es/>
- (2014) “10 años de las Directrices del Derecho a una Alimentación Adecuada”, Avances, obstáculos y el camino a seguir. Documento de síntesis de la sociedad civil para la 41a sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas, disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1314/CFS41/SupportingDocs/SynthesisPaper\\_es\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1314/CFS41/SupportingDocs/SynthesisPaper_es_final.pdf).
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006). “Nota de presentación y documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar”. Disponible en: [http://www.fonaf.org.ar/documentos/Documento\\_Mendoza\\_mayo\\_2006.pdf](http://www.fonaf.org.ar/documentos/Documento_Mendoza_mayo_2006.pdf)
- Füssel, H. M. y Klein, R. J. T. (2006). “Climate Change Vulnerability Assessment: an Evolution of Conceptual Thinking”,

- Climatic Change*, Vol. 75 , pp. 301-329.
- GMC (2007). Resolución 25/2007, Art. 1. Disponible en <http://www.los.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=5179>
- INTA (2015a) “Agua para mitigar el Cambio Climático”, disponible en: <http://inta.gob.ar/noticias/agua-para-mitigar-el-cambio-climatico>
- INTA (2015b) “Funcionarios del Fondo de Adaptación al Cambio Climático de la ONU visitaron el Instituto de Clima y Agua”. Disponible en: <http://inta.gob.ar/noticias/funcionarios-del-fondo-de-adaptacion-al-cambio-climatico-de-la-onu-visitaron-el-instituto-de-clima-y-agua>
- Ionescu, C. *et al.* (2005). Towards a Formal Framework of Vulnerability to Climate Change, NeWater Working Paper 2.
- IPCC (2007). “Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, disponible en: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)
- (2011). “Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”, disponible en: <http://www.ipcc.ch/report/srex/>.
- (2014). “Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, disponible en: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).
- MAGyP (2015). Plan Estratégico, Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y federal: 2010-2020. Presidencia de la Nación.
- Manual de Campo (2016), Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático, Convocatoria a presentación de propuestas de productores/as ganaderos/as familiares ubicados en Unidades de Paisaje Basalto y Sierras del Este, con el objetivo de contribuir en la adaptación frente a la variabilidad y el cambio climático, setiembre 2016, disponible en: <http://www.aguaparaproducir.uy/images/Manual%20de%20Campo%20GFCC-2016.pdf>
- MERCOSUR (2013). Reunión especializada sobre agricultura familiar REAF. Edición XIX, Uruguay. Disponible en: <http://www.reefmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/publicaciones/item/18-reef-2013>
- Meyer, W. (2013). “Adapted future landscapes - User guide”, Australia National Climate Change Adaptation Research Facility, Gold Coast.
- Munasinghe, M. (2000). ‘Development, equity and sustainability in the context of climate change’, *IPCC Guidance Paper*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva.
- Munasinghe, M. y Swart, R. (2005). *Prime on Climate Change and Sustainable Development. Facts, Policy Analysis, and Applications*. Cambridge.
- NAMI North (2012), “National Adaptation and Mitigation Initiative North” disponible en: <http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/climatechange/climate/communication/factsheets-case-studies-and-dvds/transcripts/transcript-of-national-adaptation-and-mitigation-initiative-nami>
- NAMI Western (2012), “National Adaptation and Mitigation Initiative Western”, disponible en: <http://www.agriculture.gov.au/ag-farm-food/climatechange/climate/communication/factsheets-case-studies-and-dvds/transcripts/transcript-of-the-ridgefield-future-farm>
- National Farmer’s Federation (2012). Fact Farms, disponible en: <http://www.nff.org.au/farm-facts.htm>
- NOAA National Centers for Environmental Information, State of the Climate: Global Climate Report for December 2016, disponible en: <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201612>.
- Obschatko, E. (2015), “Cambio climático y la agricultura en la Argentina”, en: Agricultura y cambio climático en Argentina. Políticas activas frente a nuevos desafíos, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Organización Meteorológica Mundial (2016). *Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2015*. Disponible en: [http://www.sepsa.go.cr/PRODUCTOS/ALERTA\\_AGROCLIMATICO/docs/2016-04/Declaraci%C3%B3n%20de%20la%20OMM.pdf](http://www.sepsa.go.cr/PRODUCTOS/ALERTA_AGROCLIMATICO/docs/2016-04/Declaraci%C3%B3n%20de%20la%20OMM.pdf)
- Parry, M. L. *et al.* (2007), “Technical Summary”, en: *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contributions of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- PROCISUR (2011). Agricultura familiar y cambio climático en el MERCOSUR ampliado. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E2266CE4A9B691C805257C01007C1425/\\$FILE/PROCI-SUR-COPROFAM.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E2266CE4A9B691C805257C01007C1425/$FILE/PROCI-SUR-COPROFAM.pdf)
- Quiroga Mendiola, M. *et al.* (2013), “Los Agricultores Familiares en el NOA. Aproximaciones a partir de las encuestas F1”, en: La Agricultura Familiar en la Argentina Diferentes abordajes para su estudio, Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. (2014). 10 años de las Directrices del Derecho a una Alimentación Adecuada. Avances, obstáculos y el camino a seguir. Documento de síntesis de la sociedad civil para la 41ª sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas. Recuperado de: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1314/CFS41/SupportingDocs/SynthesisPaper\\_es\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1314/CFS41/SupportingDocs/SynthesisPaper_es_final.pdf)
- ReNAF (2014). Informe a marzo 2014. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- República Argentina (2007), Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, octubre de 2007, disponible en: [unfccc.int/resource/docs/natc/argnc2s.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc2s.pdf)
- (2015), Informe preliminar Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Presentado el 30/6/2015 en el Hotel NH Bolívar.
- Schneider, S. y Sarukhan, J. (2001), “Overview of Impacts, Adaptation, and Vulnerability to Climate change”, in *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 75, 89 (James J. McCarthy y otros, ed., 2001).
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - (2015a). Tercera comunicación nacional de la Republica Argentina a la Convencion Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climatico Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>
- (2015b). “Lanzamiento del proyecto sobre cambio climático y desertificación del sudoeste bonaerense”, 11 de junio de 2015, información disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar>

[gob.ar/?idarticulo=13799](http://gob.ar/?idarticulo=13799)

Servicio Meteorológico Nacional (2017). Monitoreo Regional de la Temperatura Año 2017. Disponible en [http://www.smn.gov.ar/serviciosclimaticos/clima/archivo/monitoreo\\_temperatura\\_regiones.pdf](http://www.smn.gov.ar/serviciosclimaticos/clima/archivo/monitoreo_temperatura_regiones.pdf)

Smit, B. y Pilosova, O. (2001). "Adaptation to Climate Change in the Context of Sustainable Development and Equity" en: *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the third assessment report of the IPCC, Cambridge University Press.

SNRCC (2010). Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Disponible en: [http://www.preventionweb.net/files/21530\\_15250pnrclclimuruguay20101.pdf](http://www.preventionweb.net/files/21530_15250pnrclclimuruguay20101.pdf)

Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press.

UCAR (2013). Adaptation Fund, Proyecto del fondo de adaptación al cambio climático de las Naciones Unidas. Adaptación y resiliencia de la agricultura familiar del noreste de Argentina ante el impacto del cambio climático y su variabilidad. Buenos Aires.





# **Políticas de Seguridad Alimentaria y protección de la Agricultura Familiar en la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria en la región Puno**

## **Renata Bregaglio Lazarte**

Abogada. Candidata a Doctora en Derecho y Magíster en Derechos Humanos. Profesora del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Contacto: renata.bregaglio@pucp.pe.

## **Carmela Chávez Irigoyen**

Socióloga. Candidata a Doctora en Sociología y Magíster en Derechos Humanos. Investigadora asociada del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Contacto: chavez.c@pucp.pe

## **Francisco Aguilar Cisneros**

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador del Grupo de Investigación de Política Subnacional de la PUCP. Contacto: aguilar.f@pucp.pe

## Resumen

La presente investigación busca analizar el proceso de elaboración de la Estrategia Regional en Seguridad Alimentaria (ERSA) de Puno, así como también su contenido formal, para contrastarlo con las Directrices Voluntarias. Este análisis adquiere amplia relevancia al tratarse del caso específico de Puno, región altiplánica del Perú, que presenta preocupantes indicadores de inseguridad alimentaria a pesar de su potencialidad productiva.

En ese sentido, el objetivo de la investigación es reseñar el proceso de elaboración de la política pública regional, tomando en consideración la participación e incorporación de actores sociales y sus agendas. Para ello se analiza el contenido formal de la ERSA, y se compara con las Directrices Voluntarias en lo referente a desarrollo sostenible hacia la agricultura familiar, programas de educación y sensibilización con productores y productoras en derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y nutrición, especialmente a familias dedicadas a labores agrícolas, y mejoramiento de condiciones para el ejercicio de la agricultura familiar

Se utilizó como metodología de trabajo la investigación en gabinete y la elaboración de entrevistas a actores relevantes en Puno que den cuenta del proceso de elaboración y adopción de la ERSA.

Dentro de las conclusiones a las que arriba la investigación se puede señalar que la ERSA constituye un instrumento interesante en cuanto a su diseño y proceso de elaboración. No obstante, este ha sido abandonado por las gestiones regionales de Puno. Se ha carecido de la debida articulación para poder implementar y evaluar posteriormente el efecto del instrumento. En ese sentido resulta evidente la necesidad de contar con espacios institucionales que permitan la continuidad de espacios de concertación y participación, luego de promulgada una política pública para lograr su debida implementación y que el proceso no quede inconcluso. Finalmente, es necesario incluir como un grupo en situación de vulnerabilidad a las familias agricultoras en la medida que suponen ser el eslabón más débil de la cadena productiva y la que mayores aportes brinda al sector productivo pecuario. Es de suma necesidad que la nueva ERSA se alinee con la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.

### Palabras Claves:

*Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria, Agricultura Familiar, Estrategia Regional, Puno*

## Introducción

Si bien no hay datos exactos sobre la satisfacción del derecho a la alimentación en el Perú –el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) solo tiene el dato sobre desnutrición crónica infantil de menores de 5 años, que representan el 18% de los niños y niñas a nivel nacional (2013)– lo cierto es que sí se sabe que los más inseguros alimentariamente viven justamente en las regiones de mayor producción de alimentos (MIDIS, 2012), es decir, en zonas rurales. Esto explica que la cifra de desnutrición infantil supera el 30% en zonas rurales. Las familias que habitan estas zonas forman parte de la llamada agricultura familiar y a pesar de su heterogeneidad en la región latinoamericana, suelen compartir algunas características: acceso muy limitado a suelo y otros recursos naturales (agua), a servicios financieros y no financieros para optimizar su producción (Eguren y Pintado, 2015); y bajo empleo de fuerza asalariada (FAO, 2014). A partir de estas consideraciones, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, 2013) define la agricultura familiar como:

una forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que es gestionada y administrada por una familia y depende principalmente de la mano de obra familiar, comprendidos tanto mujeres como hombres. La familia y la granja están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales.

El derecho a la alimentación en el Perú tiene como referentes una serie de políticas públicas que vienen en proceso de implementación desde la transición democrática del 2001. En este proceso podemos encontrar como principales instrumentos el Acuerdo Nacional (2002), espacio de concertación de políticas de estado a largo plazo, participativo y de alcance nacional, que en su Decimoquinta política señala la necesidad de elaborar una política pública en materia de seguridad alimentaria y nutrición:

que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

Por otro lado, cabe mencionar a la primera Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 (ENSA 2004-2015)<sup>1</sup> renovada en su última versión Estrate-

1 Estrategia elaborada sobre la base del Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Decreto Supremo N°066-2004-PCM, publicado el 8 de septiembre de 2004.

gia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 (ENSAN 2013-21).<sup>2</sup> Este documento plantea ocho enfoques transversales, entre los que se mencionan los enfoques del derecho humano a la alimentación, género, interculturalidad e inclusión social. Asimismo, la ENSAN recoge en su diagnóstico el análisis de diferentes variables relacionadas con la agricultura familiar, y establece como Objetivo Específico 1.1 “Promover y generar economías de escala en la producción de alimentos con énfasis en la agricultura familiar y en la pesca artesanal”. Si bien la ENSAN 2013-2021 resulta un avance respecto a su predecesora, al presentar un diagnóstico del estado de la seguridad alimentaria y nutricional y señalar población objetivo a la cual se dirige; adolece en el establecimiento de competencias, metas, plazos, recursos y de un marco institucional para su implementación.

De igual manera es oportuno mencionar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021 (PNSAN) orientado a garantizar que la población logre satisfacer requerimientos nutricionales y que incluye medidas para garantizar acceso, disponibilidad, consumo y prevención de desastres vinculados a la seguridad alimentaria.

Adicionalmente, existen otros planes o estrategias multisectoriales a nivel nacional como el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (2004), la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (2013) así como el Plan Nacional de Diversificación Productiva (2014) y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, más conocido como Plan Bicentenario. Todos ellos hacen mención a la necesidad de concentrar esfuerzos para asegurar el derecho de la alimentación en los distintos sectores de la población que sufren de inseguridad alimentaria.

La Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 se encuentra alineada al Plan de Derechos Humanos 2014-2016, que en uno de los objetivos del

2 Instancia que cuenta con una Comisión Multisectorial coordinada por el Ministerio de Agricultura y Riego, en la que participan nueve sectores del Poder Ejecutivo, un representante de organizaciones de gobiernos locales y regionales, y tres representantes de organizaciones sociales. Disponible en [http://www.observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/publicaciones/archivos/ENSAN\\_Estrategia-Nacional-Seguridad-Alime.pdf](http://www.observatorioseguridadalimentaria.org/sites/default/files/publicaciones/archivos/ENSAN_Estrategia-Nacional-Seguridad-Alime.pdf)

Lineamiento Estratégico N°2 sobre la promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales busca garantizar la seguridad alimentaria en el país “mediante la producción sostenible de alimentos adecuados, respetando las tradiciones culturales de cada población”. En el Perú se estima que cerca del 90% de los hogares agropecuarios son de agricultura familiar (FAO, 2013), lo que representa el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA) (Eguren y Pintado, 2015). La brecha de las condiciones para un goce pleno del derecho a la alimentación no solo se expresa en la brecha urbana-rural, sino se también al interior del mundo rural, en donde los hogares agropecuarios de agricultura familiar tiene mayores dificultades para ser competitivos en condiciones adecuadas de trabajo e ingresos. En las regiones andinas y amazónicas el 65% y 22% de hogares, respectivamente, son agropecuarios. Del 65% de hogares andinos agropecuarios, la mayor concentración se encuentran en la región de Cajamarca (12%) y en la región Puno (11%) (Eguren y Pintado, 2015). Estos hogares de agricultura familiar también contribuyen a la PEA de otros sectores, como pesca, construcción, comercio, entre otros, siendo la minería el más importante (el 26% de la PEA minera proviene de la agricultura familiar) (Eguren y Pintado, 2015).

Este proceso de políticas nacionales se ve complementado con las dinámicas regionales. Desde el 2001 el Perú inició un proceso de descentralización que ha tenido como actores centrales a los gobiernos regionales. En materia de alimentación, el proceso de descentralización ha fomentado, por iniciativa de la sociedad civil, la conformación de Consejos Regionales de Alimentación y Nutrición<sup>3</sup>. Asimismo, ocho de los Gobiernos Regionales han promulgado ordenanzas de Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria (Ministerio de Agricultura y Riego, 2013). Una de ellas es la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria de la Región Puno (ESRA Puno).

El presente trabajo de investigación busca analizar justamente el proceso de adopción de la ESRA Puno, a efectos de dar cuenta (a partir del ejemplo puneño), del rol que han jugado los gobiernos subnacionales en la lucha contra el hambre y en la búsqueda de propues-

3 Derivados en mucho de la formación de Redes Sostenibles de Seguridad Alimentaria (REDESA), proyecto promovido por CARE Perú para la formación de Consejos entre el 2002 y el 2006 en 7 regiones: Cajamarca, la Libertad, Ancash, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Puno. Mayores referencias del proyecto: <http://www.lamolina.edu.pe/postgrado/pnp2/REDESA.pdf>

tas que puedan atender desde un enfoque territorial situaciones de mal nutrición, inseguridad alimentaria o desnutrición. Para ello se hará un análisis de la ERSA Puno, que incluye tanto una revisión crítica del instrumento como del proceso regional que se generó en la región. El objetivo central de la investigación será por tanto determinar cuál ha sido el proceso social e institucional que se ha generado en la región Puno en torno a la ERSA Puno y, en particular, analizar la incidencia de este proceso en el mejoramiento de la calidad de vida e igualdad de oportunidades en las familias dedicadas a la agricultura familiar, y en particular, en las unidades dirigidas por mujeres.

La investigación será realizada desde una perspectiva socio-jurídica, evaluando el instrumento desde un plano formal –en especial en torno a los principios de diseño y procesos y en términos de contenidos, la incorporación de las Directrices Voluntarias– así como desde el proceso de construcción de la política a nivel local.

Para la presente investigación se sostuvieron reuniones con representantes de la Oficina de Planificación de la Dirección Regional Agraria de Puno, y representantes de dos organizaciones de sociedad civil de Puno. Por cuestiones de confidencialidad, estas personas solicitaron no ser citadas con nombre propio en la presente investigación.

## La región Puno

### Características socioeconómicas

La región de Puno se encuentra en el extremo sur-este del territorio peruano, región frontera con el estado Boliviano y cuyo territorio está comprendido en un 77% como sierra –que combina una extensa meseta altiplánica con el lago navegable más grande del mundo, el lago Titicaca y con alturas por sobre los 4000 m.s.n.m– y un 23% de selva en la zona norte de la región. Constituye la cuarta región más extensa del país y la quinta más poblada, reuniendo a casi millón y medio de personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2007-2015).

Puno es la región de la sierra que mayor cantidad de población indígena presenta, superando el millón de personas, además de ser uno de los 4 departamentos de esta misma región donde la población indígena supera el 80% del total de población (CEPAL, 2011). Ciudadanos de origen étnico aimara que permanecen

en su zona original de asentamiento, el Altiplano, compartido con Bolivia, grupo con una fuerte influencia cultural debido no solo a su número sino a la consistencia y continuidad de sus respectivas representaciones sociales e instituciones sociales y políticas.

En términos de suelos, Puno cuenta con cuatro tipos de tierras (Minterio de Comercio Exterior y Turismo, 2006): (i) de protección<sup>4</sup>, que constituyen el 42,3% del total de tierras; (ii) de aptitud pecuaria, que representan el 35,3% del total.; (iii) de aptitud forestal, constituyen el 18,3% del total D y (iii) de aptitud agrícola, que tan solo representan el 4%. Asimismo, la región Puno cuenta con un extraordinario potencial hídrico ya que posee diversas fuentes de agua: aguas superficiales, precipitaciones pluviales, deshielos de glaciares y nevados (Minterio de Comercio Exterior y Turismo, 2006). Cuenta además con tres hoyas: la del Lago, la del Atlántico proveniente de los afluentes del río Madre de Dios y la del Pacífico, principalmente conformada por la cuenca del Río Tambo.

En ese sentido, tal como lo establece el Plan Estratégico Regional de Exportación:

estas características definen la vocación y potencial pecuario de la Región, en tanto se evidencian restricciones para la actividad agrícola y un importante potencial para la actividad forestal (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2006).

De hecho, a nivel regional, Puno genera el 5% de la producción agrícola (estando en el grupo de la cuarta región con mayor producción nacional), y el 12 % de la actividad pecuaria (siendo la segunda región más importante, especialmente en ganado ovino y alpacuno).

A nivel nacional, Puno concentra el 10% de las familias dedicadas a la agricultura familiar. Si se toma como indicador de este tipo de agricultura el que una familia sea propietaria de menos de 10 ha (cuya actividad laboral principal es productiva y con limitado acceso a recursos naturales financieros, tecnológicos, entre otros); se puede concluir que el 99% de los productores agropecuarios en Puno se dedica a la agricul-

tura familiar. Estos ocupan casi el 60% de la superficie agropecuaria de la región. Además, cerca del 40% de estas unidades productoras están dirigidas por mujeres (Eguren y Pintado, 2015).

Por otro lado, Puno se ha sumado a la tendencia nacional de reducción de indicadores de pobreza monetaria: en los últimos 10 años se ubica como la segunda región con mayores niveles de reducción. La región ha pasado de un casi 80% en el 2004, a un 40% en el 2011 (es decir, una reducción del 50%) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2004 a 2011). Por otro lado, en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>5</sup>, entre el 2007 y el 2015, el porcentaje de la población con al menos una necesidad básica insatisfecha pasó de 38,4% a 28,4%. Pese a ello, en términos de desarrollo humano, la región Puno se ubica en el puesto 18 de las 25 divisiones administrativas del país, con una puntuación de 0,3942 (PNUD, 2013)<sup>6</sup>. Si bien existen algunas provincias y distritos donde se puede encontrar mayor desarrollo humano, como la provincia de Puno o de San Román, la gran mayoría del territorio del departamento no cuenta con buenos resultados en este índice. Ello se refleja también en el Índice de Densidad Estatal (IDE) regional, donde Puno se ubica en el puesto 17 de las 25 divisiones administrativas del país, con un puntaje de 0,66 en la escala del 0 al 1 (PNUD, 2009)<sup>7</sup>.

Es importante señalar también que, año a año, la región Puno sufre las consecuencias humanas y económicas de algunos fenómenos naturales como lo

4 Según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (adoptado por Decreto Supremo N°017-2009-AG) las tierras de protección son aquellas “que no reúnen las condiciones edáficas, climáticas ni de relieve mínimas requeridas para la producción sostenible de cultivos en limpio, permanentes, pastos o producción forestal. En este sentido, las limitaciones o impedimentos tan severos de orden climático, edáfico y de relieve determinan que estas tierras sean declaradas de protección. Disponible en: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/per89618.pdf>

5 El INEI considera para sus estimaciones en este indicador, las siguientes variables: población en viviendas con características físicas inadecuadas, población en viviendas con hacinamiento, población en viviendas sin servicios higiénicos, población en hogares con niños que no asisten a la escuela y población en hogares con alta dependencia económica.

6 El Índice de Desarrollo Humano desarrollado por el PNUD está compuesto por los parámetros de vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

7 El Índice de Densidad Estatal (IDE) es un tipo de medición de la presencia de servicios esenciales que permiten a las personas ser dotadas de una capacidad mínima para acceder a mayores capacidades y oportunidades que se pueden presentar en su entorno. Si bien es cierto, en el indicador de identidad medido a través de la cantidad de población con Documento Nacional de Identidad (DNI) se encuentra entre los 8 primeros del país, en los indicadores de Salud (médicos por cada 10.000 habitantes) y Saneamiento (viviendas con agua y desagüe) se encuentra en el puesto 20 y 24 respectivamente, evidenciándose el atraso en ciertos aspectos que confirman, una vez más, la imagen que se puede tener de Puno como una región pobre y poco desarrollada.

son las heladas y el friaje<sup>8</sup>. Es constante la aparición de noticias en los medios de comunicación peruanos acerca de la muerte de centenares niños, hombres y mujeres; y pérdidas materiales en cultivos y ganado que no cuentan con los recursos ni servicios para poder enfrentar los estragos<sup>9</sup>. Si bien es cierto que el Estado ha ido aunando esfuerzos para enfrentar esta situación<sup>10</sup>, es difícil menguar las consecuencias debido a su reducida capacidad en labores de prevención además de la evidente agudización de estos fenómenos, probablemente debidos al cambio climático.

Finalmente, es importante señalar que Puno se ubica cerca a el Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), zona controlada organizaciones narcotraficantes y grupos subversivos (remanentes de Sendero Luminoso), caracterizada por una ausencia estatal. Por ello, la región Puno no solo se convierte en un territorio estratégico para la expansión del narcotráfico y la minería ilegal, sino también para ser una zona de tránsito de mercancías ilegales hacia el exterior e interior del país –productos de contrabando, las drogas del narcotráfico o los minerales extraídos de minas ilegales– y trata de personas.

8 Las heladas consisten en el descenso de las temperaturas en zonas alto andinas mientras que el friaje consiste en el descenso de las temperaturas, acompañadas de lluvia en zonas de selva. La región Puno está conformada por ambas zonas, siendo una de las principales –sino la principal– afectada año a año con estos fenómenos meteorológicos que demandan intervenciones preventivas de largo alcance.

9 De acuerdo con el Plan de Implementación y Ejecución de Simulacro ante Heladas y Friaje del 2015 realizado por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), entre el 2008 y julio del 2015 fallecieron 257 personas en Puno, lo que la consolida como la región más afectada del país por esta situación (Instituto Nacional de Defensa Civil, 2015).

10 Muestra de esto son las creaciones de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal de Intervención Integral para la Gestión Reactiva del Riesgo de Desastres frente a la Temporada de Heladas y Friaje, así como del Plan Nacional de Intervención para enfrentar los efectos de la Temporada de Heladas y Friaje 2012, y los Planes Multisectoriales para la atención de Heladas y Friaje en el 2013, 2014, 2015. Como puede notarse, los esfuerzos son muy recientes y los resultados no son cuantificables de inmediato. Para más información: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/07/PLAN-MULTISECTORIAL-ANTE-HELADAS-y-FRIAJE-2015-10.06.2015.pdf>

## La conflictividad social en la región y su débil institucionalidad política

En lo que respecta a su dinámica social y política, la región Puno ha resaltado durante los últimos años por haberse constituido como un escenario que concentra y presenta gran parte de los procesos y fenómenos considerados como problemas claves y/o urgentes del Perú. Sus dos fenómenos más resaltantes son los sucesos de Ilave, que llevó al ajusticiamiento público del alcalde en el 2004 (Pajuelo, 2009), y el llamado “Aymarazo”, un conjunto de protestas y movilizaciones en torno al proyecto minero Santa Ana, durante la campaña electoral del 2011. Este último suceso reveló la posición generalizada de la población en torno a las actividades económicas de la región, que de alguna manera fueron representadas a través de la preferencia mayoritaria en las urnas por el candidato Ollanta Humala.

Según la Defensoría del Pueblo, Puno es la tercera región con mayor conflictividad social, con 19 casos de conflictos (Defensoría del Pueblo, 2015). Dentro de un primer grupo podemos identificar la movilización en contra del gobierno regional o de distintos gobiernos locales para demandar la realización de obras o denunciar supuestos actos de corrupción. Y un segundo grupo de conflictos vinculados a la problemática socio-ambiental. Los conflictos se diversifican estando vinculados a problemas de contaminación de la minería ilegal, la erradicación de esta actividad así como por la puesta de marcha de distintos proyectos extractivos.

Esta situación pone en evidencia la precariedad del proceso de institucionalización política regional. Uno de los indicadores de esto es la ubicación en el ranking de fragmentación política de los departamentos que componen el Perú. El departamento de Puno es, efectivamente, la región más fragmentada del país (Zavaleta, 2010). Para el año 2010, Puno era la región más fragmentada del Perú con un número efectivo de partidos de 8,86<sup>11</sup>. Otra muestra de la baja institucionalización de las dinámicas políticas es constituida por la lista de presidentes regionales electos y los porcentajes de votación con los cuales fueron elegidos. Las dinámicas políticas regionales en Puno representan, en buena cuenta, las imágenes creadas sobre las formas de hacer política regional en el Perú como espacios donde prima la baja institucionalidad de las organiza-

11 Mayor información en <http://www.infogob.com.pe/Analisis/comparativo.aspx>

ciones políticas, la fragmentación de las opciones, la improvisación de los actores políticos y la corrupción. A manera de ejemplo, ningún partido u organización regional logró reelegirse durante las últimas cuatro elecciones en la región, a la vez que Puno es una de las regiones con menores tasas de intento de reelección en el país (Aragón e Inicio, 2014). Situación que afecta la continuidad en la implementación de políticas, dotación de recursos y/o priorización de agendas más allá de la voluntad de los gobiernos de turno.

A nivel nacional, la región Puno actualmente cuenta con cinco representantes en el Congreso, cuatro varones y una mujer. Esta última es una líder campesina vinculada a la Confederación Campesina del Perú. Sin embargo, para los especialistas:

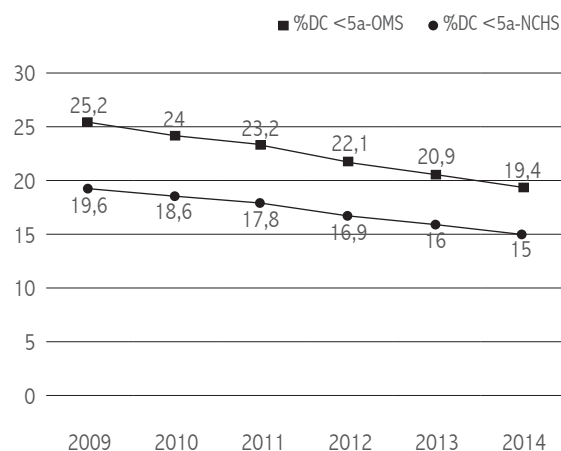
la bancada congresal puneña es diversa y en su mayoría sin experiencia política relevante, lo cual no es ninguna novedad a estas alturas; sin embargo, queda pendiente determinar si podrá responder a las exigencias del cargo o si nuevamente pagaremos los costos de elegir a representantes que acaban cayendo en el anonimato y la desidia (Santos y Vilca, 2011).

## Derecho a la alimentación y nutrición en la región

Puno es una de las regiones en el país con una alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria con un índice es de 0,4865 (MIDIS, 2012)<sup>12</sup>. De acuerdo con el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (2014) del Instituto Nacional de Salud, la desnutrición crónica en menores de 5 años en el país ha disminuido entre el 2009 y el 2014. Según lo que se muestra en el siguiente cuadro, en ambas metodologías utilizadas para medir la desnutrición crónica, esta ha disminuido en términos generales.

<sup>12</sup> En este índice, el resultado más cercano al 1 responde a una situación más vulnerable mientras que la más cercana al 0, por el contrario, responde a una situación menos vulnerable.

GRÁFICO 1:  
Porcentaje de desnutrición crónica en menores de 5 años a nivel nacional (2009-2014)



Fuente: Instituto Nacional de Salud / Centro Nacional de Alimentación y Nutrición / Dirección Ejecutiva de Vigilancia Alimentaria y Nutricional / Sistema de Información del Estado Nutricional.

No obstante, si bien el Informe Ejecutivo de la Situación Nutricional de la Región (Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, 2013) muestra (como se ve en la Tabla 1) que en los últimos años se han presentado ciertas mejoras la reducción de desnutrición infantil en menores de 5 años en Puno, la disminución es “discreta” en relación con la cifra nacional para el período. Según la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, 2014), Puno presenta un 19,4% de niños menores de 5 años con cuadros presentados de desnutrición crónica según la metodología de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras que en la metodología NCHS presenta un 14,2% de niños con este cuadro. De esta manera, la región se encuentra a mitad de tabla, muy lejos de los altos porcentajes de desnutrición crónica de Huancavelica o Cajamarca, muy cercanos al 30% en ambas metodologías.

De acuerdo con el Informe Ejecutivo de la Situación Nutricional de la Región, son los niveles de desigualdad imperantes en la zona los que producen niveles de prevalencia muy altos, en distintos niveles. Dado que todo problema nutricional se desarrolla, como sabemos, en un contexto social, económico, cultural y demográfico, resulta preciso indagar en las condiciones más específicas para poder superar estos niveles que tienen alto impacto en la sociedad.



TABLA 1:  
Porcentaje de desnutrición crónica en menores de 5 años en la región Puno (2009-2014)

Indicador	2010	2011	2012	2013
Desnutrición crónica	25,0	23,3	21,9	21,0
Desnutrición global	5,0	3,3	3,2	3,1
Desnutrición aguda	2,0	2,2	1,7	1,6
Sobrepeso	6,0	6,7	6,7	7,0
Obesidad	2,0	2,2	2,2	2,1

Fuente: Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (2013).  
Informe Ejecutivo – Puno, Situación Nutricional.

La situación de desnutrición infantil sin duda impacta en la anemia de los menores. En las conclusiones del Estado Nutricional en Niños y Gestantes de los Establecimientos del Ministerio de Salud se menciona que la anemia en menores de 5 años en el Perú, “sigue siendo un grave problema de salud pública, según los puntos de corte de la OMS” (Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, 2014). Según las cifras, en el 2014, aumentó en 7% respecto al 2013. El porcentaje de anemia en niños menores de 5 años en Perú ha alcanzado el 50% en el último año. Es más, si se utilizan las cifras de manera desagregada por regiones, estas se vuelven dramáticas: el 71,9% de niños y niñas de la región Puno presenta cuadro de anemia, posicionándose como la región con mayor cantidad de niños anémicos.

## La Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria ERSA Puno 2006-2015

Proceso de diseño y alcances desde un enfoque de derechos humanos

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) a nivel universal; y el artículo 34 inciso j. de la Carta de la Organización de Estados Americanos (relacionado con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH), y artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), a nivel interamericano.

Para lograr el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), ha establecido tres obligaciones generales: respeto, protección y realiza-

ción (Comité DESC, 1998). La obligación de respetar conlleva “que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir” el acceso a una alimentación adecuada. Por otro lado, la obligación de proteger:

requiere que el Estado parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

Finalmente, la obligación de realizar:

significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Adicionalmente, también deberán proveer este derecho a individuos o grupos que no puedan disfrutar de este derecho “por razones que escapen a su control” (Comité DESC, 1999). De esta manera, se desprenden tres obligaciones: i) no privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada, ii) impedir que nadie sea privado de ese derecho de alguna forma y iii) crear de forma proactiva un entorno favorable para lograr la autosuficiencia alimentaria o, cuando esto no sea posible, garantizar el suministro de alimentos. Hablar entonces del derecho a la alimentación como derecho humano supone que, por un lado, los gobiernos lo entiendan como una obligación y responsabilidad hacia las personas; y, por otro, que estas se sientan titulares de derechos y sepan actuar en consecuencia.

Estas obligaciones están orientadas, a su vez, a la satisfacción de las dimensiones del derecho a la alimentación: la disponibilidad y la accesibilidad, la estabilidad, la sostenibilidad y la adecuación:

### • Disponibilidad:

Esta dimensión implica que es necesario contar con un suministro suficiente de alimentos a nivel nacional, regional y local. Está vinculada a los factores productivos (tierras, crédito, agua, tecnología, recurso humano), la estructura productiva (agroindustrial y agropecuaria), las condiciones ecosistémicas (clima, biodiversidad), políticas de producción y comercio, los sistemas de comercialización y distribución, etc. Al respecto, también puede mencionarse (aunque no lo haga explícitamente el Comité DESC) el elemento de sostenibilidad. Esto “entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo” (Comité DESC, 1999) y se vincula con la idea de seguridad alimentaria.

- **Accesibilidad:**

Esta dimensión está vinculada a la relación de ingresos monetarios y no monetarios. También incluye la accesibilidad cultural en tanto se respeten las preferencias, actitudes y prácticas de los diversos grupos humanos. A esta variable se le suma la necesidad de estabilidad que permita el suministro permanente aún en situaciones de alza de precios, fenómenos naturales, conflictos socio políticos, etc.

- **Adecuación:**

Está referido a la necesidad de tomar en cuenta que: ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias (Comité DESC, 1999).

- **Estabilidad:**

Señala que la disponibilidad debe ser continua.

- **Sostenibilidad:**

La gestión de los recursos naturales debe buscar la disponibilidad de los alimentos en la actualidad pero también para las futuras generaciones.

Lo descrito anteriormente ha sido la única entrada normativa en materia del derecho a la alimentación desde la adopción de los tratados de derechos humanos. Ello se debe a que el mal comprendido carácter progresivo y prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo en el caso del derecho a la alimentación (que a diferencia del derecho a la salud y la educación no fue comprendido como un servicio público), llevó a que los tribunales internacionales no tuvieran la oportunidad de desarrollar criterios y estándares jurisprudenciales que permitieran fungir de guías a los Estados para la adecuada implementación. Es recién en el 2004 que la FAO decide adoptar las Directrices Voluntarias como una forma de proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Estas directrices plantean acciones de respeto y garantía para las diferentes dimensiones del derecho a la alimentación. No obstante, no pueden desvincularse de los parámetros normativos anteriormente descritos. Asimismo, en tanto son derechos que deben ser operativizados a través de medidas y políticas públicas, la construcción de estándares debe tomar en cuenta los aspectos generales del llamado enfoque basado en Derechos Humanos: igualdad, participación, acceso a la justicia y transparencia (Sepúlveda, 2010).

## Lineamientos generales de la ERSA Puno

La ERSA Puno supuso un punto de partida interesante para combatir la situación de inseguridad alimentaria en dicha región. Esta fue aprobada por la Ordenanza Regional N° 49-2006 y tuvo como objetivo:

contribuir a la corrección de los problemas nutricionales actuales y que promueva las condiciones básicas, en términos de aumentar la disponibilidad y accesibilidad de alimentos y cambios en estilo de vida y dietas saludables, que garanticen que esos problemas no se reproduzcan (Gobierno regional de Puno, 2006).

así como:

prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de desnutrición infantil, en especial de las familias con niños menores de cinco años de edad, de madres gestantes y de aquellos en situación de mayor vulnerabilidad (Gobierno regional de Puno, 2006).

La iniciativa por formular esta Estrategia Regional que combata la situación crítica de la seguridad alimentaria en Puno no provino de las autoridades regionales. En el 2005, un grupo de tres ONG –CARE Puno, Cáritas y Prisma– con presencia en la región a través de diversos proyectos, pero con la característica común de tener iniciativas en materia de seguridad alimentaria, se propusieron incidir para institucionalizar a través del gobierno regional los proyectos que venían ejecutando. De acuerdo con un representante de CARE entrevistado para esta investigación, las referidas organizaciones se preguntaron qué podían hacer para poder instaurar un modelo de intervención en materia de seguridad alimentaria. En ese sentido, puede afirmarse que la ERSA supuso un intento de confluir e institucionalizar de manera multisectorial ciertos esfuerzos que se encontraban ya desarrollándose pero de forma dispersa. Estas organizaciones trabajaban en base a los indicadores de desnutrición crónica principalmente, logrando evidenciar a través de la medición del desarrollo de sus intervenciones, que su presencia estaba logrando frutos pero que aún así era importante articular esfuerzos pues la situación de inseguridad alimentaria en Puno lo ameritaba. Una vez formado el Grupo Impulsor, partes vinculadas al proceso mencionan que se llevó a cabo una negociación positiva con el Gobierno Regional de ese entonces para poder iniciar el proceso de institucionalización de la seguridad alimentaria. Además de ello, se invitaron a distintos sectores que fueron identificados en función a la importancia de sus actividades para con la seguridad alimentaria.

Como puede observarse en la tabla 2, la operacionalización de la ERSA Puno se da en torno cinco ejes estratégicos: 1) protección social de la población vulnerable y en extrema pobreza, 2) mejora de ingresos y activos de los pobres, 3) competitividad de la oferta alimentaria regional, 4) fortalecimiento de capacidades, y 5) marco institucional para la gestión de la seguridad alimentaria. Cada eje guarda relación con uno de los siguientes cinco objetivos estratégicos y sus respectivos resultados.

TABLA 2:  
Ejes y objetivos estratégicos de la ERSA Puno

Eje estratégico	Objetivo Estratégico
1. Protección Social	Mejorar el nivel de conocimiento, exigibilidad y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos, familias y comunidades en situación de extrema pobreza y de mayor vulnerabilidad, a través de la promoción y asistencia técnica en el manejo de riesgos y seguridad alimentaria y nutricional
2. Mejora de ingresos y activos de los pobres	Mejorar las capacidades productivas y niveles de ingreso familiar de la población vulnerable y en extrema pobreza para asegurar una adecuada alimentación.
3. Competitividad de la oferta alimentaria	Incrementar en forma sostenible la competitividad de la oferta alimentaria regional, bajo la lógica de complementariedad y equilibrio del enfoque de seguridad alimentaria y desarrollo económico.
4. Fortalecimiento de capacidades	Fortalecer la capacidad de gestión de los actores sociales e institucionales sobre alimentación, nutrición, salud e higiene bajo el enfoque de seguridad alimentaria de manera concertada y participativa en perspectiva sostenida para ser promovidos en la población de la región.
5. Marco institucional	Fortalecer y consolidar el marco institucional y normativo multisectorial, concertado y participativo, que oriente y dinamice la gestión moderna de la Seguridad Alimentaria Regional, afianzando mayores niveles de eficiencia y compromiso de las entidades prestadoras de servicios y beneficios sociales.

Elaboración propia

Respecto a la calidad de la ERSA Puno en relación con su diseño como instrumento de gestión, si se mira detenidamente, esta no es sino un listado de programas o proyectos que, aunque puedan resultar pertinentes, no necesariamente se articulan y, menos aún, tienen visos de realización. Sin duda una estrategia no tiene la vocación de ser un plan. Es este último el que debe aterrizar en acciones concretas y muchas veces sectoriales (locales) para operativizar resultados. La estrategia, por el contrario, debiera plantear metas y lineamientos de acción generales, pero no por ello poco

útiles. Una estrategia debe ser lo suficientemente amplia como para permitir la planificación y desarrollo de diferentes acciones, pero también lo suficientemente específica como para plantear objetivos concretos que respondan a necesidades concretas identificadas.

La ERSA Puno plantea un conjunto de indicadores y metas. Estos indicadores han sido fijados en función a i) disminución de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años en la Región, ii) disminución de la deficiencia de micro nutrientes (que generen anemia en niños menores de tres años, ii) disminución de la deficiencia de micronutrientes que genera anemia en mujeres gestantes y lactantes, iv) disminución de prácticas inadecuadas de alimentación y nutrición en mujeres gestantes y lactantes, v) disminución de prácticas de alimentación y nutrición en niños menores de tres años, vi) disminución del déficit de acceso calórico en familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

No obstante, llama la atención que el diseño de la ERSA Puno contemple en su mayoría solo indicadores de impacto, es decir, “cambios en el bienestar de los individuos atribuidos a un programa” (Sandoval de Escuardia y Richard, 2003) y que supone realizar un análisis causal entre una acción pública y un resultado esperado; sin incluir otro tipo de evaluaciones posibles tales como revisiones organizacionales o de monitoreo (indicadores de procesos). En este sentido una evaluación del instrumento debería incorporar sistemas de control de población sujeta a la intervención y otra que no lo estuvo, pudiendo identificar el alcance real de la intervención. Este instrumento maneja además un enfoque de inclusión y protección social, que llevaría a mejorar el acceso y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos, familias y comunidades en situación de extrema pobreza y de mayor vulnerabilidad, a través de la promoción y asistencia técnica en el manejo de riesgos en seguridad alimentaria y nutricional. Por lo que una evaluación de impacto sería, en principio, viable.

La ERSA desde una perspectiva del derecho a la alimentación

Considerando las directrices de la FAO y las dimensiones del derecho a la alimentación, es posible realizar un análisis de compatibilidad de estos estándares con las acciones propuestas en la ERSA Puno, tal como se muestra en el presente cuadro. Dentro de las Directrices utilizadas, cobran especial relevancia las referidas a la Agricultura Familiar: la Directrices Voluntarias

N°2: Políticas de desarrollo económico; N°4: Sistemas de mercado; N°8: Acceso a los recursos y bienes y N°11: Educación y sensibilización y N°13: Apoyo a los grupos vulnerables.

Los proyectos y programas priorizados para el resultado 1 del Objetivo Estratégico 1 (individuos, familias y comunidades en situación de extrema pobreza y de mayor vulnerabilidad ejercen sus deberes y derechos sociales básicos, en especial a alimentación y medio ambiente saludable) se encontrarían en consonancia con la Directriz N°2 y 4. Entre los programas establecidos para alcanzar dicho resultado se encontrarían los programas de cocinas mejoradas y un programa de prestaciones sociales para población vulnerable y en extrema pobreza. Asimismo, podría decirse que el Objetivo Estratégico 2 está fuertemente orientado al desarrollo económico de la población objetivo, y al desarrollo de sistemas de mercado. Muestra de ello son los programas propuestos: promoción de asistencia técnica para el mejoramiento del producto del subsector económico de la región con potencial competitivo, programa de generación de nuevos emprendimientos empresariales, programa de iniciativas empresariales en acuicultura continental y pesca, fortalecimiento de unidades económicas sobre la demanda del mercado de productos y servicios de calidad estándar y con valor agregado, sistema y redes de comercialización a nivel regional, entre otros.

Desde las clásicas dimensiones del derecho a la alimentación, además, estos resultados apuntarían a garantizar una accesibilidad en términos económicos. Se extrañan, sin embargo, acciones orientadas a garantizar un acceso al mercado sin discriminación, a efectos de impedir las prácticas contrarias a la competencia. Tampoco se regulan acciones para garantizar una protección adecuada a los consumidores de dichos mercados.

En relación con la Directriz N°8, el Resultado 5 del Objetivo Estratégico 2 se refiere a la mejora de infraestructura productiva, como son los sistemas de riego, la infraestructura productiva pecuaria, la conservación de forrajes y pastos cultivados, y la implementación de biohuertos y crianza de animales menores. El desarrollo de estos elementos impacta, sin duda, en la dimensión de adecuación, pero también en la disponibilidad y sostenibilidad.

Por su parte, el Objetivo Estratégico 3 estaría en línea con la Directriz N°11, orientada a la mejora de capacidades que permitan desarrollar una mejor competitividad. Programas de educación rural; un sistema

regional de investigación e innovación tecnológica en agricultura, pesca y agroindustria; un programa de sistematización de conocimientos ancestrales; así como la asistencia técnica y capacitación de los productores en gestión, comercialización y acceso a nuevos mercados; son algunas de las acciones previstas bajo este eje. De la misma manera el Objetivo Estratégico 4, referido a fortalecimiento de capacidades, también entraría bajo el parámetro de la Directriz N° 11.

En relación con la Directriz N°13, cobra relevancia que la población objetivo de la ERSA Puno, según sus propios términos, está conformada por la población más vulnerable a la situación de inseguridad alimentaria. La FAO ha recomendado que al contar con un enfoque basado en derechos es necesario que se determine quiénes podrían formar parte de aquellos grupos más afectados y que usualmente conforman a la población vulnerable (FAO, 2006). Al mismo tiempo, recomendó que se dé inicio a un proceso en el que se desarrollen alternativas que incluyan a todos esos sectores de la población.

Según el MIDIS (2012)<sup>13</sup>, la vulnerabilidad en cuestiones relacionadas a la seguridad alimentaria puede producirse por casos como la pobreza, enfermedades, carencias en el acceso a servicios básicos de la vivienda, déficit en el acceso a la salud y educación, la recurrencia de desastres naturales, o la contaminación ambiental. Esta puede tener un impacto negativo en la seguridad alimentaria y nutricional de la población (MIDIS, 2010). En el caso particular de la ERSA Puno, esta realizó una priorización en atención a los siguientes criterios:

- Ciclo de vida, vulnerabilidad biológica y económica
- Situación de pobreza y pobreza extrema
- Unidades económicas de la región

A partir de ello, la ERSA concluye que a población objetivo está conformada por niños y niñas menores de cinco años, mujeres gestantes y lactantes, población rural en situación de pobreza, familias en situación de extrema pobreza y población que habita en distritos que se encuentran en el I y II quintil de nivel de ingresos (Gobierno Regional de Puno, 2006). Esto estaría en consonancia con lo establecido en la Directiva 13.1

13 Dicho ministerio tiene como objetivo principal brindar y asegurar el bienestar de la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad y pobreza, promoviendo ejercicio de derechos, acceso a oportunidades y desarrollo de sus propias capacidades. Al respecto ver <<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos>>

a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria<sup>14</sup>.

En relación con el componente participativo, el diseño de la ERSA fue realizado a través de metodologías participativas, a través de la convocatoria de talleres y reuniones técnicas en las que han formado parte representantes de las instituciones vinculadas. El proceso de consulta fue llevado a cabo por el Gobierno Regional y un Comité impulsor conformado tanto por la Gerencia de Desarrollo Social como por las ONG impulsoras: CARE Puno, Caritas y Prisma. Asimismo, participaron en el proceso organizaciones sociales como los comités del Vaso de Leche, Comedores Populares y la coordinadora rural. Por otra parte, un funcionario del Gobierno Regional mencionó durante la entrevista realizada para esta investigación que en el diseño de la ERSA Puno se tuvieron en cuenta distintas potencialidades, principalmente de carácter agropecuario o productivo. Estas potencialidades parten de las características agropecuarias expresadas en los índices de productividad que presenta Puno. A modo de ejemplo se menciona la alta producción de papa y quinua, así como el alto número de camélidos americanos.

Sin embargo, estas actividades no tomaron en cuenta ningún diagnóstico de los riesgos y deficiencias en términos de capacidades de los actores por lo que no se han realizado actividades enfocadas en el fortalecimiento de capacidades. Este tema resalta a la luz de la identificación del desconocimiento del concepto de seguridad alimentaria como factor clave para entender la poca efectividad que ha tenido en la realidad. A pesar de ello, algunas instituciones, especialmente las ONG como CARE Puno (que viene a ser la única ONG operativa en Puno de las tres que iniciaron el proceso en el 2005), si han incidido en el fortalecimiento de capacidades pero de manera individual. Así, por ejemplo, CARE Puno tiene un proyecto actualmente enfocado en el fortalecimiento de capacidades de organizaciones sociales intermedias, comunales y de productores para la incidencia política en materia de

---

14 Cabe señalar que el MIDIS ha utilizado instrumentos como los Mapas de vulnerabilidad, que permiten conocer la dimensión aproximada que ocupan los grupos más vulnerables en un determinado territorio. Ello permite que se sepa cuán propensos puedan ser algunos grupos en relación a determinados factores. La ERSA no utilizó dichos mapas, pues estos son posteriores a la elaboración de dicho instrumento. Sin embargo, sí utilizó los mapas de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas y del Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES).

seguridad alimentaria. De alguna manera, según lo identificado, este proyecto funciona como incentivo para dicha ONG para “re-impulsar” el proceso de formulación e implementación de la ERSA en Puno.

Dentro de los resultados esperados y en sintonía con la Directriz N°5, resalta la conformación de un Consejo Regional de Seguridad Alimentaria, que incluye instituciones públicas y privadas. Entre las primeras se encuentra la Gerencia Regional de Desarrollo Social y la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Puno, la Dirección Regional de Salud, la Dirección Regional de Educación, la Dirección Regional Agraria, la Dirección Regional de la Producción y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MINDES: FONCODES-PRONAA, así como los gobiernos locales provinciales y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. En relación con la sociedad civil, se encuentra el Colegio Profesional de Nutricionistas, la Universidad Nacional del Altiplano, CARE Puno y CARITAS Puno.

Este Consejo sería la instancia encargada de la coordinación responsable de atender la situación de inseguridad alimentaria y nutricional. Esta institución habría incluido en su diseño un proceso de monitoreo, supervisión y evaluación a cargo de la Gerencia Social que debía establecer mecanismos de información de las direcciones regionales de salud de indicadores de desnutrición, agricultura (disponibilidad de alimentos), del sistema de Estadísticas Administrativas Sectoriales, encuestas periódicas (ENAHO, ENDES y otras); entre otras fuentes. Para ello debería realizarse evaluaciones anuales e intermedias sobre logros y resultados. Este instrumento de política pública vino además acompañado de la suscripción de un compromiso interinstitucional para mejorar la seguridad alimentaria en la región firmado por 13 instituciones, miembros del CORESA pero también de medios de comunicación y la propia Universidad de los Andes.

De las entrevistas realizadas para esta investigación, no obstante, se señala que luego de instalado el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria se produjo un *impasse* con el Gerente Regional de Desarrollo Social que generó el enfriamiento del proceso de acompañamiento de la implementación de la ERSA Puno y paralizó las convocatorias a las reuniones pertinentes. Asimismo, los gerentes del Gobierno Regional tuvieron una alta rotación –algo bastante común en la dinámica de los gobiernos regionales en el Perú–, y ello hizo más difícil lograr el compromiso con el proceso de un funcionario que probablemente fuese relevado al mes

siguiente. En esta situación entra a tallar la volatilidad de los funcionarios con respecto al resultado final de la ERSA.

## La ERSA Puno 2006-2015: balance y perspectivas

Más allá de las críticas que se han realizado a la ERSA Puno, este es el primer esfuerzo a nivel regional peruano (el segundo, focalizado solo en niñez, recién se materializa en el 2013 con la ERSA de Cusco por una Niñez Feliz 2013-2021). En ese sentido, resulta pertinente poder realizar una evaluación del impacto y atender a los retos que deja su implementación.

### Evaluación del impacto de la ERSA Puno

Si bien es cierto, el contar con un instrumento de política como la ERSA Puno constituye un avance en tanto permite un proceso de debate regional sobre metas trazadas, lo cierto es que ha afrontado serios problemas de coordinación, articulación e implementación. En general, por la confluencia de factores institucionales como:

- I. *Falta de voluntad política* por parte del gobierno regional: la ERSA Puno se logró formular gracias al apoyo de la gestión del Presidente Regional, David Jiménez Sardón (2003-2006) recibida por parte del Grupo Impulsor, conformado por iniciativa de las ONG con presencia local. Sin embargo, no se ha contado con la misma disposición con las gestiones posteriores, ni desde la presidencia ni desde la Gerencia de Desarrollo Social, institución que supuestamente debió haber tomado el liderazgo y rectoría del proceso de la Estrategia. Como representación de este factor hay que tomar en cuenta que en ambas ocasiones que se ha activado el trabajo interinstitucional por sacar adelante la ERSA Puno, la iniciativa de convocatoria ha partido desde las ONG que estaban, en dicho momento, ejecutando alguna actividad de seguridad alimentaria.
- II. *Falta de recursos*: de alguna manera este factor puede relacionarse con el anterior. Las dos veces que se inició un proceso participativo para la elaboración de una Estrategia Regional, los fondos han venido desde las ONG u otras instituciones que reciben fondos de cooperación internacional. El gobierno regional nunca dispuso de presupuesto a la Estrategia ni al órgano encargado de su seguimiento (el Consejo Regional de Seguridad Alimen-

taria) para poder lograr una sostenibilidad política ni temporal.

- III. *Alta volatilidad de funcionarios*: según lo que se ha podido evidenciar, en el Gobierno Regional de Puno y de manera más específica en las oficinas que debieron tener una presencia más proactiva en torno a la ERSA Puno, como en la Gerencia de Desarrollo Social, existió una alta volatilidad en los cargos. Los gerentes cambiaron constantemente, dentro de los plazos de gobierno de las gestiones regionales así como producto del cambio de gestiones. Muchos funcionarios llegaron a la Gerencia tratando de entender en primer lugar la situación de la entidad y de las actividades que desarrollaba para luego poder establecer su propia marca, por así decirlo. Dado que la seguridad alimentaria supone ser un tema nuevo en agenda, no fue tomado como prioridad por ninguno de los funcionarios. Una representación de esto supone ser que solo tres funcionarios del gobierno regional que participaron en la formulación de la primera ERSA Puno se encuentran actualmente involucrados con la reformulación. Así mismo, también se puede tener en cuenta que debido a la sobrecarga de funciones en algunas ocasiones así como el número reducido de funcionarios responsables de alguna entidad, se han presentado carencias en la sostenibilidad de la formulación. Conseguir que el mismo funcionario de una misma dirección asista a dos reuniones consecutivas era un gran logro. Esto ha retrasado en muchas ocasiones los procesos.

- IV. *Desconocimiento del modelo de seguridad alimentaria como garante del derecho a la alimentación*: se ha evidenciado que el conocimiento y manejo conceptual que tienen los funcionarios acerca de lo que supone ser la seguridad alimentaria y sus componentes es bajo o ausente. Es una tarea constante por parte de las instituciones que lideran el proceso, la sensibilización e interiorización que tienen que lograr los funcionarios de las entidades estatales vinculadas sobre lo que supone ser la seguridad alimentaria. No basta con combatir los niveles de desnutrición crónica o anemia como generalmente se ha pensado el goce del derecho a la alimentación, ya que la seguridad alimentaria supone una serie de factores que a simple vista no parecieran ser tan importantes.

Tal como menciona un funcionario del gobierno regional, la ERSA Puno cuenta con alineamiento de políticas. Estas políticas vienen “desde arriba”, es decir son políticas de carácter macro, elaborados desde altas

esferas del gobierno nacional o desde organismos internacionales. Puede hacerse mención de los Objetivos del Milenio de forma macro, así como la ENSA. En el caso de la ERSa Puno, esta se encontró alineada a la ENSA 2004-2015, mientras que la actual reformulación de la ERSa Puno 2015-2021 se encuentra actualmente alineada a la ENSA 2014-2021, según funcionarios vinculados al proceso mencionado.

Es preciso mencionar que la ERSa Puno, al ser el primer intento de institucionalizar una política de seguridad alimentaria en la región, presenta una serie de particularidades que pueden ser consideradas como deficitarias. En este sentido, el documento puede ser definido más como un diagnóstico que como una estrategia en sí. Entrevistados mencionaron que parece más un trabajo de investigación que un documento de gestión, teniendo un símil con la ENSA 2004-2015, que presenta la misma característica. Actualmente, durante el proceso de reformulación de la ERSa Puno 2015-2021, se tiene en cuenta que la ENSA vigente cuenta con un plan de implementación, por lo que existen incentivos y guías para poder replicar el mismo proceso en Puno. Esta supone ser una gran diferencia de la segunda ERSa con respecto a la primera. Al presentarse la ausencia de un plan de implementación en confluencia con los factores institucionales mencionados, la ERSa fue imposibilitada de ser implementada. Por otra parte, la ERSa ha tenido y tiene vínculos con el Plan Regional de Desarrollo Concertado.

Respecto al cumplimiento de las actividades previstas puede decirse que estas nunca fueron efectuadas, ya que el proceso de implementación de la ERSa 2006-2015 quedó inconcluso. Esto produjo que nunca quedasen claras las responsabilidades ni líneas de acción a tomar en cuenta para alcanzar la seguridad alimentaria en la región. Sin embargo, la ERSa ha funcionado como una especie de documento guía que han utilizado distintas instituciones –aunque de forma individual y desarticulada– para actuar sobre el terreno. Esto podría ser identificado como positivo si es que se lograra demostrar su causalidad sobre las mejoras de algunos indicadores alimenticios (eso no quita que Puno siga siendo una región crítica en términos de inseguridad alimentaria).

Respecto a la evaluación de ejecución de la ERSa Puno, no se puede enarbolar un análisis extenso. Sin embargo, para la reformulación si se ha venido efectuando una evaluación en la que se han identificado una serie de falencias como lo es principalmente la ausencia del plan de implementación. A eso podemos agregar

la confluencia de los cuatro factores institucionales identificados para entender esto.

Por otro lado, no se puede evaluar una serie de elementos como, por ejemplo, el presupuesto, debido a que no se contó nunca con uno. Otros elementos sí pueden ser evaluados, pero a manera personal, nunca institucional, ya que eso no pudo ser logrado. En ese sentido, podemos identificar que, por ejemplo, en su momento, la ERSa Puno contó con una adecuada comunicación y socialización hacia la población y la esfera pública. Se desarrollaron una serie de talleres de participación y conferencias de prensa, en las que participaron gobiernos locales y diversas instituciones así como se reprodujeron miles de ejemplares del documento formulado para su respectiva repartición. Sin embargo, eso no asegura del todo la interiorización de la importancia de la estrategia ya que puede haber sucedido que muchos de esos ejemplares se fueron empolvando en distintos cajones de la región Puno.

Siguiendo con el elemento de evaluación, puede hacerse mención la inefectividad de alcance a colectivos de población identificada. Actualmente ya se maneja el concepto de Agricultura Familiar, pero en la ERSa Puno no existía. Este manejo se debe a que la FAO ha venido difundiendo e introduciendo recientemente para ser utilizado en la formulación de políticas públicas así como en trabajos de investigación. Anteriormente se manejaban distintos términos sin ninguna seguridad ni estabilidad conceptual ni operacional como lo son “productores agropecuarios” o “pequeña agricultura” que hacía difícil la identificación del público objetivo como los actores que pueden influir en beneficio de la seguridad alimentaria. Este concepto ha facilitado la identificación de un público objetivo tal como mencionaba un entrevistado de la siguiente manera: “si no puedes determinar a tu población, no puedes hacer políticas”. Sin embargo, a la vez ha dificultado la solución del problema, en el sentido que según los criterios de lo que se denomina agricultura familiar, un gran porcentaje de unidades agropecuarias en la región entrarían a ser conceptualizadas como unidades de agricultura familiar lo que cambia la perspectiva de análisis de la problemática de específica a estructural.

Finalmente, en cuanto al impacto en la sociedad civil que ha tenido la ERSa puede traducirse en algunos factores institucionales mencionados como causales para explicar la poca efectividad de la ERSa Puno. En primer lugar, al no existir voluntad política clara ni presupuesto para la sostenibilidad del proceso, las

ONG, (de forma más específica, CARE Puno) han tomado –y retomado– el liderazgo. Esto ha funcionado como un incentivo para que el gobierno regional no tome mayor preocupación pero también como una consecuencia de su poca voluntad para combatir la inseguridad alimentaria. Esta ONG es la única de las 3 que iniciaron la ERSA Puno que ha quedado con presencia regional, ya que los proyectos que iban ejecutando de dichas organizaciones finalizaron por lo que tuvieron que interrumpir su presencia. Sin embargo, si bien es cierto que CARE ha tomado el liderazgo, lo ha hecho con un apoyo más cercano y explícito de instituciones de sociedad civil como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza o del Colegio de Nutricionistas, que siempre tuvo un rol activo en la formulación y reformulación de la ERSA Puno.

En ese sentido, el posible desarrollo de capacidades de las instituciones que pudo haberse presenciado en Puno no ha ocurrido. Actualmente, tal como se ha mencionado, la ausencia o baja interiorización del concepto de seguridad alimentaria ha dificultado en múltiples ocasiones el proceso de reformulación de la estrategia en el sentido de que, al no existir una continuidad en la presencia de ciertos funcionarios o representantes, el concepto y todo lo que engloba ha tenido que ser explicado y socializado en múltiples ocasiones. En ese sentido, se podría ejemplificar esto como un “inicio desde 0” en todas las reuniones que se han venido llevando a cabo.

### Nueva ERSA Puno y agenda pendiente

A pesar de lo señalado, el proceso iniciado en la ERSA –elaborada hace casi 10 años– ha sido retomado últimamente. Precisamente este proceso ha reformulado la estrategia con miras a implementarla entre el 2015 y el 2021. A continuación, una profundización en el análisis del proceso de formulación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en Puno.

Deben tenerse en cuenta los factores institucionales identificados como los causantes de la paralización del proceso de implementación de la ERSA Puno para evitar que la actual reformulación vuelva a no ser implementada. Si bien es cierto, el proceso se encuentra más avanzado que el anterior, teniendo en cuenta que el objetivo que se maneja actualmente es lograr formular un plan de implementación que permita operativizar la estrategia de forma conjunta y articulada, no se deben perder de vista los factores que pueden producir la inercia del proceso.

Se debe resaltar la incorporación de enfoques como el de la agricultura familiar, el de la gestión de riesgos y el de otras instituciones como la Gerencia Regional de Desarrollo Económico y la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, que de alguna manera aportan al proceso que ha ganado mayor complejidad en función del desarrollo conceptual que ha venido utilizado la FAO durante los últimos años, así también como la interiorización de la necesidad de utilizar distintos enfoques para observar problemas públicos y articular esfuerzos para lograr su solución.

Si bien se puede decir que la evaluación de la ejecución de la ERSA Puno no existe de forma institucional como producto de la inexistencia del plan de implementación, su proceso de reformulación ha ido evaluando las dificultades y deficiencias a las que se enfrentó la ERSA Puno pasada para ser tomadas en cuenta. En ese sentido, resalta el cambio de público objetivo de la ERSA Puno: mientras que en la primera se utilizó un concepto de población vulnerable, muy enfocado en la mirada desde los programas sociales de responsabilidad del gobierno nacional, hoy se ha ido pensando en un enfoque de carácter macro, en base a los enfoques que se han ido difuminando e interiorizando en los últimos años como lo son la gestión de riesgos, el cambio climático, aparte de la agricultura familiar. Finalmente se ha identificado que al carecer de acciones concretas, la ERSA Puno no ha sido necesariamente incorporada en procesos institucionales de largo aliento y con potencial de perdurabilidad.

### Conclusiones y recomendaciones

Una de las primeras cuestiones a las que llegamos con esta investigación es la enorme dificultad de poder cumplir con nuestro objetivo, que era poder analizar el impacto de este instrumento de política pública a nivel de la Agricultura Familiar. Pues si bien le instrumento señala la preocupación por la situación de inseguridad alimentaria de personas, familias y comunidades, lo cierto es que no incorpora acciones específicas que permitan conocer qué medidas se tomaron en este sentido. Sin embargo, creemos que sí se ha logrado una panorámica del proceso post ERSA Puno en la región así como de los retos que tendrá que afrontar la nueva estrategia en elaboración.

Asimismo, llama la atención como un instrumento interesante en su diseño y en su proceso de elaboración (participativo, concertado y descentralizado a nivel regional) ha sido abandonado por la gestión regional.



Cuestión que nos debe llevar a un análisis crítico respecto a qué pasa con las iniciativas que nacen casi exclusivamente desde la sociedad civil. Preguntas sobre cómo generar incentivos para una implementación efectiva de parte de las autoridades regionales y/o cómo movilizar a la población en acciones de incidencia para el cumplimiento de una ordenanza regional.

Por otro lado, es importante avanzar en el análisis de capacidades institucionales del Estado en la elaboración de políticas de seguridad alimentaria. Si bien el texto en sí comprende el diseño de acciones que incorporan los ejes básicos del derecho a la alimentación como son los principios de acceso, disponibilidad y calidad, lo cierto es que no se ha podido tener conocimiento de avances en la mejora de estos indicadores.

También mencionar que lamentablemente, y debido a la falta de una evaluación integral del instrumento, no es posible conocer el grado de articulación de las políticas regionales con otras acciones estatales como el caso de los programas sociales en torno a mejorar prácticas de alimentación como el Programa de Desayuno escolar Qali Warma y Cuna Más, de acompañamiento de desarrollo temprano infantil. Esta falta de articulación entre las intervenciones estatales a nivel regional dificultan la acción concertada al interior del propio Estado así como la falta de data relevante que pueda ser incorporada como línea de base para una intervención más certera (susceptible de evaluación de impacto, por ejemplo).

Añadir la necesidad de contar con espacios institucionales, de soporte público, que permitan la continuidad de los espacios de concertación y participación una vez lograda la promulgación de un instrumento de política pública. Una vez culminado el proceso de consulta, pareciera que los actores locales vuelven a sus agendas particulares y no se vuelven a sincronizar sino hasta la elaboración de un nuevo instrumento, diez años después. En ese sentido es importante que la formación de estos comités impulsores cuente con algún tipo de reconocimiento público (la formación de un consejo regional por ejemplo) que permita tener continuidad en las acciones de incidencia en torno a problemáticas de largo alcance.

Finalmente, comentar la necesidad de incluir como un grupo de situación de vulnerabilidad a las familias agricultoras en la medida en que constituyen el eslabón más débil de la cadena productiva (y la que mayores aporte brinda también al sector productivo pecuario. Tomando en cuenta de que ya existe la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, sería muy

importante que la nueva ERSA se alinee a esta y pueda incorporarla como un ámbito y sujeto propio de protección frente a la inseguridad alimentaria, subalimentación y mal nutrición.

## Bibliografía

- Aragón, J. e Inicio, J. L. (2014). La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. En *Revista Argumentos*, Edición N° 5, Año 8, Noviembre 2014. Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-reeleccion-de-autoridades-regionales-y-municipales-en-el-peru-2006-2014>
- Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (2013). Informe Ejecutivo. Puno – Situación Nutricional. Disponible en: [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/resu\\_sist\\_cena/PUNO.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/resu_sist_cena/PUNO.pdf)
- (2014). Estado Nutricional en Niños y Gestantes de los Establecimientos del Ministerio de Salud. Disponible en: [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/res\\_2014/INFORME%20GERENCIAL%20SIEN%20ANUAL%202014.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/res_2014/INFORME%20GERENCIAL%20SIEN%20ANUAL%202014.pdf)
- CEPAL (2011). *Atlas Sociodemográfico de los Pueblos Indígenas del Perú*. Santiago: CEPAL.
- Comité DESC (1998). Declaración de Quito acerca de la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina y el Caribe.
- (1999). Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11), E/C.12/1999/5.
- Defensoría del Pueblo (2015). Reporte Mensual de Conflictos Sociales. Mayores referencias: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N--139-Septiembre-2015.pdf>
- Eguren, F. y Pintado, M. (2015). *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: CEPES-COECCI.
- FAO (2005). Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf>
- (2006). El Derecho a la Alimentación en la práctica: Aplicación a nivel nacional. Roma. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/016/ah189s/ah189s.pdf>
- (2013) International year of family farming. Master plan. Roma. Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/docs/Final\\_Master\\_Plan\\_IYFF\\_2014\\_30-05.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/docs/Final_Master_Plan_IYFF_2014_30-05.pdf)
- (2014) El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4040s.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2004-2011). Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO.
- (2007-2015) Población. Mayores referencias en: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/>
- Instituto Nacional de Defensa Civil (2015). Plan de Implementación y Ejecución de Simulacro ante Heladas y Friaaje. Lima. Disponible en: 2015<http://www.indeci.gob.pe/objetos/mi>

crosite/OQ==/MTQx/fil20150623152326.pdf

Instituto Nacional de Salud (2013). Informe ejecutivo Puno – Situación nutricional Disponible en: [http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/resu\\_sist\\_cena/PUNO.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/resu_sist_cena/PUNO.pdf)

Ministerio de Agricultura y Riego (2013). Informe de evaluación de la estrategia de seguridad. Lima.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2006). Plan Estratégico Regional de Exportación. Disponible en: [http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/Perx/perx\\_puno/pdfs/PERX\\_puno.pdf](http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/Perx/perx_puno/pdfs/PERX_puno.pdf)

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS (2010). Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio FODM.

- (2012). Mapa de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Lima, 2012. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/VulnerabilidadInseguridadAlimentaria.pdf>
- (2013) Reporte Perú – Desnutrición crónica infantil Metas al 2016. Lima. Disponible en: [http://www.midis.gob.pe/images/direcciones/dgpye/reportes\\_peru.pdf](http://www.midis.gob.pe/images/direcciones/dgpye/reportes_peru.pdf)

Pajuelo, R. (2009). No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso de Ilave. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Disponible en <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/InformeDesarrolloHumano2009.html>

- (2013). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio Climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Disponible en: <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html>

Sandoval de Escurdia, J. M. y Richard, M. P. (2003). Los indicadores en la evaluación del impacto de programas. México D.F: Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/0403.pdf>

Santos, A. y Vilca, P. Puno (2011). En busca de perdedores y ganadores. En: *Revista Argumentos*, Edición N° 2, Mayo. Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/puno-en-busca-de-perdedores-y-ganadores/>

Sepúlveda, M. (2010). Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos. En Erazo, X., Pautassi, L. y Santos A. (eds.) *Exigibilidad y realización de derechos sociales: Impacto en la política pública. Vol. III*. Santiago de Chile: Fundación Henry Dunant América Latina.

Zavaleta, M. (2010). ¿Cómo se compite sin partidos? Política electoral en Cusco y Puno. En *Revista Argumentos*, Edición N° 5, Noviembre. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/como-se-compite-sin-partidos-politica-electoral-en-cusco-y-puno/>

## Normativa peruana

Acuerdo Nacional, suscrito en 22 de julio de 2002. Disponible en <http://acuerdonacional.pe/>

Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Base legal: Decreto Supremo N° 066-2004-PCM, publicado el 8 de setiembre de 2004.

Decreto Supremo No. 017-2009-AG. Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor

Decreto Supremo No. 005-2014-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

Gobierno Regional de Puno (2006). Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria Puno 2006-2015.

Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, adoptado por Decreto Supremo No. 005-2014-JUS, p.71. Disponible en: [http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion\\_PNDH.pdf](http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion_PNDH.pdf)

Presidencia del Consejo de Ministros (2015). Plan Multisectorial para la atención de Heladas y Friaie.



# Un camino hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Argentina

## Indicadores y vías interpretativas para un futuro caso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

### Siro L. De Martini

Abogado. Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA). Director del CISI - UCA Argentina, CABA. Contacto: sirodemartini@yahoo.com.ar

### Karina G. Carpintero

Abogada (UCA). Maestranda en Derechos Humanos y Derecho Constitucional (Universidad de Palermo), y en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante, España) Investigadora y miembro del CISI (UCA) Argentina, CABA. Contacto: karinacarpintero@gmail.com

### Belén E. Donzelli

Abogada y Profesora Superior en Ciencias Jurídicas (UCA). Diplomada en Gestión y Control de las Políticas Públicas (FLACSO), Estudiante de la Especialización en Derecho Constitucional (UBA). Investigadora y miembro del CISI (UCA) Argentina, CABA. Contacto: belen.donzelli@gmail.com

### Joaquín Mogaburu

Profesor en Historia y Abogado (UCA) Miembro e investigador del CISI y del Programa de Historia del Catolicismo contemporáneo (UCA) Argentina, CABA. Contacto: jmogaburu@gmail.com

### Francisco Aras

Abogado (UCA). Investigador del CISI. Argentina, CABA. Contacto: arasfrancisco@gmail.com

### Florencia Bohl

Abogada (UCA). Investigadora del CISI. Argentina, C.A.B.A. Contacto: florenciambohl@gmail.com

### Héctor Agustín Salvia

Investigador. Jefe del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA Argentina, CABA. Contacto: agustin\_salvia@uca.edu.ar

### Ianina Tuñón

Investigadora Responsable Foncyt PICT 2195 en el marco del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Licenciada en Sociología (UBA). Argentina, CABA. Contacto: ianina\_tunon@uca.edu.ar

## Resumen

El derecho a la alimentación ha sido un derecho cuya justiciabilidad ha sido mantenida en silencio, y ello es importante toda vez que el ejercicio pleno de este derecho económico y social no se efectiviza exclusivamente mediante su mero reconocimiento normativo, sino a través de un seguimiento conjunto y eficaz de las políticas y programas aplicados. En esta investigación se realizó un estudio de tipo multidisciplinar de corte sociológico, jurídico-político. Se procuró establecer un diagnóstico a partir de una representación sociodemográfica de Argentina, para comenzar a delinear un camino hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación, tanto a nivel local como ante el sistema interamericano de derechos humanos. Este estudio presenta, tanto el estado de seguridad alimentaria en la primera infancia, niñez y adolescencia, como el tipo de capacidad estatal desarrollada en ese sentido. De esta manera se han diseñado indicadores que reflejan el estado de seguridad alimentaria de cinco conglomerados urbanos, los cuales incluyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires (24 partidos), Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán y el resto urbano: Mar del Plata, Gran Paraná, Gran San Juan, Gran Resistencia, Gran Neuquén, Zárate, Goya, La Rioja, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y Río Grande. Dado que, de la información recolectada se aprendía que la respuesta estatal se ofrecía a través de políticas de alimentación escolar, se relevó la legislación provincial y políticas públicas, con el propósito de presentar un análisis cualitativo del tipo de capacidad estatal. Finalmente, analizados estos indicadores –tanto de recepción operativa del derecho a través de las políticas públicas como de resultados a través de los indicadores cuantitativos–, se reflexionó sobre cuáles serían las vías que tendría el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para considerar la justiciabilidad de este derecho, para contribuir al desarrollo de una interpretación jurídica que admita su justiciabilidad directa.

## Palabras claves

*Inseguridad alimentaria, asistencia alimentaria, derecho a la alimentación, comedores y kioscos saludables.*

Proyecto de investigación realizado por el Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“CISI” -UCA) y el Barómetro de la Deuda Social para la Infancia del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA), en colaboración con la Clínica jurídica de Derecho Internacional de Derechos humanos de Aix-Marseille Université, en el marco de la IV Convocatoria de Investigación 2015 del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA ALC).

## Introducción

En el orden jurídico argentino, empezando por la Constitución Nacional Argentina, no se protege expresamente el derecho a la alimentación, ni existe en el país una ley marco en la materia<sup>1</sup>. No obstante, este derecho se encuentra incorporado a la Carta Magna a través de los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22), entre los que vale destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos, que enuncia el derecho a “estar protegido contra el hambre” (artículo 11, §2).

El contenido del derecho a la alimentación ha sido explicitado a través de otros documentos progresivos sobre la materia, como el Plan de acción realizado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que en el objetivo 7.4 instaba a:

esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre (ONU, 1996).

Al mismo tiempo, la Observación General 12 del Consejo creado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) precisó que el derecho a la alimentación comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes, sin sustancias nocivas, siendo aceptables para una cultura determinada. También, se considera la accesibilidad de esos alimentos, en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

En el mismo sentido, resultan de igual importancia las Directrices sobre el derecho a la alimentación, aprobadas por el Consejo de la FAO. Estas sirven de apoyo a los Estados –sujetos obligados a garantizar este derecho– en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Las Directrices ofrecen recomendaciones a los Estados, para la creación de un entorno favorable que permita a las personas alimentarse con dignidad, y para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria, con el objetivo de garantizar la efectiva realización de este derecho por quienes no tienen la capacidad de hacerlo. Por su parte, las Directrices invitan a los Estados a que sean incorporadas en sus leyes internas, estrategias, políticas y programas,

con el objeto de dar plena efectividad al derecho a la alimentación en el ámbito nacional (FAO, 2010).

En línea con lo estudiado en las anteriores convocatorias del ODA-ALC<sup>2</sup>, y convencidos de que el ejercicio pleno de este derecho económico y social no se efectiviza exclusivamente mediante su mero reconocimiento normativo, sino a través de un seguimiento conjunto y eficaz de las políticas y programas aplicados, en este trabajo se realizó un estudio de tipo multidisciplinar de corte sociológico, jurídico-político. Se procuró establecer un diagnóstico a partir de una representación sociodemográfica de Argentina, para comenzar a delinear un camino hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación, tanto a nivel local como ante el sistema interamericano de derechos humanos.

Este estudio presenta tanto el estado de seguridad alimentaria en la primera infancia, niñez y adolescencia, como el tipo de capacidad estatal desarrollada en ese sentido. De esta manera se han diseñado indicadores que reflejan el estado de seguridad alimentaria de cinco conglomerados urbanos, los cuales incluyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires (24 partidos), Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán y el resto urbano: Mar del Plata, Gran Paraná, Gran San Juan, Gran Resistencia, Gran Neuquén, Zárate, Goya, La Rioja, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y Río Grande. Dado que, de la información recolectada se aprendía que la respuesta estatal se ofrecía a través de políticas de alimentación escolar, se relevó la legislación provincial y políticas públicas, con el propósito de presentar un análisis cualitativo del tipo de capacidad estatal.

Finalmente, analizados estos indicadores –tanto de recepción operativa del derecho a través de las políticas públicas como de resultados a través de los indicadores cuantitativos–, se reflexionó sobre cuáles serían las vías que tendría el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para considerar la justiciabilidad de este derecho. El sentido que se le ha dado a esta sección es de contribuir al desarrollo de una interpretación jurídica que admita su justiciabilidad directa.

1 A pesar de los esfuerzos del Frente Parlamentario Contra el Hambre, el cual presentó un proyecto de ley marco de Derecho a la Alimentación Adecuada, Seguridad y Soberanía Alimentaria en septiembre de 2013.

2 En particular la primera de ellas, en la cual se presentó el estado del arte de este derecho, analizado desde un triple enfoque: normativo, jurisprudencial y doctrinario.

## El camino hacia la justiciabilidad del derecho a la alimentación a partir del estudio del caso argentino

En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación definió que:

existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (ONU, 1996).

Esta definición agrega que, ni “la disponibilidad ni el acceso” son suficientes para definir adecuadamente la seguridad alimentaria, y, por lo tanto, surge un nuevo enfoque que incorpora el concepto de “utilización efectiva” como la eficiencia del proceso nutricional, en términos del estado nutricional (FAO, 2009; Aguirre, 2011). A partir de lo cual, se han desarrollado diferentes índices y métodos de medición de la seguridad alimentaria<sup>3</sup>.

Ahora bien, la presencia de inseguridad alimentaria merece un estudio aparte y adquiere importancia dado que las carencias alimentarias en la niñez, tanto en cantidad como en calidad, exponen a los niños y niñas una situación de extrema vulnerabilidad. La falta de acceso a una nutrición saludable puede limitar el desarrollo cognitivo y la capacidad de aprendizaje de los y las menores (OMS, 2006; UNICEF, 2009).

Es por ello que se ha ensayado, en nuestra región latinoamericana, la utilización de diversos mecanismos de medición que han sido exitosos en otras partes del mundo, principalmente en Estados Unidos<sup>4</sup>. En el

caso argentino, se estimó que el 17,5% de los hogares registraban una situación de inseguridad alimentaria (11,8% en un nivel moderado y 5,6% en un nivel severo).

A través de un análisis de estos resultados, Fiszbein y Giovagnoli (2004), señalaron que la prevalencia de inseguridad alimentaria en Argentina resultaba menor a la incidencia de la pobreza por ingresos e incluso que la indigencia. Sin embargo, al mismo tiempo destacaron la fuerza de la correlación entre inseguridad alimentaria y pobreza extrema. En efecto, en los procesos de validación de esta escala se ha mostrado que la inseguridad alimentaria guarda fuerte correlación negativa con los ingresos, así como con medidas tradicionales de inseguridad alimentaria o la ingesta de alimentos per cápita (Kennedy, 2002).

A continuación, se propone una aproximación a situaciones de riesgo, a través de un indicador que valora la inseguridad alimentaria. Este indicador es medido como un atributo de los hogares, que permite evaluar privaciones alimentarias por problemas económicos durante el último año. La inseguridad alimentaria severa refiere a la experiencia de “hambre”, mientras que el déficit total también da cuenta de la reducción de la cantidad o calidad de la dieta por problemas económicos (Salvia, Tuñón y Musante, 2012)<sup>5</sup>.

---

instrumento de medición cuantitativo de 12 ítems, que buscó medir el proceso de desarrollo y los distintos grados de severidad de la inseguridad alimentaria (Escamilla y Parás, 2002). A principios de los años noventa, el gobierno de Estados Unidos reconoció a la inseguridad alimentaria como un problema social y de salud pública, por ello encomendó al Departamento de Agricultura el desarrollo de una investigación a nivel nacional. Fue así que se convocó a un grupo de expertos (incluyendo a los investigadores de Cornell), quienes recomendaron una escala con 18 ítems. A partir de esta investigación, la Oficina del Censo de Estados Unidos y la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (NHANES) decidió incluir el módulo sobre inseguridad alimentaria en su encuesta telefónica mensual. Este índice específico de inseguridad alimentaria se basa en la metodología del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA) y en desarrollos más recientes como la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Estudios locales, como el de Bolzán y Mercer (2009), han mostrado una fuerte asociación entre la percepción de hambre y el retardo de crecimiento en talla en niños de 6 meses a 6 años. Otros estudios destacan la fuerza de la correlación entre inseguridad alimentaria y pobreza extrema (Fiszbein y Giovagnoli, 2004; Kennedy, 2002).

5 La metodología de construcción de este índice de inseguridad alimentaria ha sido objeto de diversos procedimientos de validación en el marco del Observatorio de la Deuda So-

3 Entre las experiencias más conocidas, según FAO (2000) se pueden mencionar, a nivel macro, el Índice Global del Hambre (IGH) desarrollado por el International Food Policy Research Institute (IFPRI), el Índice de Nutrición desarrollado por Weismann et al. (2000), el Índice de Hambre del Instituto Bread for the World y el Índice de Pobreza y Hambre propuesto por Gentilini y Webb (2008). A nivel micro, se reconoce el Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar (IGSAF), desarrollado por la FAO en 1996, el Índice de Seguridad Alimentaria de Christiaensen y Boisvert (2000), el Índice Compuesto de Fallo Antropométrico propuesto por Svedberg (2000) y el Índice de Inseguridad Alimentaria rural familiar de Burchi y De Muro (2007).

4 En la década de 1980, investigadores de la Universidad de Cornell, Estados Unidos, reconocieron la necesidad de medir el problema de la inseguridad alimentaria en los hogares. Para ello, realizaron aproximaciones cualitativas a poblaciones consideradas bajo el umbral de la pobreza en el estado de Nueva York. Tras dichas aproximaciones se elaboró un

Precisamente, este trabajo de investigación ofrece información específica en cada una de las dimensiones del derecho referido y, de modo adicional, descripciones sobre los principales determinantes de las situaciones de carencia. En efecto, el análisis avanza sobre la incidencia del espacio de las privaciones alimentarias y su evolución entre los años 2010 y 2014, a nivel de la población de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años en las zonas urbanas de Argentina<sup>6</sup>.

## Inseguridad alimentaria

### Presupuestos metodológicos

En esta sección, se expone un diagnóstico sobre el estado de inseguridad alimentaria en cinco conglomerados urbanos de Argentina, seleccionados al efecto de producir un estado de situación provincial comparado y en base a tratarse de casos con mayor acceso a fuentes primarias y secundarias.

El análisis estadístico se pudo realizar –según ya fue mencionado– de modo desagregado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires (24 partidos), Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza. La selección de los aglomerados urbanos responde a que es el marco muestral de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), que es la única fuente de información sobre indicadores alimentarios vigente en la Argentina en los últimos años. Asimismo, cabe señalar que el 92% de la población argentina reside en centros urbanos y que las ciudades representadas en el análisis alcanzan una cobertura del 66%.

La EDSA-Bicentenario releva, desde 2010, un conjunto de ítems destinados a obtener una medición directa y cuantitativa de la inseguridad alimentaria en los hogares urbanos de Argentina. Para ello, se utilizan cinco preguntas que refieren a situaciones de insuficiencia alimentaria, por causas económicas percibidas por los hogares durante los últimos doce meses antes del relevamiento<sup>7</sup>.

cial Argentina (ODSA). Para más detalles sobre su definición operativa, se sugiere revisar el documento de trabajo de Salvia, Tuñón y Musante (2012).

6 Se realiza un relevamiento a través de una encuesta de hogares multipropósito, en el marco del Programa del ODSA de la Universidad Católica Argentina. Dicha encuesta se realiza una vez al año, todos los cuartos trimestres, a nivel de una muestra probabilística de 5.700 hogares, representativa de aglomerados urbanos de la Argentina de 80.000 habitantes y más (Disponible en [www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio)).

7 Entre estas preguntas se incluyen dos ítems específicos, destinados a medir, por una parte, la reducción involuntaria

Con la finalidad de categorizar a los hogares en función a su grado de inseguridad alimentaria, las respuestas a las preguntas fueron ponderadas según su grado de severidad y convertidas en un índice numérico<sup>8</sup>.

El siguiente paso consiste en la agrupación de los valores para cada tipo de hogar, en diferentes rangos según la severidad de inseguridad alimentaria<sup>9</sup>. De esta manera, la inseguridad alimentaria expresa el porcentaje de hogares en donde, en los últimos doce meses, al menos alguno de sus miembros debió reducir la porción de alimentos y/o experimentó hambre por problemas económicos, de manera moderada o severa.

PREGUNTAS DEL MÓDULO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA EDSA-BICENTENARIO	
Preguntas del Módulo	Respuestas ponderadas
En los últimos 12 meses, ¿disminuyeron usted u otros adultos de su hogar la porción de sus comidas porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Sí (1) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿tuvo Ud. u otros ADULTOS en su hogar alguna vez hambre porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (2) No (0)

de la porción de comida en adultos durante el período de referencia y, por otra, la percepción de experiencias de hambre. Otros dos ítems están dirigidos a medir estos mismos aspectos, pero entre los menores de 18 años. Un quinto ítem hace referencia a la frecuencia con que algún miembro del hogar –adulto o niño– debió reducir la cantidad de comida o sintió hambre por razones económicas. Las preguntas aplicadas se presentan en Recuadro el “Preguntas del Módulo de Inseguridad Alimentaria de la EDSA”.

8 Este índice es una escala lineal continua que mide el grado percibido de inseguridad alimentaria en términos de un único valor que varía entre 0 y 5 en el caso de los hogares sin niños, y de 0 y 12 en el caso de los hogares con niños. Así, un hogar que no ha experimentado ningún problema con la disponibilidad de alimento tendrá un valor 0, mientras que un hogar que ha experimentado todas estas condiciones tendrá un valor máximo, determinado por el número y valor de los ítems involucrados en cada caso (5 y 12 respectivamente).

9 Estas son:

- Seguridad alimentaria: los hogares que mostraron ninguna o mínima evidencia de inseguridad alimentaria en los últimos 12 meses por problemas económicos.
- Inseguridad alimentaria moderada: los hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.
- Inseguridad alimentaria severa: los hogares en los que se expresa haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.



En los últimos 12 meses, ¿disminuyó la porción de alguna de las comidas de los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (3) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿tuvieron hambre los NIÑOS (0 a 17 años) de su hogar porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?	Si (4) No (0)
En los últimos 12 meses, ¿alguna vez Ud. o ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR no tuvo que comer o tuvo poca cantidad de comida y sintió hambre por problemas económicos?	Muchas veces (2) Varias veces (2) En alguna ocasión (1) Nunca (0)

Fuente: EDSA-Bicentenario, ODSA, UCA, 2010-2014.

RANGOS QUE DEFINEN LAS CATEGORÍAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA SEGÚN HOGARES CON Y SIN NIÑOS		
	Hogares sin niños	Hogares con niños
Seguridad	0 – 2	0 – 3
Moderada	3 – 4	4 – 7
Severa	5	8 – 12

Fuente: EDSA-Bicentenario, ODSA, UCA, 2010-2014.

## Análisis de los datos cuantitativos

Se estima que en el quinto año del período del Bicentenario, en la Argentina urbana, alrededor de dos de cada diez niños, niñas y adolescentes pertenecían a hogares en situación de inseguridad alimentaria. Es decir, se trata de menores de edad que pertenecen a hogares que expresaron haber tenido dificultades para garantizar el acceso a alimentos por problemas económicos e, incluso, haber experimentado situaciones de hambre en el año de referencia<sup>10</sup>. Esta última situación, que representa privaciones graves en el acceso a los alimentos, afectaba al 8,4% de la infancia urbana.

La situación de inseguridad alimentaria total, a lo largo del período 2010-2015, se mantuvo estable, en torno al 20%, mientras que la situación más severa experimentó un descenso entre puntas del período

<sup>10</sup> Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares en donde, al menos en los últimos doce meses, alguno de sus miembros debió reducir la porción de alimentos y/o experimentó hambre por problemas económicos.

Inseguridad alimentaria total: niños/as en hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos y/o haber experimentado hambre por falta de alimentos en los últimos doce meses, por problemas económicos.

Inseguridad alimentaria severa: niños/as en hogares en los que se expresa haber experimentado hambre por falta de alimentos en los últimos doce meses, por problemas económicos (Salvia, Tuñón y Musante, 2012).

de referencia de 2,4 puntos porcentuales (p.p.), (ver Tabla 1: Indicadores de déficit en el acceso a los alimentos, en el Anexo I, Estadístico).

La propensión a la inseguridad alimentaria es un atributo de los hogares, extensible a todos sus miembros y, en tal sentido, es de esperar que registre diferencias según el estrato socioeconómico y las diferencias socio-residenciales de los mismos. En efecto, a medida que empeora la situación socioeconómica o residencial de los hogares, se incrementa el riesgo alimentario. En el período entre 2010 y 2014, este se mantuvo relativamente estable, con un leve descenso en la población de niños y niñas en el estrato social muy bajo (25% inferior) en el que se advierte una merma de 5,3 p.p. Lo cual se reduce a la mitad en el espacio de villas o asentamientos urbanos (2,3 p.p.), que parece corresponder de modo prioritario a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras áreas metropolitanas en las que, respectivamente, la merma fue de 7,2 y 4,4 p.p. (ver Tablas 1.1, y 1.1.1 en el Anexo I, Estadístico).

A nivel del déficit más severo, se advierte que los progresos se registraron de modo prioritario en los sectores sociales más desfavorecidos, y de modo particular en el espacio de asentamientos o núcleos transitorios urbanos, no obstante, no parece haber bastado para salir de la situación de riesgo alimentario global. La inseguridad alimentaria severa experimentó una merma significativa en el Conurbano Bonaerense, pero la mayor parte de esta población todavía se encuentra con problemas para garantizar el acceso a los alimentos.

La región de residencia de la población puede ser un factor condicionante. En efecto, en 2014, la incidencia del fenómeno fue variando según la región. En Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 7% de los niños y niñas residían en hogares en condición de inseguridad alimentaria. Este es el aglomerado que presentaba la incidencia más baja, junto con Gran Mendoza (8,3%). En GBA, Gran Córdoba y el resto urbano interior, el porcentaje aumenta a 23%-24%. Finalmente, en Rosario asciende a 27%. Los aglomerados que exhiben mejoras en términos de reducción del déficit son Gran Mendoza, CABA, Gran Córdoba y Gran Tucumán. Es importante señalar que Gran Mendoza y CABA logran mejoras importantes en el déficit: CABA pasa de 14,3% en 2010 a 7,1% en 2014, es decir que el déficit se reduce a la mitad; y Gran Mendoza pasa de 23,6% a 8,3%, esto es una reducción de más de la mitad.

La inseguridad alimentaria severa representa una situación en la que los niños y niñas, de 0 a 17 años, residen en hogares en los que se expresa haber expe-

rimentado hambre por falta de alimentos por problemas económicos. La evolución 2010-2014 indica que el fenómeno se contrajo pasando de 10,7% en 2010 a 8,4% en 2014. Nuevamente se observan asimetrías por región: CABA y Gran Mendoza presentan los valores más bajos (4,4% y 3,4% respectivamente), y Gran Rosario y el resto urbano interior los más altos (13,4% y 12,2% respectivamente). Los aglomerados que muestran logros en la reducción de la inseguridad alimentaria severa son: GBA, Gran Córdoba, Gran Mendoza y Gran Tucumán. CABA mantuvo constante el nivel de déficit, mientras que Gran Rosario y el resto urbano interior incrementaron la incidencia.

### Protección social a la infancia

#### Cobertura alimentaria a través de comedores escolares y comunitarios

En la Argentina urbana, en 2014, alrededor del 28,2% de la infancia recibía algún tipo de alimentación gratuita a través de comedores escolares o comunitarios, o refrigerio escolar<sup>11</sup>. Respecto al año 2010, se registra un incremento de 3,1 p.p. en la proporción de niños, niñas y adolescentes que reciben algún tipo de asistencia alimentaria. Este incremento de la cobertura comenzó a observarse a partir del 2012-2013, período interanual en el que se advierte un incremento de casi 2 p.p., y entre 2013 y 2014 de 4 p.p. (ver Tabla 1 en Anexo I, Estadístico).

La población con mayor nivel de cobertura es la población en edad de estar asistiendo a la educación primaria, seguida por la población adolescente y la primera infancia (40,6%, 20,4% y 16%, respectivamente) (ver Tabla 1.2 en Anexo I, Estadístico). Esto permite inferir que buena parte de la cobertura alimentaria gratuita, corresponde a los refrigerios escolares que se encuentran muy extendidos en las escuelas de gestión pública.

El incremento de la cobertura en la asistencia alimentaria, ha estado fuertemente focalizado en el estrato trabajador marginal, en el espacio de villas y asentamientos urbanos en los que se advierte, entre los años 2010-2014, un incremento de 8,6 y 10,7 p.p. Dicho aumento se inicia entre 2012 y 2013, y continúa hasta el 2014 con igual tendencia.

Este proceso de mayor cobertura alimentaria orientada de modo preponderante a los sectores sociales más

11 Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que recibe algún tipo de alimentación gratuita (copa de leche, refrigerio, almuerzo, otros) en comedores, escuelas u otros espacios sociales.

empobrecidos se localizó en el Conurbano Bonaerense y en menor medida en el resto urbano del interior.

Como se puede advertir en la tabla 1C, la ayuda alimentaria directa a la infancia más relevante, en términos de su cobertura, es la que se imparte en el marco de las escuelas (vianda, refrigerio, desayuno o almuerzo). Mientras que la cobertura a través de comedores y bolsones de comida resulta muy menor en términos porcentuales. La otra política que alcanza una cobertura muy significativa es la Asignación Universal por Hijo (AUH) y otros planes de transferencia de ingresos.

#### Ayuda alimentaria directa y/o transferencias monetarias a poblaciones vulnerables

Se estima que, en 2014, alrededor de 49,4% de los niños/as y adolescentes recibían ayuda directa en alimentación a través de comedores escolares, sociales o viandas y/o eran beneficiarios de transferencias monetarias por pertenecer a familias vulnerables, en términos de la inserción socio-ocupacional de los adultos de referencia<sup>12</sup>.

La evolución de esta cobertura ha sido relativamente estable durante los últimos cinco años, no obstante, se advierte con claridad que la cobertura de la primera infancia se ha incrementado, ha sido más estable entre los escolares y ha disminuido en los adolescentes.

Asimismo, como es fácil advertir, la cobertura es mayor a medida que desciende el estrato social de los hogares o se incrementan las condiciones de vulnerabilidad socio-laboral de los mismos (ver en anexo tabla 1.3). En efecto, 67% de la infancia, en el estrato de clase obrera marginal, se encuentra cubierta por planes de ayuda alimentaria o transferencia monetaria, mientras que, en el estrato medio alto profesional, es de 11,8%. Según la estratificación social, los niños y niñas en el 25% más pobre tienen cuatro veces más

12 Desde 2009, en Argentina se implementó la AUH. El beneficio de este lo percibe el adulto responsable (padre, madre o tutor) y el niño/a, quienes deben tener Documento Nacional de Identidad, además, en el caso de ser extranjeros, cumplir con un mínimo de 3 años de residencia en el país. Asimismo, no deben recibir otros programas de asistencia no contributiva o asignaciones familiares contributivas, y ser desocupados, trabajadores de temporada, trabajadores no registrados o empleadas domésticas cuyos ingresos no superan el salario mínimo vital y móvil. La modalidad de pago de la AUH se ajusta al cumplimiento, por parte de los padres, de ciertos requisitos que actúan como incentivos para la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente: educación y salud).

chances de recibir este tipo de ayuda o transferencia de ingresos que pares en el 25% más aventajado.

La población de niños, niñas y adolescentes con mayor cobertura son las residentes en el Conurbano Bonaerense y ciudades del interior del país, mientras que, en la Ciudad de Buenos Aires, los niveles de protección apenas alcanzan a un cuarto de su población, y siguen una tendencia en descenso.

Relación entre la ayuda alimentaria directa y las transferencias monetarias como indicador de propensión a la inseguridad alimentaria

Al analizar el período 2010-2014, en su conjunto se advierte que, en promedio, alrededor de dos de cada diez niños, niñas y adolescentes (entre 0 y 17 años) pertenecen a hogares con riesgo alimentario y que 9,6% de ellos se ven afectados por situaciones de riesgo severo.

La probabilidad de que los niños, niñas y adolescentes experimenten situaciones de inseguridad alimentaria es mayor en la población beneficiaria de ayuda alimentaria, directa o por transferencia de ingresos, que en la no beneficiaria (29,6% y 11,7%, respectivamente). En efecto, los beneficiarios registran 17,9 p.p. más de probabilidad de experimentar situaciones de inseguridad alimentaria que pares que no reciben ayuda directa ni monetaria. Dicha disparidad se incrementa cuando se trata de situaciones graves de inseguridad alimentaria. Los niños, niñas y adolescentes que reciben ayuda tienen el doble de probabilidad de experimentar situaciones de riesgo alimentario que quienes no reciben ayuda.

Al mismo tiempo, cuando se analiza dicha relación, pero controlada por el estrato socioeconómico de los hogares, se advierte: (1) la focalización del problema en las poblaciones más vulnerables en términos socioeconómicas (43% en el 25% más pobre registra riesgo alimentario y 22,7% en riesgo severo); (2) la mayor propensión al riesgo alimentario en las poblaciones que reciben ayuda, a medida que desciende el estrato social; (3) en todos los estratos sociales los niños, niñas y adolescentes que reciben ayuda alimentaria, directa o por transferencia monetaria, tienen mayor propensión al riesgo alimentario que quienes no reciben ayuda; (4) es claro que las poblaciones beneficiarias son especialmente vulnerables, en términos de garantizar el derecho a la alimentación en la Argentina urbana.

Un análisis particular del período, y por grandes centros urbanos, permite advertir que hay regiones donde

la asistencia está más presente, este es el caso de Gran Tucumán (59,9%), resto urbano interior (55,9%), GBA (51,4%) y Gran Mendoza (50,5%). Luego se encuentran: Gran Córdoba (49,1%) y Gran Rosario (47,75). El aglomerado de CABA es donde la ayuda social tiene menor incidencia (24,8%).

Si se analiza la evolución de la ayuda social en paralelo a la de la inseguridad alimentaria, vemos que Gran Mendoza y CABA son aglomerados donde la inseguridad alimentaria se reduce a la mitad (en Gran Mendoza a más de la mitad) y, conjuntamente, la ayuda social también disminuye: en CABA pasa de 33,7% en 2010 a 24,8% en 2014, y en Gran Mendoza pasa de 58,9% en 2010 a 50,5% en 2014. Distinto es el caso de Gran Córdoba, donde la inseguridad alimentaria baja y la ayuda social se mantiene constante. Por otra parte, están los aglomerados donde la inseguridad alimentaria aumenta, como es el caso de Gran Rosario y de resto urbano interior. Allí encontramos que, para el caso de Gran Rosario, la ayuda social se mantiene estable (en 47%), y para el resto urbano interior la ayuda se incrementa (de 51,9% en 2010 a 55,9% en 2014). Finalmente, se encuentra el caso de GBA, donde la inseguridad alimentaria no varía entre puntas del período y tampoco lo hace la ayuda social.

RECIBE AYUDA POR PLAN SOCIAL (AUH, PLANES) O ALIMENTARIA					
En porcentaje de niños/as entre 0 y 17 años. Argentina 2010-2014.					
	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	50,4	47,9	47,7	48,1	49,4
CABA	33,7	31,0	33,7	29,9	24,8
GBA	52,5	48,2	49,2	49,7	51,4
Gran Córdoba	49,5	50,1	51,1	49,1	49,1
Gran Rosario	47,0	41,5	36,0	46,8	47,7
Gran Mendoza	58,9	57,2	59,0	55,3	50,5

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

Es esperable que la población que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria en el hogar sea atendida por algún tipo de ayuda social que le permita salir o atenuar esta condición. En este sentido, en el grupo de niños y niñas con inseguridad alimentaria vemos que aún hay un 34,8% que no está atendido o protegido en términos de alimentación. Y, por otro lado, hay un 65,2% que está en condición vulnerable, pero que recibe algún tipo de ayuda. Mientras mayor sea el porcentaje de niños y niñas que la reciben y menor el de los que no, mejor cobertura y focalización tiene la asistencia social. En este sentido, nos encontramos con que en Gran Rosario, uno de los aglomerados con mayor incidencia de inseguridad alimentaria, casi

el 80% de los niños/as afectados se encuentra cubierto por algún tipo de ayuda, y consecuentemente, el 20% aún permanece sin ayuda. En GBA, Gran Córdoba y Gran Mendoza el 74% de los chicos/as recibe alimentación gratuita o plan social. Posiblemente esta focalización ayudó a que en Gran Mendoza y Gran Córdoba tanto la inseguridad alimentaria total como la severa se redujera de 2010 a 2014, y a que en GBA se redujera la severa (ya que la total aún no exhibe mejoras). De cualquier modo, aún hay un 25% que no recibe ayuda y que consecuentemente tiene menos posibilidades de mejorar su condición. En CABA, el porcentaje de asistidos disminuye a 68,9% y el de no asistidos aumenta a 31,1%. Finalmente, en el resto urbano interior, donde la inseguridad alimentaria y la ayuda social aumentan, la asistencia a la población vulnerable es la menos focalizada de los aglomerados analizados (65,2%), quedando un 34,8% sin protección.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE AYUDA POR PLANES SOCIALES O PROGRAMAS ALIMENTARIOS		
En porcentaje de niños y niñas entre 0 y 17 años. En porcentaje promedio 2010-2014.		
	Recibe ayuda por plan social (AUH, planes) o alimentaria	
	Recibe ayuda	No recibe ayuda
TOTAL	65,2	34,8
CABA	68,9	31,1
GBA	74,2	25,8
Gran Córdoba	74,6	25,4
Gran Rosario	79,2	20,8
Gran Mendoza	74,4	25,6

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

Sin duda, la situación socioeconómica de los hogares es una determinante clave del acceso a los alimentos, pero no parece ser la única. La asistencia alimentaria directa y las transferencias monetarias en la Argentina urbana están logrando un mínimo de protección social a las infancias más vulnerables, no obstante, ello no parece suficiente para erradicar la situación de inseguridad alimentaria.

Cabe preguntarse sobre otras determinantes de la inseguridad alimentaria en la infancia y sobre la multicausalidad del fenómeno. A continuación, se avanza sobre un análisis multivariado que permita una mejor aproximación a la comprensión del problema.

Principales determinantes de la propensión a la inseguridad alimentaria en la infancia. Un análisis multidimensional

Para una mejor aproximación al fenómeno de la inseguridad alimentaria y a sus determinantes, se elaboró un análisis multivariado de regresión logística. Se realizaron cinco etapas en las que se fueron introduciendo, en primer lugar, los condicionantes domésticos como el tamaño del hogar, la configuración familiar, y el nivel educativo de la madre; en segundo lugar, la percepción de ayuda social por alimentación gratuita o planes sociales; en tercer lugar, los condicionantes estructurales como el nivel socioeconómico y la condición residencial; en cuarto lugar, el factor cronológico, y, en quinto y último lugar, el aglomerado (ver en anexo Tabla 1.4).

El R cuadrado<sup>13</sup> del primer modelo es de 13% y el del último es de 26%. El salto explicativo se localiza en la etapa 3, cuando se introducen el nivel socioeconómico y la condición residencial. Nos detendremos en el modelo 3, ya que contiene la cantidad suficiente de variables para lograr el mismo R cuadrado (26%) y capacidad de predicción (80%) que los modelos 4 y 5. Asimismo, todas las categorías de las variables incorporadas resultan estadísticamente significativas. El primer factor de relevancia explicativa es el nivel socioeconómico. El estrato (cuartil) más bajo tiene 11 veces más chances de tener inseguridad alimentaria que el más rico. El estrato bajo tiene 6 veces más oportunidades de residir en hogares con inseguridad alimentaria, y el sector medio 2,6 veces, siempre comparando con el cuartil más alto en términos socioeconómicos.

Existen otros dos factores importantes como condicionantes, que son la situación residencial y la configuración familiar. Con respecto a la condición residencial, los niños y niñas residentes en villas o en barrios formales de nivel socioeconómico bajo, tienen 84% más probabilidades de estar en condición de inseguridad alimentaria que sus pares de urbanizaciones formales de nivel socioeconómico alto. Mientras que los niños y niñas de urbanizaciones formales de nivel socioeconómico medio tienen 54% más chances que ese mismo grupo de referencia. Por su parte, la configuración de tipo de familia monoparental aumenta las probabilidades de inseguridad alimentaria en 90% con respecto a los hogares biparentales.

13 El R cuadrado es un coeficiente que señala la bondad de ajuste del modelo. El R cuadrado mide la capacidad explicativa de la variable "x" sobre la variable "y".

El tamaño del hogar también influye de manera que, por cada persona adicional que se incorpora al hogar, las chances de experimentar inseguridad alimentaria aumentan en 10%. El nivel educativo de la madre también puede considerarse un factor relevante. Esto se ve en los modelos 1 y 2, donde los niños y niñas con madres con secundario incompleto, tienen el doble de chances de experimentar inseguridad alimentaria que los niños y niñas con madres con el secundario finalizado. En el modelo 3, este fenómeno queda tomado por el nivel socioeconómico y la condición residencial, por ello, la variable del nivel educativo de la madre pierde peso en favor de los condicionantes estructurales. Finalmente, el hecho de recibir ayuda alimentaria o plan social indica que ese niño o niña tiene 60% de chances de estar en condición de inseguridad alimentaria. Esto evidencia que, cuando un niño recibe ayuda social, las probabilidades de que resida en un hogar con inseguridad alimentaria son altas, debido a que estos recursos sociales tienden a estar focalizados en la población afectada.

### Políticas públicas sociales

La política social ha sido definida como una herramienta primordial, usada por el Estado para la maximización del bienestar social (Abrahão de Castro, 2009). A través de ella, el Estado encara alternativas y mecanismos destinados a garantizar derechos sociales. De esta definición se sigue nuevamente que, en materia de políticas sociales, la perspectiva de efectividad se centra en el reconocimiento de derechos humanos de la población y en la clara vocación estatal. Esta es dirigida a un objetivo a mediano o largo plazo, que tienda hacia la cohesión social, en el sentido de contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes, en las que aquellos que presentan dificultades para ejercer sus derechos fundamentales reciban, de parte del Estado, el apoyo suficiente para alcanzarlos.

En el caso argentino, asistimos a una etapa en la que la tendencia es proyectar y gestionar programas de mayor alcance, bajo la premisa de que la mejor focalización es la de universalizar. Lo anterior es debido a que las políticas sociales universales tienden a prevenir situaciones de privación, siendo de suyo proactivas; mientras que las políticas focalizadas solo actúan una vez que la privación ha sucedido, es decir, son reactivas.

En la actualidad, se ha promovido la gestión de Programas de Transferencia Condicionada, que constituyen el pilar central del sistema de protección social en muchos países del mundo, en especial en América

Latina, no quedando ajeno nuestro país. Se caracterizan por estar enfocados hacia públicos específicos, los llamados grupos-meta o población objetivo, definidos vgr. por el nivel de ingreso o de vulnerabilidad social; y por exigir determinadas condicionalidades a los beneficiarios, como la asistencia escolar y a centros de salud.

Dicho ello, a continuación, analizaremos las políticas públicas vigentes en los cinco conglomerados que abarcan esta investigación, los cuales permitirán ilustrar los diversos medios de acción tendientes a dar efectividad al derecho a la alimentación y sus respectivos estándares de satisfacción<sup>14</sup>.

En este punto, debe destacarse que el análisis estadístico de este trabajo no es ajeno a la implementación como política marco a nivel nacional de la AUH, dado que los conglomerados que aquí se han seleccionado aceptan este programa<sup>15</sup>.

### La incorporación de comedores y kioscos saludables

Si bien existen serias críticas y dudas sobre la utilidad de estas políticas, su implementación radica en la instalación dentro de las escuelas y de lugares que permitan a los alumnos acceder a una alimentación más saludable. La diferencia entre ambos consiste en que los comedores suponen la entrega de alimentos a los alumnos, y se encuentran principalmente en aquellas escuelas que, por su doble jornada o jornada extendida, brindan un refuerzo alimentario; mientras que los

14 Para la identificación de cada uno de los programas creados, junto con la disposición normativa correspondiente, véase Anexo 7.2.

15 En síntesis, se advierte que en el marco de la crisis económica y financiera que atravesaba nuestro país, en el año 2009, se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/2009, mediante el que se instituyó la AUH. La trascendencia de este programa radica en que ha tenido un alto desarrollo y una gran acogida por parte de la ciudadanía; “Se trata de un programa de alcance nacional y cobertura universal para todos los niños y niñas menores de 18 años de edad cuyos padres se encuentran insertos en empleos no regulados. A diferencia de otros regímenes de la región, la AUH constituye una parte integrada del sistema de seguridad social y se encuentra gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, conformando lo que este organismo denomina el ‘piso de protección social argentino’ (ANSES, 2012: 12), de igual modo que las prestaciones de carácter contributivo (jubilaciones y pensiones) y otras de carácter no contributivo” (Salvia, Tuñón y Poy, 2015).

kioscos o cantinas saludables implican la comercialización de alimentos<sup>16</sup>.

En la CABA, la protección de la infancia se concreta en la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires<sup>17</sup>. Asimismo, se promueve el desarrollo de políticas interdisciplinarias que propenden a la efectivización de los derechos y que le otorgan un rol fundamental a la familia, la sociedad y al Gobierno de la Ciudad. Es decir, existe una coordinación de las áreas de salud, educación y desarrollo social, a fin de promover políticas públicas avocadas bifrontalmente a ambos ejes –alimentación y educación–<sup>18</sup>. La Ordenanza N° 43478 regula lo referido a los comedores en las escuelas del ámbito jurisdiccional de la CABA. Allí se promueve que:

el Servicio de Comedor, Refrigerio, Vianda y Desayuno se prestará en los establecimientos escolares o en los que sea necesario poner en funcionamiento, para optimizar el servicio. En ese supuesto se dará preferencia a las entidades barriales cercanas al establecimiento escolar de que se trate (art. 2°).

Este servicio podría ser brindado por empresas privadas bajo la modalidad de contratación pública o, incluso, por las asociaciones cooperadoras. Estas últimas –reconocidas por el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– constituyen una herramienta indispensable. Habida cuenta que la sociedad argentina no ha sido ajena de la crisis socioeconómica, el sistema educativo es pensado y ejecutado desde una mirada integral que, además de confeccionar políticas pedagógicas, elabora políticas edilicias,

alimentarias, recreativas y solidarias. A través de la Ley N° 547 de “Concesiones de comedores escolares y servicio de refrigerio” (modificatoria de las Ordenanzas N° 43.478 y N° 45.518), se fortalece la asistencia alimentaria en las escuelas dependientes del Gobierno de la Ciudad. A tal efecto, la Ley recoge los lineamientos de la Ordenanza N° 43.478, en la medida que esta otorgaba “a los alumnos que concurren a las escuelas dependientes de la comuna becas totales, tres cuartos de beca, media beca o un cuarto de beca para afrontar los gastos de los servicios de comedor, refrigerio, vianda y desayuno, cuyas características y cantidades fijará anualmente el Concejo Deliberante. Para los asistentes a jardines maternales el beneficio comprenderá también el pago del gasto que insuma el servicio de cena que se suministra en tales establecimientos” (art. 10). Aunque a diferencia de la Ordenanza, la Ley estipula en su primer artículo como principio general la gratuidad del servicio de desayuno o de merienda a todos los alumnos que lo consuman en las escuelas dependientes del Gobierno de la Ciudad, incorporadas al respectivo programa; se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar becas totales o parciales a los alumnos, a fin de que puedan afrontar los gastos de los servicios de comedor, refrigerio y vianda, para lo cual se realiza un análisis minucioso de los ingresos del grupo familiar<sup>19</sup>.

Adicionalmente, el gobierno de la CABA, mediante el Decreto N° 1924 del año 2004, creó el Programa Unidades Productivas en virtud del cual se habilita a grupos de personas, que forman parte de una Organización Social (Cooperativa, Asociación Civil, Mutual, Fundación, etc.) reconocida ante la CABA, a conformar un proyecto productivo y de capacitación en pos de brindar servicios alimentarios a la comunidad educativa de la Ciudad. La estrategia tiende a generar fuentes de trabajo con una fuerte impronta de capacitación, formación y autogestión que, a su vez, generan nuevas formas de participación e inclusión social. Es interesante porque, al mismo tiempo que constituye una política que tiende a reactivar las economías familiares, colabora en forma indirecta con la alimentación adecuada.

Complementariamente a estos dos programas, la Ley N° 3704 de “Alimentación Saludable - Niños, Niñas y Adolescentes en Edad Escolar”, ordena la elaboración de Pautas de Alimentación Saludable (PAS) que toman en cuenta los estándares definidos por la Or-

16 Con riesgo de adelantarse, pero con el fin de brindar claridad al lector, la legislación cordobesa sobre este tipo de política brinda una definición sin ambigüedades: se entiende como kioscos/cantinas saludables, al puesto, recinto local o establecimiento que ha ampliado su venta a alimentos saludables. Además, limitan la venta de productos no saludables (con altos contenidos de grasas saturadas, grasas trans, azúcares libres y sodio), que estén en el mercado o se introduzcan al mismo, permitiendo de esta manera a la comunidad educativa acceder a una alimentación más variada y saludable.

17 Ley que adscribe, expresamente, a los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos y, a su vez, intenta ser respetar las pautas señaladas por los Organismos Internacionales de protección de los derechos humanos.

18 En el ámbito escolar, “la preocupación por los ‘niños débiles’ cuya mala alimentación era identificada como obstáculo en su rendimiento intelectual fue el disparador de las primeras experiencias de copa de leche, cantinas o comedores escolares” (CESNI, 2003).

19 Proceso cuyos pasos se encuentran disponibles en <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/cooperadoras/pdf/2015/establecimientos.pdf>.

ganización Mundial de la Salud (OMS) y diversos especialistas, para su posterior aplicación. Su objetivo es contribuir a la creación de condiciones favorables para desarrollar el proceso educativo, mediante la provisión de alimentos durante el horario escolar. De tal modo, a partir de la educación alimentaria, se promueve el diseño de una Guía de Alimentos y Bebidas Saludables a utilizar en los puntos de comercialización dentro de la escuela. A su vez, se pretende su uso en los comedores escolares, que se brindan en instituciones educativas de gestión privada, estas adecuarán sus menús a las PAS. Los menús deben ser homologados por la autoridad de aplicación.

Un dato no menor de este programa es que se interesa en generar información, cuya difusión coadyuva necesariamente en la satisfacción de la garantía de los derechos. Además, determina que quien comercialice productos que no forman parte de la Guía, será pasible de una multa pecuniaria.

La ejecución de esta política está en manos del Departamento de Nutrición dependiente de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas.

La legislación en materia de derecho a la alimentación en la Provincia de Buenos Aires (PBA) ha superado la generalidad del mero reconocimiento del derecho para atender a problemáticas concretas mediante normas y políticas públicas de incidencia directa hacia focos conflictivos particulares.

En cuanto a la alimentación saludable en la escuela, ha existido un notorio esfuerzo<sup>20</sup> por consagrar una

---

20 El 11 de noviembre de 2014, un proyecto de ley regulando la comercialización y estipendio de alimentos saludables en escuelas públicas y privadas (Expediente D 971 14-15), obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados provincial. El proyecto fue iniciativa del Diputado Ricardo Lissalde. En los fundamentos de la Ley se pone, de relieve, la estrecha relación que la alimentación en edad escolar tiene en la obesidad, sustentándose en un análisis del Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil (CESNI) sobre los alimentos que ofrecen los kioscos escolares, en el que se observó que el 80% presentaban alimentos considerados poco saludables, como caramelos, chupetines, galletitas dulces, jugos de brick, alfajores triples, gaseosas, bombones, entre otros. El proyecto prevé, a los fines de su implementación, una Guía de Alimentos Saludables en su art. 2, entre lo que se enumeran jugos, frutas de estación, frutas deshidratadas, semillas, nueces, maníes sin sal, alfajores de frutas, sándwiches de verduras, barras de cereal, galletas de arroz aptas para celíacos, agua mineral, yogurt y lácteos. Los mismos deben ser expuestos bajo el eslogan “Mejor Alimentación, Más Salud” separados de los alimentos no saludables, según lo dispo-

ney formal para abordar la materia, sin embargo, la regulación de los kioscos saludables provino, concretamente, de otras órbitas del poder. En efecto, mediante la Disposición Conjunta N° 1/08, la Dirección General de Escuelas (DGE) dispuso, en el año 2008, que los establecimientos educativos de la provincia debían contar con kioscos saludables y proveer los alimentos establecidos por la misma norma<sup>21</sup>. Cabe destacar que esta reglamentación no contempla disposiciones prohibitivas o sancionatorias respecto de la venta de alimentos no saludables, sino en realidad, solo el fomento de aquellos saludables<sup>22</sup>.

En línea con lo relevado, en la ciudad de Córdoba se regularon los kioscos saludables<sup>23</sup>. Y, a su vez, se estipulan obligaciones para los comercios peridomiciliarios; es decir, aquellos kioscos y cantinas que se encuentran en la misma manzana del centro educativo y todas las

---

ne el art. 3°. Hubo un anterior proyecto, mediante el que también se promovía la alimentación saludable en escuelas (Expediente E 106 2010-2011). Este fue tratado por ambas cámaras, efectuándose modificaciones y, finalmente, perdió estado parlamentario –fue archivado en noviembre de 2012.

21 Algunos municipios han implementado kioscos saludables mediante sus respectivas ordenanzas, entre ellos: Bahía Blanca sancionó la Ordenanza Municipal N° 15793, apoyando la actividad de la Asociación Cecilia Grierson en la implementación de escuelas con kioscos saludables. El Partido de General Pueyrredón, en mayo de 2012, también sancionó la Ordenanza Municipal N° 20856, que promueve la alimentación saludable en las escuelas, instalando kioscos saludables. Otros municipios han promovido la alimentación saludable en escolaridad mediante charlas informativas como sucedió en San Isidro en el año 2013, donde nutricionistas se explayaron sobre el lema “Disminuir el consumo de golosinas y reemplazarlas por alimentos más saludables en los recreos”.

22 Similar situación se observa de la lectura de los diferentes proyectos analizados a instancias de la Legislatura local.

23 A nivel municipal, en la Ciudad de Córdoba, el Concejo Deliberante ha promulgado la Ordenanza Municipal N° 12256, cuyo objetivo es promover la alimentación saludable, variada y segura de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Esto, a través de políticas de fomento y prevención en todos los establecimientos educativos de la ciudad de Córdoba; por tanto, el concepto de “Cantinas Escolares Saludables” tiene como ámbito de aplicación todos los centros educativos públicos y privados de la ciudad. De igual modo, la ciudad de Río Cuarto dispuso, con carácter obligatorio y por medio de la Ordenanza Municipal N° 67/08, que los kioscos de las escuelas de nivel inicial, primario y medio deben proveer, al menos, el 30% de alimentos considerados saludables. Dicha normativa, también creó una comisión encargada de precisar cuáles alimentos forman parte de esa clasificación (Gomez y Zapata, 2013).

manzanas colindantes alrededor de ella. Asimismo, se dispuso la creación de un Registro Único de Kioscos y Cantinas Escolares Saludables que se encuentren en funcionamiento en todo el ámbito provincial y de dependencia pública.

A mitad del año 2013, los Ministerios de Salud y Educación de la Provincia referida a través de la Resolución N° 590<sup>24</sup>, aprobaron el proyecto de Promoción de Alimentación Escolar Saludable. Entre los objetivos de la norma se advierten: promocionar el desarrollo de kioscos/cantinas saludables, que funcionen en establecimientos escolares provinciales, incluyendo lo peridomiciliario al centro educativo y que las meriendas que se lleven a los mismos también sean saludables.

En cuanto a su implementación, queda en la órbita de la Comisión Interministerial de Promoción de Alimentación Saludable, cuya función primordial radica en realizar todas las acciones necesarias para la efectividad del programa.

La provincia de Mendoza cuenta con una Dirección de Promoción al Derecho de la Alimentación<sup>25</sup> dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, cuyo objetivo es reducir la inseguridad socio-alimentaria de familias en situación de vulnerabilidad, favorecer la adquisición de alimentos y productos de higiene. Ello, a través de políticas activas de inclusión socioeconómica de actuales titulares y preventivas de familias en vulnerabilidad social. Esta Dirección coordina varios programas, entre los que debe destacarse, en primer término, el denominado Sistema Integral de Alimentación a Escolares y Preescolares. Su objetivo consiste en la consecución de una alimentación saludable, monitoreada desde la evaluación, además de la vigilancia epidemiológica alimentaria, nutricional y social de escolares y preescolares en situación de vulnerabilidad social. Se tiene en cuenta las formas de distribución para abordar la articulación entre instituciones que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos y una cobertura adecuada. Es por esto que la prestación alimentaria, en sus diversas modalidades, está dirigida a la población escolar vulnerable de escuelas públicas de la Provincia, apoyando una educación inclusiva y accesible.

---

24 Promoción de Alimentación Escolar Saludable, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, Resolución N° 590, Córdoba, 17 de julio de 2013.

25 Creada por Resolución N° 289/09, Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, Mendoza, 11 de junio de 2009.

A través del programa se conforma una base informatizada de alumnos, a fin de obtener los datos necesarios para la correcta administración y monitoreo de los servicios alimentarios.

A esto se le agrega la aplicación de un Manual de Procedimientos, instrumento destinado a apoyar la coordinación, dirección, evaluación y el control administrativo y operacional en el proceso de las prestaciones alimentarias. También, puede ser utilizado como herramienta de consulta en el desarrollo cotidiano de actividades, dando transparencia al sistema y un marco referencial a todos los involucrados en el mismo.

Para lograr su fin, el programa se vale de la Evaluación Antropométrica, Alimentaria, Nutricional y Social de controles aleatorios en efectores, proveedores y de capacitaciones. Un ejemplo de este último es el curso de Manipulación de Alimentos para personal docente y no docente, que elabora la comida en los comedores escolares.

A modo de conclusión, podemos destacar que los cinco conglomerados incorporan una política destinada a favorecer el binomio educación-alimentación. Ello, a través de la injerencia en las escuelas, a fin de garantizar el expendio de comidas saludables. Lo trascendente de este descubrimiento es que no aparece como una política focalizada, sino una dirigida a toda la comunidad, aunque de ella se beneficien quienes están en edad escolar y acceden a la educación.

### Programas de Transferencia Condicionada

En la CABA existen programas netamente alimentarios, como el denominado Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho, en los que se apunta a la población vulnerable mediante una transferencia condicionada de dinero (De Martini *et al.*, 2013).

En la PBA se sancionó la Ley N° 11567<sup>26</sup>, que no solo reconoce como fundamental el derecho a la alimentación adecuada, sino que dispone que el Estado Provincial asuma, de corresponder, la nutrición de la madre y el niño, así como que su atención gozará de una especial y privilegiada consideración. Ahora bien, la Ley aún no ha sido reglamentada<sup>27</sup>.

---

26 Ley del Derecho a Alimentación de la madre y el Niño N° 11567, sancionada por la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, el 3 de noviembre de 1994.

27 Ello, aunque en el año 1998, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Francisco Ferro, haya solicitado explicaciones al entonces gobernador de la provincia, Eduardo Duhalde, recordando la importancia de este deber del Estado y su incidencia directa



Paralelamente, en el mismo año que se sancionó la Ley N° 11567, se dio inicio a una política pública destinada a paliar la pobreza, mediante la provisión de alimentos que compongan una dieta integral. Se le denominó Plan Más Vida, y, actualmente, depende del Ministerio de Desarrollo Social provincial. En materia de derecho a la alimentación, este plan es el más consistente al día de hoy y sigue vigente pese a varias modificaciones estratégicas<sup>28</sup>, metodológicas y organizativas (Santarsiero, 2010).

Hasta el año 2008, el plan se ejecutaba sirviéndose de una estructura de organización de tipo barrial, asistencialista y vertical, en la cual comadres o manzaneras eran las encargadas de entregar una canasta de alimentos. Las comadres o manzaneras eran trabajadoras voluntarias vecinales, a las cuales se les asignaba el rol de tutora en la ejecución de esta política pública por su especial cercanía con los casos de insuficiencia y deficiencia alimentaria. Estas cumplían con la doble función de detectar la situación de carencia y comunicarlo a la unidad básica, así como de llevar a cabo el control informal de la realización del plan. Fue recién a partir del año 2008, que las comadres o manzaneras comenzaron a capacitarse en cursos sobre el cuidado de las embarazadas y la crianza de los niños.

El mayor cambio de modalidad en esta política operó ese año, cuando se suplantó la entrega directa de los alimentos y se bancarizó el programa, constituyéndose así un Programa de Transferencia Condicionada. Ello, mediante la entrega de una tarjeta de débito de uso exclusivo para la compra de alimentos, de igual forma, se modifica el rol de las comadres y manzaneras, quienes pasan a controlar los niveles de educación y salud en cuestiones de calidad nutricional. Esta es la modalidad vigente: los beneficiarios cuentan con un saldo en la cuenta bancaria, que oscila entre los \$80 para las familias con un hijo y \$100 para las que tienen más de uno. Entre sus ventajas se han destacado: la

---

en la mortalidad e insalubridad infantil.

28 En las que cabe destacar el tipo de alimentos incorporados a la canasta provista por este plan, el cual fue variando a medida que las investigaciones sobre su eficacia advertían necesidades más específicas, como de tipo cultural, o relativas a la edad y patologías de salud de los beneficiarios, llegando a componerse en su máximo avance dentro de sus distintas etapas: de harina de trigo fortificada, polenta enriquecida con soja fortificada, arroz, azúcar y leche fluida para niños de 0 a 5 años de edad. Además, cereal infantil para niños de 6 a 12 meses, y polvo para postre o flan para niños de 12 a 24 meses, más una sopa fortificada que estaba destinada a embarazadas y nodrizas.

mayor libertad para elegir las marcas de preferencia, la nueva posibilidad de comprar productos frescos y carnes, así como la más amplia disponibilidad horaria de los supermercados asociados, sumado a la devolución del 5% del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Del total de beneficiarios del Ministerio de Desarrollo Social Provincial, este plan cubre al 95% y cuenta con un presupuesto de \$1.000 millones para realizarlo (Hilding Ohlsson, M. *et al*, 2012).

Dentro del Ministerio de Gestión Pública de Córdoba, opera la Secretaría del Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICOR)<sup>29</sup>. El objetivo primordial de este es contribuir a la inclusión, a la permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación de pobreza o indigencia de la totalidad de la Provincia de Córdoba, brindando asistencia alimentaria, implementos escolares básicos y acciones complementarias, tendientes a mejorar o adquirir hábitos vinculados a una alimentación saludable.

El programa se encuentra destinado a niños, jóvenes y adultos carenciados que asisten a establecimientos educativos, tanto del Nivel Preescolar como Inicial, Enseñanza General Básica, Ciclo Básico Unificado, Ciclo de Especialización y Educación de adultos (nivel primario y secundario)<sup>30</sup>.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, se encuentra la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria, que tiene a su cargo el asegurar el acceso y distribución de alimentos sanos y seguros por parte de la población, respetándose la seguridad y soberanía alimentaria<sup>31</sup>.

---

29 Creado por el Decreto N° 124/84. Se destaca que la Secretaría cuenta con una Dirección General, una Dirección de Jurisdicción de Interior y una Dirección de Jurisdicción de Capital. Es necesario destacar que, a nivel de las distintas localidades de la Provincia, existen regulaciones interesantes. Un ejemplo de ello es la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, que brinda –con fondos coparticipados que recibe del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación– asistencia a otros grupos vulnerables mediante la asignación del ticket “Vale lo Nuestro”, destinado a la compra de alimentos. Más información disponible en [http://www.nutrinfo.com/biblioteca/libros\\_digitales/edu\\_Educ\\_Ali\\_Nutr\\_Escuela.pdf](http://www.nutrinfo.com/biblioteca/libros_digitales/edu_Educ_Ali_Nutr_Escuela.pdf).

30 De hecho, 3.782 Centros Educativos participan de este, y se proveen 458.973 raciones diarias. Más información disponible en <https://paicor.cba.gov.ar/>.

31 La palabra soberanía implica la posibilidad de que aquellos alimentos que se producen y consumen en una comunidad, sean acordes a la cultura e idiosincrasia de cada uno de los territorios. (Disponible en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/138586/\(subtema\)/138535](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/138586/(subtema)/138535)).

El Ministerio lleva a cabo el programa de Tarjeta Única Ciudadanía (adoptado mediante Decreto Provincial 1178/2009), un Programa de Transferencia de Ingresos bancarizado que se materializa mediante la provisión de una tarjeta de débito utilizable exclusivamente para la compra de alimentos. Esta se recarga mensualmente con montos diferenciales, dependiendo de la edad del beneficiario (lactantes: \$200; preescolares: \$358; niños, mayores y adultos: \$398).

De su lado, el Programa Nutrifamilia<sup>32</sup> plantea resolver la situación de familias en situación de vulnerabilidad social con niños, niñas, embarazadas o púerperas en situación de riesgo nutricional, bajo peso y de desnutrición, que carecen de los recursos necesarios para atender el tratamiento nutricional que requieren para superar la situación y lograr un desarrollo integral y sustentable<sup>33</sup>.

La Provincia de Mendoza<sup>34</sup> coordina un Programa de Transferencia Condicionada, denominado Programa Tarjeta Ticket, mediante el cual se busca ayudar a fa-

milias con dificultades en el acceso al derecho, aunque con respeto a las tradiciones culturales.

Para ello, brinda un monto mensual que se deposita en una cuenta bancaria, que solo puede ser utilizado en comercios y supermercados adheridos para la compra exclusiva de alimentos. Se dirige principalmente a la población en situación de vulnerabilidad, brindando atención a embarazadas y niños.

A modo de conclusión, podemos afirmar que la tendencia en los cinco conglomerados no ha sido ajena a la de la región misma. La implementación de este tipo de políticas colabora en la medida que, a la par de incrementar el ingreso por grupo familiar, su sostenimiento implica la asunción de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. La crítica es que el ingreso al programa dependerá de un análisis sobre la situación de la economía familiar y que, en muchos casos, la transferencia efectuada no alcanza para satisfacer las necesidades reales.

La incidencia de los Programas de Ayuda Directa

Los programas de ayuda directa son variados en los cinco conglomerados que se analizan, además, la trascendencia en relevarlos radica en la incidencia indirecta y en el mejoramiento del disfrute de los derechos de muchos grupos poblacionales. A diferencia de lo que observamos en el acápite relativo a los comedores y kioscos saludables, este tipo de política se suele caracterizar por ser focalizada, es decir por estar dirigida –enfocada– hacia públicos específicos, los llamados grupos-meta o población objetivo.

Por medio de la Ley N° 1669<sup>35</sup>, la CABA promueve el programa de Inclusión Social de la Niñez, cuyo objeto es la eliminación gradual de la desnutrición y la reducción de la morbimortalidad materno-infantil. Se proyecta la provisión de alimentos que los beneficiarios reciben en sus hogares y la educación nutricional que les permita optar por una alimentación saludable. Así, promueve la lactancia materna exclusiva, hasta los seis meses de edad y continuada hasta el primer año de vida, con el agregado de alimentos complementarios, adecuados, oportunos y seguros.

En el ámbito de la CABA, se destaca la Ley N° 609<sup>36</sup>, mediante la cual se:

32 Creado a través de la Resolución N° 289/09.

33 Para ello, se vale de distintos medios: transferencia electrónica a través de un sistema de carga de tarjeta, que puede ser utilizado en comercios y supermercados adheridos de toda la Provincia, para la compra exclusiva de alimentos; capacitación a beneficiarios, agentes sanitarios, promotores de salud y referentes de Nutrifamilia; por último, asistencia técnica realizada por el equipo de la DIPDA a Organizaciones de la Sociedad Civil.

34 Al igual que se destacó en el caso de la Provincia de Córdoba, en Mendoza los distintos municipios coordinan abordajes de transferencia condicionada. En efecto, vale destacar que el municipio de la capital mendocina cuenta con un área de “Emergencia Social”. Esta, por medio del abordaje individual-familiar, evalúa la situación socioeconómica, corroborando medios de vida, redes sociales familiares y comunitarias, asignando, cuando es necesario, ayudas sociales directas (subsidios económicos) y entrega de diversos recursos como bolsones alimentarios. Planteada la problemática, los profesionales responsables coordinan con las áreas municipales de apoyo y, si la situación lo requiere, se realizan derivaciones a instituciones externas, como las reparticiones del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos.

El objetivo principal del área, que opera en el ámbito de la Dirección de Salud y Acción Social, es la atención de las demandas de sectores carenciados, que no puedan cubrir sus necesidades básicas. Además, desde la misma, se implementa el Programa Social Derecho a la Alimentación, que busca mejorar las condiciones nutricionales de los grupos familiares con déficit alimentario que residen en los barrios de la zona oeste, centro y seccionales.

35 Ley de inclusión Social de la Niñez N° 1669, sancionada por la Honorable Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 14 de abril de 2005.

36 Ley de Asistencia al Celíaco N° 609, sancionada por la Honorable Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 21 de junio de 2001. La presente Ley fue derogada por el

incluye una opción libre de gluten para personas celíacas en todas sus acciones destinadas al apoyo alimentario de la población, instrumentadas por medio de todos los planes o programas específicos, en cualquiera de las jurisdicciones (art. 1°).

Otro programa que, en forma interdisciplinaria, aborda aspectos relacionados con la alimentación en la población infanto-juvenil es el Centro de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (CAINA)<sup>37</sup>. En lo que respecta a la asistencia alimentaria, el CAINA acompaña a quienes asisten, entendiendo el derecho a la salud como estado de bienestar físico, mental y social (OMS). Allí se realiza una cobertura de las necesidades básicas: desayuno, almuerzo y merienda, control sanitario, acompañamiento a servicios médicos y odontológicos, actividades recreativas y salidas culturales<sup>38</sup>.

Dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra el Programa de Leches Especiales, destinado a bebés y niños en situación de vulnerabilidad social, con patologías específicas que requieran asistencia alimentaria especial, ya sea complementaria o total.

También, mediante resolución N° 683<sup>39</sup> del año 2010, se implementó el Programa de Asistencia Alimentaria para Pacientes Inmunodeprimidos y el Programa Asistencia Alimentaria para Pacientes Celíacos, creando un listado de alimentos permitidos con descripción de sus características nutricionales. Estos se efectivizan

---

Art. 14 de la Ley N° 3373, BOCBA N° 3357 del 8 de febrero de 2010.

37 Se trata de un espacio institucional interdisciplinario que se desarrolla en el marco de la Dirección General de la Niñez y la Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo general consiste en lograr que el mayor número de niños, niñas y adolescentes que trabajan, viven en la calle, o deambulan, encuentren un espacio a partir del cual puedan ir elaborando estrategias que contribuyan a su alejamiento paulatino de la calle. En este punto, las actividades buscan concientizar, generar espacios de reflexión y apoyo. Más información disponible en [http://www.chicosdelacalle.org/c\\_queescaina.html](http://www.chicosdelacalle.org/c_queescaina.html).

38 Por otro lado, se llevan a cabo talleres pedagógicos, culturales y educativos, alfabetización y educación no formal. Se prioriza el rescate de los saberes y habilidades que traen los chicos, promoviendo su autoestima y el interés por nuevos aprendizajes. Esto, pudiendo cambiar el pasaje del lugar de "chicos que piden", a otro donde pueden construir, crear y dar. Orientación y acompañamiento para la revinculación familiar y/o derivación a hogares permanentes. En definitiva, se trata de un espacio institucional.

39 Resolución Ministerial N° 683, aprobada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires el día 9 de diciembre de 2010.

a través del pago electrónico bancario por medio de Tarjetas Magnéticas Recargables.

Dentro de la reglamentación del derecho, adquiere relevancia la promoción de la lactancia materna, por las implicancias a futuro que a ella concierne. A tal respecto, el Ministerio de Salud provincial destacó, mediante un comunicado, su importancia a partir de la promoción de Semana de la Lactancia Materna<sup>40</sup>.

Por su parte, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba se ejecuta el Plan Comer Juntos que se compone del Programa de Complemento Nutricional para Grupos Vulnerables y el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria. Por su intermedio, se provee módulos alimentarios a celíacos y portadores de VIH/SIDA<sup>41</sup>. Mientras que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria:

está dirigido a familias en situación de vulnerabilidad social y económica con menores de hasta 18 años, embarazadas, personas con discapacidad y personas mayores de 60 años sin cobertura social. Cada familia recibe una prestación monetaria mensual que debe ser utilizada para la compra de alimentos de acuerdo a sus necesidades, requerimientos y costumbres<sup>42</sup>.

En el ámbito de la provincia de Santa Fe, entró en vigencia el Programa de Difusión y Concientización de la Alimentación Saludable, mediante el Decreto Municipal N° 654. Por su intermedio, en los Jardines de Infantes municipales, se brindó a todos los niños leche y frutas para las colaciones de la jornada. La incorporación de las frutas resultó algo novedoso, ya que, según reporta el Municipio en un comunicado de su sitio web, en muchos casos nunca habían tenido la oportunidad de ingerirlas. El programa también focalizó en la capacitación de docentes y asistentes de sala (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, s.f).

Ahora bien, pese a los esfuerzos sostenidos por consagrar políticas públicas viables para atender la situación alimentaria, no existe ley formal que aborde la

---

40 La idea original proviene de la OMS, del 1 al 7 de agosto. Se destacan los beneficios para el niño, haciendo mención del derecho de las madres a amamantar (previsto en la Ley de Contrato de Trabajo y Ley Penitenciaria Nacional) así como poniendo en relieve la existencia de un banco de leche en el Hospital de San Martín de La Plata. Más información disponible en <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/regionsanitaria11/semana-de-la-lactancia-materna-2/>.

41 En la página web del programa no se encuentra información disponible respecto de su marco legal.

42 Más información disponible en <http://www.cba.gov.ar/plan-comer-juntos/>.

temática, además, los distintos proyectos iniciados han perdido estado parlamentario<sup>43</sup>.

Por su parte, otro programa que merece ser destacado es Comer Juntos en Familia, implementado por la Resolución N° 360/08<sup>44</sup>, en la Provincia de Mendoza. Su objetivo inicial fue promover el protagonismo de las familias en la satisfacción nutricional de sus miembros, a través del desarrollo y puesta en valor de sus capacidades y habilidades, desde la transformación de los comedores comunitarios a la Comensalidad Familiar<sup>45</sup>. Los destinatarios de este programa son los hogares en situación de vulnerabilidad social, cuyos integrantes reciban prestaciones alimentarias directas (módulos alimentarios) o indirectas (en Comedores Comunitarios, Jardines Maternales o Escuelas), o que lo requieran por su situación de riesgo o déficit alimentario (Resolución N° 650/11, artículo 5°).

---

43 En 2010, se presentó un proyecto de ley (Expediente N° 23729 /2010) sobre Educación Alimentaria Nutricional, en el que se prohíbe la venta, expendio, exhibición, despacho, difusión y publicidad o promoción de los alimentos no saludables, en los establecimientos educativos. Además, es muy importante mencionar que esta implementación de kiosco saludable cuenta con una sección de alimentos aptos para celíacos. Sin embargo, a pesar de que el proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados en 2010 y, posteriormente, pasó al Senado, luego caducó. Corrió con la misma suerte otro proyecto de ley (Expediente N° 20396-21509), cuyo fin era la promoción de una alimentación saludable en las escuelas de la provincia. A mediados de 2012, se presentó un proyecto de ley (Expediente N° 268367/2012) que versaba sobre la regulación de las Cantinas saludables en las escuelas. El mismo ingresó en la Comisión de Salud el 21 de septiembre de ese año, y aún no ha tenido tratamiento en la Cámara Alta.

44 Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, Resolución 360/08, Mendoza, 2008.

45 Bienes y servicios que brinda el programa: víveres frescos y secos para todo el grupo familiar, según necesidades y diagnósticos efectuados; utensilios de cocina; mesas y sillas; heladeras o cocinas; y tarjeta electrónica (Experiencia Piloto a partir de 2012); capacitaciones y talleres que se llevan a cabo cada 15 días con las familias bajo programa; encuentros con talleres nutricionales, sociales y otros que soliciten las comunidades. Se está trabajando con algunas familias en la posibilidad de un cambio de modalidad de la prestación, de bolsones a tarjeta magnética, donde ellos puedan elegir los alimentos que van a consumir. Otras medidas son las mediciones antropométricas a las familias (peso y talla para la edad), a fin de evaluarlas nutricionalmente; controles de gestión a las organizaciones, encuestas y visitas a las familias para evaluar calidad de alimentos, entrega de utensilios, etcétera.

En la Provincia de Mendoza, el Programa Alimentario Nutricional de Apoyo al Celíaco pretende resolver la falta de acceso a los alimentos para celíacos de familias en situación de vulnerabilidad social. Su objetivo general es lograr una mejor calidad de vida para el paciente celíaco, reforzando la alimentación con productos específicos, capacitando, educando y controlando su evolución<sup>46</sup>.

Como corolario de lo expuesto en este acápite, podemos afirmar que los Programas de Apoyo Directo son políticas focalizadas que dirigen su ayuda a determinada población, en base a los objetivos que posea. Su incidencia es importante en tanto que este tipo de ayuda es complementaria a las demás, es decir, su implementación y ejecución se da conjuntamente con cualquier otra política. Sin duda alguna, esta complementariedad tiende a colaborar en la mejora de la situación sanitaria y alimentaria de quienes son beneficiarios. El común denominador de todos estos programas es que trascienden la situación económica del beneficiario y se objetivan a partir de un indicador de salud.

## Pautas para la recepción de un futuro caso del derecho a la alimentación en el Sistema Interamericano

La exploración realizada en la sección anterior permite indicar que existe un estado de inseguridad alimentaria en los principales conglomerados urbanos del país, y que no hay una regulación integral que proteja el derecho a la alimentación ni la seguridad alimentaria. Existen iniciativas fragmentadas, pero que no permiten asegurar la efectiva protección de este derecho.

Ahora bien, de encuadrar este estudio en un análisis de responsabilidad internacional del Estado, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, podría considerarse que bajo una lectura literal del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos

---

46 Entre los bienes y servicios que brinda el programa, se encuentran: ayuda económica a través de Módulos Alimentarios para celíacos; horno eléctrico para elaboración de panificados; capacitación a través de talleres teórico-prácticos a la familia del celíaco y a manipuladores de alimentos; evaluación antropométrica a grupos focales. Además, la página web del programa se encuentra disponible una Guía Informativa para Personas Celíacas: <http://desarrollsocial.mendoza.gov.ar/familia-y-comunidad/derecho-alimentario/programa-apoyo-al-celiaco/guia-informativa-para-personas-celias/>.

Humanos (CADH), la falta de adecuación de derecho interno podría ser eventualmente la deuda legislativa del Estado frente a la regulación en este sentido.

No obstante, previo a construir dicha argumentación, creemos que es importante atender a la práctica interpretativa vigente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y, entonces, retomar cómo se ha procedido en el ámbito del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y cuál sería una vía posible para atender directamente a esta deuda regional.

### Diálogo jurisprudencial entre el TEDH y la Corte IDH

El diálogo entre el TEDH y la Corte IDH existe desde hace tiempo. El sistema interamericano ha utilizado en varias ocasiones el experimento del sistema europeo y, al mismo tiempo, el Tribunal ha hecho lo propio con el americano.

En efecto, la Corte IDH tiene en cuenta un *corpus juris* internacional, que incluye los trabajos de sus homólogos regionales y universales, en la línea de la emergencia de un *jus commune* del derecho internacional de los derechos humanos.

Las dos Cortes comparten el mismo objetivo de protección de los derechos humanos. Así, un diálogo entre ellas es relevante. Utilizar una jurisprudencia extranjera confiere mayor peso a la decisión de los jueces, porque esa decisión es reconocida por otra parte y justifica la solución en una dimensión espacial. Una comparación de jurisprudencia también permite justificar una solución jurídica, especialmente cuando esta solución contribuye a establecer una evolución de jurisprudencia. La comparación no es una regla, pero es un ejemplo que puede ser muy útil para una decisión o evolución.

Ahora, es necesario preguntarse la importancia de atraer la atención de la Corte IDH sobre las decisiones del TEDH, respecto al derecho a la alimentación. Sin embargo, aunque un diálogo jurisprudencial es relevante en el ámbito de los derechos humanos, podemos ver que este no será de gran utilidad sobre el derecho a la alimentación, porque las dos Cortes utilizan el mismo razonamiento: el de una protección indirecta del derecho a la alimentación.

Para explicar dicha afirmación, resulta importante recordar que la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) no confiere protección a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), sino solo a los civiles y políticos (DCP). Sin embargo, median-

te técnicas hermenéuticas evolutivas, poco a poco el TEDH ha incluido los DESC en su jurisprudencia al estudiar las violaciones a los DCP.

En este contexto, si bien no está protegido expresamente por la CEDH, el derecho a la alimentación ha emergido tímidamente en la jurisprudencia del TEDH<sup>47</sup>. Sin embargo, vale aclarar que en todas esas decisiones, el derecho a la alimentación no es tratado como un derecho independiente, sino como consecuencia o implicancia de la protección de un DCP. Los dos sistemas (europeo e interamericano) utilizan, para denegar la justiciabilidad directa de los DESC, el mismo argumento, a saber, la dificultad de aplicación de estos derechos que necesitan, en esencia, una realización progresiva de la cooperación internacional –especialmente económica y técnica–, y la utilización de movilizar recursos financieros.

Sin embargo, a diferencia del sistema europeo, el sistema interamericano ofrece bases legales a los DESC<sup>48</sup>, pese a las cuales la CADH –al igual que la CEDH–, trata el derecho a la alimentación solo de manera indirecta, a través de otros derechos de naturaleza civil y política que son expresamente consagrados. Esa protección indirecta ha servido de sustento para alegar la falta de un mecanismo de garantía jurisdiccional de los DESC y, por tanto, eludir su efectiva protección, nos referimos tanto al TEDH como a la Corte IDH.

47 Así, ha aparecido mencionado, como requisito para analizar el concepto de pobreza en la inteligencia, de que la alimentación constituye un criterio fundamental para la evaluación de un nivel de vida justo y razonable. También, pudo verse en casos referidos a personas privadas de libertad, pues una alimentación adecuada en contexto de encierro habla directamente del respeto de la dignidad humana, en los términos del artículo 3 de la Convención (prohibición de tortura). Por último, el derecho a la alimentación aparece en casos que tratan de la dieta alimentaria como una expresión religiosa, sobre el artículo 9 de la Convención.

48 La Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre enuncia el derecho a la salud (artículo 11), el derecho a la educación (artículo 12), el derecho a los beneficios de la cultura (artículo 13), al trabajo y a una justa retribución (artículo 14), y a la seguridad social (artículo 16). El artículo 34 de la carta de la organización de los Estados americanos obliga a los Estados a tomar medidas para mejorar el acceso a una nutrición adecuada. El artículo 26 de la CADH obliga a los Estados a tomar medidas para realizar, progresivamente, los derechos económicos y sociales de la carta de la organización, así como el derecho a una nutrición adecuada. Por último, el Protocolo adicional de San Salvador protege varios derechos económicos, sociales y culturales, identificando el derecho a una comida adecuada en el artículo 12.

Así, el derecho a la alimentación (artículo 12 del Protocolo de San Salvador) no puede dar lugar *per se* a una petición ante el Comisión y la Corte interamericanas<sup>49</sup>. Esta falta de justiciabilidad se ve compensada, empero, con una interpretación más amplia de los DCP, como el derecho a la vida (artículo 4 de la CADH), que puede incorporar el derecho a la alimentación como exigible.

Finalmente, aunque el derecho a la alimentación es tratado de manera indirecta, estas decisiones contribuyen a precisar su contenido, especialmente porque la Corte IDH asocia varias obligaciones positivas, sufragadas por los Estados, para garantizar este derecho. Lo anterior ya sea a través del derecho a la vida o a la propiedad. Podemos constatar que la CEDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) utilizan el mismo método de reconocimiento indirecto del derecho a la alimentación sobre la protección de DCP.

#### Vía interpretativa atendible

La justiciabilidad directa de los derechos económicos sociales y culturales, en virtud de la letra del artículo 26 de la Convención Americana, ha generado desacuerdos tanto en la doctrina científica como en los operadores jurídicos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Frente a tales discrepancias hermenéuticas, la Corte Interamericana ha establecido que debe seguirse un método integral de interpretación de la norma de la Convención Americana, que armonice los cuatro métodos: literal, teleológico, sistemático e histórico (cfr. Corte IDH, 2009). En primer lugar, la interpretación literal de la norma permite sostener que la adopción de medidas para dar plena efectividad a derechos, no enuncia meros objetivos programáticos. En efecto, estos derechos deben inferirse a partir de las normas económicas, sociales y culturales de la Carta de la OEA.

---

49 Al respecto, cabe destacar que la Corte IDH ha analizado el artículo 26 de la CADH en muy pocas ocasiones, especialmente en los siguientes casos: Caso Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”), § 99 a 103; Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N° 13, §. 158, y Caso “Cinco Pensionistas” *vs.* Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C N° 98, §. 147 y 148; y Caso Comunidad Indígena Yakye Axa, *supra*, § 163. En este último, el Estado se allanó a su responsabilidad por la violación del artículo 26, pero la Corte solo involucró dicho artículo en su narrativa sobre la violación del derecho a la vida. En los otros se hizo hincapié en la interdependencia e indivisibilidad de los derechos.

Asimismo, la interpretación literal debe integrarse con el principio señalado reiteradamente por la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Según esta, al interpretar la Convención Americana, debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano. La tarea del intérprete consistiría, entonces, en actualizar el sentido normativo de la Convención (cfr. Parra Vera, 2011).

Por otra parte, la interpretación sistemática requiere que el artículo 26, de la Convención Americana, se encuentre en armonía con la Carta de la OEA, la Declaración Americana y el Protocolo de San Salvador, así como otros instrumentos internacionales pertinentes a la materia (por ejemplo PIDESC y Convenios de la OIT).

Sobre la noción de justiciabilidad de los DESC, en la Observación General N°9, referida a la aplicación interna del PIDESC, el Comité distingue entre justiciabilidad (que se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales) y las normas de aplicación inmediata (que permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones). Este sostiene que:

aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, 1998).

De allí que se concluya que la adopción de una clasificación rígida de los DESC los sitúa, por definición, fuera del ámbito de los tribunales. Por lo tanto, sería “arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes” y, al mismo tiempo: “se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad” (Ibídem).

A este respecto, Courtis sostiene que todos los derechos, ya sean civiles y políticos, como económicos,

sociales y culturales, tienen aspectos de aplicación inmediata. Además, que existen otros que requieren un desarrollo normativo, que amplía la base posible de su justiciabilidad, pero, como contrapartida, esta no se agota completamente ante la ausencia de desarrollo normativo. Esto se debe a que:

Aún derechos cuya plena efectividad requiere de intermediación legislativa y, en muchos casos, de la puesta en funcionamiento de una política o de un servicio público –como los derechos a la salud, a la vivienda o a la alimentación– presentan aspectos directamente aplicables (Courtis, 2005).

En este horizonte, por lo tanto, el desarrollo normativo de un derecho no constituiría requisito de justiciabilidad. Si bien, que exista, permite el control de la compatibilidad de la norma de desarrollo con el contenido mínimo esencial del derecho y del respeto de principios generales, como el principio de razonabilidad, la prohibición de discriminación y regresividad, y, además, permite el control del cumplimiento de ejecución de la norma de desarrollo por parte de las autoridades competentes.

Respecto de la aplicabilidad de los artículos 1 y 2 de la Convención a los derechos económicos, sociales y culturales que surgen del artículo 26, no existe ninguna norma de la Convención que permita distinguir su aplicabilidad al Capítulo II –Derechos Civiles y Políticos– y al capítulo III –Derechos Económicos, Sociales y Culturales–. Corresponde interpretar los artículos 1 y 2 a la luz del principio *pro homine*, reflejado en el artículo 29 de la Convención. El inciso “d” prohíbe interpretar la Convención, en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”. Una interpretación contraria significaría adoptar una que excluya o limite el efecto de la Declaración Americana, frustrando el mandato expreso del artículo 29 inciso “d”.

Como señala Christian Courtis:

lo que agrega el artículo 26 –y por eso se trata de un caso de *lex specialis* en relación con el artículo 2– es que el Estado puede concretar la garantía de esos derechos –es decir, en los términos coincidentes de los artículos 2 y 26, el logro de su efectividad– en forma progresiva, y en la medida de los recursos disponibles (2005),

salvo las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de niveles mínimos esenciales de estos derechos, que no están subordinadas a la progresividad y son de efecto inmediato.

## Conclusiones

En esta investigación, hemos intentado desarrollar las líneas para construir un camino hacia la judicialización del derecho a la alimentación, atento a lo cual hemos abordado una doble dimensión de cara al orden local y al sistema interamericano de derechos humanos. El informe ha brindado una fructífera base empírica que pone en relieve el grado de realización del derecho a la alimentación, mediante la actividad estatal. Sin embargo, el mayor reto a superar es la consideración de este derecho por parte de la CIDH, siendo también un propósito del presente trabajo brindar argumentos para la admisión de un futuro caso.

A nivel local, hemos revisado el estado de seguridad alimentaria en cinco conglomerados representativos de Argentina, y el tipo de respuesta estatal que mayoritariamente atiende a las zonas urbanas. Ello se vio enriquecido con las estimaciones estadísticas realizadas desde el ODSA.

En este punto, se observó que la situación de la inseguridad alimentaria, respecto de la infancia en los conglomerados urbanos de las provincias bajo análisis, se contrarresta con la implementación de los refrigerios escolares o comedores comunitarios. Por el contrario, se advierte que la asistencia alimentaria directa y las transferencias monetarias en la zona urbana han logrado un mínimo de protección social para las infancias más vulnerables, aunque no brindan una respuesta integral con objetivos de largo plazo.

Asentado lo anterior, es oportuno mencionar que la cuestión del acceso a la información también estuvo presente en este trabajo. Sin duda, la falta de sistematización y el fácil acceso a las políticas públicas, han sido una dificultad que se manifiesta dispareja en los distintos conglomerados.

A tal respecto, notamos que una mayor cooperación regional implicaría la promoción de un esfuerzo conjunto latinoamericano en el análisis de la actividad positiva estatal, en materia de derecho a la alimentación y, en general, de su inserción en el tratamiento por parte de los órganos del Sistema Interamericano. Este último, que propicie una tutela tanto efectiva como eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales, ateniendo a la unidad de los derechos humanos y al especial vínculo que reviste el derecho a la alimentación en cuanto a la erradicación de la pobreza.

## Bibliografía

- Abrahão de Castro, J. (2009). Política Social: Alguns Aspectos Relevantes para Discussão. Concepcao e Gestao da Protecao Social Nao Contributiva no Brasil. UNESCO.
- Aguirre, P. (2011). Precio de los alimentos y políticas alimentarias para un futuro posible. En Tuñón, I. *Situación de la Infancia a Inicios del Bicentenario. Un enfoque multidimensional y de derechos*. Ediciones Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario 2010-2016. Fundación UCA, Buenos Aires, Argentina.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (2012) La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva, Buenos Aires, ANSES. Disponible en: <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/publicaciones/OBS-000255%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>
- Bolzán, A. y Mercer, R. (2009). Seguridad alimentaria y retardo crónico del crecimiento en niños pobres del norte argentino. *Arch Argent Pediatrvol*, 107(3) p. 221-228. (Disponible en <http://www.sap.org.ar/docs/publicaciones/archivosarg/2009/v107n3a06.pdf>).
- De Muro, P., & Burchi, F. (2007). *Education for rural people and food security. A Cross Country Analysis. Food and Agricultural Organization of the United Nations*, Roma, Italia.
- CESNI. 2003. Programas alimentarios en Argentina. (Disponible en [http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas\\_alimentarios\\_en\\_argentina.pdf](http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf)).
- Christieansen, L., & Boisvert, R. N. (2000). *On Measuring Household Food Vulnerability: Case Evidence from Northern Mali*, Ithaca, New York: Department of Agricultural, Resource and Managerial Economics, Cornell University.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1998). Observación general N°9 “La aplicación interna del pacto”.
- Corte IDH (2009). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C N° 205.
- (1999). El Derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A, N° 16.
  - (2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, N° 18.
- Courtis, Ch. (2005). “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Courtis, Ch., Hauser, D. y Rodríguez Huerta, G. (comps.) *Protección internacional de los derechos humanos. Nuevos desafíos*. México, Porrúa-ITAM.
- De Martini, S. et al. (2013). El estado del arte del derecho a la alimentación. En *Derecho a la Alimentación. Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. (Coords. Restrepo Yepes y Saldarriaga Molina), Medellín, Colombia.
- Escamilla, R. y Parás, P. (2002). El rostro de la pobreza: la inseguridad alimentaria en el Distrito Federal. México. Este país, 158, p. 45-50.
- FAO (2000). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Panorama Mundial de la Subnutrición. Roma, Italia
- (2010). Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Roma, Italia.
  - (2011). Mesa redonda: Medir la inseguridad alimentaria: conceptos e indicadores significativos para la formulación de políticas basada en datos objetivos. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO). Roma, Italia. (Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs\\_roundtable/Round\\_Table\\_background\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_roundtable/Round_Table_background_ES.pdf)). Acceso: 15 de marzo de 2015.
- Fiszbein, A. y Giovagnoli, P. (2004). Hambre en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Revista Desarrollo Económico*, 43(172).
- Gentilini, U., & Webb, P. (2008). How are we doing on poverty and hunger reduction? A new measure of country performance. *Food Policy*, 33(6), 521-532.
- Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (s/f). Comunicado sobre Programa Jardines Saludables. Disponible en [http://www.santafeciudad.gov.ar/educacion/jardines\\_municipales/alimentacion\\_saludable.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/educacion/jardines_municipales/alimentacion_saludable.html)
- Gomez, P. y Zapata, M. E. (2013). Leyes y proyectos de ley sobre regulación. (Disponible en <http://files.cloudpier.net/cesni/biblioteca/Kioscos-Saludables.CESNI.pdf>).
- Hilding Ohlsson, M. et al. (2012). La trampa de la dependencia económica: un análisis de los planes sociales en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. *Libertad y Progreso*. (Disponible en [http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2013/03/Trabajo-Planes-Sociales\\_2.pdf](http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2013/03/Trabajo-Planes-Sociales_2.pdf) y <http://www.hacer.org/pdf/IDE13.pdf>).
- Kennedy, E. (2002). Qualitative Measures of Food Insecurity and Hungry. En *Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition*. International Scientific Symposium. Roma, Italia. FAO.
- ODSA-UCA. (2010). Barómetro de la Deuda Social Argentina/ 6. La Deuda Social frente al Bicentenario. Progresos, dilaciones y retrocesos del Desarrollo Humano y Social en la Argentina urbana 2004-2009. Buenos Aires, Argentina. Fundación UCA.
- Organización Mundial de la Salud (2006). Meeting the MDG drinking water and sanitation target. The urban and rural challenge of the decade, Ginebra: World Health Organization. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43488/1/9241563257\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43488/1/9241563257_eng.pdf?ua=1)
- ONU (1996). Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, Italia. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>).
- Parra Verra, O. (2011). Justiciaabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. (Disponible en [http://200.33.14.34:1010/instinter/2011/justiciaabilidad\\_SI.pdf](http://200.33.14.34:1010/instinter/2011/justiciaabilidad_SI.pdf)).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009). Estado Mundial de la Infancia. Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York: UNI-



CEF. Disponible en: [https://www.unicef.org/publications/files/SOWC\\_Spec\\_Ed\\_CRC\\_Main\\_Report\\_EN\\_090409.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/SOWC_Spec_Ed_CRC_Main_Report_EN_090409.pdf))

Salvia, A., Tuñón, I. y Musante, B. (2012). Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Año 2011. Documento de trabajo del ODSA. Observatorio de la Deuda Social/UCA. Buenos Aires. (Disponible en [www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio)).

Salvia, A. Y Tuñón, I. y Poy, S. (2015). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia. *Revista Población y Sociedad*, 2(22).

Santarsiero, L. H. (2010). Algunas Reflexiones En Torno A Las Reformulaciones Del Plan Más Vida Desde El Análisis De Documentos. Universidad Nacional de la Plata, CONICET. Argentina. Disponible en <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/980/899>

Svedberg, P. (2000). *Poverty and undernutrition. Theory, Measurement and Policy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Wiesmann, D., von Braun, J., y Feldbrugge, T. (2000). An International Nutrition Index. Successes and Failures in Addressing Hunger and Malnutrition. ZEF Discussion Papers on *Development Policy* N° 26, Alemania, Bonn: Zentrum Für Entwicklungsforschung

## Anexos

### Estadístico

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. pp. 14-10	Sig.
Inseguridad alimentaria total	22,0	18,5	20,0	20,3	21,5	-0,5	
Inseguridad alimentaria severa	10,8	9,1	9,7	9,8	8,4	-2,4	***
Recibe alimentación gratuita	25,2	22,8	22,4	24,1	28,2	3,1	***

\* p<0,1

\*\* p<0,05

\*\*\* p<0,01

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	22,0	18,5	20,0	20,3	21,5
CABA	14,3	8,5	8,0	12,2	7,1
GBA	23,4	21,8	23,2	21,9	24,5
Gran Córdoba	31,2	23,1	27,4	27,6	24,4
Gran Rosario	19,2	13,7	20,9	24,5	27,4
Gran Mendoza	23,6	11,2	16,9	17,0	8,3

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

En porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años.	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Recibe alimentación gratuita en Escuela/ Jardín/ Guardería (*)	28,8	28,6	33,5	32,5	35,5	31,7
Recibe alimentación gratuita en comedores parroquiales o iglesia	1,9	1,3	1,7	1,5	1,6	1,6
Recibe alimentación gratuita en otros comedores municipal, organismos privados	2,1	2,2	2,2	2,5	2,7	2,4
Caja o bolsones de comida	10,6	6,5	6,1	6,9	4,2	7,0
AUH u otros planes	38,7	36,0	36,0	35,5	35,6	36,4

(\*) Niños, niñas y adolescentes que asisten a un establecimiento educativo.

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

TABLA 1.1 INSEGURIDAD ALIMENTARIA TOTAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS							
Evolución en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010-2014							
	2010	2011	2012	2013	2014	Var. 14 -10	Sig
TOTAL	22,0	18,5	20,0	20,3	21,5	-0,5	
GRUPO DE EDAD							
0 a 4 años	21,4	20,5	19,0	16,9	19,3	-2,1	
5 a 12 años	22,9	19,1	19,8	21,2	22,5	-0,4	
13 a 17 años	21,2	15,6	21,3	21,8	22,0	0,8	
SEXO							
Varón	21,4	19,1	20,1	20,0	21,2	-0,2	
Mujer	22,6	17,9	19,9	20,5	21,8	-0,8	
ESTRATO ECONÓMICO-OCUPACIONAL							
Clase trabajadora marginal	39,7	28,6	38,9	39,7	37,4	-2,2	
Clase obrera integrada	19,0	19,9	16,0	17,1	21,0	2,0	*
Clase media no profesional	8,5	6,7	6,4	5,1	6,7	-1,8	
Clase media profesional	1,7	1,1	0,0	0,0	0,2	-1,5	*
NIVEL SOCIOECONÓMICO							
Muy bajo	47,9	35,1	45,7	44,5	42,6	-5,3	***
Bajo	25,1	26,4	22,5	25,7	29,1	4,0	**
Medio	15,0	7,8	8,9	9,5	11,2	-3,7	***
Medio alto	3,3	3,6	2,4	2,0	3,3	0,0	
CONDICIÓN RESIDENCIAL							
Urbanización informal	37,2	29,1	31,6	37,1	34,9	-2,3	
Urbanización formal de nivel bajo	32,0	26,9	32,2	29,1	30,7	-1,3	
Urbanización formal de nivel medio	18,0	15,8	16,0	17,0	18,8	0,8	
Urbanización formal de nivel medio alto	5,2	6,3	4,8	5,2	6,2	1,0	
REGIONES URBANAS							
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	14,3	8,0	8,0	12,2	7,1	-7,2	***
Conurbano Bonaerense	23,4	21,8	23,2	21,9	24,5	1,0	
Otras áreas metropolitanas	24,8	16,9	20,6	21,2	20,4	-4,4	***
Resto urbano del interior	19,3	17,8	17,7	19,4	23,0	3,7	**

\* p<0,1                      \*\* p<0,05                      \*\*\* p<0,01

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

TABLA 1.1.1 INSEGURIDAD ALIMENTARIA SEVERA SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS							
Evolución en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010-2014							
	2010	2011	2012	2013	2014	Var. 14 -10	Sig
TOTAL	10,8	9,1	9,7	9,8	8,4	-2,4	***
GRUPO DE EDAD							
0 a 4 años	9,1	10,5	7,6	8,2	7,8	-1,3	
5 a 12 años	10,8	9,5	10,2	10,5	7,8	-3,0	***
13 a 17 años	12,2	7,3	10,9	10,0	9,9	-2,3	**
SEXO							
Varón	9,7	9,8	9,8	9,7	7,9	-1,7	**
Mujer	11,8	8,4	9,6	9,9	8,9	-3,0	***
ESTRATO ECONÓMICO-OCUPACIONAL							
Clase trabajadora marginal	19,4	15,9	21,7	22,9	16,5	-2,9	**
Clase obrera integrada	9,3	9,7	6,6	6,5	7,6	-1,7	**
Clase media no profesional	4,4	1,5	1,9	1,7	1,7	-2,6	***
Clase media profesional	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	-0,3	
NIVEL SOCIOECONÓMICO							
Muy bajo	24,5	19,5	23,9	27,3	18,7	-5,8	***
Bajo	12,4	10,6	12,0	8,6	11,7	-0,8	
Medio	7,2	3,5	2,1	3,2	2,3	-4,9	***
Medio alto	0,6	2,3	0,4	0,6	1,2	0,6	
CONDICIÓN RESIDENCIAL							
Urbanización informal	26,5	17,2	17,9	15,3	18,2	-8,4	***
Urbanización formal de nivel bajo	15,0	13,6	17,0	14,7	13,1	-1,9	
Urbanización formal de nivel medio	8,1	7,0	6,8	8,4	5,8	-2,2	***
Urbanización formal de nivel medio alto	1,2	2,8	1,0	2,2	2,0	0,9	
REGIONES URBANAS							
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	4,7	5,3	2,3	6,7	4,4	-0,3	
Conurbano Bonaerense	13,3	10,7	12,3	10,1	7,6	-5,7	***
Otras áreas metropolitanas	11,2	7,9	9,2	9,9	9,0	-2,2	*
Resto urbano del interior	6,9	8,5	7,6	10,4	12,2	5,3	***

\* p<0,1                      \*\* p<0,05                      \*\*\* p<0,01

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

TABLA 1.2 RECIBE ALIMENTACIÓN GRATUITA EN COMEDORES, ESCUELAS U OTROS ESPACIOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS							
Evolución en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010-2014							
	2010	2011	2012	2013	2014	Var. 14 -10	Sig
TOTAL	25,2	22,8	22,4	24,1	28,2	3,1	***
GRUPO DE EDAD							
0 a 4 años	13,9	12,7	11,8	11,8	16,0	2,1	
5 a 12 años	37,3	32,6	31,2	33,6	40,6	3,3	**
13 a 17 años	17,2	16,6	18,7	20,5	20,4	3,2	**
SEXO							
Varón	25,6	20,9	22,3	24,5	29,1	3,5	***
Mujer	24,7	24,7	22,4	23,7	27,4	2,6	**
ESTRATO ECONÓMICO-OCUPACIONAL							
Clase trabajadora marginal	29,1	25,4	28,5	32,4	37,7	8,6	***
Clase obrera integrada	27,9	24,9	22,5	23,8	29,7	1,9	
Clase media no profesional	15,4	16,9	15,2	15,8	16,7	1,3	
Clase media profesional	10,7	9,4	9,3	9,7	8,3	-2,4	
NIVEL SOCIOECONÓMICO							
Muy bajo	40,5	30,8	31,9	33,8	39,7	-0,7	
Bajo	28,9	25,9	24,2	26,3	31,5	2,6	
Medio	20,9	21,9	21,7	25,4	27,7	6,8	***
Medio alto	12,3	11,9	11,6	11,5	13,9	1,6	
CONDICIÓN RESIDENCIAL							
Urbanización informal	30,9	35,6	35,9	36,9	41,6	10,7	***
Urbanización formal de nivel bajo	32,1	24,2	23,2	28,5	34,2	2,1	
Urbanización formal de nivel medio	23,4	21,0	22,1	23,3	25,4	2,0	
Urbanización formal de nivel medio alto	13,2	17,7	13,6	12,4	18,5	5,3	***
REGIONES URBANAS							
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	19,5	18,6	18,4	20,6	18,5	-1,0	
Conurbano Bonaerense	24,4	21,4	22,7	24,3	29,7	5,3	***
Otras áreas metropolitanas	26,0	24,1	24,3	25,1	25,2	-0,8	
Resto urbano del interior	29,6	27,3	21,5	24,3	33,4	3,8	*

\* p<0,1                      \*\* p<0,05                      \*\*\* p<0,01

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

TABLA 1.3 RECIBE AYUDA POR PLAN SOCIAL (AUH-OTROS) O POR ALIMENTACIÓN GRATUITA SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS							
Evolución en porcentaje de niños/as de 0 a 17 años 2010-2014							
	2010	2011	2012	2013	2014	Var. 14 -10	
TOTAL	50,4	47,9	47,7	48,1	49,4	-1,0	
GRUPO DE EDAD							
0 a 4 años	45,0	45,6	45,4	44,8	50,0	5,1	
5 a 12 años	56,2	52,4	53,2	52,9	55,6	-0,7	
13 a 17 años	46,5	42,8	41,5	43,7	39,3	-7,2	
SEXO							
Varón	49,4	47,0	47,9	46,6	49,1	-0,3	
Mujer	51,4	48,8	47,5	49,7	49,7	-1,7	
ESTRATO ECONÓMICO-OCUPACIONAL							
Clase trabajadora marginal	65,6	64,5	62,7	68,3	67,0	1,3	
Clase obrera integrada	52,3	49,1	47,9	47,3	52,8	0,5	
Clase media no profesional	30,4	32,3	31,4	27,5	26,5	-3,9	
Clase media profesional	15,7	13,6	11,6	16,2	11,8	-3,9	
NIVEL SOCIOECONÓMICO							
Muy bajo	74,7	70,6	71,9	71,7	72,3	-2,3	
Bajo	61,5	56,7	56,3	59,3	62,5	1,0	
Medio	44,5	42,0	42,5	43,9	44,6	0,1	
Medio alto	23,5	21,2	19,4	18,5	17,8	-5,8	
CONDICIÓN RESIDENCIAL							
Urbanización informal	69,6	70,6	63,7	65,5	66,8	-2,8	
Urbanización formal de nivel bajo	64,2	54,4	60,7	60,6	60,6	-3,6	
Urbanización formal de nivel medio	46,1	45,8	45,3	46,5	46,5	0,4	
Urbanización formal de nivel medio alto	24,5	30,2	24,5	22,5	29,0	4,5	
REGIONES URBANAS							
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	33,7	31,0	33,7	29,9	24,8	-8,9	
Conurbano Bonaerense	52,5	48,2	49,2	49,7	51,4	-1,1	
Otras áreas metropolitanas	52,7	50,8	50,1	50,1	51,2	-1,5	
Resto urbano del interior	51,9	53,5	52,0	52,0	55,9	4,0	

\* p<0,1                      \*\* p<0,05                      \*\*\* p<0,01

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

TABLA 1.4. PRINCIPALES CONDICIONANTES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA TOTAL. REGRESIÓN LOGÍSTICA.					
Niños/as y adolescentes de 0 a 17 años. Conjunto de años considerados: 2010 - 2014.					
	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5
VARIABLES INDEPENDIENTES DEL MODELO	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)	Exp (B)
<b>TAMAÑO DEL HOGAR</b>					
Cantidad de miembros en el hogar (ingresada como variable numérica)	1,171 ***	1,138 ***	1,102 ***	1,101 ***	1,100 ***
<b>CONFIGURACIÓN FAMILIAR</b>					
No monoparental©					
Monoparental	2,461 ***	2,326 ***	1,895 ***	1,896 ***	1,898 ***
<b>NIVEL EDUCATIVO MADRE</b>					
Secundario incompleto	2,853 ***	2,417 ***	1,182 ***	1,172 ***	1,159 ***
Secundario completo y más©					
<b>AYUDA POR PLANES SOCIALES O ALIMENTACIÓN GRATUITA</b>					
Sin ayuda©					
Ayuda		2,257 ***	1,611 ***	1,602 ***	1,608 ***
<b>NIVEL SOCIO-ECONÓMICO</b>					
Muy bajo			10,828 ***	11,089 ***	10,822 ***
Bajo			5,991 ***	6,060 ***	5,885 ***
Medio			2,629 ***	2,644 ***	2,582 ***
Medio alto ©					
<b>CONDICIÓN RESIDENCIAL</b>					
Urbanización informal			1,834 ***	1,824 ***	1,830 ***
Urbanización formal de nivel bajo			1841 ***	1813 ***	1836 ***
Urbanización formal de nivel medio			1,539 ***	1,523 ***	1,532 ***
Urbanización formal de nivel medio alto©					

AÑO DE ENCUESTA					
2010©					
2011				0,766 ***	0,768 ***
2012				0,843 ***	0,844 ***
2013				0,882 **	0,882 **
2014				0,934	0,933
<b>AGLOMERADO URBANO</b>					
Ciudad Autónoma de Buenos Aires©					
Conurbano Bonaerense					1,173 **
Otras áreas metropolitanas					1,064
Resto urbano del interior					1,037
CONSTANTE	-3,09	-3,29	-4,48	-4,34	-4,42
R CUADRADO DE NAGELKERKE	0,134	0,164	0,257	0,259	0,259
PORCENTAJE GLOBAL DE ACIERTOS QUE EXPLICA EL MODELO	79,5	79,7	80,3	80,6	80,4

\* p-value<0,1      \*\* p-value<0,05      \*\*\* p-value<0,01

© Categoría de comparación

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), ODSA, UCA.

TABLA 4. INSEGURIDAD ALIMENTARIA SEGÚN SI RECIBE AYUDA POR PLAN SOCIAL O POR ALIMENTACIÓN GRATUITA			
En porcentaje de niños/as de 0 a 17 años.			
Promedio período 2010-2014			
	No recibe ayuda	Recibe ayuda	TOTAL
Inseguridad alimentaria severa	4,8	14,5	9,6
Inseguridad alimentaria total	11,7	29,6	20,5
Inseguridad alimentaria severa	Muy bajo	16,6	25,0
	Bajo	8,2	13,1
	Medio	2,6	5,2
	Medio alto	0,6	2,5
Inseguridad alimentaria total	Muy bajo	35,8	45,7
	Bajo	18,9	30,4
	Medio	8,4	13,6
	Medio Alto	2,2	5,9

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

## Normativo

MARCO NORMATIVO	
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	
LEY	CONTENIDO
Ley n° 114 de "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes"	Recepta los principios elaborados en los instrumentos internacionales de protección de la niñez
Ley n° 105 "Convenio FAO-CABA"	Promueve la centralización de la información referente a los planes de alimentación a través del "Programa de Estudio y Evaluación de los Servicios de Asistencia Alimentaria y Nutricional a la Población en Situación Vulnerable o Crítica" y encomienda el monitoreo de los mismos a la Subsecretaría de Promoción Social.
Ley n° 547 de "Concesiones de comedores escolares y servicio de refrigerio"	Modificatoria de las Ordenanzas N° 43.478 y N° 45.518. Instaura el otorgamiento de becas a alumnos que concurren a las escuelas dependientes de las Comunas para afrontar los gastos de los servicios de comedor, refrigerio, vianda y desayuno. En el caso de los asistentes a jardines maternos el beneficio también comprende la cena.
Ley n° 609 "Ley de Asistencia al Celíaco"	Incluye una opción libre de gluten para personas celíacas en todas las políticas públicas destinadas al apoyo alimentario de la población.
Ley n° 1669	Promueve la "Inclusión Social de la Niñez". Su objeto es la eliminación gradual de la desnutrición y la reducción de la morbi-mortalidad materno-infantil, mediante la provisión de alimentos que los beneficiarios reciben en sus hogares y la educación nutricional. También promueve la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad y continuada hasta el primer año de vida con agregados nutricionales.
Ley n° 3704 de "Alimentación Saludable - Niños, Niñas y Adolescentes en Edad Escolar"	Ordena la elaboración de PAS siguiendo los estándares definidos por la OMS y diversos especialistas. Promueve la creación de una Guía de Alimentos y Bebidas Saludables utilizables en puntos de comercialización en la escuela.
Ordenanza n°43.478	Regula el servicio de comedor, vianda, refrigerio y desayuno en comedores escolares o entidades barriales cercanas a escuelas.
Decreto n° 431/03	Constituye la "Unidad de Proyectos especiales de Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional" (UPE-RN) cuya función es coordinar las actividades relacionadas con el riesgo nutricional y capacitar tanto los recursos profesionales como las organizaciones comunitarias.

Decreto n°1924	Crea el "Programa Unidades Productivas" según el cual un grupo de personas que forman parte de una Organización reconocida ante la Ciudad de Buenos Aires, pueden conformar un proyecto Productivo y de Capacitación en pos de brindar servicios alimentarios a la comunidad educativa de la Ciudad.
Resolución del Ministerio de Salud de la n°2060/07	Crea el "Programa Nutricional" destinado a asistir a la población materno-infantil-juvenil con problemas nutricionales
Resolución del Ministerio de Educación n° 269/11	Crea el "Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales".
Resolución del Ministerio de Salud n° 932/11	Crea una Comisión integrada por profesionales de diferentes áreas –salud, promoción social y educación- cuya labor es elaborar y mantener actualizado un mapa diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Ciudad y remitir dicha información el órgano legislativo.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES	
NORMAS	MATERIAS QUE REGULAN
Ley n° 11.567 del Derecho a Alimentación de la madre y el Niño	Reconoce como fundamental el derecho a la alimentación adecuada de la madre y el niño, debiendo el Estado brindarle una especial y privilegiada atención y consideración.
Decreto N° 1.685 y Ley N° 14.245	Crea en el año 1994 una política pública orientada a paliar la pobreza mediante la provisión de alimentos a través de una red de trabajadoras vecinales. En el año 2008 el programa se bancariza, transformándose en un Programa de Transferencia Condicionada. En la modalidad vigente, los beneficiarios cuentan con un saldo en la cuenta bancaria que oscila entre los \$80 para las familias con un hijo y \$100 para las familias con más de un hijo.
Resolución del Ministerio de Desarrollo Social n° 683/10	Crea el Programa de Asistencia Alimentaria para Pacientes Inmunodeprimidos y el Programa Asistencia Alimentaria para Pacientes Celíacos. Ambos crean un listado de alimentos permitidos, y se efectivizan a través del pago electrónico bancario por medio de Tarjetas Magnéticas Recargables.
Disposición No Conjunta N° 1/08 de la Dirección General de Escuelas (DGE)	Establece que los establecimientos educativos de la provincia deberían contar con kioscos saludables y proveer los alimentos establecidos por la misma norma.
Ordenanza Municipal del Partido de Bahía Blanca N° 15.793	Brinda apoyo a la actividad de la Asociación Cecilia Grierson en la implementación de escuelas con kioscos saludables.
Ordenanza Municipal del Partido de General Pueyrredón N° 20.856	Promueve la alimentación saludable en las escuelas instalando kioscos saludables en las mismas.

PROVINCIA DE SANTA FE	
NORMAS	CONTENIDO
Ley n° 12.817	Divide al Ministerio de Salud y Bienestar Social en Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social, permitiendo la implementación y el desarrollo de políticas inherentes a los servicios de Nutrición con enfoques propios en cada una de las áreas.
Decreto Provincial 1178/2009	Crea el Programa Tarjeta Única Ciudadanía, un Programa de Transferencia de Ingresos Bancarizado materializado mediante la provisión de una tarjeta de débito utilizable exclusivamente para la compra de alimentos.
Decreto Provincial n° 206/2007	Crea la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAI) - dependiente del Ministerio de Salud provincial - cuya función es formular evaluar y ejecutar las políticas públicas relativas a la seguridad alimentaria en coordinación con organismos competentes, productores, comercializadores y expendedores.
Decreto Provincial n° 2.461/2013	Crea el Área de Alimentación Segura, Saludable y Nutritiva - dependiente del Ministerio de Salud provincial y la ASSAI - encargada de formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas y actividades relativas a la alimentación segura y saludable y a la nutrición. Introduce los conceptos de Soberanía Alimentaria, Seguridad Alimentaria y Alimentación Saludable.
Decreto Municipal de la Ciudad de Santa Fe N° 654	Crea el "Programa de Difusión y Concientización de la Alimentación Saludable", en el que se otorga leche y frutas para las colaciones en los Jardines de Infantes.

PROVINCIA DE CÓRDOBA	
NORMAS	CONTENIDO
Ordenanza Municipal n° 12.256 del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.	<p>Su objetivo es promover la alimentación saludable, variada y segura de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar a través de políticas de fomento y prevención e instaurando en todos los establecimientos educativos de la ciudad de Córdoba el concepto de "Cantinas Escolares Saludables".</p> <p>Tiene como ámbito de aplicación todos los Centros Educativos Públicos y Privados de la ciudad.</p> <p>Entiende como "Cantinas Escolares Saludables" los servicios de kioscos, bufete, máquinas expendedoras u otro tipo de unidad comercial expresamente habilitada para la venta de alimentos envasados y/o pre-elaborados. Dichos servicios deberán comercializar alimentos y bebidas que se encuentren contenidos en las guías diseñadas por la autoridad de aplicación. Las mismas deberán contar con alimentos aptos para el consumo de dietas especiales, celíaco, diabético, colesterol e intolerantes a la lactosa.</p>

Resolución n° 590 del Ministerio de Salud y Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.	<p>Aprueba el proyecto de Promoción de Alimentación Escolar Saludable. Su objeto es promocionar el desarrollo de kioscos/cantinas saludables, que funcionen en establecimientos escolares provinciales (incluyendo lo peri-domiciliario al centro educativo) y que las meriendas que se lleven a los mismos también sean saludables.</p> <p>Define como kiosco/cantina saludables, al puesto, recinto, local o establecimiento que han ampliado su venta a alimentos saludables y limitan la venta de productos no saludables (altos contenidos de grasas saturadas, grasas trans, azúcares libres y sodio), que estén en el mercado o se introduzca al mismo, permitiendo de esta manera a la comunidad educativa acceder a una alimentación más variada y saludable.</p> <p>Su implementación queda a cargo de la Comisión Interministerial de Promoción de Alimentación Saludable, cuya función primordial radica en realizar todas las acciones necesarias para la efectividad del Programa.</p>
Decreto Provincial n° 124/84.	<p>Crea el PAICOR. El objetivo primordial del Programa es contribuir a la inclusión, a la permanencia en el sistema educativo formal y el adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación de pobreza o indigencia de la totalidad de la Provincia de Córdoba, brindando asistencia alimentaria, implementos escolares básicos y acciones complementarias, tendientes a mejorar o adquirir hábitos vinculados a una alimentación saludable.</p> <p>El Programa consistirá como mínimo, en la realización de las siguientes actividades básicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Campaña nutricional continua, programa y sistemática, implementada a partir de una planificación de programas educativos de complementación alimentaria, desde la efectivización de encuestas nutricionales y de consumo de alimentos a nivel provincial.</li> <li>Atención médica integral preventiva, asistencial y de rehabilitación.</li> <li>Asistencia psicopedagógica para la detección y corrección de niños con anomalías en el aprendizaje.</li> <li>La atención a la ancianidad carenciada, a través de Casas de Abuelos, comedores, viandas domiciliarias y/o cualquier otra alternativa de ayuda económica.</li> </ol> <p>Los destinatarios del Programa son niños, jóvenes y adultos carenciados que asisten a establecimientos educativos tanto del Nivel Pre-escolar, como Inicial, Enseñanza General Básica, Ciclo Básico Unificado, Ciclo de Especialización y Educación de adultos (nivel primario y secundario).</p>

PROVINCIA DE MENDOZA	
NORMAS	CONTENIDO
Resolución n° 289/09 del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad	<p>Crea la Dirección de Promoción al Derecho de la Alimentación cuyo objeto es reducir la inseguridad socio alimentaria de familias en situación de vulnerabilidad social.</p> <p>Entre sus funciones se cuentan: Coordinar la prestación de servicios alimentarios con los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil con el fin de optimizar esfuerzos y recursos; Desarrollar estrategias de atención transversal que apunten a la mejora de la calidad de vida de las personas asistidas por programas alimentarios, promoviendo su integración en la actividad productiva y el empleo; Administrar y coordinar con todos los niveles del gobierno provincial y las organizaciones de la sociedad civil raciones alimentarias; Colaborar con los Municipios en el desarrollo de capacidades de gestión y promoción de programas integrales de superación de deficiencias alimentarias en la población; Coordinar un sistema de información para el seguimiento de procesos y resultados de manera continua, facilitando la evaluación del impacto y la implementación de ajustes a la gestión, y; Coordinar programas nacionales y provinciales de atención a la población en situación de déficit alimentario.</p>
Resolución n° 360/08 del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad.	<p>Implementa el programa “Comer Juntos en Familia”. Su objetivo es promover el protagonismo de las familias en la satisfacción nutricional de sus miembros a través del desarrollo y puesta en valor de sus capacidades y habilidades desde la transformación de los comedores comunitarios a la Comensalidad Familiar. Los destinatarios del programa son los hogares en situación de vulnerabilidad social, cuyos integrantes reciban prestaciones alimentarias directas (módulos alimentarios) o indirectas (en Comedores Comunitarios, Jardines Maternales o Escuelas), o que lo requieran por su situación de riesgo o déficit alimentario.</p>
Resolución n° 650/11 del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad	<p>Actualiza el Programa “Comer Juntos en Familia” el cual se ejecuta bajo las modalidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrega directa de víveres frescos y secos.</li> <li>- Tarjeta Electrónica – Juntos en Familia</li> </ul>
Ley Provincial n° 7.798	<p>Crea el “Programa provincial de obesidad mórbida de niños, adolescentes y adultos”. Los beneficiarios del programa son las personas que tienen dicha enfermedad y no cuentan con cobertura social o con la capacidad de afrontar el costo de tratamiento.</p> <p>La norma define a la obesidad como la enfermedad multifactorial y crónica, caracterizada por el incremento en el porcentaje de tejido adiposo corporal, así como una anormal distribución del mismo, que se constituye factor de riesgo que incrementa la morbimortalidad, declarada como epidemia mundial por la OMS e incorporándola como política de Estado.</p> <p>El Programa se ejecuta a través del Ministerio de Salud.</p>

# 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\*

### Maximiliano Carrasco

Doctorando en Derecho UBA. Investigador del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP) e Investigador Adscripto del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). Director del proyecto de investigación.

### Laura Pautassi

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Investigadora CONICET y del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP). Co-directora del proyecto de investigación.

### Javier Aragón

Maestrando en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Investigador del Grupo DSPP.

### Florencia Antoniou

Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Investigadora del Grupo DSPP.

### Pilar Arcidiácono

Doctora en Ciencias Sociales UBA. Investigadora del Grupo DSPP e Investigadora Adscripta del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA).

### Ana María Bestard

Doctoranda en Derecho (UBA). Investigadora del Grupo DSPP e Investigadora Adscripta del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA).

### Lorena Balardini

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Grupo DSPP e Investigadora Adscripta del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA).

### Ángeles Bermudez

Maestranda en Políticas Sociales (UBA). Investigadora del Grupo DSPP.

### Verónica Carmona Barrenechea

Maestranda en Políticas Sociales (UBA). Investigadora del Grupo DSPP.

### Gustavo Gamallo

Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Codirector del Grupo DSPP.

### Giuseppe Manuel Messina

Doctor en Estudios Latinoamericanos (Univ. Complutense de Madrid). Investigador del Grupo DSPP e Investigador Adscripto del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA).

### Gonzalo Piasek

Lic. en Sociología (UBA). Auxiliar de investigación en proyectos UBACyT del Grupo DSPP.

### Laura Royo

Magíster en Políticas Sociales (UBA). Investigadora del Grupo DSPP e Investigadora Adscripta del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA).

### Mora Straschnoy

Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Grupo DSPP e Investigadora Adscripta del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA).

\* El título es la denominación del proyecto de investigación realizado por investigadores/as del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP), con sede de investigación en el Instituto Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, entre mayo y octubre del año 2015, en el marco de la IV Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).



## Resumen

La presente investigación da cuenta de una serie de obstáculos en la producción y acceso a información pública en Argentina, que repercute en la efectiva determinación del cumplimiento de la obligación estatal de garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada (DaAA). En tanto retoma la investigación realizada por el equipo en el año 2014<sup>1</sup>, se tienen en cuenta en los análisis efectuados, las siguientes directrices voluntarias de FAO<sup>2</sup>, vinculadas a aspectos institucionales y de rendición de cuentas esencialmente: “Directriz 1: Democracia, buena gestión pública derechos humanos y el estado de derecho”; “Directriz 5: Instituciones”; “Directriz 7: Marco jurídico”; “Directriz 17: Vigilancia, indicadores y puntos de referencia”; “Directriz 18: Instituciones nacionales de derechos humanos” y “Directriz 19: dimensión internacional” (Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos).

Una especial atención merecen los “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador”, en tanto los Estados que han ratificado dicho Protocolo, como es el caso de Argentina, debieron presentar sus informes nacionales sobre el agrupamiento de derechos que incluye al DaAA, en 2016. La investigación pretende retomar la primera aproximación al cálculo de los indicadores realizada en 2014 y profundizarla, para que sirva de este modo, como un aporte desde el ámbito académico para el Estado Argentino en su deber de presentación del informe.

## Palabras clave

*Derecho a la Alimentación, Acceso a la información pública, Argentina, indicadores de progreso*

**Pertenencia institucional:** Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA).

- 
- 1 Se trata de la investigación “Diez años de las directrices voluntarias de FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Una mirada acerca de su implementación en Argentina y las oportunidades que presentan los indicadores de progreso”, dirigida por Laura Pautassi, co-dirigida por Maximiliano Carrasco e integrada por un grupo de investigadores/as del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. El proyecto resultó seleccionado en la III Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC), y se realizó entre los meses de mayo y octubre de 2014 en el marco del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho (UBA).
  - 2 Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, disponibles en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>

## Introducción

Argentina cuenta con un amplio marco normativo protectorio del DaAA. Las más claras referencias al respecto post-reforma constitucional de 1994, se encuentran en los textos de diferentes Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (IIDH) que cuentan con jerarquía constitucional en virtud del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. Así, el derecho a la alimentación fue incluido como parte del “derecho a un nivel de vida adecuado”, tal como se consagra en el art. 25 inc. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), por su parte, regula específicamente el derecho a la alimentación en su artículo 11<sup>1</sup>. Asimismo, se encuentran referencias a este derecho en otros IIDH, como por ejemplo en el artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en los artículos 24.2 inc. c y e y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, o en los artículos 25 inc. f y 28 inc. l de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el ámbito del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos (SIDH), deben destacarse los artículos 12 y 17 del Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia

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

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador –PSS–)<sup>2</sup>. A la fecha, el PSS ha sido ratificado por dieciséis Estados de la región –entre ellos la Argentina–, y la novedad más importante para remarcar es que se ha puesto operativo el sistema de informes nacionales previsto en el artículo 19 de dicho instrumento. Este mecanismo requiere de los Estados la producción y divulgación de información en relación a un conjunto de derechos sociales, entre ellos el DaAA.

En relación al derecho de acceso a la información pública, que también goza de estatus constitucional<sup>3</sup>, el país presenta numerosos déficits, lo cual impide obtener información completa y oportuna relativa al

2 El artículo 12 del PSS establece que “1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”. En el artículo 17 el PSS hace referencia a la alimentación adecuada de los adultos mayores al sostener en el inciso a) que los Estados Parte se comprometen a proporcionar de manera progresiva “instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas...”

3 En Argentina, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Constitución Nacional en diferentes artículos. Surge, en primer lugar, del artículo 1°, el cual establece que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal” (de la forma republicana que el Estado Argentino adopta, derivan el principio de publicidad de los actos de gobierno, el principio de transparencia en el funcionamiento de la administración pública y el derecho de participación de los habitantes). En segundo lugar, el artículo 14° de la Constitución Nacional contempla el derecho de publicar las ideas por la prensa sin censura previa. También hay referencias al acceso a la información pública en los artículos 38° (partidos políticos), 41° (medio ambiente), 42° (consumidores y usuarios), 43° (*habeas data*) y, asimismo, se encuentra reconocido en diversos IIDH con jerarquía constitucional (artículo 75°, inciso 22 CN) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos.

accionar gubernamental en general, respecto de la implementación de diferentes políticas públicas, planes o programas, y sobre la situación socioeconómica de la población, entre otros. En Pautassi y Carrasco (2014), se enumeran algunos de los aspectos críticos en la producción y acceso a información pública en Argentina:

- Argentina aún no cuenta con una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública<sup>4</sup>.
- No ha sido aprobado el proyecto de Ley Marco de Derecho a la Alimentación presentado en el Congreso Nacional, el cual propone la creación de un Sistema Unificado de Investigación e Información para la Alimentación Adecuada, para la evaluación e información de la situación alimentaria nacional.
- Existen problemas en la producción de información sobre la situación socioeconómica de la población, en tanto el organismo a cargo de la producción estadística a nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) presenta demoras en la publicación de estadísticas sobre pobreza e indigencia.
- La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) no exhibe sus informes.
- El Defensor del Pueblo se encuentra acéfalo, y con un débil accionar institucional en relación al DaAA.
- El Poder Legislativo Nacional encuentra dificultades de ejercer su función de control (falta de tratamiento de iniciativas que buscan información del Poder Ejecutivo Nacional–PEN–).

El presente trabajo plantea un recorrido por cada uno de los aspectos críticos identificados, que asimismo guardan relación con un grupo de Directrices Voluntarias<sup>5</sup>, y detalla los cambios o novedades producidas en el período. Hacia el final del trabajo, se coloca un especial énfasis en los “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el PSS”, en tanto los Estados que han ratificado el PSS, como es el caso de Argentina, debieron presentar sus informes nacionales sobre el agrupamiento de derechos que incluye al DaAA, en 2016. La investigación retoma la primera aproximación al cálculo de los indicadores

4 Con posterioridad a la investigación realizada, en el mes de septiembre de 2016, se sancionó en Argentina la Ley Nacional 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

5 “Directriz 1: Democracia, buena gestión pública derechos humanos y el estado de derecho”; “Directriz 5: Instituciones”; “Directriz 7: Marco jurídico”; “Directriz 17: Vigilancia, indicadores y puntos de referencia”; “Directriz 18: Instituciones nacionales de derechos humanos” y “Directriz 19: dimensión internacional” (Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos).

realizada en 2014 y la profundiza, para que sirva, de este modo, como un aporte desde el ámbito académico para el Estado Argentino en su deber de presentación del informe.

## Obstáculos en la producción y acceso a información pública en Argentina

### Dificultades para medir el cumplimiento del DaAA

Los diferentes obstáculos señalados en la producción y acceso a información pública en el país, repercuten claramente en la efectiva determinación del cumplimiento de la obligación estatal de garantizar diferentes derechos humanos, entre ellos el DaAA. Cabe recordar el rasgo que presentan todos los derechos humanos de ser indivisibles e interdependientes<sup>6</sup>, con lo cual la inobservancia del derecho de acceso a la información, tendrá implicancias en los demás derechos humanos, sean civiles y políticos o económicos, sociales y culturales. Como señala Saba (2004):

la transparencia y, más precisamente, el acceso a la información, es tanto un derecho en sí mismo como un medio necesario para el ejercicio de otros derechos.

Es un derecho en sí mismo, ya que la ciudadanía de una república tiene el derecho de acceder a la información que maneja su gobierno. Y es un derecho instrumental en tanto que:

solo por medio del acceso a la información, la ciudadanía puede ejercer otros derechos, tales como el derecho político a elegir a sus representantes o el de evaluar y controlar políticas tendientes a asegurar derechos humanos (derechos sociales primordialmente, pero no solamente).

Resulta imposible evaluar la efectividad de una política o programa social –y, en consecuencia, el buen o mal uso de los recursos públicos empleados– sin pro-

6 Así, según la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

ducir información acerca de los efectos de la política o programa sobre la población que fue efectivamente destinataria.

La falta de producción de esta información constituye una barrera para la fiscalización de la política pública y para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia. La información presupuestaria en particular, cumple una importante función fiscalizadora en la medida en que permite conocer el destino previsto para los fondos públicos y la asignación real del gasto (Abramovich y Courtis, 2000).

Otro ejemplo de esta función fiscalizadora se da en el uso de la información como mecanismo para la evaluación de los resultados de las políticas públicas. En tanto la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los DESC es progresiva, y el compromiso asumido debe cumplirse hasta el máximo de los recursos disponibles, se torna imprescindible contar con información que muchas veces solo el gobierno tiene en su poder. Así:

resulta injustificable que el mecanismo de control se active a voluntad del controlado (el Estado) [...] es por ello que el acceso a la información se convierte en condición necesaria y prerequisite para el control de la obligación del Estado de respetar y hacer respetar los DESC (Abramovich y Courtis, 2000).

En los apartados que siguen, se desarrollan los diferentes puntos críticos en relación a la producción y acceso a información en Argentina, que importan déficits en la obtención de información valiosa para la determinación, en este caso, del cumplimiento del DaAA en el país.

Sin tratamiento del proyecto de ley marco del Derecho a la Alimentación presentado por el Frente Parlamentario de Argentina

El proyecto de Ley Marco del Derecho a la Alimentación con Seguridad y Soberanía Alimentaria, presentado en la Cámara de Diputados de la Nación en noviembre de 2013 por la Diputada Nacional Liliana Parada –por entonces Presidenta del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina)–, ha perdido estado parlamentario<sup>7</sup>. Dicho proyecto resulta de gran importancia, en tanto incluye disposiciones

<sup>7</sup> El texto completo de la iniciativa y sus fundamentos, se encuentra disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7730-D-2013>

específicas para la producción de información en materia alimentaria<sup>8</sup>.

Así, en el artículo 75 y siguientes de la iniciativa se propone la creación de un “Sistema Unificado de Investigación e Información para la Alimentación adecuada”, orientado a la evaluación e información de la situación alimentaria nacional, y que cuente con la participación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Educación, el INDEC, el Consejo Nacional para la Soberanía Alimentaria, organizaciones académicas especializadas en nutrición y vinculadas a la alimentación, universidades nacionales e instituciones privadas de nivel superior o universitario, e institutos de investigación públicos y privados de reconocida trayectoria vinculados con la problemática del Derecho a la Alimentación y la soberanía alimentaria. El objetivo del Sistema será:

organizar y centralizar tanto la investigación como la información relacionada con la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, planes o programas alimentarios, con el objeto de facilitar la toma de decisiones, el control social y la transparencia en el manejo de la información pública alimentaria (conf. art. 77).

Se define que, para el cumplimiento de sus objetivos, el Sistema Unificado de Investigación e Información para la Alimentación adecuada tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Elaborar y actualizar periódicamente un mapa nutricional por provincia y región geográfica, que incluya indicadores de pobreza, malnutrición, hambre, vulnerabilidad social y acceso a los alimentos desagregados por género como herramienta para el conocimiento de la situación nutricional en cada jurisdicción.
- Elaborar y actualizar periódicamente un mapa de las capacidades productivas de cada provincia o

<sup>8</sup> Además de tal apartado sobre derecho a la información que contiene el proyecto de ley, la iniciativa, en apretada síntesis, plantea una visión que responde al paradigma de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados producidos a través de métodos sostenibles y saludables, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, y define los lineamientos de política que el Estado debe encarar, habilitando alternativas para la acción y la intervención desde políticas públicas (no solamente políticas sociales, sino políticas financieras, fiscales, de salud, educación y cultura).

región para dar cuenta de las características de la producción y provisión de alimentos con destino al mercado interno, regional y local.

- Centralizar, analizar y evaluar periódicamente la información producida por los programas alimentarios nacionales, provinciales y municipales en relación con el tipo de beneficio, modalidad de aplicación, la población cubierta, el presupuesto destinado a los programas de alimentación en curso, los recursos disponibles y la evaluación que hacen los beneficiarios de los mismos.
- Evaluar el impacto social, los procesos y los resultados de las políticas, los programas y los planes relacionados con la alimentación, con el objeto de medir los logros de los objetivos establecidos, subsanar los problemas posibles y mejorar las medidas gubernamentales, desde la perspectiva del Derecho a la Alimentación.
- Evaluar la ejecución de las políticas, programas, planes y asignaciones presupuestarias afectadas a las políticas de alimentación nacionales, con el objeto de identificar limitaciones y oportunidades para garantizar el DaAA.
- Realizar análisis y monitoreo de los resultados nutricionales e impactos sociales de los programas alimentarios, desde la perspectiva de género, incluyendo para ello el uso de indicadores apropiados para el estudio de impacto diferenciado por sexo con el objeto de reducir las desigualdades de género existentes.
- Construir y proponer nuevas metodologías e indicadores básicos de población que den cuenta del consumo, las pautas culturales de nutrición, el control social de las políticas alimentarias y el cumplimiento del DaAA<sup>9</sup>.

Frente a la pérdida de estado parlamentario de la iniciativa, en mayo de 2015, el Diputado Nacional Claudio Lozano volvió a presentar el proyecto de ley, mediante el Expte. 2843-D-2015<sup>10</sup>, pero el mismo no contó con tratamiento.

Desde la nueva conducción del FPH Argentina, cuyo Presidente es el Diputado Nacional Gastón Harispe (Frente Para la Victoria-PJ, Provincia de Buenos Aires), vinculado con el proyecto de ley marco, se expresó que se volverán a poner en debate los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria y que la presenta-

ción del proyecto debería articularse en el marco de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación<sup>11</sup>.

Consultado su equipo de trabajo respecto de los principales objetivos de la gestión de la presidencia actual del FPH Argentina, se destacó el fuerte interés hacia la agricultura familiar. En ese sentido, el Diputado Harispe expresó que:

el plan de acción 2015 del FPH Argentina se basa en tres ejes: la elaboración del proyecto de ley del Fondo Nacional para las Compras a la Agricultura Familiar; promover la creación de frentes provinciales y municipales; y preparar la participación para el VI Foro del FPH, que se realizará en Lima (Perú) en noviembre<sup>12</sup>.

En relación al proyecto de ley de “Régimen de compra a la agricultura familiar para fortalecimiento del sector”, el mismo fue efectivamente presentado en la Cámara de Diputados el 24 de julio de 2015, contando con la primera firma del propio Presidente del FPH Argentina y con 7 Diputados/as co-firmantes del Frente para la Victoria-PJ<sup>13</sup>. Se destaca que es una iniciativa “consensuada” en el marco del FPH local y que “promueve la presencia del Estado Nacional, Provincial y Municipal a través de la inversión pública, en el desarrollo de los sectores más desprotegidos”. En concreto, el proyecto busca promover las compras de bienes y servicios vinculados a la agricultura familiar campesina e indígena, y la agricultura familiar de zonas urbanas y periurbanas (pequeños productores minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, productores sin tierra) para mejorar la situación financiera y económica de estos sectores y sus organizaciones en los procesos de comercialización (conf. art 1 de la iniciativa).

Más allá de la presentación de dicha iniciativa, que viene a complementar la Ley de Agricultura Familiar sancionada en diciembre de 2014<sup>14</sup>, sería interesante

9 La enumeración completa pude encontrarse en el artículo 79 del proyecto de ley.

10 Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2843-D-2015>

11 Palabras del Diputado Harispe en entrevista con FAO Argentina del 4 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/es/c/242694/>

12 Palabras del Diputado Harispe en entrevista publicada por el sitio [www.parlamentario.com](http://www.parlamentario.com) (especializado en información de la actividad legislativa), de fecha 19 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-82400.html>

13 Proyecto presentado bajo N° de Expte. 4036-D-2015, disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4036-D-2015>

14 Ley 27.118, disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/info>

retomar con centralidad el debate por un proyecto de ley marco de DaAA en Argentina desde el FPH local, que sin dudas plantea, entre otras, importantes propuestas de cara a la producción de información valiosa para la determinación del cumplimiento del DaAA.

### Imposibilidad de acceso a los informes de la Sindicatura General de la Nación

Tanto los informes producidos por el control externo del Estado Nacional (en cabeza de la Auditoría General de la Nación –AGN–) como por el control interno (a cargo de la SIGEN), proporcionan información relevante respecto de diferentes planes y programas gubernamentales, entre ellos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), principal política alimentaria implementada en el país post crisis económica-política-social de 2001-2002<sup>15</sup>.

Los informes de AGN son de acceso público a través del buscador del sitio web del organismo<sup>16</sup>, pero desde el año 2009 los informes de la SIGEN han dejado de exhibirse al público a través de la página web institucional<sup>17</sup>. Desde entonces, solo se puede acceder públicamente a los títulos de los informes pero no a su contenido. Desde el Grupo DSPP hemos presentado pedidos de información pública a la SIGEN para acceder a los informes del PNSA, pero los mismos han sido denegados alegando que se trataba de información sensible y confidencial y que por tanto no podía compartirse con terceros, argumento discrecional y arbitrario, que se aparta claramente de los postulados constitucionales –y de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional– que regulan el derecho de acceso a la información. Dado que nuestros pedidos estaban orientados a conocer el contenido de todos los informes sobre el PNSA, y tales informes se efectúan en coordinación con las Auditorías o Tribunales de Cuentas de cada Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires a través de la denominada “Red Federal de Control Público”, algunos de los informes del PNSA que solicitamos a la SIGEN están publicados en sitios web de organismos que realizan los procesos de auditoría junto con la SIGEN<sup>18</sup>, lo cual

torna por demás inconsistente el argumento planteado por la SIGEN en su denegatoria a brindar información. Asimismo, vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos en tanto que hasta el año 2009 sí se publicaban los informes, marcando un retroceso y un cercenamiento del derecho a acceder a información pública. En virtud de ello, en el marco de la presente investigación, hemos iniciado un nuevo pedido, especificando nuevamente cada proyecto sobre el PNSA al que queremos acceder, y agregando el dato de que algunos de dichos informes son exhibidos públicamente, con lo cual no se comprende el argumento de la confidencialidad de los datos. Si bien a la fecha no contamos con respuesta por parte del organismo, se dará seguimiento a la cuestión en tanto se trata de información por demás importante de cara a conocer la gestión de la principal política alimentaria nacional. En caso de un nuevo rechazo a la solicitud de información, más allá de las posibles futuras articulaciones con otros actores de la academia o de la sociedad civil para continuar con el reclamo, se estaría perdiendo nuevamente una fuente de información por demás valiosa, en tanto dichos informes de la SIGEN contienen datos que hacen al mayor entendimiento del plan, política o programa en cuestión (por ejemplo: detalle de metas físicas, información presupuestaria, razones de eventuales incumplimientos de componentes del plan/programa en cuestión, etc.).

### La Defensoría del Pueblo de la Nación y su rol en relación a la producción de información vinculada al DaAA

El Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) continúa acéfalo desde el año 2009<sup>19</sup>, y, si bien muchas de las

---

hibido en el sitio web de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires sobre el PNSA: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-687.pdf>

19 En la investigación del Grupo DSPP del año 2014 hemos hecho referencia a tal debilidad institucional de la Defensoría del Pueblo de la Nación, y al reclamo de diferentes ONG nacionales en pos de restablecer un(a) titular para el Organismo, siguiendo los mandatos constitucionales. El 23 de febrero de 2015, las organizaciones de la sociedad civil ADC, ACIJ, FARN, INECIP, Fundación Sur y Poder Ciudadano, presentaron un amparo judicial para que el Poder Legislativo, a través de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, inicie el proceso dispuesto por la Constitución Nacional tendiente a nombrar al nuevo(a) titular del organismo. La acción de amparo está radicada en el Juzgado Contencioso Administrativo N°4 de la Ciudad de Buenos Aires. Las organizaciones consideraron que la omisión inconstitucional del Poder Legislativo afecta el

---

[legInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm](http://legInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm)

15 Para un mayor desarrollo de las características del PNSA, ver las investigaciones del Grupo DSPP en el marco de la II y III Convocatoria del ODA-ALC (Pautassi y Carrasco 2013 y 2014).

16 <http://www.agn.gov.ar/>

17 <http://www.sigen.gov.ar>

18 A modo de ejemplo, se acompaña el enlace a un informe ex-

nuevas referencias públicas del organismo respecto del DaAA giraron en torno al renombrado caso “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)”<sup>20</sup>, también con impulso de la conducción de la Defensoría –encabezada, de modo interino, por su Secretario General, Carlos Haquim–, se está realizando un seguimiento de casos de “trastornos alimenticios” en el país<sup>21</sup>, y se han impulsado solicitudes de información, fundamentalmente respecto de casos de desnutrición. Así, en febrero de 2015, frente al reporte de diferentes casos de muertes por desnutrición en niños y niñas, en la mayoría de los casos pertenecientes a pueblos indígenas del norte argentino, la DPN comenzó un trabajo de búsqueda

de datos sobre desnutrición, solicitando a la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) y a la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia –ambas bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación– la elaboración de una serie de informes con el propósito de conocer cuáles son los datos actuales disponibles sobre casos de desnutrición, y si las provincias aportan información al respecto, atento a que el último informe que se había presentado era del año 2013<sup>22</sup>. Otra de las líneas de acción en torno al derecho a la alimentación, estuvo dada por el pedido que formuló la DPN a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, para que se difunda masivamente información sobre enfermedades que se transmiten por alimentos, especialmente el Síndrome Urémico Hemolítico<sup>23</sup>. Más allá de estas acciones realizadas, se insiste en la importancia de nombrar a un(a) Defensor(a) del Pueblo por medio de los procedimientos constitucionales, y en la creación de un área o equipo de trabajo específico y con más visibilidad y apertura a la participación ciudadana en torno al DaAA.

---

derecho de toda la comunidad, y en especial de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, de contar con un órgano que defienda y proteja sus derechos ante hechos, actos u omisiones que los vulneren o amenacen, y controle el ejercicio de las funciones administrativas públicas. Se solicitó a la justicia que declare la inconstitucionalidad de esta falta de designación y ordene al Poder Legislativo que, a través de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, inicie el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Constitución Nacional y en la Ley 24.284, para la designación del DPN. Además, reclamaron que se establezcan los recaudos necesarios para garantizar el mayor nivel de transparencia, debate público y participación ciudadana en el proceso de designación del DPN, de acuerdo a los principios constitucionales y a los estándares internacionales sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Fuente de información: <http://www.adc.org.ar/ong-presentan-una-accion-judicial-para-que-el-congreso-designe-al-defensor-del-pueblo/>

20 Caso relevante sobre derecho a la alimentación en el país, originado por un amparo del Defensor del Pueblo en base a las condiciones de vida de poblaciones indígenas en Chaco. El caso se encuentra citado en De Schutter (2012) y su texto completo, se encuentra disponible en: <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/07/Fallo-Chaco-defensor-del-pueblo.pdf>. Una de las últimas referencias públicas de la Defensoría del Pueblo de la Nación en relación a la situación en el Chaco, puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://blogdeprensa.com.ar/columnas/1183-el-plan-de-accion-en-el-impenetrable-chaqueno-es-insuficiente-para-resolver-los-casos-de-desnutricion>

21 Bajo el título “trastornos alimentarios”, la Defensoría del Pueblo presenta un detalle de apariciones en los medios a lo largo del año así como también datos de casos de desnutrición y otros vinculados a distintas enfermedades relacionadas con la alimentación. El detalle de dicha información puede encontrarse en: [https://drive.google.com/folderview?id=0BycCUU01UEfAcFFmSVBCMzVUU2s&usp=drive\\_web&tid=0B19GagwTOCdKcE12UW41dU9fTOU#list](https://drive.google.com/folderview?id=0BycCUU01UEfAcFFmSVBCMzVUU2s&usp=drive_web&tid=0B19GagwTOCdKcE12UW41dU9fTOU#list) (fecha de última consulta: 11 de septiembre de 2015).

Persistencia de déficits en torno a la producción y acceso a información pública sobre la situación socioeconómica de la población

El organismo rector en materia estadística a nivel nacional, el INDEC, ha dejado de publicar los datos de pobreza e indigencia en la Argentina, siendo los últimos datos los presentados en el primer semestre del año 2013.

Frente a ello, el INDEC, en un comunicado<sup>24</sup>, expresó que a partir del mes de enero de 2014 la metodología de elaboración del índice de precios al consumidor fue modificada, pasando de medir precios en el Gran Buenos Aires a hacerlo en la totalidad del país. Se discontinuó, de ese modo, con la publicación de la serie histórica de la medición de incidencia de pobreza e indigencia por ingresos monetarios que el instituto es-

---

22 Fuentes: <http://blogdeprensa.com.ar/columnas/1026-casos-de-desnutricion-infantil-en-la-argentina-conocer-para-poder-prevenir> y <http://blogdeprensa.com.ar/gacetillas/1020-la-desnutricion-infantil-preocupa-al-defensor>

23 Fuente: <http://blogdeprensa.com.ar/gacetillas/1185-por-pedido-del-defensor-del-pueblo-se-difundira-informacion-para-prevenir-enfermedades-transmitidas-por-alimentosante-un-pedido-del-secretario-general-a-cargo-del-defensor-del-pueblo-de-la-nacion-cpn-carlos-haquim-la-defensora-del-publico-de-servicios-de>

24 Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/uploads/gacetillas-deprensa/gacetilla\\_24\\_04\\_14.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/gacetillas-deprensa/gacetilla_24_04_14.pdf)

tadístico venía realizando desde 1993, por contar con severas carencias metodológicas, sumadas al hecho de la discontinuidad del Índice de Precios al Consumidor para el Gran Buenos Aires (IPC-GBA) y la imposibilidad de empalme con el nuevo Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano (IPC-UN). Agregó el Instituto en el comunicado que:

se encuentran actualmente trabajando, en conjunto con otros organismos, en nuevas metodologías que permitirán caracterizar de manera más eficiente las condiciones socioeconómicas de la población en el conjunto de las regiones que componen el país, con el objetivo de continuar proveyendo de instrumentos confiables que permitan el diseño e implementación de las políticas públicas.

Frente a la falta de publicación de los datos de pobreza e indigencia, prosperó una demanda de una Diputada Nacional<sup>25</sup>, y se exigió judicialmente al gobierno que dé a conocer tales índices. Por la repercusión mediática y en el ámbito legislativo del tema, se advierte que el mismo continuará en la agenda, y será importante ahondar en el seguimiento del nuevo funcionamiento del INDEC y sus métodos de cálculo, en tanto la estrecha relación entre la producción de datos socioeconómicos de la población y el diseño y gestión de políticas públicas, entre ellas las alimentarias.

### La dificultosa misión de control del Poder Legislativo Nacional

El Congreso Nacional, además de su función legislativa, también tiene una importante misión de control. Así, ambas Cámaras del Congreso ejercen este último rol desde sus iniciativas legislativas tendientes a solicitar información, a interpelar funcionarios, a constituir comisiones especiales de investigación de determinados hechos puntuales, a realizar preguntas al Jefe de Gabinete de Ministros cuando concurre al recinto<sup>26</sup>. En este apartado se dará cuenta de los proyectos presentados desde el 1° de marzo de 2014 y hasta el 20 de octubre de 2015, que han consistido en pedidos de informes al PEN sobre cuestiones vinculadas al Derecho a la Alimentación y el tratamiento (o no) que han tenido tales iniciativas.

En la Cámara de Senadores, se presentaron desde la fecha indicada siete proyectos, a saber:

25 [http://www.ieco.clarin.com/economia/Justicia-ordeno-Gobierno-numero-pobres\\_0\\_1431457108.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/Justicia-ordeno-Gobierno-numero-pobres_0_1431457108.html)

26 Para mayor información sobre el funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina y los distintos tipos de proyectos que se pueden presentar, ver Carrasco (2012).

- Expte. 2017-S-2015<sup>27</sup> de la Senadora María Magdalena Odarda (Frente Progresista CCARI – Río Negro): solicita al PEN conocer sobre el cumplimiento de las Resoluciones Conjuntas 137/2010 y 941/2010 de las Secretarías de Políticas, Regulación e Institutos y de Agricultura, Ganadería y Pesca, que prohíben niveles superiores de grasas trans en los alimentos.
- Expte. 2264-S-2014<sup>28</sup> del Senador Carlos Reutemann (Santa Fe Federal – Santa Fe): solicita al PEN información sobre los motivos por los cuales no se reglamentó la Ley 26.396 de Trastornos Alimentarios.
- Expte. 2711-S-2014<sup>29</sup> del Senador Roberto Basualdo (Producción y Trabajo – San Juan): pedido de informes al PEN sobre la estrategia debatida en agosto de 2014 en el marco de la 103° reunión de la Comisión Nacional de Alimentos para reforzar la promoción de una alimentación saludable en el país.
- Expte. 0397-S-2015<sup>30</sup> de la Senadora Odarda: requiere información al PEN sobre el cumplimiento de la Ley 26.588 (obligatoriedad de identificar a los productos medicinales aptos para el consumo de celíacos).
- Expte. 1205-S-2015<sup>31</sup> del Senador Basualdo: pedido de informes al PEN sobre el mapa de desnutrición infantil en Argentina.
- Exptes. 4077-S-2014<sup>32</sup> y 0883-S-2014<sup>33</sup>, del mismo Senador: requieren del PEN información respecto de partidas presupuestarias ejecutadas y asignadas al PNSA, el resultado de implementación de las tar-

27 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PC&numexp=2017/15&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PC&numexp=2017/15&t-Consulta=3)

28 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PD&numexp=2264/14&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PD&numexp=2264/14&t-Consulta=3)

29 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PC&numexp=2711/14&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PC&numexp=2711/14&t-Consulta=3)

30 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PC&numexp=397/15&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PC&numexp=397/15&t-Consulta=3)

31 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PC&numexp=1205/15&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PC&numexp=1205/15&t-Consulta=3)

32 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PC&numexp=4077/14&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PC&numexp=4077/14&t-Consulta=3)

33 [http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro\\_comision=&tipo=PC&numexp=883/14&t-Consulta=3](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&nro_comision=&tipo=PC&numexp=883/14&t-Consulta=3)



jetas magnéticas del programa, y el detalle de los proyectos realizados en las provincias en el marco del PNSA.

En el caso de proyectos presentados en igual período en la Cámara de Diputados, aparecen once iniciativas. El detalle es el siguiente:

- Expte. 0228-D-2014<sup>34</sup> de la Diputada Ivana Bianchi (Compromiso Federal – San Luis): pedido de informes al PEN sobre control de calidad bacteriológica a aguas embotelladas para consumo humano y Expte. 0232-D-2014<sup>35</sup> de la misma Diputada, solicitando información al PEN sobre contaminación de alimentos en general y casos de intoxicación por contaminación causada por residuos químicos empleados en alimentos.
- Expte. 5575-D-2014<sup>36</sup>, también de la Diputada Bianchi: pedido de informes al PEN sobre las actualizaciones del monto dinerario para cubrir la diferencia entre alimentos con y sin TACC en virtud de lo dispuesto en la Ley 26.588 (de celiacía).
- Expte. 6000-D-2014<sup>37</sup>, de la misma Diputada, solicitando información al PEN sobre cantidad de comedores escolares existentes en el país, los menús provistos en dichos comedores y su calidad nutricional.
- Expte. 0355-D-2015<sup>38</sup>, del Diputado Alberto Asseff (UNIR – Buenos Aires): requiere información al PEN respecto de cuestiones relacionadas a casos de desnutrición y mortalidad infantil en el territorio nacional.
- Expte. 2469-D-2015<sup>39</sup>, del Diputado Christian Giribaud (Unión PRO – Buenos Aires): pedido de informes al PEN sobre datos de desnutrición y mortalidad infantil en Argentina y Expte. 2470-D-2015<sup>40</sup>, del mismo Diputado, solicitando informes verbales al Ministro de Salud de la Nación sobre idéntica situación.

34 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0228-D-2014>

35 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0232-D-2014>

36 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5575-D-2014>

37 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=6000-D-2014>

38 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0355-D-2015>

39 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2469-D-2015>

40 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2470-D-2015>

- Expte. 0249-D-2014<sup>41</sup>, del Diputado Manuel Garrido (UCR – Ciudad de Buenos Aires): solicitud de información al PEN sobre cuestiones vinculadas a la licitación pública N° 86/2013 para la adquisición de leche en polvo instantánea fortificada.
- Expte. 3951-D-2014<sup>42</sup>, de la Diputada Silvia Majdani (Unión PRO – Ciudad de Buenos Aires): pedido de informes al PEN sobre la aplicación del PNSA.
- Expte. 3043-D-2015<sup>43</sup>, de la Diputada Blanca Rossi y el Diputado Juan Schiaretto (ambos de Unión por Córdoba – Córdoba): requerimiento de información al PEN sobre el estado de seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas en Argentina y sobre los alcances del PNSA.
- Expte. 4619-D-2015<sup>44</sup>, de la Diputada Patricia Giménez (UCR-Mendoza): pedido de informes al PEN sobre datos de desnutrición y mortalidad infantil en Argentina.

Como común denominador a los proyectos solicitando información al PEN sobre cuestiones vinculadas al DaAA en el período analizado, todos ellos han sido presentados por legisladoras(es) que no pertenecen al partido político gobernante, y ninguno ha contado con tratamiento legislativo. Es decir, tales requerimientos de información formulados tanto por senadores(as) como por diputados(as) para conocer datos por parte del PEN no han podido seguir su curso (producto de no haber contado con las mayorías legislativas requeridas y/o los consensos necesarios para aprobar iniciativas), evidenciando de ese modo un obstáculo a la misión de control del Congreso Nacional y la consiguiente falta de publicidad de la información pretendida.

## Desafíos y oportunidades a partir de los Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el PSS

Tal como se adelantó en la introducción, en el ámbito del SIDH se encuentra operativo el sistema de informes nacionales previsto en el PSS, para lo cual se han confeccionado indicadores de progreso para la

41 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0249-D-2014>

42 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3951-D-2014>

43 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3043-D-2015>

44 <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4619-D-2015>

medición del cumplimiento de diferentes derechos sociales, entre ellos el DaAA. En el año 2016, Argentina debió presentar al Grupo de Trabajo para el análisis de los informes previstos en el PSS (GTPSS)<sup>45</sup>, su informe nacional sobre el DaAA en conjunto con su informe nacional de derechos laborales y sindicales, derecho al medio ambiente sano y derechos culturales. Desde el GTPSS se desarrolló un modelo de indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de los distintos derechos incorporados en el Protocolo, que constituye la guía sobre la cual los Estados confeccionarán sus informes nacionales<sup>46</sup>. La aprobación de los indicadores de este segundo agrupamiento de derechos, que incluye el DaAA, y la puesta en marcha de este mecanismo que obliga al Estado Argentino a presentar en 2016 su primer informe en relación al DaAA, aparecen como un escenario de oportunidades de cara a la producción y acceso a información. Claro que la construcción de los indicadores exigirá al Estado la creación y adopción de nuevas capacidades, que permitan producir y difundir los datos necesarios para dar cuenta de la información que los indicadores requieran.

Esta oportunidad que presentan los indicadores y los informes nacionales implica un mecanismo de monitoreo y supervisión internacional al Estado. Al mismo tiempo, si el Estado se toma en serio la tarea de presentar los informes, procurando cumplir con los datos que los indicadores requieren, importará una mejora en las propias estructuras estatales, que podrán apropiarse de mecanismos sistemáticos de evaluación, los que posibilitan una mayor institucionalidad desde un enfoque de derechos humanos, y a la vez permiten un mejor desarrollo de las políticas públicas.

En el marco de la presente investigación, desde nuestro “Grupo de Trabajo Interdisciplinario DSPP” encaramos, por segundo año consecutivo, la tarea de analizar información para la construcción de los datos que los Indicadores de Progreso del PSS solicitan para el DaAA<sup>47</sup>. En esta ocasión, la actividad consistió

esencialmente en una actualización del cuadro de indicadores presentado en el proyecto ODA 2014, pero asimismo se realizan mayores comentarios, observaciones y sugerencias.

La información será exhibida del siguiente modo:

1. En primer lugar se presenta el cuadro completo, siguiendo el cuadro modelo propuesto por el GTPSS.
2. Posteriormente, se expondrá una descripción sintética de los datos relevados del cuadro y se formularán observaciones agrupadas según las tres diferentes categorías conceptuales que plantean los indicadores del PSS, a saber: “Recepción del derecho”, “Contexto financiero y compromiso presupuestario” y “Capacidades Estatales”, y según los tres principios transversales (“Igualdad y no discriminación”, “Acceso a la justicia” y “Acceso a la información y participación”)<sup>48</sup>.

45 El GTPSS se encuentra constituido en el ámbito de la OEA, y se halla compuesto por tres representantes gubernamentales titulares, un experto independiente en representación de la academia y de la sociedad civil, un experto integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus respectivos suplentes.

46 Los indicadores de progreso para el segundo agrupamiento de derechos se encuentran disponibles en el documento OEA (2013).

47 Para ello, se relevaron: a) Bases de datos oficiales de Argentina con información vinculada con los ítems que estipulan

los indicadores, b) Estudios empíricos vinculados con los ítems que estipulan los indicadores, conteniendo información estadística sobre datos sociodemográficos y económicos de la población. El relevamiento de los puntos a) y b) fue completado con el análisis de fuentes documentales, utilizando los indicadores de progreso y señales de progreso cualitativas.

48 Los indicadores definidos en este contexto, incluyen indicadores estructurales, de proceso y de resultado, como también señales de progreso cualitativas, siempre bajo la definición de las categorías mencionadas. A su vez, de manera transversal se consideran indicadores de género, de etnia y de respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y adultos(as) mayores.

CUADRO DE INDICADORES DE PROGRESO PARA LA MEDICIÓN DE DERECHOS CONTEMPLADOS EN EL PSS – DAAA -  
OCTUBRE DE 2015

RECEPCIÓN DEL DERECHO	
<b>ESTRUCTURALES</b>	
1	<p>Ratificación por parte del Estado de tratados internacionales de derechos humanos que reconocen, entre otros, el DaAA</p> <p><i>PIDESC y Protocolo Facultativo</i> PIDESC ratificado por Ley 23.313 de abril de 1986. Cuenta con jerarquía constitucional post reforma constitucional de 1994. Protocolo Facultativo: en diciembre de 2011 Argentina depositó el instrumento de ratificación del Protocolo, convirtiéndose en el 5° país del mundo en hacerlo.</p> <p><i>CEDAW y Protocolo Facultativo</i> CEDAW ratificada por Argentina por Ley 23.179 de mayo de 1985. Cuenta con jerarquía constitucional post reforma constitucional de 1994. Protocolo Facultativo aprobado por ley 26.171 en diciembre de 2006.</p> <p><i>Convención de Derechos del Niño</i> Ratificada por Ley 23.849 de septiembre de 1990. Cuenta con jerarquía constitucional post reforma constitucional de 1994.</p> <p><i>Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967</i> Ratificación de Argentina de ambos instrumentos en 1961 y 1967 respectivamente.</p> <p><i>Convención sobre el Estatuto de las apátridas de 1954</i> Ratificación por Argentina en junio de 1972. Ley 19.510.</p> <p><i>Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad</i> Ratificación por Argentina por ley 25280. Sancionada: Julio de 2000</p> <p><i>Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias</i> Ratificación por Argentina por ley 26.202. Sancionada: Diciembre 13 de 2006. Promulgada de hecho: Enero 10 de 2007.</p> <p><i>Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</i> Argentina votó a favor.</p> <p><i>Directrices Voluntarias FAO de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional</i> Adoptadas por los Estados miembros de FAO.</p> <p><i>Principales instrumentos sistema interamericano: Declaración Americana de Derechos del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos, Carta Social de la OEA</i> Declaración Americana sin ratificación pero con jerarquía constitucional post reforma de 1994. Convención Americana también con jerarquía constitucional, y había sido antes ratificada por Argentina por Ley 23.054 de marzo de 1984. En relación a la Carta de la OEA, Argentina la ratificó en Octubre de 1956.</p>
2	<p>Consagración del DaAA y derechos relacionados en la Constitución y/o legislación nacional</p> <p>A nivel constitucional, post Reforma de 1994, la más clara consagración del DaAA está dada por los IIDH con Jerarquía Constitucional, como ser el PIDESC, la Declaración Universal de DDHH o la Convención de los Derechos del Niño. A la fecha el país no cuenta con una Ley Nacional de DaAA, si bien el FPH de Argentina ha presentado en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto en noviembre de 2013, aún sin tratamiento, y que se volvió a presentar en 2015, con igual resultado.</p>
3	<p>Existencia de legislación sobre la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria</p> <p>Ver PNSA y PROMIN, dentro de los indicadores de procesos de esta misma categoría “recepción del derecho”.</p> <p>Respecto de contenidos de las prestaciones de la principal política alimentaria en el país, el PNSA, en Pautassi y Carrasco (2013 y 2014) hemos analizado informes de la AGN sobre el PNSA, detectando aspectos críticos en cuanto a la insuficiencia de los valores nutricionales de las prestaciones.</p>
<b>PROCESOS</b>	
1	<p>Existen políticas públicas o programas en las siguientes áreas</p> <p>Estas áreas miden la manera en que han sido incorporadas las principales obligaciones del derecho en la política pública como una forma de evaluar la asimilación de la perspectiva del DaAA en la acción estatal.</p> <p>a) <i>Erradicación del hambre</i> PNSA: principal política alimentaria implementada en Argentina en el período post crisis de 2001/2. Creado por Ley 25.724. Destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños/as hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, considerando la definición de línea de pobreza del INDEC. Más datos del PNSA en: <a href="http://www.desarrollosocial.gob.ar/pnsa">http://www.desarrollosocial.gob.ar/pnsa</a></p>

<p><i>b) Erradicación de la desnutrición infantil</i>  Programa PROMIN Materno Infantil del Ministerio de Salud de la Nación: destinado a disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna infantil, y promover el desarrollo psicosocial de niños/as menores de 6 años en áreas con alta proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas. Fuente: <a href="http://www.presidencia.gob.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2644">http://www.presidencia.gob.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2644</a></p>
<p><i>c) Erradicación de la desnutrición materna</i>  Programa PROMIN.</p>
<p><i>d) Acceso a consumo mínimo de agua</i>  Plan Agua más Trabajo:  El plan tiene como objetivo, brindar agua potable segura por red, a través de la construcción de obras de expansión de la red. Fuente: <a href="http://www.presidencia.gob.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2684">http://www.presidencia.gob.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2684</a>  Programa de Tarifa Social:  Depende de la empresa AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.). El objetivo del programa consiste en asistir a las familias más carenciadas, quienes, como consecuencias de situaciones socioeconómicas extremas, tienen dificultad para pagar su factura. En ese sentido, se aplica un descuento sobre la tarifa del servicio brindado. El programa beneficia a un cupo de usuarios dentro del área de acción de la empresa distribuidos entre la Ciudad de Buenos Aires y los 18 partidos del conurbano bonaerense. Fuente: <a href="http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/560/CAU-6%20-%20Programa%20tarifa%20social.pdf">http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/560/CAU-6%20-%20Programa%20tarifa%20social.pdf</a></p>
<p><i>e) Eliminar los ácidos grasos trans en los alimentos y reemplazarlos por ácidos grasos insaturados.</i>  En 2014 se modificó el Código Alimentario de Argentina prohibiendo en el país la producción y venta de grasas trans.</p>
<p><i>f) Disminuir el contenido de sodio/sal en los alimentos</i>  Iniciativa “Menos sal más vida” del Ministerio de Salud de la Nación: entre los componentes de la iniciativa se encuentran: i) Concientización a la población sobre la necesidad de disminuir la incorporación de sal en las comidas; ii) Reducción progresiva del contenido de sodio de los alimentos procesados mediante Acuerdos con la Industria de Alimentos, iii) Reducción del contenido de sal en la elaboración del pan artesanal. En el marco de la Iniciativa, en el año 2013 se logró la sanción de la Ley Nacional 26.905 sobre Consumo de Sodio, orientada a promover la reducción del consumo de sodio en la población. Fuente: <a href="http://www.msal.gov.ar/ent/index.php/informacion-para-ciudadanos/menos-sal-vida">http://www.msal.gov.ar/ent/index.php/informacion-para-ciudadanos/menos-sal-vida</a></p>
<p><i>g) Reducir el contenido de azúcares libres en los alimentos y en las bebidas sin alcohol.</i>  Plan Nacional Argentina Saludable: incluye promoción de alimentación saludable. Fuente: <a href="http://www.msal.gov.ar/argentina-saludable/plan/argsal.html">http://www.msal.gov.ar/argentina-saludable/plan/argsal.html</a></p>
<p><i>h) Promoción de la disponibilidad de alimentación saludable en todas las instituciones públicas incluyendo escuelas y otros lugares de trabajo.</i>  -Plan Nacional Argentina Saludable.  -Publicación Kioscos saludables del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), conteniendo detalles de leyes y proyectos de ley sobre regulaciones, disponible en:<a href="http://files.cloudpier.net/cesni/biblioteca/Kioscos-Saludables.CESNI.pdf">http://files.cloudpier.net/cesni/biblioteca/Kioscos-Saludables.CESNI.pdf</a>  -Plan Mi Escuela Saludable (Ciudad de Buenos Aires). <a href="http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollosaludable/mi-escuela-saludable">http://www.buenosaires.gov.ar/desarrollosaludable/mi-escuela-saludable</a></p>
<p><i>i) Prevención del desabastecimiento alimentario.</i>  Puede vincularse con este punto la continuidad de La ley de emergencia económica –Ley 25.561 de 2002–, que sigue vigente hasta 2015 tras una nueva prórroga en 2013.</p>
<p><b>RESULTADOS</b></p>
<p>1   Tasa de Mortalidad por malnutrición x cada 100.000 habitantes.  1,7 cada 100.000 para el bienio 2004-2005 (en menores de 15 años) Fuente: <a href="http://www.msal.gov.ar/promin/publicaciones/pdf/2-capitulodos-sana.pdf">http://www.msal.gov.ar/promin/publicaciones/pdf/2-capitulodos-sana.pdf</a></p>
<p>2   % de personas (desagregadas por género, edad, etnia, situación geográfica, estatus socio-económico, situación particular (HIV/SIDA, privados de libertad), que padecen inseguridad alimentaria y nutricional  De este punto, solo se pudieron obtener porcentajes de algunos de los datos, a saber:  6,6% de hogares con moderada inseguridad alimentaria  4,6% de hogares con severa inseguridad alimentaria  Fuente: <a href="http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Informe_Inseguridad_Alimentaria__doc_de_trabajo_.pdf">http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Informe_Inseguridad_Alimentaria__doc_de_trabajo_.pdf</a>  (Se trata de un estudio de una universidad privada).</p>
<p>3   % de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (Indicador ODM)  Porcentaje menor a 5% en el país. Fuente: <a href="http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf">http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf</a></p>
<p>4   % de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento (ODM, No. 7).  51,1%. a 2011. Fuente: <a href="http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/IP2012.pdf">http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/IP2012.pdf</a> Cuadro de página 89.</p>
<p>5   % de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, urbana y rural  1,7% de población con ingresos por debajo de la línea de indigencia a 2011 en el total de aglomerados urbanos y 6,5% de población por debajo de la línea de pobreza. Fuente: <a href="http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/IP2012.pdf">http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/IP2012.pdf</a> Cuadro de pág. 3.</p>

6	Tasa de desnutrición infantil (niños y niñas menores de 5 años con algún grado de desnutrición) 3.8% de niños/as de 6 meses a 5 años con desnutrición. Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. 2.3% de población infantil menor de 5 años con bajo peso. Fuente: Observatorio Global de la Salud de la OMS. Dato de Argentina correspondiente a 2005.
7	Tasa de desnutrición general (o de deficiencia de micronutrientes) --
8	Mujeres gestantes con bajo peso, anemia nutricional u obesidad para su edad gestacional. Datos aproximados: mujeres en edad reproductiva con obesidad (15,3%), Mujeres en edad reproductiva con sobrepeso (37,6%) Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.
9	Niños(as) de 6 a 59 meses con anemia nutricional. Dato encontrado: prevalencia de anemia en niños/as de 6 a 72 meses. Total país: 16,5% Fuente: Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses de la República Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), disponible en: <a href="http://datos.dinami.gov.ar/produccion/nutricion/material/A1e.pdf">http://datos.dinami.gov.ar/produccion/nutricion/material/A1e.pdf</a>
10	Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas y adultos. Prevalencia de obesidad en adultos mayores a 20 años en Argentina: 29%. Fuente: <a href="http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf">http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf</a>
11	Prevalencia de diabetes en niños, niñas y adultos. Diabetes o glucemia elevada en la población argentina: 11,9%. Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2005).
12	Prevalencia de hipertensión arterial en niños, niñas y adultos. Entre el 28,4% y el 44,2% de la población según las provincias. Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2005).

## CONTEXTO FINANCIERO Y COMPROMISO PRESUPUESTARIO

### ESTRUCTURALES

- 1 | Existencia en la Constitución de alguna disposición que establezca la prioridad que el Estado tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario  
No hay una disposición sobre el desarrollo rural y agropecuario en particular. Sí sobre el desarrollo productivo en general, en el art. 75 inc. 19, el cual establece que corresponde al Congreso "19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen".
- 2 | % del presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural o quien haga sus veces, y a programas o a políticas alimentarias  
\$ 11.428 millones de pesos argentinos destinados al Ministerio de Agricultura sobre un total de \$ 1.251.630 millones totales de gastos arroja un 0,91% del presupuesto.  
Fuente: Proy. Presupuesto 2015. [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2015/ley/pdf/planillas\\_anexas/capitulo1/anexa104.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/proy2015/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/anexa104.pdf)

### PROCESOS

- 1 | Índice de ruralidad en entidades territoriales (% de la población total en zonas rurales vs transferencias per capital del gobierno para cada entidad territorial en el último año disponible).  
--

### RESULTADOS

- 1 | Participación del PIB agropecuario en el PIB nacional.  
La participación del PBI agropecuario en el PBI nacional (a precios constantes de 2004) fue del 5,63% en 2013. Fuente: INDEC. [http://www.cei.gov.ar/userfiles/pib\\_a.xls](http://www.cei.gov.ar/userfiles/pib_a.xls)

## CAPACIDAD ESTATAL

### ESTRUCTURALES

1	<p>Existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural y/o Seguridad Alimentaria ¿En qué porcentaje de las regiones/departamentos/estados tiene oficinas?</p> <p>Argentina cuenta con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Posee una red de 34 Delegaciones en el interior del país, que dependen de la Dirección de Coordinación de Delegaciones.</p> <p><a href="http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/index.php">http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/index.php</a></p> <p>Delegaciones: <a href="http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/01-listado/index.php">http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/01-listado/index.php</a></p> <p><a href="http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/02-mapa/index.php">http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/02-mapa/index.php</a></p>
2	<p>Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.</p> <p>Área de Matriculación y fiscalización, del Ministerio de Agricultura: Dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, los objetivos del área son garantizar el cumplimiento de las normas comerciales por parte de los operadores que participan del mercado de carnes, granos y lácteos, a fin de asegurar transparencia y equidad en el desarrollo del sector agroalimentario, en todo el territorio nacional. Fuente: <a href="http://www.minagri.gob.ar/site/areas/matriculacion_y_fiscalizacion/index.php">http://www.minagri.gob.ar/site/areas/matriculacion_y_fiscalizacion/index.php</a></p> <p>SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria): El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria es un organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa y dotado de personería jurídica propia, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos de su competencia. Sitio web: <a href="http://www.senasa.gov.ar/">http://www.senasa.gov.ar/</a></p> <p>Comisión de Agricultura Familiar (dentro de la órbita del SENASA): <a href="http://www.senasa.gov.ar/Archivos/File/File7613-Res187-2014.pdf">http://www.senasa.gov.ar/Archivos/File/File7613-Res187-2014.pdf</a></p> <p>INASE (Instituto Nacional de Semillas): órgano de aplicación de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas. <a href="http://www.inase.gov.ar/index.php?option=com_content&amp;view=frontpage&amp;Itemid=97">http://www.inase.gov.ar/index.php?option=com_content&amp;view=frontpage&amp;Itemid=97</a></p> <p>ANMAT: tiene como objetivo principal: “garantizar que los medicamentos, alimentos y dispositivos médicos a disposición de la población, posean eficacia (cumplimiento del objetivo terapéutico, nutricional o diagnóstico) seguridad (alto coeficiente beneficio/riesgo) y calidad (respondan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía)” Fuente: <a href="http://www.anmat.gov.ar/webanmat/institucional/que_es_la_ANMAT.asp">http://www.anmat.gov.ar/webanmat/institucional/que_es_la_ANMAT.asp</a></p>
3	<p>Existencia de un censo agropecuario o una encuesta que permita monitorear el comportamiento del sector agropecuario. ¿Cuál es su periodicidad?</p> <p>Sí, existe en el país el Censo Nacional Agropecuario. Se ha realizado en los años: 1888-1908-1937-1942-1952-1960-1969-1988-1998-2002-2008. El de 2014, estaría suspendido, por cambio en las herramientas de recolección de datos. Fuente: <a href="http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&amp;id_tema_2=8&amp;id_tema_3=87">http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&amp;id_tema_2=8&amp;id_tema_3=87</a> (Centro Estadístico de Servicios – INDEC).</p>
4	<p>Existencia de un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles</p> <p>Plan Argentina Saludable (ya descrito en indicadores de procesos para la categoría recepción del derecho).</p> <p>“Recetas cuidadas”, iniciativa para prevenir enfermedades vinculadas con una mala alimentación. Fuente: <a href="http://www.msal.gov.ar/ent/index.php/component/content/article/9-informacion-ciudadanos/443-recetas-cuidadas">http://www.msal.gov.ar/ent/index.php/component/content/article/9-informacion-ciudadanos/443-recetas-cuidadas</a></p>
5	<p>Existencia de alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en los siguientes campos (en qué nivel de gobierno –nacional, departamental/estatal, municipal):</p> <p>a) <i>Programas de fomento a la producción campesina.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-PROSAP (instrumento de promoción de las economías de las provincias y regiones del país). Sitio web: <a href="http://www.prosap.gov.ar/">http://www.prosap.gov.ar/</a></li> <li>-Unidad para el Cambio Rural (UCAR) que administra y coordina un conjunto de programas y proyectos para el desarrollo rural sostenible de los pequeños agricultores de todo el país. <a href="http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar">http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar</a></li> <li>-Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes de los programas FIDA o el componente de pueblos originarios del futuro Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales. <a href="http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/manuales-reglamentos-y-salvaguardas/876-proyecto-de-inclusion-socio-economica-en-areas-rurales">http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/manuales-reglamentos-y-salvaguardas/876-proyecto-de-inclusion-socio-economica-en-areas-rurales</a></li> <li>-Programas específicos de promoción de la agricultura familiar: se destaca la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dentro del también recientemente creado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Desde el FPH Argentina se presentó en 2015 el proyecto de ley de “Régimen de compra a la agricultura familiar para fortalecimiento del sector”. Proyecto presentado bajo N° de Expte. 4036-D-2015, disponible en: <a href="http://www1.hcdn.gov.ar/proyaml/expediente.asp?fundamentos=sí&amp;numexp=4036-D-2015">http://www1.hcdn.gov.ar/proyaml/expediente.asp?fundamentos=sí&amp;numexp=4036-D-2015</a></li> <li>-Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar y del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) <a href="http://www.fonaf.org.ar/index.php/demo-layouts/botonfonaf">http://www.fonaf.org.ar/index.php/demo-layouts/botonfonaf</a></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Social Agropecuario <a href="http://www.presidencia.gov.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2703">http://www.presidencia.gov.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2703</a>;</li> <li>- Programa Minifundio, <a href="http://inta.gov.ar/documentos/minifundio">http://inta.gov.ar/documentos/minifundio</a></li> <li>Programa Cambio Rural <a href="http://inta.gov.ar/documentos/cambio-rural">http://inta.gov.ar/documentos/cambio-rural</a></li> <li>Programa Pro Huerta <a href="http://www.desarrollosocial.gov.ar/prohuerta/149">http://www.desarrollosocial.gov.ar/prohuerta/149</a></li> <li>- Plan Estratégico Agroalimentario y agroindustrial (METAS): <a href="http://www.minagri.gov.ar/site/areas/PEA2/">http://www.minagri.gov.ar/site/areas/PEA2/</a></li> <li>- LEY 26.967/2014 (01/09/2014) Sello de Alimentos Argentinos: <a href="http://www.alimentosargentinos.gov.ar/HomeAlimentos/Sello/index.php">http://www.alimentosargentinos.gov.ar/HomeAlimentos/Sello/index.php</a></li> <li>- PROCAL Programa de Gestión de Calidad: <a href="http://www.alimentosargentinos.gov.ar/HomeAlimentos/procal/">http://www.alimentosargentinos.gov.ar/HomeAlimentos/procal/</a></li> <li>- PRODEAR: Programa de Desarrollo de Áreas Rurales: <a href="http://www.minagri.gov.ar/site/areas/prodear/01=Institucional/01-Objetivos/index.php">http://www.minagri.gov.ar/site/areas/prodear/01=Institucional/01-Objetivos/index.php</a></li> <li>- PRODAF: Programa para el Desarrollo de la Agricultura Familia: <a href="http://www.ucar.gov.ar/index.php/prodaf">http://www.ucar.gov.ar/index.php/prodaf</a></li> <li>- PRODERI (Programa de Desarrollo Rural Incluyente): <a href="http://www.ucar.gov.ar/index.php/proderi">http://www.ucar.gov.ar/index.php/proderi</a></li> <li>- PRODERPA (Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia): <a href="http://www.minagri.gov.ar/site/areas/proderpa/index.php">http://www.minagri.gov.ar/site/areas/proderpa/index.php</a></li> <li>- PROICSA (Programa para Incrementar la competitividad del sector azucarero del NOA): <a href="http://www.ucar.gov.ar/index.php/proicsa">http://www.ucar.gov.ar/index.php/proicsa</a></li> </ul>
<p><i>b) Programas de abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de la Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria (Resolución N° 43/2012) - Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios. <a href="http://www.minagri.gov.ar/site/areas/dneda/index.php">http://www.minagri.gov.ar/site/areas/dneda/index.php</a></li> </ul>
<p><i>c) Programas de abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de la Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria (Resolución N° 43/2012) - Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios <a href="http://www.minagri.gov.ar/site/areas/dneda/index.php">http://www.minagri.gov.ar/site/areas/dneda/index.php</a></li> </ul>
<p><i>d) Programas de asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios.</i></p> <p>Programa de Servicios Agrícolas (PROSAP)</p>
<p><i>e) Investigación agropecuaria</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección Nacional de relaciones con el Sector Académico (MAGyP)</li> <li>- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria</li> </ul>
<p><i>f) Acceso de la población a fuentes hídricas</i></p> <p>Programa de Servicios Agrícolas (PROSAP)</p>
<p><i>g) Sustitución de cultivos.</i></p> <p>--</p>
<p><i>h) Control de precios de los alimentos</i></p> <p>Precios cuidados, de la Secretaría de Comercio. Información disponible en: <a href="http://www.precioscuidados.com/">http://www.precioscuidados.com/</a></p>
<p><i>i) Mitigación del cambio climático sobre agricultura.</i></p> <p>Bajo la órbita de UCAR, existe el Proyecto del Fondo de adaptación al cambio climático de las Naciones Unidas. <a href="http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/fondo-de-adaptacion-para-el-cambio-climatico">http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/fondo-de-adaptacion-para-el-cambio-climatico</a></p>
<p><i>j) Garantía directa del DaAA</i></p> <p>PNSA y PROMIN (nivel nacional con las limitaciones referidas en la categoría "recepción del derecho" de estos indicadores).</p>
<p><b>PROCESOS</b></p>
<p><b>1   % de avance en las metas de los programas relacionados con el derecho a la alimentación en la Ley de Planeación o Plan de Desarrollo vigente (% de avance vs % del tiempo transcurrido de duración del programa)</b></p> <p>Argentina a través del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2 ), se propone contribuir con el logro de los Objetivos del Milenio, en particular el ODM-1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), aplicando como objetivos locales la reducción de la pobreza a menos de 20% y erradicar la indigencia y el hambre, así como el ODM-7 a fin de que se busque que las políticas y programas del país utilicen un enfoque integrador de los pilares de desarrollo sostenible. El PEA2 señala que entre 2010 y 2002 hubo un incremento en la producción (tn) de distintos productos que se detallan a continuación, y que contribuyen a la seguridad alimentaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 139 % en carne aviar</li> <li>- 64% en carne porcina</li> <li>- 63% en carne ovina</li> <li>- 22 % en lácteos bovinos</li> <li>- 9 % cultivos industriales</li> </ul> <p>Fuente: <a href="http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/trabajo/file/RIO+20/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf">http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/trabajo/file/RIO+20/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf</a>. Ver ARCHIVO RIO + 20.</p>
<p><b>2   % resultante de la población beneficiada por programas públicos de nutrición suplementaria/Población total con inseguridad alimentaria crónica.</b></p> <p>Se cuenta con el dato ya expresado en indicadores anteriores de 1,8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009, pero no se cuenta con el dato de población total con inseguridad alimentaria crónica.</p>
<p><b>3   Existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades públicas y empresas privadas. Monitoreo y control. Mecanismos de denuncia.</b></p>

-INTA: Criterios para la gestión de uso de plaguicidas con un marco de ordenamiento territorial: existe numerosa legislación y normativa nacional e internacional relacionada al uso de los productos fitosanitarios y la protección ambiental. La fiscalización y el control en el cumplimiento de la legislación vigente deberían ser incluidas como acciones cotidianas por los estamentos del Estado con el fin de evaluar y corregir los procesos y penalizar las malas prácticas. En el plano global existen convenios y acuerdos donde se plantean objetivos a largo plazo que son aceptados en general por los países y que luego, de acuerdo a sus características productivas, socioeconómicas, culturales y políticas, se adecuan adhiriendo a temas específicos contenidos en ellos. Básicamente se trata de los denominados convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo que en su conjunto proveen normas para sustentar la gestión ambientalmente racional de las sustancias químicas peligrosas y de los residuos peligrosos a lo largo de todo su ciclo: producción, uso, comercio y disposición final (Cuarta Reunión del Grupo Intergubernamental Abierto de Ministros o sus Representantes sobre Gobernanza Ambiental Internacional, 2001). Argentina adhiere a los convenios internacionales a través de leyes. La Ley 23.922 del 24 de marzo de 1991 adhiere al Convenio de Basilea, la Ley 25.278 del 3 de agosto de 2000 adhiere al Convenio de Rotterdam y la Ley 26.011 del 23 de mayo de 2001 adhiere al Convenio de Estocolmo.

En el país no existe una Ley Nacional que regule la utilización, comercialización y manejo de agroquímicos.

-SENASA: RENSPA: Es el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, por el cual a través de un código se asocia al productor agropecuario con el campo donde realiza su actividad. Cuenta con datos del establecimiento, del productor, de la actividad que allí realiza y de los animales que posee. Fue creado como mecanismo de obtención de información acerca de productores agropecuarios en el año 1997, en una instancia en que Argentina era reconocida internacionalmente como “país libre de fiebre aftosa sin vacunación”. A partir de la epidemia de los años 2000 y 2001 se reinicia la vacunación y este registro se consolida como el pilar fundamental en el sistema de información sanitaria de la institución. Las bases de datos del Renspa son aquellas sobre las que se estructura el control de las acciones sanitarias, el registro de los movimientos de hacienda y el seguimiento epidemiológico.

<http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=1090&io=5121>

#### RESULTADOS

1 | Muerte por intoxicación alimentaria por cada 100.000 muertes.

--

2 | Incidencia de casos de intoxicación por ingesta de alimentos.

--

3 | Porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria

1,8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009 Fuente: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/biblioteca/5.pdf>

4 | Porcentaje de personas con discapacidad por causas vinculadas con la mala nutrición x región, origen étnico, género y edad.

--



## IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

### ESTRUCTURALES

- 1 | Incorpora la Constitución o la legislación el enfoque diferencial (por sexo, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del DaAA  

La Constitución no incorpora específicamente el enfoque diferencial para el DaAA. Sí el art. 75 inc. 23 establece que corresponde al Congreso “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato [...] en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.
- 2 | Existencia de programas para asegurar el DaAA en los Ministerios con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, niños, grupos étnicos, adultos mayores) o en los Ministerios con competencias en el tema (agricultura, desarrollo rural)  

-PNSA.  
 -PROMIN  
 -Plan Nacer  
 PRODEAR (Comunidades indígenas y jóvenes): <http://www.ucar.gob.ar/index.php/prodear>
- 3 | Qué mecanismos constitucionales y legales existen para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas conforme a sus propias prácticas.  

La Constitución Argentina incorporó, tras la reforma de 1994, el artículo 75 (inciso 17) en el que se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y se garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural de las comunidades. La otra legislación con jerarquía constitucional que reconoce los derechos de los pueblos indígenas es la ratificación (mediante la ley 24.071) del Convenio 169 de la OIT. La ley 23.302, sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes –sancionada en 1985 y reglamentada cuatro años después–, crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y declara de interés nacional el apoyo a las comunidades, su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades.  
 La normativa más reciente es, por una parte, la Ley 26160 sancionada en 2006 de emergencia en de la propiedad comunitaria indígena del país, y la resolución 182/2008, la cual pone en funcionamiento un Consejo de Coordinación integrado por los ministerios del Interior, Economía, Trabajo y Educación, delegados de las comunidades indígenas y un representante por cada una de las provincias. Las funciones de este Consejo son realizar estudios sobre la situación de las comunidades indígenas en el país, proponer prioridades en la resolución de sus problemas y trabajar por la adjudicación de sus tierras.
- 4 | Existen líneas de incentivos fiscales, transferencia de activos o programas de crédito especiales para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión.  

-Incentivos de la Secretaría de Agricultura Familiar. <http://www.minagri.gob.ar/sito/areas/saf/>
- 5 | Existencia de políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género.  

-Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR  
[http://www.minagri.gob.ar/site/areas/genero\\_mercosur/index.php](http://www.minagri.gob.ar/site/areas/genero_mercosur/index.php)

### PROCESOS

- 1 | % de la población total beneficiaria de los programas públicos nutricionales que pertenece a grupos tradicionalmente excluidos/Participación porcentual de esos grupos en la población total  

Se cuenta con el dato ya expresado en indicadores anteriores de 1,8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009, pero no se cuenta con el dato desagregado de población de grupos excluidos titulares del plan.
- 2 | Políticas de estímulo a la lactancia materna. Tipo de medidas de alimentación dedicada a mujeres embarazadas y niños en la primera infancia.  

-Ministerio de Salud de la Nación. Dirección de Maternidad e Infancia: <http://www.msal.gob.ar/dinami/>  
 Señales de progreso:  
 - Estudios e indagaciones sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables, atendiendo la diversidad cultural.  
 Atlas de consumo de alimentos: <http://inta.gob.ar/documentos/atlas-de-consumo-de-los-hogares>  
 (no se especifica por sectores en situación de mayor vulnerabilidad).

### RESULTADOS

- 1 | Tasa de desnutrición para distintos sectores poblacionales (niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos étnicos)/Tasa de desnutrición global  

—

2 | % del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos por quintiles/deciles de ingresos.

Dato de gasto de consumo de los hogares por región de residencia y finalidad del gasto. Total del país: 33,2%.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de Hogares 2012/213.

[http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_25\\_04\\_14.pdf](http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_25_04_14.pdf)

3 | % del ingreso salarial que las familias destinan a la compra de alimentos por quintiles/deciles.

Dato de gasto de consumo de alimentos de los hogares por quintil de ingreso per cápita del hogar. Total del país Años 2012/2013.

Primer quintil: 43,3%

Segundo quintil: 37,8%

Tercer quintil: 35,7%

Cuarto quintil: 31,9%

Quinto quintil: 26,2%

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de Hogares 2012/213.

## ACCESO A LA JUSTICIA

### ESTRUCTURALES

- 1 | Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al DaAA.  
 Existe la posibilidad de interponer acción de amparo contra vulneraciones no solo del DaAA sino de otros derechos. Tiene rango constitucional esta acción. Se encuentra en el Artículo 43, y expresa lo siguiente: “ Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.  
 Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.
- 2 | Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para la protección de la propiedad rural, tanto de la propiedad individual como colectiva.  
 Mediante la acción de amparo también se puede reclamar por estos derechos.
- 3 | Garantizar políticas que incluyan el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable  
 Ídem punto anterior.

### PROCESOS

- 1 | Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria (nivel de resolución)  
 No existe jurisdicción agraria en Argentina
- 2 | Tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción agraria.  
 No existe jurisdicción agraria en Argentina
- 3 | Existencia de una jurisprudencia en los siguientes campos: a) Salario mínimo vital y seguridad alimentaria; b) Accesibilidad económica a una alimentación adecuada, c) Acceso a tierras; d) Derecho al agua.  
*Fallos destacados:*  
 -CSJN 2007“Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)”  
 En el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar, por mayoría, a la medida cautelar presentada por el DPN a favor de pueblos indígenas de la Provincia de Chaco. El Máximo Tribunal ordenó al Estado provincial y nacional a garantizar la provisión de agua, alimentos, comunicación y transporte a los representados por el Defensor del Pueblo.  
 -Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sala I, “ACIJ c. Ciudad de Buenos Aires”, (18/07/2007). Se hizo lugar a la acción de amparo interpuesta por ACIJ y se ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que hasta tanto se normalizara la prestación del servicio, el demandado debía proveer agua mediante camiones cisterna.  
*Señales de progreso:*  
 - Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas.  
 Debería estar en cabeza del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), si bien del sitio web no surge específicamente tal rol.  
 Una ley que se destaca en este sentido es la Ley 26.522, de regulación de Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina, que menciona la traducción de contenidos a las lenguas indígenas.

### RESULTADOS

- 1 | Número de conflictos relacionados con el DaAA por año  
 --
- 2 | % de demandas relacionadas con el DaAA presentadas por vía administrativa o ante cortes / % de causas resueltas  
 --
- 3 | % de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas / total de casos denunciados  
 --

## ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN

### ESTRUCTURALES

- 1 | Existencia de una encuesta nacional que mida las condiciones nutricionales de la población atendiendo la diversidad cultural.  
Lo más aproximado encontrado en este punto es la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud -ENNyS de los años 2004/5. Resultados disponibles en una publicación del CESNI (2012), en: <http://biblioteca.cesni.org.ar/referencias/514fae857b2b0c0f84e18d2e>
- 2 | La encuesta nacional sobre las condiciones nutricionales permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/ Urbana, b. Por sexo, c. Por divisiones político-administrativas, d. Por grupos etarios, e. Por grupos étnicos, f. Para población con discapacidad, y g. Por deciles de ingreso.  
La Encuesta referida en el punto anterior presenta desagregaciones por determinadas edades (niños/as de 6 a 23 meses, niños/as de 2 a 5 años, mujeres de 10 a 49 años, mujeres embarazadas).
- 3 | Encuesta de consumos de alimentos de la población.  
Encuesta Nacional de Nutrición y Salud -ENNyS de los años 2004/5 Publicación Resultados disponibles en: <http://biblioteca.cesni.org.ar/referencias/514fae857b2b0c0f84e18d2e>
- 4 | Existencia de un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción de distintos sectores.  
Existe en Argentina el Censo Agropecuario Nacional  
[http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna\\_principal.asp](http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna_principal.asp)
- 5 | Existencia de un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presentan de forma periódica los principales resultados de las encuestas en el tema alimentario y nutricional.  
El INDEC cuenta con un portal web con diferentes estadísticas sociodemográficas de la población <http://www.indec.mecon.ar/>  
El Ministerio de Salud, por su parte, produce información a través del portal de la DEIS: <http://www.deis.gov.ar/>
- 6 | Existencia de mecanismos públicos de divulgación de precios para el fomento de la competencia en los siguientes medios: i) Prensa; ii) Televisión; iii) Radio; iv) Internet  
La iniciativa Precios Cuidados, de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, divulga precios de alimentos a través de los diferentes medios indicados en los puntos i) a iv).
- 7 | Existencia de canales de información públicos o privados para la protección al consumidor.  
En la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, se encuentra la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, que brinda capacitaciones y produce material educativo. <http://www.consumidor.gov.ar/>  
Por fuera del sector público, en Argentina existen diferentes asociaciones de defensa del consumidor (por ejemplo ADECUA, ADELCO, CODELCO, Consumidores Argentinos).
- 8 | Existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas.  
ANMAT habla de los tipos de etiquetado y el deber de informar qué contienen los productos. [http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/Capitulo\\_V.pdf](http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/Capitulo_V.pdf)  
Luego, la LEY Nacional 26.396/08 (Ley de obesidad), dispone en su ARTICULO 11 que “la publicidad y/o promoción, a través de cualquier medio de difusión, de alimentos con elevado contenido calórico y pobres en nutrientes esenciales, deberá contener la leyenda “El consumo excesivo es perjudicial para la salud”.

### PROCESOS

- 1 | Jornadas pedagógicas realizadas por entidades estatales para el fortalecimiento de las capacidades de interpretación estadística para el público en materia alimentaria.  
--
- 2 | Existencia de programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación. atendiendo la diversidad cultural.  
Dentro del Plan Argentina Saludable, se refiere un Programa Municipios Saludables, que podría contener promoción y divulgación del derecho a la alimentación atendiendo diversidad cultural, pero es prácticamente nula la información provista en la web oficial sobre el programa.
- 3 | Número de campañas realizadas por el Estado para propiciar hábitos alimenticios sanos en los últimos cinco años.  
--

## SEÑALES DE PROGRESO

### 1 | Características de portales de Internet, cobertura televisiva, ventanillas específicas - de la información brindada sobre el DaAA.

El Plan Argentina Saludable en su portal de internet, presenta un apartado con información epidemiológica, un apartado con diferentes documentos que incluyen legislación, estudios estadísticos, guías alimentarias, documentos con recomendaciones de actividad física, un apartado con enlaces a sitios de interés, y un apartado con documentos didácticos de las distintas campañas desarrolladas por el Plan.

## RESULTADOS

### 1 | Programas de educación, información y comunicación para promover una alimentación saludable.

-Plan Argentina Saludable, del Ministerio de Salud de la Nación. Fuente: <http://www.msal.gov.ar/argentina-saludable/plan/argsal.html>

-Proyecto Familias y Nutrición, Programa PROHUERTA, Educación Alimentaria Nutricional, Ministerio de Desarrollo Social, [http://www.desarrollo-social.gov.ar/institucional/biblioteca\\_Ficha.aspx?ld=5&o=fotos](http://www.desarrollo-social.gov.ar/institucional/biblioteca_Ficha.aspx?ld=5&o=fotos)

## Comentarios y observaciones a los indicadores

### Categoría recepción del derecho

#### Indicadores Estructurales:

Argentina ha ratificado los principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos que reconocen, entre otros, el DaAA. En materia de DESC, se destaca por ser uno de los primeros 5 países en haber depositado el instrumento de ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC. Asimismo, en el país, el conjunto de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos gozan de jerarquía constitucional (conf. art. 75 inc. 22 de la Constitución). Pese a ello, Argentina aún no cuenta con una Ley Nacional de DaAA. Sí se han presentado proyectos de ley desde el FPH local.

#### Indicadores de Procesos:

Se lograron identificar diferentes políticas públicas y/o programas en áreas tales como: erradicación del hambre (aunque con limitaciones de alcance), erradicación de la desnutrición infantil y materna, eliminación de ácidos grasos trans en los alimentos, disminución de contenido de sodio en los alimentos, y promoción de alimentación saludable. En cuanto a acceso a consumo mínimo de agua, los planes identificados tienen un alcance muy acotado. En lo relativo a la prevención de desabastecimiento alimentario, la vinculación que realizamos puede guardar cierta relación con lo solicitado por el indicador, pero no es exactamente la política que el indicador solicita.

#### Indicadores de Resultados:

Este tipo de indicadores es el que ha sido más difícil de producir, en tanto falta información pública en diversos ítems. Algunos, han sido completados con información correspondiente a estudios realizados por una universidad privada. Otros indicadores se han completado pero con información de años anteriores, con datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud efectuada en el año 2005.

### Categoría contexto financiero y compromiso presupuestario

#### Indicadores Estructurales:

Nuevamente, en este primer tipo de indicadores se logró completar la información, identificando normas constitucionales y proporcionando el dato del porcentaje del presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura.

#### Indicadores de Procesos:

No se pudo calcular el índice de ruralidad de las entidades territoriales.

#### Indicadores de Resultados:

Se pudo identificar la participación del PBI agropecuario en el PBI nacional, con datos del año 2013.

### Categoría capacidad estatal

#### Indicadores Estructurales:

Se logró completar la gran mayoría de los indicadores requeridos en este punto, dando cuenta de una multiplicidad de planes, programas e instituciones vinculadas al DaAA, la mayoría de ellas en el ámbito del Ministerio de Agricultura de la Nación.

#### Indicadores de Procesos y Resultados:

Para ambos tipos de indicadores, ha sido prácticamente nula la información recabada que responda específicamente a los datos que los indicadores requieren.

### Principio transversal Igualdad y no discriminación

#### Indicadores Estructurales:

Se ha logrado identificar legislación y políticas que completan los datos que los indicadores solicitan en este punto.

#### Indicadores de Procesos:

No se cuenta con datos actualizados de porcentaje de la población total receptora de programas públicos nutricionales que pertenece a grupos tradicionalmente excluidos. La señal de progreso aquí solicitada, consistente en estudios e indagaciones sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores en situación de mayor vulnerabilidad, presenta una respuesta aproximada, en tanto hay estudios de estrategias de consumo pero no con dicha especificidad.

#### Indicadores de Resultados:

No se han podido identificar datos de tasas de desnutrición por sectores poblacionales, pero sí en este punto se recabaron datos sobre consumo de alimentos de las familias.

#### Principio transversal Acceso a la justicia

##### Indicadores Estructurales:

Los indicadores, en este punto, aluden a la existencia de recursos constitucionales para impedir vulneraciones graves del DaAA, o para resguardar la protección de la propiedad rural o garantizar políticas que incluyan el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a alimentación saludable. Para los tres supuestos, se identificó a la acción de amparo como un recurso existente y posible de ser utilizado en el derecho local.

##### Indicadores de Procesos:

En tanto no existe jurisdicción agraria en el país, no se pudo dar respuesta a los dos primeros indicadores planteados. Para el tercer indicador, si pudieron identificarse, a modo de ejemplo, algunos fallos judiciales destacados sobre acceso a alimentación o acceso a agua potable.

##### Indicadores de Resultados:

No se pudo completar ninguno de los indicadores solicitados sobre casos judiciales sobre DaAA.

#### Principio transversal: acceso a la información y participación

##### Indicadores Estructurales:

El mayor problema que aquí se presenta, se vincula con la ausencia de datos actuales de una Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. La última ha sido efectuada en el año 2005. En virtud de ello, se pierde la oportunidad de contar con información valiosa y necesaria en este punto para determinar el efectivo cumplimiento del DaAA.

#### Indicadores de Procesos:

Existen ciertas instancias de divulgación y promoción del DaAA dentro del Plan Argentina Saludable. Restaría presentar un pedido de acceso a información pública sobre datos de cantidad de campañas realizadas desde el Estado para propiciar hábitos alimenticios sanos en los últimos 5 años.

#### Indicadores de Resultados:

Se lograron identificar tres principales programas a nivel nacional con componentes de educación, información y comunicación para promover una alimentación saludable.

#### A modo de conclusión: la producción y acceso a información en torno al DaAA, una deuda a saldar

Si bien el derecho de acceso a información pública goza de estatus constitucional en Argentina, las debilidades en torno al mismo impiden obtener información completa, clara y oportuna respecto del accionar gubernamental, de la implementación de diferentes políticas públicas, y de la situación socioeconómica de la población, entre otros. Estos aspectos críticos en materia de producción y acceso a información pública repercuten en la determinación del cumplimiento de la obligación estatal de garantizar diferentes derechos, entre ellos el DaAA.

En lo relativo al organismo rector en materia de producción estadística a nivel nacional, el INDEC, continuó durante 2015 sin publicar cifras sobre pobreza e indigencia, siendo los últimos datos aquellos presentados en el primer semestre de 2013, e implicando no contar con información más que valiosa de cara al diseño, gestión y evaluación de políticas públicas, entre ellas las tendientes a dar respuestas estatales en relación a la garantía y protección del DaAA. La SIGEN, por su parte, continúa sin hacer públicos sus informes. No contar con tal información de control interno del Estado Nacional, deriva en no conocer numerosos aspectos críticos de políticas implementadas (por ejemplo, el PNSA). En cuanto al DPN, la institución permanece acéfala, y si bien se han formulado mayores acciones tendientes a obtener información sobre casos de desnutrición en el país, no contar con un área específica para el DaAA y no contar con el Defensor o Defensora del Pueblo de la Nación asignado(a) por los procedimientos constitucionales establecidos, presenta un escenario de limitaciones. En relación al Poder

Legislativo Nacional, en el período analizado (marzo de 2014 a octubre de 2015) se han evidenciado dificultades en el ejercicio de su función de control: ninguna de las 18 iniciativas legislativas presentadas para obtener información del PEN sobre cuestiones vinculadas al DaAA ha sido tratada. Asimismo, la falta de aprobación del Proyecto de Ley Marco de Derecho a la Alimentación presentado en el Congreso Nacional, plantea un escenario de oportunidades perdidas, en tanto su aprobación hubiera traído consigo la creación de un “Sistema Unificado de Investigación e Información para la Alimentación Adecuada”, el que hubiese permitido contar al menos con una estructura a efectos de la producción de información en torno a este derecho.

En cuanto al cálculo de Indicadores de Progreso para la medición de derechos contemplados en el PSS, el ejercicio aquí realizado demostró la imposibilidad de obtener gran parte de la información que los indicadores requieren. Esto se debe principalmente a los déficits de producción de información pública y de acceso a la misma. La mayoría de los indicadores que solicitan datos respecto de legislación o políticas públicas existentes han podido ser completados. De hecho, se ha evidenciado una notoria cantidad de planes y programas en diferentes unidades ministeriales, lo cual da cuenta de un conjunto de respuestas estatales, aunque muchas veces desarticuladas y aisladas, por lo que no logran cubrir a la totalidad de la población potencialmente destinataria de las iniciativas. Dichos ítems están comprendidos esencialmente en los Indicadores Estructurales. Respecto de Indicadores de Procesos y de Resultados, su cálculo ha sido mucho más difícil debido fundamentalmente a la ausencia de información estadística actualizada.

Los resultados aquí exhibidos permiten advertir sobre los principales déficits existentes y sobre la necesidad de generar nueva información y revisar las políticas públicas destinadas a la garantía, protección y satisfacción del DaAA.

Cuando el Estado Argentino presente su informe nacional, se podrá cotejar la información allí suministrada con la aproximación al cálculo de indicadores aquí realizada. Se espera que la práctica estatal de producir los informes empiece a generar un nuevo escenario favorable a la producción y acceso a información en relación al DaAA, y a los derechos sociales en general.

## Bibliografía:

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). “El acceso a la información como derecho”, en González, F. y Viveros, F. (eds.), *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público, Cuadernos de Análisis Jurídico* N°10, Serie de Publicaciones Especiales, Universidad Diego Portales, Santiago, 2000, pp. 197-203.
- Carrasco, M. (2012). Políticas sociales en el Congreso de la Nación Argentina: 2002-2009. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires, disponible en: [http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3770#Vf-9JN9\\_Okp](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3770#Vf-9JN9_Okp)
- De Schutter, O. (2012). Una revolución de derechos: la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe. Nota Informativa 06 del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la alimentación: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/note06-septembre2012-en-v2.pdf>
- Elena, S. y Pichón Rivière, A. (2014). Una nueva oportunidad para sancionar una ley nacional de acceso a la información pública, *Documento de Políticas Públicas / Análisis* N°132. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1346.pdf>
- FAO (2005). Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- OEA (2013). Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Segundo Agrupamiento de Derechos, Washington, OEA. Ref. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13.
- Pautassi, L. y Carrasco, M. (2013). (directores) Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada en Argentina, Instituto Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- (2014). (directores) Diez años de las directrices voluntarias de FAO. Una mirada acerca de su implementación en Argentina y las oportunidades que presentan los indicadores de progreso, Instituto Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Saba, R. (2004). “Derechos Sociales, Políticas Públicas y Acceso a la Información”, CEDES, Buenos Aires.

# **Desafíos y potencialidades de la participación de la agricultura familiar en la Alimentación Complementaria Escolar en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz**

## **Propuestas para la reglamentación de la Ley n°622**

### **Ramiro Molina Barrios**

Obtuvo el Diploma Universitario de Estudios Literarios (Mención Etnología), el Certificado de Estudios Superiores en Etnología y la Maestría en Etnología otorgados por la Universidad René Descartes. París V - Sorbona. Francia. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés de la Paz, Bolivia. Es abogado con título en provisión nacional. Ha sido profesor en temáticas antropológicas y sociales en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz), en la FLACSO (Bolivia), en el CESU de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba) y en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz). Desde el año 2007 es profesor en la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana. Es autor de varias publicaciones en temas sociales y sobre los Pueblos Indígenas de Bolivia.

### **Andrea Romero Sotomayor**

Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana. Fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe de la Universidad Católica Boliviana San Pablo en las gestiones 2015 y 2016. Trabajo como investigadora en temas de Compras Públicas a pequeños productores, dinamización de economías locales y soberanía alimentaria para Agrónomos y Veterinarios Sin Frontera los años 2015 y 2014. Contacto: andirs240192@gmail.com

### **Daniel Rocha Montiveros**

Estudiante de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana. El 2014 fue embajador de paz por el Programa Rotary International Syllabus for Envoys of Peace: "RISE of Peace". Durante el 2015 y 2016 fue parte del equipo de investigación del Observatorio para el Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y el Caribe de la Universidad Católica Boliviana San Pablo. Y trabajó en la Coordinadora de la Mujer: Área de Incidencia Política (2016). Contacto: danirocha0495@gmail.com



## Resumen

El presente trabajo presenta la experiencia del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, siendo uno de los municipios poblacionalmente más grandes del país, contando con una gran masa poblacional en el área urbana y una extensa zona rural, es un punto de anclaje con otros municipios, estando rodeado por diez municipios, algunos de los mismos productores de alimentos. En el caso de la alimentación escolar el GAM de La Paz, ha incluido dentro de sus compras a actores de la agricultura familiar organizada y asociada, perteneciente a los municipios cercanos. Esto tomando en cuenta la promulgación de la Ley 622 de Alimentación Escolar en el ámbito de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural, del año 2014 del Estado Plurinacional de Bolivia. La misma busca contribuir al fomento de la agricultura familiar, la alimentación escolar, el derecho a la alimentación, al fortalecimiento de la economía plural, al cuidado del medio ambiente entre otros. Si bien existen diversos actores, son los Gobiernos Autónomos Municipales los encargados de la coordinación de este servicio y los encargados de garantizar en cada municipio la provisión del mismo durante todo el año escolar.

En este marco se busca sistematizar las experiencias existentes y lecciones aprendidas, referentes a dicha ley y a los procesos de inclusión de la agricultura familiar en las compras públicas de alimentos, así como al fomento de la economía plural y la dinamización de mercados locales. Aportando a la construcción del Derecho Humano a la Alimentación, sobre todo de niños, niñas y adolescentes, en este caso, así como la Soberanía Alimentaria en el Estado Plurinacional de Bolivia.

## Palabras clave:

*Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, Alimentación Complementaria Escolar, Soberanía Alimentaria*

## Introducción

Según datos del año 2015 en el mundo existen 795,6 millones de personas subalimentadas, de las cuales más del 90% se encuentran en países en vías de desarrollo (FAO, FIDA, PMA, 2015). La misma fuente afirma que a nivel de América Latina y el Caribe se ha reducido el número de personas en esta condición de 50 millones a 34 millones siendo una de las regiones que ha presentado grandes avances en relación al cumplimiento de algunos Objetivos del Milenio (ODM).

Según diferentes organismos internacionales, como Food and Agriculture Organization (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros, el hambre es un problema más complejo que abarca más que temas productivos y se relaciona con otros aspectos como son la pobreza y la desigualdad. Estos mismos organismos plantean que es necesario garantizar un acceso físico y económico a alimentos y la voluntad política de los Estados de promover mecanismos e instrumentos que garanticen el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) a través de marcos legales, programas, políticas, entre otros. Dentro de estas propuestas se ha hecho énfasis especial en la protección de grupos con mayor vulnerabilidad, como es el caso del sector rural y de los niños, niñas y adolescentes en el mundo.

Frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición, a nivel mundial, regional y nacional se han asumido diferentes estrategias legales y prácticas para poder eliminar tal situación. El presente trabajo pretende presentar algunos aspectos de la situación del hambre y la lucha contra la misma a nivel de América Latina y el Caribe, para poder contextualizar la investigación. Por otro lado también se busca presentar el panorama sobre el DHAA en Bolivia, haciendo énfasis en los temas de agricultura familiar y alimentación escolar en el marco de la Ley 622 de Alimentación complementaria escolar (ACE) en el marco de la soberanía alimentaria y economía plural aprobada el año 2014. Se trabajará el caso de estudio concreto del Gobierno Autónomo Municipal (GAM) de La Paz, a partir del cual se generará un análisis sobre la situación del desayuno escolar y la inclusión de la agricultura familiar, para generar insumos que permitan la reglamentación de la misma Ley en el municipio para compras locales a la agricultura familiar.

Para alcanzar tales objetivos, la investigación presenta en sus antecedentes los conceptos de DHAA, segu-

ridad y soberanía alimentaria (SOBAL), con el fin de tener claras algunas nociones importantes y entender cómo se articulan la agricultura familiar y la alimentación escolar en este marco planteado.

A continuación en un primer apartado se presenta la situación de América Latina y el Caribe, sus logros y compromisos, que han sido reconocidos en la lucha contra el hambre y la pobreza, así también por su capacidad de producción y la presencia de actores de la agricultura familiar. En el siguiente apartado, se ve el caso concreto de Bolivia, en referencia al DHAA y haciendo énfasis en el marco legal constitucional sobre agricultura familiar y alimentación escolar. Finalmente, se tiene el caso de estudio del municipio de La Paz, las conclusiones y recomendaciones dirigidas sobre todo para el GAM de La Paz.

## Antecedentes

A nivel internacional se han generado diversos debates para definir mecanismos que permitan luchar contra el problema del hambre y la inseguridad alimentaria, en tal sentido se construyó y se siguen construyendo instrumentos y estrategias de alcance mundial, regional, nacional. Uno de los más importantes es el DHAA, del mismo han derivado otros como la seguridad alimentaria nutricional (SAN) y la SOBAL. A continuación se harán algunas precisiones sobre estos tres instrumentos y su conceptualización para poder tener clara la propuesta realizada por esta investigación.

El derecho humano a la alimentación, es un tema debatido a nivel mundial aproximadamente desde los años cincuenta y nace como una iniciativa de los Estados a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Art. 25) junto a una serie de varios derechos humanos, frente a las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y su conclusión (1936-1945). Posteriormente, el derecho a la alimentación se asume a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Art. 11), donde se consolida como DHAA y se lo entiende como:

Quando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (Naciones Unidas Derechos Humanos, s.f.).

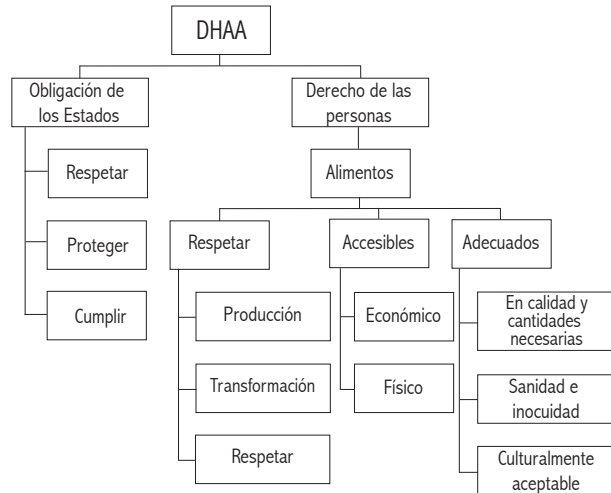
Y se consolida como un concepto jurídico de carácter vinculante, en tal sentido los países suscritos al PIDESC tienen la obligación de promover acciones que garanticen la consecución de este derecho. Posteriormente, frente a la necesidad de asumir acciones para llevar adelante el objetivo de asegurar el DHAA, impulsan diferentes debates y compromisos sobre las estrategias y acciones más pertinentes para llevar adelante el proyecto, por lo que se promulgan diversos tratados, convenios, pactos internacionales y regionales de carácter vinculante y no vinculante.

Entre algunos de los instrumentos vinculantes se encuentran, por ejemplo, el Pacto Internacional para los Derechos del Niño, el Pacto Internacional para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer, la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto de San José de Costa Rica, entre otros. También se promovieron instrumentos de carácter no vinculante como la Declaración de los ODM que define 8 objetivos<sup>1</sup> a los cuales están comprometidos los Estados para poder reducir los niveles de extrema pobreza y hambre, hasta el año 2015; las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación, que se perfila como un potencial instrumento para poder alcanzar el objetivo de la reducción hambre planteada por los ODM (FAO, 2007), etc.

Al ser el DHAA un instrumento vinculante, se establecen obligaciones para los Estados y derechos para las personas (Ver Anexo 1). Entre las obligaciones está el respetar, proteger y cumplir con el DHAA, mientras que los derechos son a alimentos disponibles, adecuados y accesibles económica y físicamente. A partir de estos criterios también se establecen la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho<sup>2</sup>. A continuación un resumen de estos componentes.

- 1 Erradicación de la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.
- 2 La exigibilidad hace referencia al alcance del derecho, en tal sentido existe un titular del derecho (población) y un responsable de hacer cumplir el derecho (Estado), por lo que la exigibilidad plantea como hacer que los primeros hagan efectivo el DHAA según las obligaciones atribuidas a los responsables. La justiciabilidad en este marco es la capacidad de materializar el DHAA a través de marcos legales, tribunales u otros mecanismos de institucionalización, control y participación social.

Gráfico N°1: Componentes del DHAA



Fuente: (Romero, 2015)

Posteriormente la promulgación del DHAA permitió el nacimiento de conceptos como el de SAN y la SOBAL. En el primer caso durante la Cumbre Mundial para la Alimentación en Roma en 1996 y se define como:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

Este es un instrumento no vinculante que permite a los estados establecer estrategias y mecanismos para garantizar el derecho a la alimentación, bajo los parámetros de disponibilidad, acceso económico y físico, utilización y estabilidad de los alimentos, para que las personas tengan una vida sana y activa. Se suele interpretar como un concepto técnico debido a que se caracteriza por proponer lineamientos para la consecución del DHAA.

Sus componentes se fueron construyendo y desarrollando a lo largo del tiempo desde su concepción hasta ahora, de los cuales se tiene la disponibilidad de alimentos a través de la regulación de la oferta a nivel nacional e internacional, así como de los precios. Otro componente es el acceso físico y económico a alimentos, es decir, que las personas tengan los recursos suficientes para garantizar su derecho a la alimentación sin comprometer otros derechos, así como de tener alimentos a precios accesibles. En el caso del acceso físico a alimentos, se refiere a que estos estén disponibles en los mercados, tiendas, etc., en condiciones adecuadas. Para esto es necesario, por ejemplo, caminos y medios de transporte adecuados, infraestructura para la manipulación y venta de alimentos, entre

otros. Y la utilización, que se refiere a un aprovechamiento adecuado de los alimentos a nivel nutricional, pero también a la manipulación de los alimentos. Finalmente la estabilidad es un componente que afecta a los otros tres, y que implica garantizar de manera constante los anteriores elementos, que se resumen en el gráfico N°2.

En el caso de la SOBAL, el concepto nace de igual manera en 1996, pero en una cumbre paralela a la realizada por los Estados y la FAO para dar nacimiento a la SAN. El nacimiento de la SOBAL parte de la iniciativa de los pequeños y medianos productores, representados por la Vía Campesina, un movimiento internacional que aglomera a productores pequeños y medianos de todo el mundo, además de algunas ONG como es el caso de *Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières* (AVSF) y se define como:

El derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina (AVSF, 2013).

Los promotores de este concepto lo plantean como una precondition para lograr la SAN y garantizar el DHAA, mediante la autodeterminación de cada Estado sobre sus políticas, formas de producción y consumo de alimentos, respetando y fomentando la diversidad productiva y cultural de cada población. La SOBAL se presenta como un concepto político de

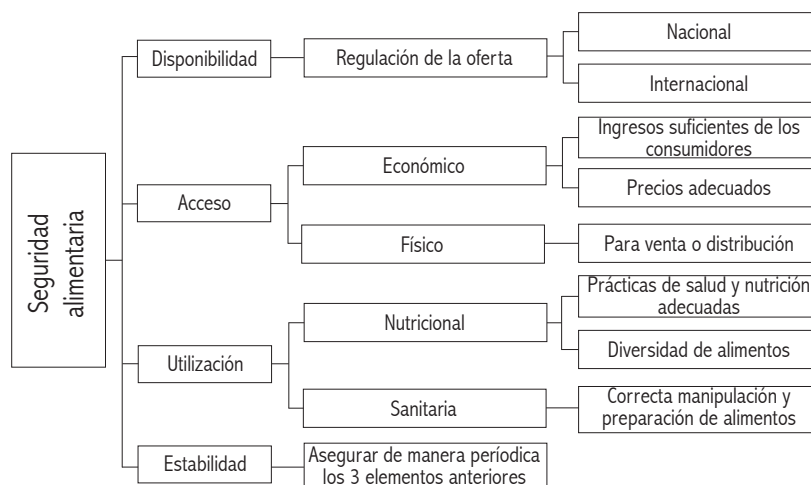
reivindicación de los actores de la agricultura familiar, afirmando que es la pequeña y mediana producción la que alimenta al mundo, por lo que es necesario mejorar las capacidades y condiciones de este sector para garantizar de manera real la consecución del DHAA.

Este concepto fue evolucionando y adaptándose al tiempo y a las necesidades de los promotores. Tomando en cuenta diferentes aspectos, se llevaron adelante convenciones y congresos que permitieron construir un concepto cada vez más sólido. El año 2012 en la Declaración de la III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria por los Derechos y por la Vida llevada a cabo en Buenos Aires, Argentina presentan la SOBAL con las siguientes características:

Es el derecho de los pueblos a controlar sus propias semillas, tierras, agua y la producción de alimentos, garantizando a través de una producción local autónoma (participativa, comunitaria y compartida) y culturalmente apropiada, en armonía y complementación con la Madre Tierra, el acceso de los pueblos a alimentos suficientes, variados y nutritivos, profundizando la producción de cada nación y pueblo (Comité Internacional para la Soberanía Alimentaria, 2012).

En este proceso de evolución y adaptación del concepto existen elementos comunes que caracterizan a la SOBAL, como son: la obligación de respeto por la soberanía de los otros países (es decir la existencia de un sistema comercial basado en la complementariedad), la gestión sostenible de los recursos naturales, el derecho de las personas a la producción (esto implica a medios para la producción y la definición de políticas),

Gráfico N°2: elementos de la SAN



Fuente: (Romero, 2015)

y a la comercialización. Respecto de esta última, se plantea que se debe proteger y regular la producción y la comercialización de alimentos, fomentando la producción y compra de productos y mercados locales. En el caso del consumo, se le da a los Estados y a las personas la capacidad de elegir qué, cómo y cuándo se consume y produce. Lo anterior se puede ver sintetizado en el gráfico N°3.

Estos tres conceptos han tenido un impacto importante en la construcción de políticas y programas públicos, así como de estrategias e instrumentos internacionales y nacionales para garantizar el derecho a la alimentación de las personas. Por otro lado la asimilación de tales conceptos por parte de los Estados es diferente, por ejemplo tanto el DHAA como la Seguridad Alimentaria han sido fuertemente promovidos por los organismos internacionales como la FAO, el PMA, entre otros, así como sus países miembros, por lo que su reconocimiento a nivel de marcos constitucionales, legales, es mucho más frecuente.

En el caso de la SOBAL, si bien es un concepto que se promulga paralelamente a la SAN, su reconocimiento ha sido promovido sobre todo por movimientos campesinos e indígenas. La apropiación de este concepto por parte de los Estados se da de manera muy reciente, ya que a la actualidad solo Bolivia y Venezuela han incorporado este concepto en sus constituciones. Y es el año 2012, cuando se da uno de los hitos referente a este reconocimiento de los Estados, cuando en la 32° Conferencia de la FAO para América Latina y el Caribe, se decide plantear la SOBAL como una alter-

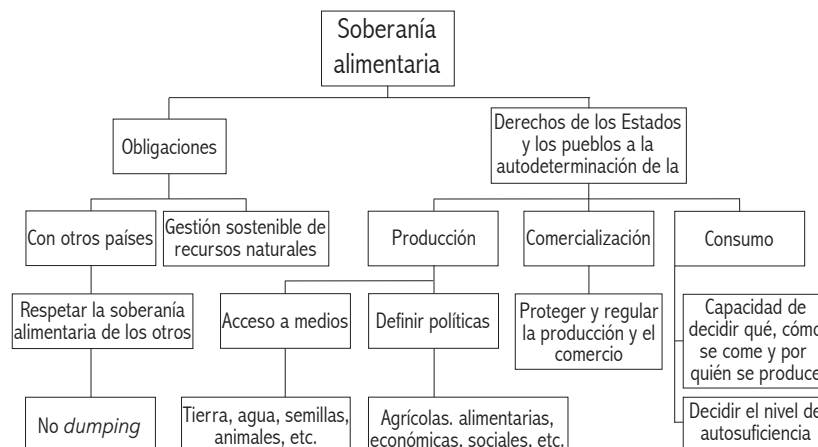
nativa para superar las crisis alimentarias, y en la 33° Conferencia llevada a cabo el 2014 se trabaja para la construcción de un concepto universal a nivel de América Latina y el Caribe.

## América Latina y el Caribe: avances y desafíos para la consecución del DHAA

La CEPAL afirma que América Latina y el Caribe presenta una capacidad productiva para abastecer de alimentos a la población de toda la región y sin embargo, según la FAO, FIDA y el PMA, 34.5 millones de personas sufren hambre en el territorio. En tal sentido se asume que el problema no es de carácter productivo sino más bien relacionado a la distribución y acceso físico y económico de los alimentos, que sigue siendo muy heterogéneo debido a diversos factores, por lo que se han asumido diferentes estrategias, instrumentos y compromisos para garantizar el DHAA y luchar contra la pobreza.

Las luchas sociales dentro de América Latina y el Caribe son especialmente importantes por su posición contraria de las políticas de libre mercado y de perjuicio a la producción a baja escala y economías rurales, así como a los tratados de libre comercio, y en favor de los pequeños productores; teniendo como resultado una posición política muy fuerte en favor de la consecución de la seguridad y SOBAL, la cual se ha manifestado en distintos espacios, tales como:

Gráfico N°3: Elementos de la SOBAL



Fuente: (Romero, 2015)

Por ejemplo con la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) el 2002 en Quito-Ecuador llevó a cabo el foro andino de las organizaciones del campo frente al área de Libre Comercio, el 2003 se reunieron en Lima-Perú, el 2005 en Bogotá-Colombia, el 2007 en México y el 2012 y 2015 en Buenos Aires, Argentina (Romero, 2015).

Como resultado, estos movimientos se han pronunciado en contra de políticas y medidas que afecten las formas de producción pequeñas y vulnerables como la economía familiar y la producción local, en pro de la búsqueda por la SOBAL y el fomento a un modelo de desarrollo alternativo que haga posible el desarrollo de las mismas.

A nivel de los procesos de integración regional y organismos internacionales se pueden mencionar las iniciativas y los procesos generados en búsqueda de la erradicación del hambre y la pobreza. Entre las mismas se puede destacar la conferencias regionales de la FAO para América Latina y el Caribe, que plantean la discusión del concepto y aplicación de la idea de SOBAL. El Pacto de San José de Costa Rica, que reafirma el PIDESEC en los países de la región. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la cual, a través de la Declaración de Santiago del 2013 y de la refrenda del 2014 marca el comienzo del Plan de Acción de Políticas Públicas en materia social y hace un requerimiento a la FAO por la preparación de un Proyecto de Plan de Acción de Seguridad Alimentaria, Nutrición y erradicación del hambre y la pobreza. Por otra parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) se encuentran trabajando conjuntamente a través de la contextualización de realidades similares para desarrollar un programa común que hagan frente a los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional. Por otra parte, es importante la aprobación del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC, aprobada en enero del año 2015 a través de la cual la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños se comprometen a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional por medio de la existencia de voluntad política efectiva que permita generar estrategias y mecanismos para alcanzar dichas metas.

Es debido a estos procesos e iniciativas que América Latina y el Caribe se encuentra en una posición avanzada en cuanto a la búsqueda de soluciones que aborden el problema de la soberanía y la seguridad alimen-

taria en la región, así como la búsqueda por la garantía y el cumplimiento del DHAA y la iniciativa de una nueva propuesta de desarrollo a través de la SOBAL. En ese sentido, los países e instituciones de la región, con apoyo técnico de la FAO, desarrollan el proyecto Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025, a través de la cual los parlamentarios y parlamentarias de diferentes países de la región se comprometen a llevar adelante acciones que permitan erradicar el hambre en el plazo de una generación, dando como resultado la conformación del Frente Parlamentario<sup>3</sup>.

El trabajo y los resultados de este frente han demostrado su inclinación, interés y priorización hacia la solución del problema de la desnutrición, el hambre y la pobreza en América Latina, así como la búsqueda de la consecución y de efectivizar del DHAA y la SOBAL. Para tal situación, se ha buscado efectivizar políticas y mecanismos de coordinación, dentro de los Estados, que permitan la priorización de la compra de alimentos provenientes de la agricultura familiar y el apoyo a la pequeña producción agrícola. Por otra parte, también se han alcanzado logros al interior de los países en los temas de agricultura familiar, SOBAL, inclusión de la ACE dentro de las compras estatales de manera que se incluya y se incentive la agricultura familiar, y otros; por ejemplo: el proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutrición por el Derecho a la Alimentación de República Dominicana o la Ley de ACE en el marco de la SOBAL y la economía plural en Bolivia.

Gracias a los compromisos y acciones asumidas en América Latina, se han logrado importantes progresos, entre los que se destaca el alcance del ODM de erradicar la pobreza extrema y el hambre<sup>4</sup>. Es necesario indicar, no obstante, que a pesar de estos esfuerzos e iniciativas que se han ido dando con el pasar de los años, el tema de la consecución del DHAA, la seguridad y SOBAL, la erradicación del hambre, la desnutrición y la pobreza, son problemas que aún siguen latentes de forma heterogénea en América Latina y el

3 Un grupo abierto a parlamentarios y parlamentarias, en sus diferentes niveles, que asumen el compromiso voluntario de contribuir a la lucha para erradicar el hambre en sus países, su rol es el de dar seguimiento a la situación alimentaria de las naciones, así como de promover estrategias de Política Alimentaria Nacional en cada país de manera respectiva, para esto se han establecido tres comisiones de trabajo (salud, derechos humanos y agricultura) (Romero, 2015).

4 En relación al hambre se logró disminuir del 14,7% que se estimaba entre 1990-1992, al 5,5% entre el 2014-2016 (CEPAL, 2015).

Caribe. En tal sentido se han asumido compromisos cada vez más grandes, como el Plan CELAC 2025 para la erradicación completa del hambre y la pobreza en los países de la región.

### Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y agricultura familiar

El concepto de seguridad alimentaria ha sido respaldado y promovido, sobre todo desde la FAO en coordinación con los Estados, como modelo para la elaboración de mecanismos e instrumentos que permitan cumplir el objetivo de lograr la consecución del DHAA.

Sin embargo, en la última década las crisis alimentarias y económicas han llevado a generar cuestionamientos sobre la SAN. El 2009 la FAO y el PMA anuncian la fragilidad del sistema alimentario mundial, así como la debilidad del sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria, junto a la aseveración de la necesidad de una urgente reforma al sistema.

Bajo este escenario, América Latina y el Caribe empiezan a desarrollar una nueva propuesta para la región a partir de la SOBAL. El año 2012 en la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe se pone en debate el concepto de SOBAL y del rol de pequeños productores como posible solución al problema del hambre y la pobreza. El mismo año, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) promulga una Ley marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, que reconoce la necesidad de buscar soluciones para poder subsanar los problemas del hambre y la pobreza en la región, así como la necesidad de coordinar acciones para la inclusión productiva de pequeños agricultores familiares.

En este proceso de búsqueda de soluciones, donde la SOBAL se perfila como una propuesta para América Latina y el Caribe, la agricultura familiar juega un rol muy importante. Según la Declaración sobre Agricultura Familiar del Parlatino y los componentes propuestos por el año internacional de la agricultura familiar, promulgadas el año 2014, se afirma que los actores de la agricultura familiar son importantes para fortalecer y dinamizar economías y culturas regionales y territoriales, contribuir a la gestión de recursos naturales de manera sostenible, fortalecer las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, sobre producción y diversidad de alimentos, entre otros. También se afirma su potencialidad para la satisfacción de la demanda mundial, siendo ellos los que abastecen el 70% de los alimentos de la canasta básica familiar en

el mundo. Se considera a la agricultura familiar como un potencial proveedor de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados que pueden ayudar a lidiar con problemas de malnutrición. Finalmente por su labor en la ocupación de mano de obra, que contribuyen al proceso de erradicación de la pobreza.

Sin embargo al ser la SOBAL un concepto y paradigma de reciente debate por los Estados, aún se encuentra en un proceso de construcción y aprobación general. Un ejemplo de esto es que el año 2014 durante la 33ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe se seguía debatiendo el concepto debido a una falta de consenso de los Estados para aceptar una definición universal. Por otro lado, a nivel de la región, los únicos países que han reconocido en sus constituciones a la SOBAL son Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Y paradójicamente, a pesar de que la agricultura familiar se ve como un potencial, como se expresa el 2012 en la declaración del año internacional de la agricultura familiar, sigue siendo uno de los sectores más vulnerables a la inseguridad alimentaria y la pobreza. Por otro lado, al igual que la SOBAL, aún no existe un consenso entre los distintos países sobre la definición universal del concepto de agricultura familiar. Bajo este panorama, América Latina y el Caribe asumen compromisos de promover acciones para mejorar las condiciones de vida y trabajo de este sector, y de definir tanto la agricultura familiar y la SOBAL, con el fin de poder tener claro los actores y espacios de acción que deberían tomar en cuenta los gobiernos, respecto a estos temas, con miras a garantizar el DHAA.

### La alimentación escolar: un proyecto en construcción

Los programas de alimentación escolar (PAE) en América Latina y el Caribe no son una temática nueva. Se crean entre los años cuarenta y cincuenta en algunos países y se van propagando con el tiempo a diferentes partes de la región. Esto comenzó con el proceso de generalización de la educación pública. Sin embargo en sus principios estos programas eran parte de proyectos de la cooperación internacional en coordinación de los gobiernos, y solo los países con mayor fortaleza económica mostraban una mayor capacidad de financiamiento autónomo de los PAE (FAO, 2014).

Con el tiempo la provisión de los PAE y la participación del Estado fueron evolucionando. En la actualidad por lo general los presupuestos que se asignan a estos programas son para cubrir adquisición, almace-

namiento y distribución de alimentos, sin embargo no se cubren otro tipo de requerimientos, necesarios, como son inversión en infraestructura de las escuelas, educación alimentaria y nutricional de manera integral y continua, y un monitoreo y evaluación en todos los niveles (FAO, 2014).

Por otro lado, en relación a temas de autonomía, multisectorialidad e inclusión de la agricultura familiar a los PAE Bolivia y Brasil han desarrollado un importante trabajo en referencia a estos temas. Existe un sistema de asignación de recursos y de capacidades legislativas de coordinación entre el Estado central y los niveles autonómicos, en el caso de Bolivia departamentos y municipios; para Brasil son el Estado central y los departamentos o unidades de federación.

En ambos casos los PAE cuentan con programas específicos parte de una Política Nacional de Alimentación. Sin embargo en el caso de Brasil es universal y obligatoria, así también existen una Ley específica que ya se encuentra reglamentada, por lo que los procedimientos están legalmente establecidos sobre los temas de nutrición y existe una asignación de recursos que permiten la universalidad de este programa, estos recursos se proveen a los departamentos a través del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) (ABC, Fondo Nacional de Desenvolvimiento de la Educación, Gobierno Federal del Brasil, FAO, Núcleo de Capacitación en Políticas Públicas FAO, AECID).

En el caso de Bolivia, es en el año 2014 que se promulga una Ley específica dirigida a la alimentación escolar. Debido a su novedad, aún no cuenta con una reglamentación, por lo que esto constituye un obstáculo y al mismo tiempo una necesidad para que dicha Ley produzca resultados importantes. Sin embargo, la alimentación escolar en el país se provee desde 1951, la misma ha ido evolucionando y ampliándose de diferentes maneras. Por otro lado, se debe destacar que la Ley 622 de Alimentación Escolar, hace un gran énfasis en la promoción en la inclusión de la agricultura familiar a las compras públicas, estableciendo sistemas de compra directa en el caso de municipios categoría A y B, que posteriormente se extenderá a municipios categoría C, mediante Decreto Supremo.

El análisis más profundo y detallado de esta Ley, así como del marco normativo nacional boliviano se verá en el siguiente capítulo.

Por otro lado y en relación al tema de agricultura familiar, los dos países desde sus normativas específicas de alimentación escolar, cuentan con mecanismos

preferenciales para compras a productores locales de pequeña y mediana escala, tomando en cuenta los elementos de fomento de mercados locales y de alimentos culturalmente adecuados. Brasil establece sobre todo esta preferencia para territorios con poblaciones indígenas productoras. Bolivia tiene sobre todo mecanismos de facilitación en los municipios con categoría A y B<sup>5</sup>.

## Marco legal y constitucional del Estado plurinacional de Bolivia sobre el derecho humano a la alimentación y la seguridad con SOBAL

En el capítulo anterior se vieron las características y los componentes de los conceptos de DHAA, seguridad alimentaria y SOBAL. También se pudo observar la correlación que tienen y los alcances e implicaciones, en tal sentido, a continuación se presenta como estos elementos han incidido en la construcción del marco legal nacional boliviano.

Durante el año 2000 empezaron a darse en Bolivia una serie de procesos de descomposición del sistema político y una necesidad de transformar las políticas nacionales hacia un enfoque más social. Una serie de medidas que desembocaron en la inconformidad de movimientos sociales y ciudadanos, estallaron en revueltas y concluyeron en un cambio de gobierno con mira a la construcción de un Estado que reconociera las demandas sociales de la población.

La llamada Guerra del Agua –una revuelta popular producida en el Departamento de Cochabamba durante el mes de abril del año 2000– fue el primer estallido. Esta situación fue fruto de la capitalización de la empresa de agua que funcionaba en este territorio (Aguas del Tunari). Una de las medidas asumida por la empresa capitalizadora fue la de subir las tarifas en algunos casos hasta en un 100%, lo que provocó una gran inconformidad, sobre todo en las zonas rurales y en los grupos dedicados a la agricultura y a la floricultura. Después de una serie de medidas como protestas, huelgas de hambre, bloqueos y enfrentamientos,

---

5 Con la Ley de participación popular de 1994 se establecen categorías municipales que están ligadas a la población de cada territorio, en tal sentido los municipio A (menos de 5.000 habitantes) y B (entre 5.001 y 15.000) son los menos poblados y los C (entre 15.001 y 25.000) y D (más de 25.000) los que presentan los mayores porcentajes de personas.



se logró la expulsión de la empresa, con el saldo de un muerto y 30 heridos (De La Fuente, 2009).

Finalmente, el 2003 –cuando Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa Gisbert se encontraban en el gobierno–, el descontento social era insostenible. Durante el 12 y 13 de febrero del 2003 explota la Guerra del Gas en defensa de los hidrocarburos y en oposición a exportar gas por Chile. Este acontecimiento dejó 34 muertos y 200 heridos durante la represión de las movilizaciones, lo que acrecentó el descontento de la población e intensificó las medidas de presión, que concluyeron con la renuncia del presidente y el posicionamiento de su vicepresidente.

En adelante se vivió un cambio de presidente más, donde el Eduardo Rodríguez Veltze asume como presidente interino por unos meses frente a la renuncia de Carlos Mesa. El año 2005 se convocan a elecciones donde es ganador Evo Morales Ayma y Álvaro García Linera.

Se resumen brevemente estos elementos ya que los mismos explican desde el 2006 la adopción de medidas que se dan, son fruto de la reivindicación, las luchas y las demandas sociales, políticas, culturales, económicas, etc., exigidas por los movimientos sociales y civiles en el país.

Las movilizaciones y luchas presentadas representaron la coalición de diversos grupos que buscaban diferentes tipos de reivindicaciones, entre sociales, políticas y culturales. Fruto del cambio de gobierno y las demandas de la población se convoca a una Asamblea constituyente, con el fin de promulgar una nueva constitución política del Estado. La misma asumió características que recogían las solicitudes de la gente. En tal sentido, se da un reconocimiento de los pueblos indígenas originarios y campesinos del país, así como de sus cosmovisiones, por lo que se adoptan elementos como el Vivir Bien y la Madre Tierra. Con este proceso de reconocimiento, también se asumen las formas de organización política, social y económica de las poblaciones indígenas, por lo que se toma en cuenta la economía plural, la justicia comunitaria, la autonomía indígena, etc.

A nivel de derechos sociales y tomando en cuenta la temática de la investigación, uno de los avances más importantes es el reconocimiento del derecho al agua y a la alimentación como derechos fundamentales (Art. 16 de la Constitución Política del Estado).

Posteriormente, con un nuevo escenario político y la Constitución Política del Estado, se empezaron a pro-

mover marcos legales con criterios similares. De estos queremos destacar tres ejes temáticos abordados por el gobierno: el DHAA, la seguridad alimentaria y la SOBAL, este último elemento muy ligado al tema de la agricultura familiar.

En materia del DHAA, la Constitución Política del Estado establece que es un derecho fundamental. Como se establece en el artículo 16: “I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación”. Asimismo, en la Ley Marco de la Madre Tierra, en los artículos 12 y 13 se establece que el Estado promoverá el derecho a la alimentación en función del Vivir Bien y traza una serie de objetivos y acciones para su consecución, como el saber alimentarse, el desarrollo de procesos de producción no contaminantes que no dañen a la Madre Tierra ni a lo que se produzca, priorizar el abastecimiento interno de alimentos a la población, la protección a la población de la malnutrición, desarrollo de procesos de educación alimentaria y nutricional, entre los más importantes. En el artículo cuarto de la Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (OECAS) y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), se establece que el derecho a la alimentación es un derecho humano y también se toma en cuenta a la producción de la agricultura familiar como un medio para garantizarlo. Como se puede ver, el derecho a la alimentación y su garantía se encuentra reconocido en la normativa boliviana en múltiples instrumentos legales.

El reconocimiento de la Seguridad Alimentaria se puede ver en la Ley Marco de la Madre Tierra. En el artículo 13, se establece que el Estado promoverá la salud con seguridad alimentaria bajo los objetivos del saber alimentarse para Vivir Bien. En el artículo 15 se pone énfasis en la priorización de la seguridad alimentaria, para lo cual se impulsará el desarrollo de procesos de mayor productividad agropecuaria. También se contempla la priorización del abastecimiento interno, prevenir la disminución de la producción agropecuaria y priorizar la producción familiar comunitaria e integrar a los productores dejados de lado; también se establece que se buscará reducir el riesgo medioambiental y fortalecer la producción, tomando en cuenta el cuidado de la tierra para la consecución de la soberanía con seguridad alimentaria. En la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se establece que el Estado fortalecerá los medios para incrementar la producción y realizar controles que precautelen la sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, tarea que las entidades territoriales autónomas deberán regular por medio de programas y planes de

sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria. Se declara al sector agropecuario como estratégico para la producción y el abastecimiento para la satisfacción de la demanda interna de alimentos. Además se establece la importancia del valor nutricional de los alimentos para la población boliviana.

Respecto a la SOBAL nutricional, en la Constitución Política del Estado, el artículo 16 establece que: "II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población" como condición del derecho a la alimentación. Por otro lado en la Ley 560 que contempla los 13 Pilares de la Agenda Patriótica, se establece en el pilar ocho la necesidad por trabajar para conseguir la SOBAL a través del Saber alimentarse para Vivir Bien.

Como se ha mencionado, el marco legal nacional establece una importante relación entre la SOBAL y la agricultura familiar. Esto se puede observar en la Constitución Política del Estado, en su artículo 405, donde se establece que para su consecución se buscará el incremento de la producción rural agropecuaria y el fortalecimiento de la pequeña producción agropecuaria y de la economía comunitaria y la agricultura familiar bajo el desarrollo rural integral sustentable. En la Ley Marco de la Madre Tierra, se establece que para lograr la SOBAL se fomentará el desarrollo de sistemas de producción que eviten la disminución de la producción; también que se evitará la concentración de la propiedad de la tierra para el fortalecimiento de la economía comunitaria con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria (artículo 19). En la Ley de OECAS y OECOM se define a la Agricultura Familiar Sustentable, en el artículo 9, como:

aquella producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles como estrategia que diversifica la producción en armonía con la Madre Tierra, para garantizar la SOBAL de las futuras generaciones; promueve el desarrollo productivo integral sustentable y comprende las actividades productivas de las OECAS, las OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la Agricultura Familiar Sustentable, con alta participación de los miembros de la familia en las etapas de recolección, manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo o cualquiera de ellas, generando valor agregado para cubrir las necesidades de autoconsumo, del mercado local, nacional e internacional.

También se establece como finalidad de la Ley:

Contribuir al logro de la soberanía y seguridad alimentaria para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Agricultura Familiar Sustentable, como parte del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y el Desarrollo Integral de la economía plural, en armonía con la Madre Tierra; siendo el derecho a la alimentación un derecho humano (Artículo 4).

Además, se consolida el reconocimiento, fortalecimiento e integración de la Agricultura Familiar Sustentable en el desarrollo productivo e integral del país:

Se declara la Agricultura Familiar Sustentable de interés público y nacional, por ser la base de la SOBAL del pueblo boliviano y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las familias productoras del área rural (Artículo 6).

Se busca la diversificación de la economía por medio de la Agricultura Familiar Sustentable como condición de la SOBAL del país. Se establece como sujetos de la Agricultura Familiar Sustentable a las OECAS, OECOM y familias productoras bajo este sistema, al mismo tiempo que se establecen los deberes del Estado con respecto a la Agricultura Familiar Sustentable. En la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria se establece la política de fomento a la producción familiar, comunitaria, asociativa y cooperativa para alcanzar la SOBAL.

Se puede evidenciar la gran cantidad de normativa con respecto a los ejes mencionados. Esto da señal de la importancia que han adquirido como base del plan de desarrollo estratégico e integral boliviano. En lo analizado con anterioridad se puede evidenciar la existencia de un nuevo eje: la seguridad alimentaria con soberanía. En cuanto a la ACE, el año 2014 fue la primera vez que se aprobó una Ley sobre esta temática, la Ley 622 cuyo principal eje radica, justamente, en la seguridad alimentaria con soberanía. La finalidad de esta Ley es la de:

regular la Alimentación Complementaria Escolar distribuyendo responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, fomentando la economía social comunitaria a través de la compra de alimentos de proveedores locales (Artículo 1).

La importancia de esta Ley radica en que es la base sobre la cual se estructura la presente investigación para lograr su finalidad, previamente mencionada.

A continuación se tiene un resumen del marco constitucional y legal nacional vigente en materia de DHAA, SAN y SOBAL en Bolivia.

INSTRUMENTO	AÑO	COMPROMISOS
Agenda patriótica 2025	2006	Pilares para una Bolivia Digna y Soberana: pilar 1 la erradicación de la pobreza extrema, pilar 6 soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, y pilar 8 SOBAL través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien.
Decreto Supremo 28667	01-04-2006	Modificación del CONAN para impulsar la nueva política nacional de SAN
Decreto Supremo 28822	2006	Creación del Consejo Interinstitucional Público-Privado del Compro Boliviano (COMPROBOL), para visualizar, fortalecer y priorizar la participación de organizaciones de pequeños productores en compras del Estado.
Ley 3525 de regulación y promoción de la producción agropecuaria y forestal no maderable ecológica	2006	La Ley busca regular, promover y fortalecer sosteniblemente el desarrollo de la producción agropecuaria y forestal no maderable ecológica en Bolivia, asumiendo que la lucha contra el hambre precisa de alimentos de calidad, inocuos tanto para la salud humana y como para la biodiversidad, que sean accesibles y se abarque los procesos desde la producción, pasando por la transformación, industrialización y comercialización en armonía con la Madre Tierra (art.1). Plantea que el sector agropecuario tiene la responsabilidad de coadyuvar a alcanzar la SAN y SOBAL (art. 6).
Decreto Supremo 29190	2007	Abroga el COMPROBOL y crea el Nuevo Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS). Este permite la acelerar los procesos de contratación de entidades del Estado central y municipios en extrema pobreza a través de dos modalidades de contratación* (art. 51), priorizando las compras correspondientes a los programas de desayuno escolar y otros en materia de nutrición.
Constitución Política del Estado	2009	Reconoce el derecho a la alimentación y al agua (art.16). Se reconoce el derecho a la educación, estableciendo la obligación del Estado de garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, para esto se plantea la otorgación de incentivos, como es el caso de los programas de alimentación escolar (art. 82). Reconoce a la sociedad civil organizada como actores para la participación en el diseño y seguimiento de las políticas públicas (art. 241). Se reconoce a la SAN y SOBAL como elemento de consideración para la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales (art. 255). Con el reconocimiento de las autonomías se establece como competencia exclusiva del Gobierno Departamental el planificar y promover el desarrollo humano (art. 300) y en el caso de gobiernos municipales, también es promover el desarrollo humano, pero también el promover políticas de defensa del consumidor, impulsar el desarrollo municipal y promocionar y desarrollar proyectos y políticas dirigidos a la niñez, mujeres, ancianos y personas con discapacidad (art. 302). Se reconoce la economía plural y se plantea la promoción de la misma, así como de la SOBAL y control social como parte de este sistema (art. 306 y 309). Se establece que el gasto y la inversión pública son sobre todo para atender las temáticas de educación, salud, alimentación, vivienda y desarrollo productivo (art. 321). Otro componente importante a tomar en cuenta es el reconocimiento del desarrollo rural integral sustentable como parte fundamental de las políticas económicas del Estado para alcanzar la SAN y la SOBAL (art. 405). Donde el Estado se compromete a promover esta forma de desarrollo a través de políticas, planes, programas, proyectos integrales.
Decreto Supremo 0181	2009	Hace modificaciones sobre las disposiciones de contratación de la SABS, reconociendo a los pequeños productores organizados como micro y pequeñas empresas, asociaciones de pequeños productores OECAS y cooperativas, como actores habilitados para la contratación estatal (art. 42). Se prioriza y otorga preferencias a productos nacionales, micro y pequeña empresa y con una preferencia de hasta 30% a los pequeños productores en el caso de ANPE y de hasta 45% en el caso de Licitaciones Públicas (art. 30 y 31).
Ley Marco (031) de Autonomías y descentralización	2010	Busca impulsar el desarrollo productivo, económico y social (art. 8). A través de atribuciones a nivel departamental y municipal, tomando en cuenta el área de educación y salud se busca resguardar el bienestar social, físico y psicológico de los y las bolivianas, esto abarcaría los incentivos mediante los programas de ACE, plasmados en la Constitución.

Ley 070 de Educación	2010	Establece a las juntas escolares como mecanismos de control social. Plantea a nivel departamental y municipal la dotación de infraestructura, servicios básicos, mobiliario, equitativo, etc., así como programas en el campo educativo. La obligación de potenciar capacidades productivas, la incorporación al sector productivo y el desarrollo de emprendimiento comunitario, esto según vocaciones productivas de la región y prioridades económicas productivas (art. 19).
Ley 144 de Revolución Productiva	2011	Establece diferentes ejes temáticos para promover una revolución productiva, como son la elaboración de políticas productivas con miras a alcanzar la SOBAL; reconocimiento de comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, OECAS y OECOM; apoyo técnico para el sector agropecuario por parte del Estado para la producción, transformación y comercialización de productos; sistemas de regulación de producción y comercialización de alimentos; mejora en acceso a insumos e infraestructura productiva; seguro Agrario Universal; transferencia de recursos a comunidades indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas, además de otros mecanismos de financiamiento; mecanismos crediticios (art. 5). Establece como principio y objetivo el alcanzar la SOBAL (art. 6). Compromete a la generación de una política de fomento a la producción con énfasis en la agricultura familiar (art. 16). Vela por la inocuidad de productos alimenticios y por el acceso a los mismos (art. 23, 25, 26, 27).
Ley Marco (300) de la Madre Tierra	2012	Establece el “saber alimentarse bien para vivir bien” como concepción del DHAA por parte de las organizaciones sociales. Establece las acciones del Estado para el logro del comer bien y del DHAA. Adopta la “Base y Orientación” de las políticas agrarias de la Ley 144.
Ley 338	2013	Reconoce a la agricultura familiar y sus actores como la base para la producción y provisión de alimentos.
Ley general de los derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores (453)	4-12-2013	Establece la defensa del consumidor, acceso de información y derecho al reclamo.
Ley 341 de Participación y Control Social	05-02-2013	Permite la participación de la sociedad civil organizada en la fiscalización de recursos y de seguimiento de cumplimiento de compromisos y objetivos de los programas y políticas públicas.
Decreto Supremo 2167	2014	Aprobación para la gestión de la Política Nacional de Alimentación (PAN).
Decreto Supremo 2167	2014	Aprueba el Programa Nacional de ACE, que busca dar un asesoramiento técnico para el mejoramiento de los programas municipales, basado en cuatro ejes de trabajo.
Ley 622 de Alimentación Complementaria Escolar en el marco de SOBAL y la Economía Plural	2014	Establece los lineamientos para la provisión de la ACE, con énfasis en la incorporación de la agricultura familiar a las compras públicas de alimentación escolar, facilitando procesos e incluso permitiendo las compras directas a este grupo por parte de municipios categoría A y B.
Ley 650	01-01-2015	La agenda patriótica 2025 se eleva a rango de Ley

Fuente: (Romero, 2015)

- \* Apoyo Nacional a la Producción y el Empleo (ANPE) y la licitación pública, el primero permite contrataciones directas por sumas no mayores a los 5000 bolivianos, por lotes o partidas entre 5000 a 200 ml bolivianos y la petición de propuestas técnicas para montos de 200 mil a 500 mil bolivianos.

## Mecanismos de fomento a la agricultura familiar

A partir de la definición de Agricultura Familiar Sustentable, en el artículo 9 de la Ley de OECAS y OECOM citada precedentemente, se ve que existe una fuerte relación entre este elemento y la SOBAL. Por otro lado es importante destacar que se han lanzado diferentes iniciativas para poder fomentar el desarrollo de este sector, entre las que están la Ley 144 de revolución productiva, la Ley 3525 de producción ecológica no maderable, entre otras. A esto se suman diferentes proyectos promovidos por programas e instituciones públicas como son el DETI, PAR, PICAR, EMPODERAR, entre otros. Sin embargo, las mismas se caracterizan por no tener un carácter de universalidad, sino por estar dirigidas a los sectores identificados con los mayores índices de vulnerabilidad en el país.

Otro de los mecanismos que se ha intentado trabajar con este sector es del acceso de los pequeños productores de la agricultura familiar a las compras públicas. En tal sentido el Decreto supremo 181 que regula las compras públicas establece un sistema preferencial de calificación a pequeños productores.

Sin embargo, según algunas investigaciones, se vislumbra que a pesar de todos los esfuerzos y reconocimientos legales, la participación de los pequeños y medianos productores en las compras públicas de manera directa es muy baja, solo un estimado de 4% logra acceder a estos mercados (AVSF, 2014).

## Alimentación complementaria escolar

La ACE es un programa, su dotación está a cargo especialmente de los Gobiernos Autónomos Municipales. Estos programas están dirigidos a estudiantes de unidades educativas fiscales y de convenio, es decir que son parte del sistema de educación público.

El reconocimiento legal de tales programas viene del artículo 82 de la Constitución política del Estado, como parte de la obligación del mismo de garantizar condiciones que permitan a los niños y niñas del país mantener una permanencia en el colegio bajo condiciones dignas, permitiendo su desarrollo físico y mental de manera plena.

Sin embargo los programas de alimentación han tenido una larga historia y una gran evolución. Esta se empezó a dotar desde 1951 como parte de proyectos de la cooperación internacional en Bolivia y se reducía a un sector específico de la población (escuelas rura-

les mineras). Posteriormente y frente al impacto los municipios empezaron a asumir este servicio, que se reafirmó después de la promulgación de la Ley de participación popular de 1994.

Años después el gobierno central, a través del ministerio de Educación, asumirá un nuevo rol en relación a la coordinación de este servicio. Por otro lado se debe destacar que en la actualidad se ha buscado entender la provisión de la ACE desde la multisectorialidad, es decir que los problemas e impactos de estos programas están contemplados desde diferentes áreas (política, social, cultural, económica, laboral, productiva, etc.), esto se puede observar por ejemplo en el Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE) 2015.

## Ley N°622: la primera Ley sobre ACE en Bolivia

La ACE se provee desde 1951 en Bolivia, bajo en nombre de desayuno escolar, sin embargo con características y alcances diferentes a los de la actualidad.

Sin embargo hasta el 2014 no se contaba con una Ley específica que regulara la provisión de este servicio, contemplando temas nutricionales, logísticos, entre otros. Que en los últimos años adquiere un importante valor al viabilizar diferentes temáticas, como las compras directas a la agricultura familiar.

Por otro lado, es un avance en cuanto al cuidado del medio ambiente y la nutrición. Esto debido a que se conceptualiza el concepto de ACE. Esto permite tener claro qué implica, qué actores están involucrados, cuáles son sus roles y competencias. En tal sentido se entiende a la ACE como:

Es la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, provista regular y permanentemente a las y los estudiantes dentro de las unidades educativas del Sistema Educativo Plurinacional durante la gestión educativa, que complementa la alimentación del hogar contribuyendo a la mejora de la nutrición y el rendimiento escolar (Ley ACE, 2014).

Este elemento es importante debido a que en Bolivia los diferentes municipios que proveen el desayuno escolar (97% de los 339 municipios), son muy heterogéneos en cuanto a cantidad y calidad. Y en algunos casos no responden a las necesidades nutricionales que implica este programa. En tal sentido, se debe destacar que la ACE no es la sustitución de un alimento diario de los niños y niñas del país, sino que complementa nutricionalmente a la alimentación diaria de los niños

y niñas, en miras de mejorar su estado de salud y su rendición escolar, para su permanencia en el colegio, disminuyendo así los índices de deserción escolar.

Por otro lado, la Ley adopta el concepto de culturalmente adecuado. Esto quiere decir que los alimentos provistos deben responder a la realidad territorial de donde se provee la ACE, cumpliendo con las necesidades nutricionales de la población beneficiaria. Esto se relaciona a la producción local en el sentido que la misma debería representar la producción cultural local.

En relación al cuidado del medio ambiente, planea la no utilización de plástico, polietileno y derivados de los mismos, en los empaques para la provisión de los alimentos, esto en la medida de lo posible. Y prohíbe la utilización de productos y derivados de alimentos con contenido transgénico en la ACE.

En el caso de municipios categoría A, B y en la actualidad C, gracias a decreto supremo, se abre la posibilidad de compras directas a los actores de la agricultura familiar. Para esto se plantea una serie de mecanismos que suelen afectar a este sector, como es el caso de la retención tributaria, frente a la incapacidad de emitir facturas, se habilita a otras instancias, además del SENASAG, para certificar la inocuidad de los productos.

Por otro lado, establece parte de la educación de los y las estudiantes en el tema de nutrición y alimentación, esto para complementar la aceptación de los productos y mejorar los hábitos alimenticios de los y las escolares, así como de sus familias.

Sin embargo, esta Ley aún presenta algunas desventajas en los municipios categoría D, como es el caso de La Paz y El Alto, con poblaciones grandes. Ya que no ofrece la facilidad de compras directas.

Así también es un problema el hecho de que hasta el momento no existe una reglamentación de esta Ley, lo que no efectiviza su aplicación de manera universal en el país. No obstante, algunos municipios, como Presto en Chuquisaca, ha utilizado esta Ley para justificar y complementar el trabajo que realizaba previamente, de inclusión a la agricultura familiar en la compra de alimentos para la ACE.

## Caso de estudio: GAM de La Paz

El municipio de La Paz es la sección capital de la provincia Murillo del departamento de La Paz. De acuerdo al censo del año 2012, la población total del municipio es de 766.498 habitantes, distribuidos en el área urbana (758.845) y en el área rural (7.623). Su extensión es de 3.020 km<sup>2</sup> y cuenta con diversos pisos ecológicos que permiten una variada producción de alimentos y actividades agropecuarias, por ejemplo: un área altiplánica de montaña (producción de papa, oca, papaliza, cereales, crianza de camélidos, etc.), un área de valles con un clima más cálido (donde se produce maíz, hortalizas, frutas como la frutilla, crianza de animales etc.), y una zona tropical (producción de frutas como cítricos, banana, entre otros).

El municipio es un espacio de anclaje con otros municipios, debido a su ubicación geográfica y limita con Guanay y Teoponte (al Norte), Caranavi (Noreste), Coroico y Yanacachi (Este), Palca (Sureste), y Mecapaca y Yanacachi (Sur), El Alto (Soroeste) y Pucarani (Oeste) (ver anexo 2).

El municipio a la actualidad se divide en nueve Macrodistrictos (ver anexo 3), cada uno cuenta con una subalcaldía, que se encarga de ver las necesidades específicas de cada Macrodistricto para poder llevar adelante programas y proyectos específicos que permitan el desarrollo social y económico de cada lugar según sus demandas. Siete macrodistrictos pertenecen al área urbana del municipio (Cotahuma, Max Paredes, Periferica, San Antonio, Sur, Mallasa y Centro) y dos a la zona rural (Zongo y Hampaturi).

La zona urbana del Municipio representa 149 km<sup>2</sup> del territorio, mientras que el área rural es de 2872 km<sup>2</sup>. Sin embargo la distribución poblacional es diferente, ya que el 80% está ubicada en el área urbana, como se puede ver en el cuadro presentado a continuación:

Cuadro n°1: Área, población y densidad poblacional del municipio de La Paz

	Área (Km <sup>2</sup> )	Población	Densidad
MUNICIPIO DE LA PAZ	3.020	766.468	253,76 hab/Km <sup>2</sup>
Total Urbano	149	758.845	5097,73 hab/Km <sup>2</sup>
Total Rural	2.872	7.623	2,65 hab/Km <sup>2</sup>

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional 2012

Según datos del Censo 2012 el municipio de La Paz se encuentra entre los 5 más poblados del país, recibiendo la clasificación de municipio categoría D.

En el tema educativo la población escolar, perteneciente al sistema educativo público y de convenio es de 144.637, siendo la beneficiada por Ley, de los programas de alimentación escolar. Se distribuyen en 373 unidades educativas.

La distribución de las unidades educativas y de la población estudiantil, en el municipio es heterogénea, concentrándose sobre todo en el área urbana. A continuación, el cuadro N° 2 muestra dicha distribución:

Cuadro N°2: distribución de estudiantes y unidades educativas según Macrodistrito 2013

Macrodistrito	Alumnos efectivos	Unidades educativas
Macrodistrito 1: Cotahuma	24.897	71
Macrodistrito 2: Max Paredes	22.140	55
Macrodistrito 3: Periférica	26.570	68
Macrodistrito 4: San Antonio	17.178	45
Macrodistrito 5: Sur	21.205	56
Macrodistrito 6: Mallasa	1.397	4
Macrodistrito 7: Centro	29.380	74
Total Macrodistritos urbanos	142.767	373
Macrodistrito 8: Hampaturi	570	9
Macrodistrito 9: Zongo	291	12
Total Macrodistritos rurales	861	21
TOTAL LA PAZ	143.628	394

Fuente: Elaboración propia con datos del GAM de La Paz 2013.

Referente a las actividades económicas realizadas en el municipio, según datos del Censo 2012 la mayor población se dedica al comercio al por mayor y menor y la reparación de vehículos (22%), la segunda fuente de trabajo más numerosa es la de industria manufacturera (11%). Otras actividades económicas como construcción, servicios de educación, transporte y almacenamiento, ente otros, ocupan cada uno menos del 10%. En el caso de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca solo ocupa el 1,48% (ver anexo 4). Sin embargo, tomando en cuenta solo el área rural, se debe destacar que se caracteriza por tener una población dedicada al área agropecuaria del 50%.

### Marco legal municipal sobre DHAA

Gracias a la Ley de Participación popular de 1994, se empieza un proceso de delegación de responsabilidades a los Gobiernos Municipales. Esta Ley permitió la asignación de recursos directos que permitieran llevar adelante políticas, programas públicos y proyectos,

que respondieran de manera efectiva y localizada a las necesidades de los municipios.

El año 2010, gracias a la exigencia de los gobiernos departamentales, se aprueba la Ley de descentralización y autonomía. Esta permitió establecer autonomías en diferentes niveles: nacional, departamental, municipal e indígena.

Para planificar, articular y plasmar líneas de acción y características del trabajo en y entre los diferentes niveles de gobierno, se establece que se debe contar con Estatutos Autonómicos, en el caso de los Gobiernos Autónomos Departamentales, y Cartas Orgánicas en el caso de los Gobiernos Autónomos Municipales. También se da la capacidad de generar marcos normativos departamentales y municipales, que direccionarían los planes de desarrollo y mejoramiento en los diferentes niveles y con las características de cada territorio. Se debe tomar en cuenta que las acciones y la construcción de marcos normativos departamentales y municipales deben estar en el marco de la Constitución Política del Estado y las Leyes Nacionales.

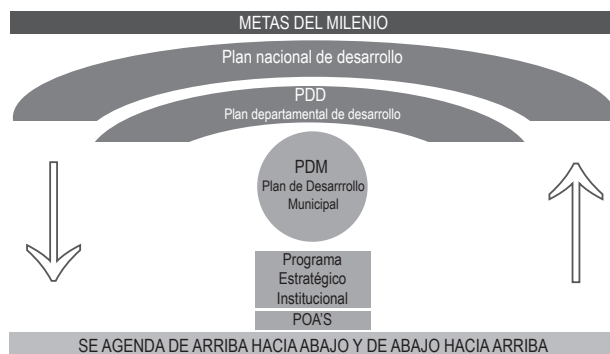
Referente al tema concreto de alimentación, el municipio de La Paz en la actualidad cuenta con una Ley de Seguridad Alimentaria Municipal, la misma asume distintos elementos relacionados a educación alimentaria, producción de alimentos con énfasis en agricultura urbana, instrumentos para mejorar la disponibilidad de alimentos, fortalecimiento de mercados y puntos de comercialización, control de calidad e inocuidad, sobre todo por parte del control social (ver anexo 5). También cuenta con el programa de ACE, sin embargo este último no cuenta con ninguna Ley específica sobre este tema que regule su aplicación. Para su funcionamiento la ACE está reconocida dentro del Programa de Desarrollo Municipal, el Programa de Gobierno Municipal y en el Programa Operativo Anual del Municipio.

La implementación de programas, políticas y proyectos responden a las necesidades de cada municipio y dependen de las perspectivas que pueda tener el GAM para llevar adelante mejoras en el territorio, esto se plasma a través de los PDM, PEI y el POA. Estos están relacionados con la visión del Departamento, del Estado Central y de los compromisos internacionales, así también tienen un nivel jerárquico y de interdependencia, como se puede ver en el gráfico N°4.

A nivel municipal también existe una jerarquía: está primero el Plan de Desarrollo Municipal que hasta el año 2011 era el Plan JAYMA y posteriormente se llevó

a una planificación del municipio hasta el año 2040, ya que estos PDM permiten planificar metas a largo plazo. Después está el Programa Estratégico Institucional que son planes quinquenales, que permiten planificar el municipio a mediano plazo y finalmente los POA que son una planificación anual, es decir de corto plazo.

Gráfico 4: Relación de los diferentes niveles de planificación para la elaboración de políticas, programas, proyectos públicos.



Fuente: GAM de La Paz, Unidad de Planificación 2015.

Como el espacio delimitado para esta investigación es entre el 2010 y 2015 presentaremos algunos elementos sobre los PDM y POA en relación a la ACE del municipio de La Paz. Entre el 2007 y 2011 el programa de ACE se reconoce en el plan JAYMA, a partir del eje 6 (La Paz Equitativa e incluyente), dentro del área de Acción de Educación, el objetivo era el de mejorar los niveles nutricionales de los niños y niñas, así como el de incrementar su permanencia y rendimiento escolar. Una vez concluido el Plan, el año 2012 se empezó a trabajar el Plan integral La Paz 2040, el mismo fue aprobado el año 2014, donde se encuentra como parte del eje 6 de una La Paz protegida, segura y resiliente, dentro del objetivo dos de seguridad alimentaria.

Dentro de los avances legales y prácticos, instituciones públicas y privadas aún encuentran retos para asegurar el DHAA de todas las personas del municipio, como por ejemplo el hecho de que no se cuenta con una matriz productiva con la capacidad de abastecer a la población. Por otro lado, que existen zonas a las cuales no llegan constantemente alimentos frescos, por lo que su dieta es inadecuada y produce problemas de malnutrición. Son por lo general las áreas periféricas de la ciudad donde el poder adquisitivo no es muy alto, entre otras zonas, las que generan un grado de inseguridad alimentaria en el municipio (Thellaheche, 2015).

De la Ley a la praxis: compras del desayuno escolar y situación de los procesos de inclusión de la agricultura familiar

Dentro del municipio de La Paz existe una gran diversidad de actores y entidades que forman parte del proceso de producción de alimentos, procesamiento y distribución en el desayuno escolar. Dichos actores, tienen distintas perspectivas de lo que significa esta dinámica y su participación en la misma. ¿De qué manera se encuentra incluida la agricultura familiar dentro de este proceso? ¿Cuáles son las potencialidades y dificultades para su articulación en la producción de la ACE? Son solo algunas preguntas que surgen con respecto a este punto.

Las entrevistas realizadas revelaron que cuando se habla del “municipio de La Paz”, se piensa principalmente en el área urbana, y se olvida o deja en segundo plano al área rural, ya que se asocia el nombre del municipio principalmente con la ciudad. En este marco el área rural presenta un cierto abandono por parte de las instituciones públicas y privadas, gracias a este desconocimiento, lo que deriva en cierta manera a una baja inversión y poca planificación de desarrollo humano y productivo de este sector. Un ejemplo de esto es la desconexión vial entre el área urbana y rural del municipio, especialmente en el caso de Zongo y la baja inversión en las áreas rurales a pesar de la amplia extensión territorial y la diversidad productiva. Aquí se presenta uno de los primeros obstáculos para estos actores, que no tienen una participación directa en el desayuno escolar debido a la falta de capacidad de producción y organización, ligada a una falta de inversión y capacitación de los actores de la agricultura familiar del municipio.

Por otra parte, una participación directa de los pequeños productores y actores de la agricultura familiar en la provisión de la ACE implicaría, en algunos casos y lugares, el procesamiento de los alimentos que se producen; por ejemplo la leche saborizada, la elaboración de pan, queques o galletas, etc., y el empaquetado de los mismos para su distribución. Para ello, es necesario un mínimo de capacidad de instrumentos, herramientas y maquinaria para procesar los alimentos producidos. Esto implica una gran dificultad para los productores del área rural, ya que no cuentan con servicios básicos, herramientas o infraestructura para lograr dicho cometido; el poder conseguirlo implicaría una gran inversión para proveer a los pueblos y comunidades rurales de dichos instrumentos y herramientas, lo cual es difícil de conseguir, constituyendo una



limitante más para los pequeños productores y la agricultura familiar. No obstante, esto no es un requisito fundamental, ya que se da el caso de que se envía la producción primaria a recintos de procesamiento de empresas de alimentos para que los transformen, procesen y empaqueten; aunque lo ideal parece ser que, en pro de lograr una autosuficiencia entre los productores, este proceso se pueda llevar a cabo en las mismas comunidades de donde proceden los alimentos.

A estos elementos se suma el carácter demandante de la población escolar del municipio, ya que se tiene una gran cantidad de estudiantes, lo que implica una producción y procesamiento de alimentos muy grande, a la cual los pequeños productores del municipio no tienen capacidad de abastecer.

El registro sanitario también significa una limitante para los pequeños productores y actores de la agricultura familiar respecto de su articulación para la provisión de la ACE. La obtención del registro sanitario por parte del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) son: “Requisitos sanitarios para fabricación, almacenamiento, fraccionamiento y transporte de alimentos y bebidas de consumo humano” (SENASAG, 2012), es otorgado a empresas del rubro alimenticio y es una autorización para la comercialización de los productos que las mismas produzcan. Dadas las condiciones que exige el municipio para la provisión de los alimentos para la ACE (Registro sanitario, descargo de Número de Identificación Tributario –NIT– y emisión de factura), se puede observar que estos requisitos son así porque están orientados a la realización de contratos con empresas y no con productores o asociaciones de productores. En ese sentido, los pequeños productores y actores de la agricultura familiar no pueden lograr cumplir con los requisitos para el registro sanitario ni de descargo de NIT y emisión de factura, sencillamente por el hecho de que no constituyen o son una empresa, y por tanto, se ven fuertemente dificultados para una posible articulación directa con la alcaldía para la provisión de la ACE. Es por eso que parece ser necesario que se puedan brindar mayores facilidades a dichos actores para que puedan ser proveedores directos de la ACE del municipio de La Paz.

Entre los avances y ventajas relacionados a la inclusión de la agricultura familiar, se ve a nivel nacional un importante avance legal que respalda el fomento a la producción y a compra de productos locales. A nivel municipal, la Ley municipal de seguridad alimentaria toma en cuenta elementos importantes que abarcan

desde la producción de alimentos, acopio, transformación y distribución de alimentos, sumado a educación alimentaria y nutricional con la población del municipio. Por otra parte, una predisposición del Gobierno Municipal, desde la Unidad de ACE, para la compra a la agricultura familiar que tenga la capacidad de abastecer al municipio. En tal sentido se identifican asociaciones y empresas que representan al pequeño agricultor organizado para proveer el desayuno y la merienda escolar, como son el caso de Bana Beni y La Asociación de Productores Orgánicos de Alimentos. Sin embargo, estos actores de la agricultura familiar no son del municipio, sino de municipios cercanos a La Paz. En tal sentido, si bien falta un trabajo para fortalecer el sector productivo municipal, se está apoyando al sector productivo departamental.

Por otro lado, según datos del municipio, ha existido un aumento progresivo de recursos destinados al desayuno escolar del 2011 al 2016, de 44 millones ascendiendo a casi 45 millones de bolivianos.

Además, a diferencia de otros municipios, el GAM de La Paz cuenta con un sistema estadístico que permite ver cuáles son los avances y retrocesos en relación a educación y salud en el municipio. Esto permite tener información para la planificación y aplicación del programa de alimentación.

Una mirada desde los actores de la agricultura familiar del municipio

“Voluntad no falta, pero no hay la facilidad” (Blanco Huanca, 2015) es la afirmación del encargado de la unidad de desarrollo económico y productivo del Macrodistrito Hampaturi. Él mismo afirma que una gran cantidad de pequeños productores y actores de la agricultura familiar se encuentra interesada en ser parte de las compras públicas para la elaboración del desayuno escolar en el municipio, pero se encuentran con muchos obstáculos y desalientos para conseguirlo efectivamente. Una de sus primeras incursiones fue para poder elaborar el desayuno escolar del Macrodistrito tomando en cuenta sus limitaciones de producción para poder abastecer completamente al municipio, siendo esta muy elevada como se plasma anteriormente.

Diferentes instituciones, como son la Alcaldía y el Comité de Seguridad Alimentaria Municipal, han identificado características del sector agropecuario del municipio. En su mayoría se caracteriza por una producción para el autoconsumo, estos actores prefieren

mantener su sistema de producción y de venta porque ganan dinero al día y con esto pueden subsistir y mantener su producción. En caso de un eventual contrato para la provisión de la ACE, esto implicaría –entre otros factores y complejidades– que el pago por sus productos pasaría de ser diario a mensual, quincenal o semanal, lo cual significaría que no podrían contar diariamente con los recursos para mantenerse y a sus familias y su producción. Es por este motivo que, para evitarse problemas, este tipo de actores no buscan ser partícipes de esta dimensión y prefieren mantener su forma de producción y venta cotidiana.

El segundo tipo de actor, son los que tienen interés por participar en la provisión directa de la ACE. Estos actores contemplan el panorama desde una perspectiva más amplia, ya que prevén que una posible articulación en la provisión de la ACE generaría mayores ingresos económicos para sus familias y sus pueblos o comunidades. De esta manera, su participación activa y directa en este proceso, permitiría un futuro crecimiento y desarrollo de sus pueblos o comunidades.

En ambos casos, estos actores enfrentan una serie de trabas y limitaciones que obstaculizan su posible articulación a la provisión de la ACE. Los requisitos administrativos y judiciales son tales que limitan fuertemente la mayoría de los intentos que se pudieran hacer para ser partícipes directos de este proceso. El descargo del NIT y la emisión de factura como requisitos para las contrataciones por ejemplo, impide que los productores puedan ser partícipes de la provisión del alimento complementario escolar. Incluso organizados en algún tipo de asociación o cooperativa, este requisito se hace difícil de cumplir, y significa un gran desaliento para dichos actores en su búsqueda por articularse al proceso de provisión de la ACE.

En tal sentido, se ha visto que si bien existe un marco normativo nacional y municipal favorable para la producción y compra de alimentos, es insuficiente, puesto que estas no se han hecho completamente efectivas, sobre todo en el caso de fomento a la producción. Es necesario que se pueda facilitar y concretar su participación directa y generar un vínculo en el proceso de producción del municipio, para que pueda existir una verdadera articulación de estos actores al mercado municipal. Evidentemente, y dados los obstáculos existentes y que fueron mencionados, el conseguir este resultado no es un proceso fácil. Pero es necesario que progresivamente se incorpore a estos actores al proceso productivo municipal de manera directa, dando facilidades y eliminando barreras que los puedan

segregar del mismo, para que así tengan mayor importancia y puedan contribuir por medio de sus potencialidades en la consecución de una auténtica seguridad y SOBAL nutricional. Un primer paso puede ser su participación directa en la provisión de alimentos para la ACE, ya que, al existir escuelas a lo largo de todo el municipio, estas son un potencial e importante destinatario de la producción de los pequeños productores y actores de la agricultura familiar.

## Conclusiones

Frente a este panorama se tienen las siguientes conclusiones:

- A nivel nacional y municipal se ha desarrollado un marco legal importante de protección del DHAA y de promoción de la SAN y la SOBAL, a través del apoyo a la economía local, la producción y la compra de productos nacionales. Sin embargo estos no han sido suficientes para insertar a la agricultura familiar, la cual tiene aún una participación muy baja en las compras públicas de alimentos, 4%. Por lo que es necesario pensar mecanismos que permitan alcanzar realmente una territorialización del DHAA
- Para la provisión de la ACE en el marco de la SOBAL y tomando en cuenta el enfoque multisectorial, en municipios con alta densidad poblacional, es necesario trabajar la capacidad productiva local desde el enfoque de la doble vía, garantizando el DHAA e ir incentivando progresivamente la matriz productiva local.
- Apoyar la participación de la agricultura familiar sumada a capacitación de la misma permitiría accesibilidad física y económica a alimentos, con características culturalmente adecuados, que respondan a la necesidad de cada población.
- La ACE puede ser considerado como un primer mecanismo para incentivar al desarrollo del sector productivo de la Agricultura Familiar, estando las unidades educativas cerca de los productores y teniendo una población aceptable para empezar a incentivar la producción de diversos alimentos.
- A nivel de municipio de La Paz, se ha visto una invisibilización del sector rural, por parte de las instituciones públicas y privadas, siendo más visible el área urbana.

- El GAM de La Paz ha presentado una predisposición para la inclusión de productores locales al programa de alimentación escolar del municipio. Sin embargo, estos no son del mismo municipio, sino de aquellos limitantes con La Paz. Si bien esto aún no representa un desarrollo productivo de alimentos para el municipio, empieza a abrir las puertas a la compra de alimentos a la agricultura familiar, así como al desarrollo de otros municipios, lo que puede representar un beneficio departamental, constituyéndose como un antecedente y un ejemplo para otros municipios.
- En la actualidad los productores locales de la agricultura familiar del municipio de La Paz no cuentan con la capacidad de abastecer la demanda de alimentos del municipio y la ACE del mismo, ni con la capacidad técnica administrativa y organizativa (personalía jurídica, facturación, registro sanitario, entre otros). Sin embargo presentan un interés por la participación en la ACE, entendiendo esto como algo progresivo, que necesita de capacitación y con mira a incursionar a espacios pequeños, en una primera instancia, como es el caso de los macrodistritos.
- El Comité técnico de SAN del municipio de La Paz se consolida como un espacio potencial para promover una Ley de ACE con carácter multisectorial, tomando en cuenta las necesidades del municipio. Esto también se presenta como un ejemplo de las iniciativas público-privadas que pueden surgir, con experiencias positivas, y que empoderan a la ciudadanía sobre sus derechos, como es el caso de la alimentación.
- Generar espacios de coordinación interinstitucional, entre entidades públicas, privadas y control social, que permitan hacer efectivo el DHAA y mejorar las Leyes, programas y políticas en este campo.
- Es necesario garantizar otros elementos transversales al DHAA (camino adecuados que conecten el municipio, acceso a servicios básicos, entre otros).

#### A nivel municipal:

- Normas municipales y programas con enfoque multisectorial.
- Planificación de políticas, programas y proyectos en el marco de la doble vía, que permitan incentivar a la capacitación, técnica, organizativa y administrativa de los actores de la Agricultura Familiar.
- Seguir fortaleciendo los sistemas de evaluación, monitoreo y condensación de información para tener datos fiables para la provisión de la ACE, y la promoción de otros programas.
- Seguir fomentando la participación de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil en la construcción de marcos legales, programas y proyectos relacionados al tema de DHAA.

## Bibliografía

- ABC, Fondo Nacional de Desenvolvimiento de la Educación, Gobierno Federal del Brasil, FAO, Nucleo de Capacitación en Políticas Públicas FAO, AECID. (s.f.). Unidad 5: Experiencia Brasileña en alimentación escolar. En *Curso semi-presencial: Programas de Alimentación Escolar Sostenibles como Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières (AVSF). (2013). *Comercialización y Soberanía Alimentaria*. F. Hidalgo, P. Lacroix, & P. Román (eds). Quito: SIPAE.
- (2014). *Compras públicas: ¿una oportunidad para los pequeños productores?* B. Elias Argandoña, & J. Prudencio Bórrh (eds.). La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras.
- Blanco Huanca, J. (20 de Octubre de 2015). Unidad de desarrollo económico y productivo de la subalcaldía de Hampaturi. (D. Rocha Montiveros, Entrevistador).
- CEPAL. (9 de Septiembre de 2015). *Objetivos del Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2015, de CEPAL: La región cumplió varias metas clave de los ODM, punto de partida para abordar la agenda 2030: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/MDG/noticias/noticias/9/55159/P55159.xml&xsl=/MDG/tpl/p1f.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>
- Comité Internacional para la Soberanía alimentaria- Coordinación Regional América Latina y el Caribe. (22-25 de Marzo 2012). Declaración: III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria por los derechos y por la vida. *Declaración*

## Recomendaciones

A nivel general se plantean las siguientes recomendaciones:

- Una revisión del marco legal vigente, anterior al 2005, comparando con el marco legal posterior al 2005 en materia de DHAA, SAN y SOBAL. Esto, con el fin de reformulación de Leyes que no permiten el ejercicio pleno de la nueva normativa existente.
- Mayor difusión del marco normativo sobre inclusión de la Agricultura Familiar en las compras públicas, con énfasis en la Ley 622. Con el fin de empoderar y concientizar a las personas sobre sus derechos, así como de la exigibilidad y justiciabilidad de los mismos.

III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria por los derechos y por la vida. Buenos Aires.

De La Fuente, M. (09 de Abril de 2009). *Los tiempos*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2015, de La Guerra por el Agua en Cochabamba. Crónicas de una dolorosa victoria: [http://www.lostiempos.com/media\\_pdf/2009/04/09/3581\\_pdf.pdf](http://www.lostiempos.com/media_pdf/2009/04/09/3581_pdf.pdf)

Dirección de Planificación y Control: Unidad de Investigación y Estadística Municipal. (2005). *Dossier Estadístico del municipio de La Paz 2000-2005*. La Paz: MAKENCY.

FAO. (13-17 de Noviembre de 1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Munidal*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2015, de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>

- (2007). *Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación: Documentos informativos y estudios de caso*. Roma: FAO.

- (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2013*. FAO.

FAO, FIDA, PMA. (2015). *Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma: FAO.

Kopp, A. (2011). *Organizaciones Indígenas Campesinas y Soberanía Alimentaria*. La Paz: CESA.

Naciones Unidas Derechos Humanos. (s.f.). Recuperado el 25 de Septiembre de 2015, de Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Romero, A. (2015). *La alimentación complementaria escolar como estrategia del estado plurinacional de Bolivia para la consecución de la soberanía alimentaria en Bolivia: avances y desafíos del gobierno autónomo municipal de Achocalla (región altiplano norte)*. La Paz: Universidad Católica Boliviana de San Pablo.

SENASAG. (2012). *Gaceta Oficial de Bolivia*. Obtenido de <http://www.senasag.gob.bo/registros-unia/registro-sanitario.html>.

Thellaheche, J. (25 de Octubre de 2015). Seguridad alimentaria en el municipio de La Paz. (A. Romero Sotomayor, Entrevistador)

## Anexos

### ANEXO 1: Tratados internacionales en materia de DHAA

TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR BOLIVIA	NIVEL	CONTENIDO EN RELACIÓN AL DHAA
Declaración universal de Derechos Humanos	Mundial	Establece el derecho a la alimentación entre otros derechos fundamentales
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales	Mundial	Reconoce y conceptualiza el DHAA
Convención sobre los derechos del Niño	Mundial	Protege y establece la obligación de garantizar el DHAA de niños, niñas y adolescentes
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Mundial	Reconoce el rol de la mujer en la producción y preparación de alimentos, así como la existencia de discriminación de este grupo, por lo que establece la necesidad de garantizar la lucha contra esta discriminación se asegure el DHAA de todas las mujeres, así como acceso a insumos para la producción de alimentos o medios para obtenerlos.
Declaración Universal de Derechos de los pueblos indígenas	Mundial	Reconoce el trabajo del sector campesino así como su relación con la tierra y recursos naturales.
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	Mundial	Reconoce el rol y el trabajo del sector campesino y establece el derecho al acceso a recursos naturales para la producción y el fomento a estrategias que permitan a este sector acceder a un nivel de vida digno a partir de su trabajo
Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	Regional	Reafirma la obligación de garantizar el DHAA y de hacer los esfuerzos necesarios para promoverla en los países de América Latina y el Caribe
Ley Marco del derecho a la alimentación, seguridad y SOBAL	Regional	Establece las pautas para garantizar el DHAA en el marco de la seguridad y la SOBAL en la región

Fuente: (Romero, 2015)

## ANEXO 2: Mapa Político del Municipio de La Paz



(Dirección de Planificación y Control: Unidad de Investigación y Estadística Municipal, 2005)

## ANEXO 3: Macrodistrictos del municipio de La Paz



Fuente: Red Cotahuma

## ANEXO 4: Actividades económicas en el municipio de La Paz

ACTIVIDAD ECONÓMICA (1 DÍGITO) - POBLACIÓN DE 7 AÑOS O MÁS	CASOS	%	ACUMULADO %
E: Suministro de agua, evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	443	0,12	12,99
D: Suministro de electricidad Gas, vapor y aire acondicionado	565	0,15	12,87
U: Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	586	0,16	90,99
L: Actividades inmobiliarias	744	0,2	58,14
B: Explotación de minas y canteras	2601	0,7	2,18
R: Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	4556	1,23	86,36
A: Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5501	1,48	1,48
S: Otras actividades de servicios	7860	2,12	88,48
T: Actividades de los hogares privados como empleadores, actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios como uso propio	8742	2,35	90,83
K: Actividades financieras y de seguros	8949	2,41	57,94
N: Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10174	2,74	67,38
J: Información y comunicaciones	10715	2,88	55,53
V: Sin especificar	11731	3,16	94,14
Q: Servicios de salud y de asistencia social	19494	5,25	85,13
I: Actividades de alojamiento y de servicios de comida	21121	5,68	52,65
W: Descripciones incompletas	21765	5,86	100
H: Transporte y almacenamiento	22387	6,02	46,97
O: Administración pública, defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria	22859	6,15	73,54
P: Servicios de Educación	23603	6,35	79,89
F: Construcción	23798	6,4	19,4
M: Actividades profesionales, científicas y técnicas	24167	6,5	64,65
C: Industria manufacturera	39165	10,54	12,72
G: Comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos	80066	21,55	40,94
Total	371592	100	100

Fuente: INE 2012

## ANEXO 5: Componentes de la Ley de Seguridad Alimentaria del Municipio



Fuente: Comité de Seguridad Alimentaria del municipio de La Paz

## ANEXO 6: Entrevista Subalcaldía Hampaturi

Justino Blanco Huanca. Jefe de la Unidad de desarrollo económico y productivo de la subalcaldía.

*En su región, ¿qué productos producen? ¿Transforman alguno?*

En las regiones y cuencas altas, Achachicala, Chuquiaguillo, Hampaturi y Apaña producimos mayormente papa, oca y papaliza. Mientras que en las cuencas bajas de Chinchalla y Chicani, se produce maíz, hortalizas y frutos como la frutilla, es por el clima que se producen estos alimentos. Hay productores de leche en Apaña y Chicani, pero no se la procesa ahí, no tenemos procesadoras en esas regiones, la leche se procesa en El Alto y algo de eso es destinada a la producción del desayuno escolar, pero no directamente de aquí.

*¿Cuántas personas se dedican a la producción o transformación de alimentos? ¿Están organizados de alguna manera en OECAS, cooperativas, asociaciones o alguna otra?*

Como ya te dije, ningún alimento se procesa en los lugares que te mencioné, pero yo diría que aproximadamente el 80% de los habitantes se dedican a la producción, mayormente agropecuaria. El resto de las personas se dedican a tareas como la construcción. No hay organizaciones o asociaciones económicas de los productores, solo sociales. Esto también es un problema, porque si los compañeros productores estuvieran asociados podrían proveer directamente sus productos con más facilidad a las escuelas y ganarían más dinero para sus familias.

*¿Esos productores alguna vez proveyeron el desayuno escolar?*

No directamente. Porque hay muchas trabas administrativas y normativas. Por ejemplo el descargo del NIT y todos los requisitos que nos piden para que puedan realizarlo. Se puede, algunas personas quisieran hacerlo porque traería más ingreso al municipio y a las familias pero hay muchas condiciones y trabas administrativas para lograrlo. Voluntad no falta, pero no hay la facilidad.

*¿Cómo coordinan la provisión de la administración complementaria escolar en su región? ¿Quiénes la proveen?*

Eso se encuentra a cargo de la UNACE, ellos hacen las licitaciones porque es su competencia exclusiva. Nosotros no podemos meternos porque como somos parte de la alcaldía, ella coordina y se encarga de la provisión de los alimentos, pero creo que Panda y La Francesa son los que proveen por mencionarte algunos. Nosotros quisimos participar en la producción de la merienda pero tampoco podemos sin cumplir los requisitos que se nos pide para participar.

*¿Cuál es su opinión sobre la ACE en su región? ¿Hay cosas que se podrían mejorar?*

El alimento es bueno, que sepamos no han causado problemas ni enfermedades a los alumnos de las escuelas. Pero pienso que falta todavía porque aun así hay problemas de desnutrición entre los niños. Se debería priorizar más el área rural porque hay mucha desnutrición, y afecta en su rendimiento en la escuela. En el área urbana se alimentan mejor y su rendimiento es mucho mejor. Por eso deberían priorizar más el área rural para que los niños se alimenten mejor.

## ANEXO 7: Entrevista comité de seguridad alimentaria del Municipio de La Paz

*Primero tu nombre completo, con que institución estás participando y qué cargo ocupas*

Soy Javier Thellaheche Ortiz, responsable del área de políticas en la Fundación Alternativas.

*¿Cuál es el trabajo que está realizando actualmente el Comité de Seguridad Alimentaria del Municipio de La Paz?*

El trabajo actual del Comité los últimos tres meses, ha sido generar espacios de incidencia colectiva, plataformas de coalición de municipios de la región metropolitana para hacer una propuesta intermunicipal que se remita al gobierno departamental de La Paz con una lista de puntos prioritarios que se tiene entre los municipios, que permite visibilizar la necesidad de trabajar articuladamente seguridad alimentaria en la escala de la región metropolitana y que de el impulso y la forma final a incluir la seguridad alimentaria en la agenda departamental, pero manteniendo un enfoque articulado, de coordinación de los gobiernos municipales con la gobernación.

Básicamente es hacer una propuesta inicial de trabajo, que ponga en agenda la seguridad alimentaria en Gobierno Departamental a nombre de los municipios participantes.

*A nivel del GAM de La Paz, ¿Cuál es el trabajo que han realizado?*

Durante diciembre del 2013 a agosto del 2014 el Comité se ha encargado de analizar el contexto municipal y proponer el borrador, la propuesta en ese momento, de la Ley municipal de seguridad alimentaria. Durante ese tiempo el Comité representado por gente del Gobierno Municipal y de diferentes instituciones, ha optado por identificar lo que se cree prioritario para el municipio, plasmarlo en la propuesta e introducirlo como iniciativa ciudadana al Consejo Municipal, que en su momento revisaron la propuesta y la aprobaron, con prácticamente ninguna corrección, en noviembre del 2014.

Una vez aprobada la Ley municipal de seguridad alimentaria, el Comité se reúne el resto del año con dos objetivos: generar los insumos para la reglamentación de la Ley, en coordinación con más Direcciones y Secretarías del GAM, pero en una diferente característica, puesto que solo se pueden sugerir insumos y tienen que ser las mismas unidades del GAM de La Paz, quienes plasmen esto en una reglamentación tangible, lógica y articulada con sus planes de desarrollo, proceso que aún se encuentra en desarrollo, por diferentes factores, incluyendo la logística difícil de coordinar entre Direcciones y de cómo lo que las Direcciones tienen que hacer, quieren hacerse, se tienen que plasmar en planes de desarrollo, acciones. Entonces el proceso de reglamentación se encuentra en elaboración y la segunda cosa que hace el Comité, básicamente hasta agosto del 2014 es desarrollar propuestas para tres proyectos que se quieren hacer, que son los proyectos prioritarios que nacen de la Ley para la gestión 2015. La primera propuesta es un tema de las estrategias de abastecimiento que deberían existir en el municipio, para favorecer una distribución más ordenada, previsible y más eficiente de alimentos, a partir de retomar un proyecto previo de la alcaldía que son los centros de acopio. El centro de acopio piloto que se propone, es una mezcla público-privado de un espacio

de distribución mayorista de alimentos, que cumpla con las características de inocuidad y de calidad de alimentos y que tenga preferencia con la venta de productores, idealmente locales, pero que no se cierre al sistema informal de comerciantes que existe, entonces básicamente se quiere hacer un piloto ejemplo de lo que puede ser un centro de abastecimiento de alimentos con condiciones y con un funcionamiento diferente, proyecto que ahora está en pausa, hasta que se consiga el financiamiento para hacer el estudio de factibilidad. El segundo de los proyectos es la unidad ejecutora de la política alimentaria del municipio, que se reformule por parte del municipio el organigrama para re-transformar alguna de las unidades existentes en una unidad de seguridad alimentaria, que encabece el proceso de la política alimentaria, y que encabece las acciones con un presupuesto y personal que refleje este trabajo, proceso que de igual manera esta en pausa, hasta que se conozcan realmente las nuevas directrices que pueda tener e relación del Manual Operativo de Funciones o el POA.

Y el tercer proyecto que se quiere hacer, es una plataforma de articulación virtual, que se denomina Red Municipal de Seguridad Alimentaria. Con el objetivo de tener un espacio donde se pueda visibilizar a todas las instituciones que trabajan algún tema de alimentación, sean gobiernos, instituciones, ONG, productores, comerciantes, centros de educación, y grupos de consumidores, para que entre sí se sepa que hace cada uno, cuáles son los objetivos que tienen, cómo podrían visibilizarse mejor el trabajo, pero todo con la visión de que es el Gobierno Municipal quien está encabezando, centralizando la información, y visibilizando el trabajo para todos.

Entonces el Comité tiene ya básicamente dos años de trayectoria entre que empezamos con la política alimentaria en el municipio de La Paz, generamos productos que se aceptan, generamos propuestas que están en trabajo todavía y estamos ahora viendo que las acciones que tenemos los últimos tres meses con los otros municipios vecinos no solo beneficien al municipio de La Paz por ser parte del mismo sistema agroalimentario, sino ponen en la agenda el tema de la seguridad alimentaria, y generan propuestas ya a nivel de la gobernación, para que las acciones tengan el mismo idioma y tengan una participación más eficiente de los que estén involucrados en todo el sistema.

*En ese sentido la segunda parte del trabajo que mencionas, posterior a la promulgación de la Ley, se realiza con la participación de las entidades del mismo GAM. En la primera parte para la elaboración de la Ley, ¿qué actores se toman en cuenta?*

Primero, el Comité como eje de trabajo tiene representantes de las Secretarías, quienes están más involucrados en la temática, más las instituciones, ONG, e investigadores y profesionales particulares, individuales, que de por sí, por ser un grupo heterogéneo y diverso, reflejan muchas más opiniones para la construcción de las políticas. A parte del equipo del Comité, en diferentes momentos se involucra a diferentes instituciones, comunidades, representantes de la sociedad civil, para que ellos retroalimenten el trabajo y enriquezcan la propuesta en sí. Entonces dependiendo de la forma hemos hecho eventos grandes, donde se invitaban a instituciones para que retroalimenten el análisis o se hacían reuniones privadas entre los representantes del comité con diferentes instituciones para ir enriqueciendo el proceso.

Otro ejemplo es tal vez es el momento de introducción de la Ley, donde se ha hecho un proceso recolección de firmas de la ciudadanía, explicando el contenido de la propuesta. Entonces se recolectaron las firmas y se las adjuntó a la propuesta de iniciativa de Ley, lo que representa también un trabajo de a pie, de campo, de involucrar a los ciudadanos no necesariamente representados por alguien, pero que pueda ser en una pequeña muestra informados de lo que era la propuesta y con su firma respaldar que su gobierno debería tomar una iniciativa, debería adoptar una iniciativa sobre el tema, y desde mi entendido hay pocas o quizás ninguna propuesta de iniciativa ciudadana que se haya respaldado de esta manera para introducirse.

*En todo este proceso que están realizando ¿cuál ha sido su relación y trabajo específico con productores del municipio?*

El tema de productores del municipio ha sido honestamente, una de nuestras debilidades, porque si bien ya hemos tenido en algunos momentos, representantes de productores que han trabajado con la política, su participación no ha sido constante durante el Comité y no hemos podido reflejar realmente lo que a muchos de los productores dentro del municipio les parecía importante, hemos tenido de alguna forma representantes del desayuno escolar, del programa de huertos, o en cierto punto representantes de la subalcaldía de Zongo, que conocían algunas de las preocupaciones de la gente, pero no eran la gente en sí. Entonces la deficiencia que hemos tenido como Comité ha sido articular efectivamente con ellos, por motivos de su organización, de su capacidad, o de su interés también de participar de la política, porque para participar de la política y tener tu opinión reflejada necesitas asistir constantemente primero, y necesitas poder entender el marco grande de la política, de todo lo que sucede, para poder aportar en tu pequeña parte que es producción de alimentos. Entonces, en ese sentido, ha sido una deficiencia, pero esperemos que el tema de la reglamentación sea la posibilidad de realmente escuchar mejor a lo que es el sector productivo del municipio, porque la Ley al sugerir que se mejoren las condiciones y se incentive la producción de alimentos dentro del municipio, tanto en zonas urbanas como rurales, es netamente un objetivo a perseguir, la reglamentación tiene que ser las estrategias para lograr esto. Entonces esperamos que en este proceso se refleje mejor la opinión de los participantes porque hay una diversidad ¿no?, de los camélidos a los que producen hortalizas, o a los que producen más abajo tales cosas, pero tú me hablas sobre los productores del municipio de La Paz.

*Sí, a lo que sería la zona de Zongo y Hampaturi. ¿Pudieron ver características de este tipo de productores?*

Se ha visto, pero no en una escala significativa, porque no puedes poner en una Ley, necesariamente todas las estrategias que vas a tener para todos los tipos de productores, una Ley tiene que ser, por lo menos en lo que hemos tratado de hacer nosotros, una Ley objetiva y concisa con lo que quiere hacerse. No puedes poner que se va a hacer una estrategia X para los camélidos de la Zona de Zongo, o una estrategia Y para la zona productora de hortalizas e algún sector del municipio, o Z para los que son de la zona tropical, en la zona más noreste del municipio, porque se supone que el objetivo de la Ley es reflejar que se tiene que apoyar efectivamente al

sector de los productores, entonces eso es una cuestión de en qué momento involucras en detalles a unos y otros ¿no? Se ha visto poco, pero se ha visto, y creo que reflejo también de esto es que se ha incluido en la Ley algo que no se tenía la noción antes, que es lo de la agricultura urbana, si bien los productores rurales son un sector, los productores urbanos también están creciendo y se reconoce dentro de la Ley la existencia de productores urbanos, que no solo es darle la voz a un pequeño grupo emergente y aprovechar la capacidad aunque limitada del municipio, de producir alimentos en la parte urbana.

*¿Y qué características tendrían estos productores urbanos?*

Yo creo que la primera gran característica es que la mayoría de los productores urbanos no son comercializadores de los alimentos, en promedio, en su mayoría el agricultor urbano tiende a ser una familia de bajos recursos o una comunidad que busca suplementar su dieta y su ingreso económico produciendo algunos de propios alimentos, por las condiciones geográficas, climáticas y de suelo que tenemos en La Paz y el limitado espacio disponible, no vas a poder producir lo suficiente para vender, pero si para suplementar algo a la dieta de tu familia, entonces el objetivo de la agricultura urbana y del productor, es tanto producir alimentos como educar a su comunidad, y fortalecerla comunidades o incluso crear comunidad a través de la producción de alimentos, en una ciudad que se desconecta de su raíz productora de alimentos, en una ciudad migrante, y en una ciudad básicamente saturada de casas y de cemento. Entonces una característica es su objetivo como comunidad, como productor de alimentos y otra característica es que también los que producen tienen relación con un pasado de sus familias que solían producir alimentos, rescatan ahora los alimentos, rescatan la producción de alimentos, y otras características son que pueden ser tanto familias de bajos recursos, como familia o gente de clase media y alta que ha despertado una curiosidad por la producción de alimentos que lo está haciendo ya sea por *hobby* o por conciencia o por interés, en todo caso tiene que ser bien claro, que la presencia de productores urbanos, es creciente, pero va ser siempre limitada por las características de la ciudad, nunca va a ser una población muy grande repartida en todo lado, sino va a ser un proceso de muchos años y que va a tener ciertos límites.

*Estos productores urbanos ¿Cómo están localizados?*

Yo creo que hay como dos tendencias principales, la población urbana escolar que es probablemente la más grande ahora y la que más se distribuye, empezando por unidades educativas que lo hacen por sí mismas, por iniciativa propia, o lo hacen por la relación que tienen con instituciones que promueven los huertos escolares, comenzando por la UNACE y terminando en la FAO, que están distribuidas generalmente en zonas más periféricas de las ciudades, con algunas excepciones, y hay colegios que lo hacen también por el interés en el componente educativo y su reflejo en la currícula educativa actual, colegios como el San Ignacio o el Franco que son de clase media alta.

Y el otro núcleo son los productores urbanos que son parte de alguna iniciativa, proyecto, colectivo, quienes por iniciativa propia buscan desarrollar esto, generalmente con asesoramiento o apoyo de otras instituciones, principalmente priva-



das. Es el caso del huerto Laka Uta, de pequeñas iniciativas como los huertos chiquitos que puedan existir en los centros educativos de las Lomas Alpacoma, o hasta los huertos pequeños que hay en la Casa de los Ningunos, que son gente que realmente le interesa el tema y está dispuesta hacerlo en pequeño, por partes.

*En este proceso de construcción ¿Cuáles serían los principales problemas que se han ido identificado, relacionado a la provisión de abastecimiento de alimentos al municipio de La Paz?*

Para nombrar algunos, porque son muchos, primero diría la dependencia de nuestra población a alimentos de los cuales desconocemos su origen, a alimentos que están siendo ya sea importados o contrabandeados dentro del país, que no apoyan a nuestros productores, dependencia a mercados internacionales y a comerciantes informales, quienes dominan mucho de la cadena alimentaria y se quedan con mucho de los beneficios, dejando poco para los productores y para los consumidores. La dependencia del ciudadano paceño es mucho más alta que la de otras ciudades, como es Cochabamba, Tarija o hasta Sucre, porque como ciudad, el 95% de la población se encuentra concentrado en 5% del territorio, somos una ciudad demandante, tenemos la figura de que tenemos que ser el mercado para todos, pero tenemos el papel de consumidor sin ser consumidores, sin estar organizados como consumidores y sin tener derechos sobre nuestros alimentos, la dependencia nos hace vulnerables a las fluctuaciones de los alimentos y a los precios, y nos hace también poco conocedores sobre los mismos alimentos que estamos llevándonos a nuestros mercados o casas, que es el segundo problema, el tema de la educación, que tiene que trabajarse en todas las escalas, desde porqué te alimentas de una cosa hasta de dónde viene el alimento que se consume. La educación no tiene que limitarse únicamente a los colegios, sino a toda las personas que se alimentan, lo que refleja eso en la Ley, la educación tiene que ser para todos aquellos que consumen, porque todos aquellos son quienes están siendo afectados por la deficiencia de nuestro sistema alimentario. El tercer problema, por el cual se trabaja el tema de abastecimiento, es por la deficiencia del sistema informal actual, cuando tienes un sistema informal alimentario, el mecanismo esta en el dinero, en la ganancia económica, en el rédito, el que es comerciante le interesa llevar su producto donde va a ganar plata, y es por eso que tienes un alto desabastecimiento de zonas periurbanas y laderas del municipio, y tienes una fragilidad e inseguridad alimentaria en esos lugares. Lo que pasa es que al productor de alimentos frescos no le conviene llevar los productos porque no hay camino, porque no hay mercado, o porque son barrios dormitorio, donde la gente no va a consumir, solo va a dormir, y no llegan los alimentos frescos, eso genera procesos de desnutrición y sobrepeso, dado que los únicos alimentos que consigues en estos lugares son procesados, transformados a carbohidratos o a esas cosas de fácil consumo que no son ni nutritivas, ni saludables.

Entonces la informalidad del sistema alimentario, así como la dependencia dentro del territorio crea mayor vulnerabilidad, más fragilidad en zonas específicas de la ciudad, donde podría cultivarse, donde podrían hacerse más programas y más proyectos de abastecimiento.

*Relacionado al tema de alimentación escolar ¿Qué experiencias positivas y problemas se tienen respecto al tema de seguridad alimentaria en el municipio?*

Yo creo que una de las fortalezas que tenemos como municipio, es que el sistema de desayuno escolar ha sufrido un proceso evolutivo positivo, durante muchos más años y de mejor forma que en otros territorios o municipios. Personalmente considero que el desayuno escolar tiene muchas lecciones aprendidas y cosas positivas a diferencia de otros territorios. Reflejo de eso es que si bien hemos discutido algunos posibles cambios, al tener en nuestro comité a la jefa, directora del desayuno escolar, se han tomado determinaciones de que no es tan conveniente asesorar a una institución que ya tiene mucha trayectoria, en como cambiar sus modos, de un equipo del comité que conoce poco del sistema, entonces lo que se ha buscado hacer, es mantener la potestad de decidir de la unidad de ACE, manteniendo sus acciones, sus objetivos, pero articulando a ellos de manera que puedan expandir sus posibilidades de trabajo con el tiempo, como te comentaba, hay el proyecto de hacer la unidad de seguridad alimentaria, que tendría que ser una re-transformación de la UNACE, porque ellos ya hacen mucho de lo que se quiere hacer en la Ley: huertos, educación alimentaria nutricional, etc., son proyectos que están en la Ley y que buscan más que todo visibilizar lo que ya hace la UNACE, ponerle un nombre, una cara y un respaldo legal e impulsar más de sus acciones. Por lo tanto el trabajo en la UNACE ha sido no meterse en detalle de lo que son sus programas, sino mantener, impulsar eso en la Ley y respaldar lo que ya hacen y añadirle en realidad las atribuciones que debería tener de la parte de producción, huertos escolares, a la parte de ferias, de estrategias de abastecimiento, de salud y demás, parte de nuestra propuesta es también expandir los proyectos de la UNACE a más acciones. Y en la actualidad esta viéndose la manera de gestionarse esto en el nuevo Manual Operativo de Funciones para el 2016.

Una de las cosas más exitosas que han salido del colectivo también ha sido la iniciativa propia de reflejar en el Plan Estratégico Institucional de la Alcaldía el tema de la seguridad alimentaria pero con asesoramiento del Comité, por lo que por inercia la gente del DDOTI convocó al Comité para discutir su PEI y reforzarlo con lo que diga la gente del Comité, por lo que nos hemos convertido en la entidad que puede realmente asesorar eso efectivamente, entonces que para el 2016 se tienen un PEI actualizado con sugerencias del Comité de qué es seguridad alimentaria, cómo deberían ser los indicadores, qué debería importarle al municipio medir en esos indicadores, y eso también tiene que ver con la UNACE, que también está participando, y la misma UNACE también ha cambiado cosas del PEI, en base a lo que se ha trabajado en el Comité, entonces esa relación UNACE y DDOTI se ha fortalecido gracias al trabajo realizado por el Comité, entonces la ganancia que ha salido por inercia, sin buscarla realmente, se da por el trabajo coherente del Comité y ha generado criterio de cómo debe trabajarse la política municipal.

## ANEXO 8: Entrevista Comité Integrador de OECAS de Bolivia (CIOEC)

*Primero su nombre, la institución a la que pertenece y qué cargo ocupa*

Bueno mi nombre es Tomás Fernández Rodríguez, soy director ejecutivo de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC-Bolivia), este cargo lo estoy asumiendo desde este mes, debido a la larga trayectoria que tengo en la institución, acompañando los procesos. Y ahora el Directorio necesita bastante apoyo para fortalecer la institución y para trabajar políticas, cosas que hemos dejado pendientes por la sobrecarga de trabajo para el directorio, además de la coyuntura política, que hay que aprovecharla en los momentos que se dan, porque después hay momentos que ya no vuelven.

*¿Cuál es el trabajo que realizan a nivel del departamento de La Paz?*

Al ser un ente a nivel nacional, esta oficina es la que se encarga un poco de dar el lineamiento global a nuestras departamentales, sobre las decisiones que debemos tomar respecto a la agricultura y, digamos, la producción de alimentos. Prácticamente el CIOEC de La Paz es un ente, se puede decir, semiautónomo, en la medida que toma ciertas decisiones en cuanto a que líneas pueden trabajar, y ahí nosotros no tenemos mucha injerencia, porque ellos pueden determinar trabajar en la parte de producción primaria, como fortalecimiento de transformación, entonces son decisiones que cada departamental puede asumir, dependiendo de la demanda que genera cada departamento. En el caso de La Paz, que es donde yo he estado haciendo seguimiento muy de cerca, es que ha estado trabajando más que todo en fortalecer las conformaciones de los Consejos Municipales Económicos Productivos (COMEP), que manda la Ley 144 y la 338 que también lo explicita mejor, de qué o cuál deberían ser los roles de estos Consejos, que son el ente de planificación para la parte de la política pública que debe haber por parte del Estado, a través de los Gobiernos Subnacionales, como las Gobernaciones o los municipios, entonces nos parece a nosotros, que es un instrumento bastante importante de fortalecerlo, de darle lineamientos, de darle un plan estratégico para que pueda actuar y realmente podamos en los próximos años sentir el proceso de esta planificación, que se va a reflejar en el mejoramiento de los productos en la canasta familiar, fundamentalmente, y también en la elevación de la producción. Sin embargo nosotros no somos partícipes de ampliar la frontera agrícola, sino que es necesario mejorar los rendimientos en los terrenos que tenemos, aquí en el Altiplano nosotros no tenemos terrenos exclusivos, que puedan ser atrayentes para la producción, pero tenemos que adaptarnos y ver cómo podemos optimizar el poco terreno productivo que hay, para garantizar cierta cantidad de producción para este lado. Entonces he estado trabajando un poco en esa línea de incidencia política y también de tratar de motivar, a ver como se puede consolidar el Consejo Departamental Económico Productivo (CODEP), que va ya con la Gobernación, pero que es un trabajo mucho más grande, porque ahí están reflejadas las 20 provincias, que tendrían que estar representadas en este Consejo Departamental y esta es una tarea mucho más compleja. Ahora se ha logrado ya en cinco municipios parti-

cipar como CIOEC La Paz en la conformación de los COMEP, porque en la estructura del COMEP, están las organizaciones sociales y también las organizaciones productivas, en este caso, donde está la AOPEB, la CIOEC, estamos motivando que los productores de los dos lados, logren conformar una representación para participar de este Consejo, que va a ayudar a la Alcaldía, a colocar recursos para el tema productivo, entonces ahí estamos acompañando estos procesos, y el de realmente darle cierta operatividad a la Ley 144 y la 338, que son las Leyes que ahora nos interesa que se reglamenten para poder operativizar toda una política productiva para el país.

*A nivel más localizado, en el municipio de La Paz, ¿Qué tipo de trabajo tienen? ¿Datos de cuantos productores hay, con qué características?*

Es que aquí la ciudad de La Paz, como ciudad de La Paz, tiene dos distritos rurales, y en esos distritos, la Alcaldía de La Paz ha generado también iniciativas productivas, que están siendo acompañadas por la Alcaldía de aquí, pero no sé cuáles son los macrodistritos, de dónde vienen estos dos municipios, que son parte del municipio de La Paz, y que ellos nos dicen que tienen como unas 20 asociaciones ya conformadas. En el Municipio de la ciudad de El Alto la cosa es más compleja, porque tiene límites con Achocalla, Viacha, Laja, o sea con varias provincias que están en transición de ser, como Viacha, ciudades intermedias, pero que están peleando por definirse como rurales o como ciudades con un tinte más urbano. Entonces ahí tenemos el problema, en Viacha hay, nosotros tenemos una macro-asociación que reúne unas 60 asociaciones de productores, solamente en Viacha, y ahí por ejemplo ya se ha conformado el COMEP, con una buena participación del Municipio, abrirse a ver el tema productivo, porque Viacha está cambiando de ser una ciudad industrial, que lo fue en un momento, cuando estaba la cervecera, ENFE, bueno sigue cemento, había otras características que le daban este tinte de ciudad industrial, ahora están cambiando, por querer ser una ciudad productiva, un municipio productivo, donde están empezando a regular muchas normas, entonces en el mismo Viacha podías ver criar chanchos, ovejas, entonces ahora por este crecimiento que tiene la mancha urbana están empezando a regular este crecimiento, y a empezar a determinar sus áreas de producción, donde digamos, hay que darle otro tipo de incentivo, de inversión. Entonces, en Viacha por ejemplo hay esta situación, en Tiwanaku se ha conformado también el COMEP, pero Tiwanaku es una ciudad turística, pero a ese turismo hay que acompañarle con este sector productivo, entonces cada municipio tiene una característica que le permite tener un plus y que ahí es muy complejo. Y no podemos hablar por ejemplo, del norte de La Paz, no podemos hablar de los Yungas, donde tenemos bastantes iniciativas productivas, sin ir lejos tenemos la referencia de que en Palos Blancos hay asociaciones de productores de distinto tipo, desde caca, cítricos, café, en fin, otras variedades que son de la zona, pero que todavía no están tan fortalecidos, como los que están en Viacha, que aquí la misma alcaldía de La Paz está fomentando. En Luribay por ejemplo se tiene una iniciativa que es la famosa cabaña, de donde vienen los cerdos, entonces son emprendimientos que van saliendo y se van poco a poco consolidando, pero que en realidad todo el Departamento de La Paz es complejo. Caranavi es una, se denomina el municipio cafetalero, porque tiene como 60

colonias o cooperativas cafetaleras que están alternando su café con producción de cítricos, y en algunos casos están entrando a la producción de coca, porque tienen cierto privilegio, capacidad de que puedan tener un cato de coca, entonces al final algunos están cambiando su producción de café por coca, ya que pueden sacar esta entre 2 a 3 veces por año y es más rentable económicamente, entonces ahí tenemos en cuanto a esta diversidad.

También hemos estado viendo que cada vez aparecen más las situaciones de las cooperativas mineras o emprendimientos mineros, que en algún momento chocan con la agricultura, porque utilizan químicos, usan muchas cosas que van desertificando la tierra, entonces en ese sentido hay un problema latente, por ejemplo el caso del Choro en los Yungas, hay mucha gente que no quiere a la empresa minera por la cuestión de lo que está ocasionando en el tema ambiental, versus la cuestión de que eso también significa ingresos, beneficios del recurso mineral, entonces consideramos que los problemas son algo complejo, es complicado poder tener una certeza de todo eso. Pero miramos en los municipios esa predisposición de trabajar el tema productivo, entonces estamos dentro de eso, y aquí en la ciudad de La Paz nos hemos sentado algún rato para hablar de cómo podemos coincidir, fortalecer en algunos canales de comercialización de los productos de estas organizaciones y asociaciones que se han conformado a partir del incentivo de la alcaldía, por la experiencia que tenemos como institución, de representación de los pequeños productores. Tenemos instrumentos para la comercialización, fortalecimiento organizacional y, lo que les interesa a ellos: trabajar. También tienen una propuesta de SOBAL para el municipio de La Paz, entonces tienen una Ley avanzada y que puede ser una alternativa para los otros municipios, de ver, que como son autónomos pueden generar este tipo de Leyes de fomento y resguardo de la producción y todo eso, y están en discusión también de eso aquí en la alcaldía, que es algo interesante de esta alcaldía, que pensamos que solo mira cemento y cosas así, pero también vemos estas iniciativas de fortalecer esta otra parte que no se mira mucho.

*En su trabajo ahora con las asociaciones de productores y demás, ¿tiene conocimiento ya sea de asociaciones del municipio de La Paz o de otros municipios cercanos que proveyeron o estén tratando de proveer el desayuno escolar en el municipio de La Paz?*

Bueno, ahí es donde viene la debilidad. Nosotros tenemos un estudio que hizo don Julio Prudencio, un investigador, que lo hizo el año pasado, donde miramos con mucha preocupación que, de todo el desayuno escolar que se tiene a nivel nacional, nosotros como OECAS, este tipo de emprendimientos que, les comento, son de las asociaciones, apenas estamos copando el 3%. Antes teníamos el 5%. En vez de crecer hemos decrecido. Y esto es porque falta todavía mayor inversión para este sector, mayores oportunidades, y esto también vale para el tema de la normativa que le permita ingresar con mayor facilidad y con mayor apoyo, digamos, de las instituciones del Estado a poder competir con las empresas ¿No? Aquí si uno revisa, por ejemplo, el desayuno de la ciudad de La Paz, está entregado por Delicia, por Francesa, por Panda, o sea por empresas ya constituidas que tienen capitales muy grandes y, realmente, a excepción de Bana Beni, que es la que entrega la fruta al desayuno escolar, que es la única asociación de pro-

ductores que está dentro el desayuno escolar aquí en La Paz. En La Paz, realmente, en la ciudad no tenemos. ¿Por qué? Por la cantidad de raciones que significa este desayuno. O sea, es una ciudad muy grande. Simplemente el hecho de que una asociación pueda entregar un solo día al mes esa cantidad de raciones, ya le deja con bastante preocupación para ver si puede cumplir. Solamente un día. O sea, estamos hablando de más de 100.000 raciones que, para ellos es todavía medio complicado de poder aceptar un reto de este tipo. Pero si tenemos en municipios pequeños como Humanata, que así se han hecho intentos de participar dentro del desayuno escolar. En el mismo Tiahuanaco, que se entregaba leche, yogurt y todo eso, pero no prosperan porque según la norma dice: 60 días tiene de plazo el municipio para cancelar a sus proveedores por el servicio. Pero en la realidad eso pasa de los 60 días y va a los 120 y no hay la sanción. Entonces según la norma dice que por día hay una cantidad  $x$  de sanción que debe pagar el municipio a los productores, pero que no se cumple. Pero si el productor no entrega en el plazo establecido y en las condiciones que se ha estipulado en la licitación, entonces sufren, se puede decir, la cuestión de que tienen que pagar la sanción. Entonces solamente es de un lado la mirada y no de los dos. Es por eso que la mayoría de las asociaciones prefieren estar al margen de los desayunos escolares por todo este problema que es más burocrático, y también de agilidad en el pago que no pueden competir. Entonces en Chuquisaca tenemos como 5 asociaciones que están dando desayunos en Sucre y en otros municipios. Y después está Potosí, que en Cotagaita, todo lo que están entregando. Apis, están entregando galletas de oca de tarwi. Entonces, hay iniciativas interesantes pero que, como les digo, de ese 100% del desayuno escolar, apenas nosotros entregamos el 3%, y en condiciones totalmente en desventaja para el productor. Entonces ahí miramos que seguimos teniendo una tarea para poder acompañar a esta política para que realmente sea más flexible para los productores. Y con los últimos decretos que han salido de parte del presidente, empezar a hacerlos cumplir. Porque con el último decreto dice, hay 50.000 que se puede directamente comprar. O sea, 50.000 va a recibir el productor que venda al municipio un producto, y el impuesto, todo eso, el municipio lo va absorber. Los 50.000 son redondos que se van a entregar. Pero el tema es que los municipios, solamente tenemos 4 o 5 municipios que sus desayunos llegan a los 70, 80.000 bolivianos. O sea son como 5 municipios, seguramente son los más pequeños, y los demás desayunos están sobre los 900.000 bolivianos. Entonces, estamos hablando de recursos interesantes que se pueden captar para este sector, pero que todavía no están en manos de los productores, porque falta acompañar la producción, la transformación, el mejoramiento del manejo de la calidad de los alimentos; todo eso que todavía pensamos que eso va tomar otro tiempito más, para que realmente podamos decir que del 100% del desayuno escolar, el 50% está en manos de los productores locales, y están generando una economía en el municipio. Entonces, esos son los desafíos que nosotros tenemos como una unidad al área, ver cómo podemos ayudar.

*En el municipio de La Paz o municipios cercanos, ¿qué tipo de asociaciones de productores hay? ¿Hay OECAS? ¿Actúan por intermediarios?*

Bueno, la OECAS es un nombre genérico, que es una Organización económica campesina. En su interior están conformadas por asociaciones, que es la mayor cantidad que tenemos, por Coracas, que ha sido una iniciativa de darle un brazo económico al sindicato agrario, y por las cooperativas agrícolas. Entonces, el nombre genérico es OECAS, pero por decirte, tenemos la Asociación nacional de productores de quinua, es una OECAS. Pero es una asociación. Pero ANAPQUIN ya es una cosa grande, es una exportadora de materia prima de la quinua y están en algunos momentos exportando algunos productos transformados. Pero nosotros tenemos esa diversidad, estas instituciones grandes como ANAPQUIN, tenemos cafetaleros que exportan café, pero materia prima, o sea, no el café ya terminado sino el café como materia prima. Tenemos a los castañeros. Y aquí en La Paz, fundamentalmente lo que tenemos es el sector lechero, que es un sector muy interesante, importante. Pero que ahí viene la otra división: gran parte dice: "nosotros preferimos darle a la PIL, que la PIL nos pague puntual, nos hace capacitación, y yo no tengo que estar pensando que tengo que tener esta máquina más. No me interesa ver el tema de procesamiento, de transformación, no me interesa porque yo con esto estoy tranquilo". Pero también hay el otro grupo que dice: "no, nosotros podemos entregar artesanías, yogurt, leche saborizada". Que miran que hay una posibilidad de desarrollarse, pero esa es la que tiene menos apoyo. Por eso les decía que aquí en La Paz, no tenemos ningún sector lechero que esté entregando la leche saborizada, o los yogures, no hay. Por el tema de que, pueden tener la capacidad, pero el tema es que en el pago no es pertinente. Entonces, ellos prefieren vender su yogurt en los mercados, tener la plata al día, a tener una plata cada fin de mes, porque si no es así, pero que le va llegar mucho mejor. Tener 10.000 bolivianos a tener 10 pesos diarios, hay una diferencia que nos permite crecer. Pero todavía esa mirada no hay, por la cuestión de que ellos dicen: "tenemos que comer, tenemos que dar a nuestros hijos para sus pasajes", y todo eso. Pero hay un sector fuerte que es el de los lecheros, el otro es el de los paperos, pero es un sector que todavía no está organizado. Entonces tenemos ese desafío de organizar al sector de los productores de papa, para poder fortalecer a ese sector como tal. Pero la situación es que no estamos organizados, para poder con ellos regular precios, incidir en el gobierno tanto nacional como departamental para que no entre papa del Perú, de la Argentina. Entonces hay cosas que van ligadas así, pero que son los sectores productivos que están aquí en La Paz. Tenemos la misma quinua en el lado de Pacajes, tenemos maíz, pero son cosas que no miramos. Y la parte de las frutas, tanto de los Yungas como de los valles. Tenemos variedad de frutas, tanto del lado del norte de La Paz, de Pelechuco, de todos los valles. Tenemos frutas, pero que no salen con esa mirada. Tenemos chirimoya al lado de Larecaja, pero no sabemos de dónde vienen las chirimoyas o las paltas. Entonces, tenemos frutas que son como exóticas, pero que en nuestra costumbre no está el saber utilizar lo que tenemos. Y el plátano, que todos decimos que es de los Yungas, que es otra cosa que está dentro nuestro hábito de comida. Y la yuca que es de muy baja proporción pero, como le digo, hay una variedad fuerte. Y de las habas, que tenemos variedades, y que somos también exportadores de haba a Japón, a China, que es donde compran más haba. Entonces, son po-

tencialidades que tenemos, pero que todavía no las estamos capitalizando como departamento para poder hacer una promoción hacia afuera y demostrar que tenemos nosotros esta variedad de frutas, de hortalizas, de leche. O sea tenemos una buena variedad. Sin ir lejos, aquí en Achocalla se produce una buena cantidad de hortalizas, y están entrando a un plano más específico que son hortalizas ecológicas, o sea que tienen un cuidado mayor, que las diferencia de los otros. Fuera de que tiene una producción ecológica, pero al final ya estamos entrando a precisar mejor qué producción queremos. Y eso es lo que estamos tratando de empezar a mostrar como departamento. Porque cada departamento tiene una potencialidad, y esa potencialidad debería ser apoyada y sostenida con políticas de los gobiernos locales o nacionales. Y eso es lo que todavía no hay. Después hay acciones muy aisladas, muy pequeñas, que ya son indicadores de que se va ir generando esto, pero si no hay alguien que siga incentivando, siga motivando a que esto se dé, esto se puede quedar igual colgado. Y estamos con bastante preocupación con la minería, porque al final, la minería también tiene sus réditos. Una minería aurífera es rentable, pero también es depredadora. Entonces, ahí hay que tener un equilibrio de ver cómo logramos ese equilibrio, de ver como puedan convivir este sector productivo con este otro sector sin llegar a lo que hemos llegado en varias instancias y en varios departamentos al enfrentamiento, en donde han habido varios muertos, que eso es lo que no queremos que haya: enfrentamientos entre la misma gente por temas productivos. Entonces, esta es nuestra unidad en este universo de La Paz. Y bueno, como el municipio de La Paz es pues un municipio atrayente. Porque imagínese que dos organizaciones de lecheros venden toda la leche para el municipio de La Paz. O sea, por un lado, que vamos a tener familias que se van a beneficiar, que no es unos cuantos que se benefician, sino vamos a ver comunidades, vamos a ver cosas más interesantes que se van a beneficiar. Pero que también a la misma vez están las empresas. Entonces, esa mirada es la que todavía falta seguir trabajando. Y son instancias, como les decía, el COMEP el COMIP, que tienen que discutir esta parte productiva: hasta donde nosotros avanzamos, hasta donde las empresas. Entonces, deber de compartir estas posibilidades de mercado que tenemos, para beneficiar a todos los sectores. Esa es la intención que como siempre hemos seguido trabajando: lograr esos equilibrios para generar un desarrollo productivo. Entonces, el desarrollo productivo no es solamente la parte agropecuaria, también es la otra parte que tiene que ir acompañando: la parte industrial y de otras cosas que, si no hay eso, no hay un verdadero desarrollo. Esa es nuestra preocupación.



## **Articulaciones entre la academia y el Estado para una Ley de Alimentación Escolar eficaz**

**Buenas prácticas, retos, obstáculos y recomendaciones para la plena implementación e impacto hacia la seguridad alimentaria de las y los escolares en Bolivia**

### **Milena Delgado**

Licenciada en Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés. Delegada al Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe - Capítulo Bolivia desde la gestión 2014 al 2017. Trabaja en proyectos de investigación respecto a políticas públicas municipales en el Instituto de Investigaciones en Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés. Contacto: midcabol@gmail.com

### **Félix Huanca**

Profesor de la Universidad Mayor de San Andrés en las asignaturas de Sociología Jurídica, Derecho Internacional Público y Derecho Ecológico. Delegado al Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe - Capítulo Bolivia desde la gestión 2014 al 2015. Contacto: felixhuanca\_99@yahoo.es

## Resumen

Este trabajo es una reflexión sobre el Derecho a la Alimentación Complementaria Escolar que nace como una iniciativa de la alianza de la sociedad civil, las alianzas institucionales y el Estado, misma que concluye en una Ley del Estado Plurinacional de Bolivia. El objetivo del estudio es recoger las iniciativas sociales, las alianzas institucionales y la participación del Estado en este proceso. La misma termina materializándose en la política pública de protección de un derecho fundamental, de un segmento de la población, esto es, los estudiantes de secundaria que tengan acceso al Derecho a la Alimentación Escolar en el marco de la seguridad alimentaria prevista en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. Es una respuesta a los convenios internacionales suscritos por Bolivia y que el proceso pueda ser replicado en otros países.

## Palabras clave

*Derecho a la alimentación complementaria escolar, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, Derechos fundamentales.*

## Introducción

Este trabajo es una reflexión sobre el desarrollo del proyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar (ACE), que no es otra que un mecanismo de política pública del Estado Plurinacional que busca proteger los derechos fundamentales –entre los que está el derecho a la alimentación–, pero, en este caso particular, está dirigida a un segmento específico de la población como son los niños y jóvenes de Bolivia.

Este fue un trabajo conjunto entre el Frente Parlamentario de lucha contra el hambre y la Universidad Mayor de San Andrés como miembro del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA ALC).

Podemos decir que el presente trabajo puede explicarse en dos partes: la primera de justificación en sentido teórico del derecho a la alimentación en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria, tal como la delinea la Constitución del Estado Plurinacional.

La segunda parte contiene el análisis conceptual del derecho a la alimentación como parte de los derechos humanos que tienen protección en el marco del derecho internacional y actualmente tales derechos han sido positivados en muchas de las nuevas constituciones de América Latina. Además, en esta segunda parte, están las referencias a las diferentes actividades realizadas en el marco del convenio con la participación de la sociedad civil, de universitarios, profesores y muchos otros a través de seminarios, foros, entre otros.

## Enfoque de los derechos humanos

Derechos humanos es un término muy debatido y lleno de adversidades, incluso el uso terminológico no es aceptado en sentido universal (multiculturalismo y Pluralismo jurídico) salvo en el marco del Derecho Internacional. Sin embargo, desde que Naciones Unidas se fundara en octubre de 1945 y emitiera la Declaración de los Derechos Humanos en diciembre de 1948, el tema es de mucha importancia dentro de las políticas públicas de los Estados, con señales cada vez más globales.

Tal es así, que desde el Derecho Internacional que se sustenta en el carácter universal y democrático conforme a la Declaración de los derechos, busca fundamentar los derechos humanos en principios de que todos nacen libres e iguales en dignidad y derecho y

que tienen derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona, a la libertad de expresión, a no ser esclavizados y otros.

En sentido general podemos afirmar que:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles<sup>1</sup>.

Si bien los derechos humanos pueden ser objeto de polémicas teóricas, a menudo están contemplados en Declaraciones y Tratados Internacionales. En América Latina, en los últimos 20 años, la Declaración de los Derechos Humanos ha sido instrumento de inspiración para las constituciones y leyes específicas o generales. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Afirma Peces Barba (1999) que:

El término “derechos humanos” es sin duda uno de los más usados en la cultura jurídica y política actual, tanto por los científicos y los filósofos que se ocupan del hombre, del Estado y del Derecho, como por los ciudadanos. (...) por su función reguladora de la legitimidad de los sistemas políticos y de los ordenamientos jurídicos, y por la convicción de muchos hombres de que constituyen una garantía para su dignidad, y un cauce, el cauce principal, para su libertad y su igualdad, la comprensión adecuada de los derechos es no solo una tarea teórica, sino de un gran alcance práctico.

En el marco del derecho internacional el uso del término “derechos humanos” es el que predomina; sin embargo, en el contexto de América Latina y España es de mayor uso el término “derechos fundamentales” a decir del mismo Peces Barba porque es más preciso, es menos ambiguo y puede abarcar las dos dimensiones: moralidad y juridicidad<sup>2</sup>. De ahí que en las constitucio-

1 <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

2 Para Pérez Luño (1988) el término derechos humanos expresa una moralidad básica y el término “derechos fundamentales” una juridicidad básica.



nes de América Latina es común encontrar el término “derechos fundamentales” y que tiene un sentido de derechos constitucionalizados y por tanto gozan de una protección constitucional.

En los últimos 20 años, el desarrollo del constitucionalismo de América Latina ha tenido profundos cambios, en especial en el sentido de rematerializar los derechos humanos, esto es, estructurar un más amplio catálogo de derechos fundamentales, constituyéndose en el llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano, que para algunos no necesariamente es la copia del neoconstitucionalismo que nace en Italia (Pozzolo, 1998). En esa perspectiva el nuevo constitucionalismo latinoamericano es novedoso y aparece como una construcción social de experiencias pasadas más que una copia literal del neoconstitucionalismo italiano (Sousa Santos, 2009).

Para acercarnos más a nuestro tema de investigación, es preciso referirnos al cambio de la Constitución en Bolivia. Proceso que se inicia en las reformas de 1994, 2004 y 2005, que abre la posibilidad de la Constituyente, proceso que va desde 2005 al 2009. No nos detendremos a analizar en detalle la misma, pero está claro que este proceso fue una iniciativa del pueblo y de las organizaciones sociales cuyo objetivo estaba centrado en buscar el cambio político y de las políticas económicas aplicadas hasta entonces: el denominado neoliberalismo.

El proceso constituyente estuvo marcado por la confrontación política ideológica entre los que pretendían el cambio –encabezados por el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP)–, en oposición a la derecha, mal llamada neoliberal (Proceso Constituyente, 2009).

Superado este proceso no tan pacíficamente, la nueva Constitución fue aprobada en febrero de 2009. Esta Constitución, que para muchos puede ser insertada en el nuevo constitucionalismo latinoamericano, lo cierto es que entre lo más destacado regula nuevos derechos como el previsto en el artículo 33 (derecho a un medioambiente saludable) y establece, además, como sujetos de derechos a los demás seres vivos y la madre tierra. También es de importancia la regulación prevista en el artículo y está relacionada con la presente investigación. Nos referimos al artículo 16 constitucional que afirma:

I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una

alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.

Por otra parte, el artículo 306. II. Reconoce la economía plural cuando afirma “La economía plural está constituida por las forma de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”, y el artículo 309. 4., complementa “Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población”.

En cumplimiento de los artículos constitucionales citados, el Órgano legislativo ha desplegado un amplio trabajo legislativo aprobando leyes como: Ley N° 144 del 26 de junio del 2011 “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”, Ley N° 300 de 15 de octubre de 2012 “Ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien” y Ley N° 338 de 26 de enero de 2013 “Ley de OECAS y OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria” y la Ley N° 3525 de Noviembre del 2006 “Ley de la Regulación y Promoción de la Agricultura Ecológica. Como podemos notar, las claves de este desarrollo están entre el debate del derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y desde luego la forma de provisión de las mismas, como parte de los derechos fundamentales previstos en la Constitución<sup>3</sup>.

El debate sobre estos temas no fue exclusivo de diputados y senadores, sino que incorporó la participación de la sociedad civil a través de los denominados movimientos sociales y otras formas de agrupaciones, cuyo objetivo fue la contribución en la lucha para la erradicación de la pobreza y el hambre en Bolivia. En este contexto, entran en el debate nuevos términos como derecho a la alimentación adecuada y soberanía alimentaria que serán adoptados y promovidos por los organismos internacionales como la FAO, pero los actores y movimientos sociales harán énfasis en adoptar, positivar y convertir en instrumento de política pública el término “soberanía alimentaria”.

Desde el punto de vista institucional al interior del Órgano Legislativo Plurinacional por Resoluciones Camarales de la Cámara de Senadores N° 22/2013 y

3 Según la FAO, FIDA, PMA al 2013 en América Latina y el Caribe, 47 millones de personas se encontraban subalimentadas, paralelamente se ha identificado que el 50% de la población adulta y hasta el 30% de la población en edad escolar sufre de sobrepeso y obesidad, todos estos problemas de malnutrición se deben esencialmente a la pobreza, ya que las familias consumen productos bajos en proteínas y altos en carbohidratos (FAO, FIDA, PMA, 2013).

de la Cámara de Diputados 062/2013-2014, se crea el Frente Parlamentario por la Soberanía Alimentaria para el Vivir Bien de Bolivia y se designan sus representantes: Senadora Martha Poma, Senadora Clementina Garnica, Senadora Centa Rek, Diputado Luis Alfaro, Diputada Ingrid Zabala, Diputado Edwin Tupa y Diputado Alejandro Zapata. El Frente Parlamentario actuará en la perspectiva de la promoción del término soberanía alimentaria, planteándose un trabajo multisectorial a partir de los siguientes ejes: 1) El mejoramiento de la producción de alimentos de la agricultura familiar comunitaria campesina y ecológica, 2) El acceso a los alimentos 3) Salud y educación alimentaria nutricional 4) Agua para consumo humano y riego (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

Constituido el Frente Parlamentario, éste despliega su trabajo tanto en el ámbito nacional como internacional en el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, donde posiciona la temática de la “soberanía alimentaria” como criterio esencial para la producción y alimentación humana en el marco de la soberanía de los Estados.

Si alguna debilidad podemos encontrar en el trabajo del Frente Parlamentario no es la frondosa actividad desplegada en el desarrollo normativo, sino la falta de precisión y desarrollo conceptual de la construcción del término “soberanía alimentaria” y de otros constructos analíticos. Aunque no es tarea del legislador conceptualizar los términos en las leyes que aprueba.

En esa perspectiva, el trabajo parlamentario requería una complementación de ideas y construcción de conceptos, es ahí donde el ámbito académico –si bien no en la forma más óptima–, aportó en la medida de sus posibilidades y fundamentalmente apoyó en la propuesta normativa de la Ley de la Alimentación Complementaria Escolar (ACE), gracias a la beca otorgada a dos egresados de Derecho para desarrollar su tesis.

### **Fortaleciendo lazos entre actores académicos y actores políticos, por la seguridad y soberanía alimentaria**

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

Desde fines del año 2010 se ha conformado la Red Académica comprometida con el derecho a la alimentación, misión que fue apoyada por la Iniciativa

América Latina sin Hambre y la Oficina Regional de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Esta Red en Bolivia fue oficializada en el mes de febrero de 2014 gracias a la suscripción del Acuerdo entre el Frente Parlamentario y la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés.

Es de destacar que la misma fue una iniciativa del Diputado Edwin Tupa, como miembro del Frente Parlamentario por la Soberanía Alimentaria para el Vivir Bien (FPPSAVB), para que la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés sea parte del FPPSAVB, para la que se tomó en cuenta que en América Latina y el Caribe ya existía la Red de investigadores del Observatorio del Derecho a la Alimentación (ODA).

El Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA ALC) parte de la premisa de que será imposible lograr la práctica de la cultura de derechos humanos si no existen políticas de protección y facilitación del derecho humano a la alimentación como puntal básico para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en toda nuestra región. Hasta hace poco, la literatura constitucional dirigida al análisis de los derechos fundamentales había incidido en la protección de los derechos denominados de primera generación o derechos fuertes que son los derechos civiles y políticos.

Pero el profesor Anzuátegui Roig, en “Los derechos sociales en tiempos de crisis. Algunas cuestiones sobre su fundamentación” afirma que:

La reivindicación de los derechos adquiere valor frente a situaciones que se caracterizan precisamente por su desprecio de los valores en los que se fundamentan y de las exigencias que se expresan a través de ellos (Bernuz y Calvo, 2014).

Es más, afirma que la operatividad de la noción de indivisibilidad de los derechos es una cuestión poco debatida, quiere decir que la clásica divisibilidad entre derechos fuertes y débiles es producto de un enfoque ideológico de los derechos apoyado en Pisarello (2007), quien afirmará que nada hay, en realidad, que justifique una jerarquía axiológica de la que pueda deducirse una protección diferenciada si no es partidario del reconocimiento de la existencia de un fundamento común y compartido por los derechos (Bernuz y Calvo, 2014).

Es decir, no es posible la defensa dividida de los derechos en débiles y fuertes, esto es, económico sociales, civiles y políticos, sino de una comprensión indivisible de los derechos fundamentales. En ese contexto, no hay espacio únicamente para la defensa de los derechos civiles y políticos sino integrados, esto es, también de los derechos económico sociales, en los cuales esta insertado el derecho a la alimentación como parte de los DESC.

A nuestro modo de entender, haciendo eco de esta nueva perspectiva analítica, las políticas de protección de los DESC deben tener igual protección que los derechos civiles y políticos. En tal sentido el ODA ALC ha centrado su atención en el cumplimiento y justiciabilidad de tales derechos. De ahí el fuerte impulso en el desarrollo y expansión del cumplimiento del derecho humano a la alimentación en la vía normativa.

El ODA ALC se encuentra integrado en la actualidad por más de 30 instituciones académicas, de la cual forma parte la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) como la primera Universidad boliviana miembro de esta Red académica, acreditada en la gestión 2014. Desde entonces se realizaron las gestiones pertinentes para la suscripción del convenio interinstitucional con la UMSA como miembro del ODA ALC con la Asamblea Legislativa Plurinacional; consecuentemente de la misma se encomendó tareas de investigación en apoyo al FPPSAVB.

### Del Frente parlamentario

Los frentes parlamentarios contra el hambre de América Latina y el Caribe han surgido como un respuesta a la necesidad de abordar el compromiso político para la lucha contra el hambre desde el ámbito legislativo y político. La incidencia del órgano legislativo en la construcción de marcos normativos adecuados para la erradicación del hambre es fundamental y bajo esa lógica se ha incorporado la dimensión parlamentaria en el trabajo que se desarrolla a partir de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, que reconoce la conveniencia de fortalecer la institucionalidad de lucha contra el hambre desde una dimensión ampliada de la gobernanza.

Después de reuniones realizadas durante las gestiones 2010, 2011, 2012 y 2013, con diferentes actores y socializando la importancia de la creación de un frente Parlamentario para que pueda tener el compromiso con el Derecho a la Alimentación, es que en el año 2013 se crea formalmente el FPPSAVB, concepto

que va más allá de solo una lucha contra el hambre (manifestaban los asambleístas), sino una lucha por el buen vivir. Las cuales se materializan con la Resolución Camaral N° 022/2013-2014 de fecha 4 de abril de 2013 de la Cámara de Senadores designando a la Senadora Martha Poma (Senadora representante de las comerciantes minoristas de la ciudad de El Alto, representante del Departamento de La Paz), Clementina Garnica (Senadora representante de las mujeres campesinas productoras del Departamento de Potosí) y Centa Rek (Senadora periodista representante del Departamento de Santa Cruz).

Y la Resolución Camaral N° 062/2013-2014 de julio de 2013, designó a la Diputada Ingrid Zabala (representante del Departamento de Beni) y los Diputados Edwin Tupa (representante del Departamento de Santa Cruz), Luis Alfaro (representante del Departamento de Tarija) y Alejandro Zapata (representante del Departamento de La Paz), lo que quiere decir que fueron diferentes actores de diferentes lugares que asumieron el reto y el compromiso de luchar por una vida mejor.

Este FPPSAVB tiene como objetivo general el articular, promover, legislar y fiscalizar los esfuerzos que realiza el Estado Plurinacional de Bolivia para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación, el logro de la soberanía alimentaria, la lucha contra el hambre, contribuyendo a la erradicación de la pobreza. Para esto, tiene cuatro ejes de trabajo: el primero es contribuir con el mejoramiento de la producción de alimentos de la agricultura familiar comunitaria campesina y ecológica; el segundo, contribuir a que la población tenga más acceso a alimentos adecuados; el tercero es contribuir a tener salud y educación alimentaria nutricional y cuarto, contribuir al mejoramiento del acceso al agua para el consumo humano y el riego.

Pero además, el FPPSAVB funcionó como articulador entre actores sociales públicos (organizaciones sociales), actores privados y –muy importante–, tener un lazo con la Universidad como brazo académico para coadyuvar en el análisis técnico de lo que la sociedad requiere en materia de normativa del Derecho a la Alimentación.

Durante la Gestión 2013-2014, el Diputado Edwin Tupa, miembro del FPPSAVB, solicita como Autoridad Nacional que la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés forme parte del ODA ALC como parte integrante de esta Red de investigadores en el área del Derecho a la Alimentación, de esta manera coordinarse con el FPPSAVB,

con el propósito de coadyuvar a la consecución de la seguridad y soberanía alimentaria en nuestro país, así como garantizar la consecución progresiva del derecho a la alimentación de los y las bolivianas.

Constituida la alianza ODA-Bolivia y el Frente Parlamentario, se iniciaron las actividades de investigación sobre el Derecho a la Alimentación, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, pero en especial sobre un tema específico: Alimentación complementaria escolar en el marco de las autonomías, para la que fue necesario coordinar una serie de actividades con espacios abiertos a los sectores sociales involucrados directa o indirectamente con la temática, realizando seminarios, foros, talleres y otros.

La alianza ODA-Bolivia y el Frente Parlamentario, permitió diseñar sistemas de relaciones y articular estrategias definidas para el diálogo de la sociedad civil, movimientos sociales, la universidad y el órgano legislativo. El objetivo final fue aprobar una Ley específica que permita garantizar un apoyo en la alimentación de los escolares, como parte de la política para evitar el abandono o deserción escolar, así como disminuir la transmisión inter-generacional de la pobreza, que ya viene implementándose a través del Bono denominado Juancito Pinto desde el 2006 (Marco, 2012).

Por lo expuesto, el objetivo de esta investigación consiste en efectuar un análisis de la experiencia obtenida en una alianza del Capítulo ODA-Bolivia con el Frente Parlamentario, pues ella ha constituido la base para la elaboración y posterior puesta en vigencia de la Ley de Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural (Ley N° 622). Por otra parte, pretende suministrar insumos como modelo de relación ODA ALC y Frente Parlamentario, para otros sistemas jurídicos de la Región.

## Diseño del diálogo interinstitucional y los movimientos sociales (sociedad civil)

La primera investigación se centró básicamente en apoyar al cumplimiento por el Estado plurinacional de Bolivia la Directriz Voluntaria 7. Marco Jurídico. Para concretizar el objetivo se analizó en el ordenamiento jurídico boliviano, las normas referidas a la temática como el artículo 16.I.II de la Constitución que garantiza el derecho humano a la alimentación, en cuanto a seguridad alimentaria y soberanía alimentaria; la Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez (Ley N° 70), que establece formular e implementar, entre otros, programas

de alimentación, vestimenta, transporte y material escolar; la Ley de Revolución Productiva (Ley N° 144) cuyo artículo 20, 27 desarrolla el sentido de los términos “seguridad alimentaria” hacia una “soberanía alimentaria”; la Ley de organizaciones económicas campesinas, indígena originarias – OECAS y de organizaciones económicas comunitarias – OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria” (Ley N° 338) cuyo artículo 19 y 20 establece las políticas orientadas al fortalecimiento de la agricultura familiar sustentable y la inversión pública; la Ley Marco de la Madre Tierra (Ley N° 300) que prevé la alimentación adecuada y el refuerzo en acciones para información y educación alimentaria entre las más importantes.

Entre otras se revisó la Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras (Ley N° 477) que reafirma el derecho de propiedad; la Ley General de los derechos de las usuarias y usuarios (Ley N° 453), que regula el derecho a la información de los consumidores y contenido de la información alimentaria; la Ley N° 448, referida al Programa Nacional de Frutas.

La investigación de los contenidos de las normas referidas permitió establecer observaciones al contenido del proyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar (ACE), evidenciando que en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías, no establecían competencias expresas con relación a la ACE. Podemos citar como ejemplo:

- El proyecto normativo se refiere a la nutrición, salud y educación, tales contenidos constituyen competencias concurrentes.
- Las competencias concurrentes establecen que los Gobiernos Departamentales y Municipales, deben apoyar programas educativos.
- El art. 10 del proyecto disponía financiamiento de los Departamentos respecto a la ACE lo cual vulnera el art. 272 CPE, el marco autonómico competencial de cada Entidad Territorial Autónoma.

La conclusión principal de esta investigación permitió establecer la imprecisa disposición normativa sobre las competencias y un proceso administrativo complejo no uniforme para la ejecución de la ACE, que a la larga podrían generar diferencias y complejidades.

La recomendación principal resultado de la investigación fue trabajar una Ley marco que regule el Derecho a la alimentación, que defina acciones y políticas estatales respecto a la alimentación en general como un

Derecho fundamental ligado y relacionado a la educación, a la salud y al medioambiente.

## Conceptualización

### Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación en los instrumentos normativos (convenciones y tratados) de Naciones Unidas es considerado como un derecho humano. Así aparece en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 11.1 y 11.2 del Pacto Internacional de DESC. La FAO establece inicialmente una distinción entre derecho a la alimentación adecuada y derecho a ser alimentado:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (FAO, 2010).

Por otra, el derecho a ser alimentado se refiere principalmente al derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. En este sentido, se espera que las personas satisfagan sus propias necesidades con su propio esfuerzo y utilizando sus propios recursos.

Dicho esto, los criterios de identificación de este derecho son que el alimento sea disponible, accesible y adecuado. La disponibilidad se refiere a que:

la alimentación se pueda obtener de recursos naturales ya sea mediante la producción de alimentos, el cultivo de la tierra y la ganadería, o mediante otra forma de obtener el alimento, como la pesca, la caza o la recolección (FAO, 2010).

La accesibilidad implica que: “esté garantizado el acceso económico y físico a la alimentación” (FAO, 2010); y adecuado se entiende:

que la alimentación debe satisfacer las necesidades de dieta teniendo en cuenta la edad de la persona, sus condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc. (FAO, 2010).

La FAO diferencia este derecho de otros como la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria.

Finalmente, los Estados tienen la obligación primordial de proteger y promover los derechos humanos. Las obligaciones están definidas y garantizadas por el derecho internacional consuetudinario y los tratados internacionales de derechos humanos (Pastor Riedruejo, 1992), que crean para los Estados que los han

ratificado obligaciones vinculantes de hacer efectivos esos derechos. En América Latina, las nuevas constituciones reconocen este derecho como fundamental y lo que está pendiente es su justiciabilidad, en algunos casos, como en Colombia, ya existe una jurisprudencia sobre la misma.

### Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es entendida:

cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (FAO, 2001).

Se trataría de un una condición previa del ejercicio del derecho a la alimentación, además no es un concepto jurídico lo que quiere decir que no impone obligatoriedad.

### Soberanía alimentaria

Soberanía alimentaria para la FAO (2010):

es un concepto emergente en cuya virtud las personas definen su propio alimento y su propio modelo de producción de alimentos (como la agricultura y la pesquería), determinan el grado en que quieren bastarse por sí mismos y proteger la producción interna de alimentos, así como regular el comercio a fin de lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

El mismo texto afirma que la soberanía alimentaria es un concepto que promueve un modelo alternativo de agricultura, de políticas comerciales y de prácticas comerciales que facilitan el ejercicio de los derechos de la población a la alimentación y la vida.

El análisis del criterio de soberanía alimentaria que sostiene la FAO no se refiere a la identificación de una política de Estado respecto de la forma de producción, provisión y sostenibilidad de tales bienes. Este es el debate que en el caso Boliviano se ha sometido a duras críticas y finalmente se ha entendido como la capacidad de provisión de bienes del Estado boliviano, como parte de una política pública del Estado.

### Alimentación escolar

En el marco de Naciones Unidas, el tema del Derecho a la Alimentación ya ha sido bastante debatido y podríamos afirmar que existen criterios firmes de su cumplimiento en Bolivia a través de la adopción de una estrategia para garantizar la seguridad alimentaria y

la nutrición de todos sobre la base de los principios de derechos humanos que definen los objetivos y la formulación de las políticas y los hitos correspondientes.

Entre estos criterios, o más concretamente como una estrategia, está la alimentación escolar, la cual, aunque se dirige solo a un segmento de la población (niños y jóvenes), en nuestro criterio justificada su aplicación a través de normas específicas. Para muchos puede parecer discriminatoria, pero en realidad no justificamos en esa forma, dado que los niños y jóvenes merecen un trato especial por su vulnerabilidad, por su edad, y porque constituyen la nueva generación de la población de un Estado. Esta posición no implica olvidar otros segmentos de la población más vulnerables como los indígenas y mujeres.

### Sistematización y análisis: de la estrategia y las articulaciones empleadas

Suscrito el acuerdo entre el Frente Parlamentario y la Universidad Mayor de San Andrés, otorgada la beca de investigación por la FAO, con apoyo del ODA ALC, durante la gestión 2014 se inició el proceso interinstitucional de coordinación, para sistematizar la recolección de información con miras a diseñar las estrategias de participación de la sociedad civil en el desarrollo del proyecto normativo que sirviera de insumo para la nueva Ley ACE.

Como primera tarea se fijó la coordinación entre las autoridades del Legislativo, Ejecutivo y la Universidad Mayor de San Andrés. Como resultado de la misma, se proyectó realizar una serie de talleres, seminarios, conversatorios entre otros, con la finalidad de buscar la más amplia participación de la sociedad civil (organizaciones sociales) en el proyecto normativo, dado que, al ser los destinatarios de la norma, son quienes tienen mejores conocimientos de las necesidades que terminen en propuestas de política pública.

Se comenzó la gestión con el Seminario debate: derecho a la alimentación, seguridad alimentaria nutricional y soberanía alimentaria en el horizonte del “vivir bien” y su posicionamiento en el G77+China. Roles y alianzas de la Universidad Mayor de San Andrés y el FPPSAVB.

Con base en el artículo 16 constitucional, referido a la seguridad alimentaria a través de la alimentación sana y adecuada, el mencionado evento amplió el horizonte analítico a los criterios de la seguridad alimentaria

con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Por lo que conceptualizó las mismas.

La conceptualización permitió adoptar los primeros criterios sobre derecho a la alimentación, no solo como seguridad sino hacia el criterio de soberanía alimentaria en el contexto del Estado Plurinacional que se entendió como:

consumir lo que producimos, adoptar políticas adecuadas para proteger y promocionar nuestros productos; el derecho de los pueblos y naciones bolivianas a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización (Huanca; Delgado et. al., 2014).

Para socializar esta iniciativa se organizó el seminario en torno a la construcción de la propuesta del Estado Plurinacional con miras a la Cumbre G77 de relevancia internacional, donde cada uno de los Estados parte expusieron propuestas de desarrollo en diversas áreas, entre ellas la seguridad y soberanía alimentaria.

El seminario logró generar un espacio de debate y discusión académica abierta sobre el derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el horizonte del “vivir bien” en Bolivia, sentando las primeras bases académicas como propuesta para el Estado Plurinacional de Bolivia con miras a la Cumbre del G77.

Esta primera actividad logró posicionar el rol de la academia y del FPPSAVB de la Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional de Bolivia, conforme los objetivos de la Cumbre del G77 y la situación del Estado Boliviano, sentando las bases conceptuales y de gestión pública del derecho a la alimentación, seguridad alimentaria nutricional y de la soberanía alimentaria.

Permitió también establecer los avances y retrocesos en la política gubernamental boliviana en materia de soberanía alimentaria, con la participación de Senadores y Diputados del FPH, asesores/as del FPH, Vicepresidencia, invitados especiales, docentes y estudiantes de la Universidad Mayor de San Andrés y público en general, realizado en el Hall de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

Las conclusiones de esta actividad se pueden resumir de la siguiente manera: la universidad y su grupo investigador apoyó desde la academia la generación de

propuestas para el derecho humano a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria.

El Frente Parlamentario para la soberanía alimentaria de la Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional de Bolivia cumplió con el rol fundamental en la elaboración de legislación que garantiza el acceso a una alimentación adecuada y se recomendó que se realicen con mayor frecuencia las difusiones y consultas a la población para la protección de este imprescindible derecho humano.

La segunda actividad fue realizar el seminario denominado: Seminario debate: evaluación sobre la implementación de la Directriz Voluntaria N° 7 respecto al proyecto de Ley ACE.

En el entendido de que las Directrices constituyen un instrumento adicional para la lucha contra el hambre y la pobreza en América Latina y el permitir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se analizó Directriz Voluntaria N°7. (En la actualidad se configura como el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°2). Este esfuerzo tenía el objetivo de representar el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y recomendar las medidas que deban adoptarse para su realización, pues comprendimos que representan un paso hacia la integración de los derechos humanos en la labor de los organismos que se ocupan de la alimentación y la agricultura<sup>4</sup>.

Este seminario, al ser más abierto, permitió debatir el tema desde una perspectiva multidisciplinaria, aspecto que favoreció el diálogo para entender el cumplimiento de la Directriz Voluntaria N° 7 para el Derecho a la Alimentación en el Estado Plurinacional de Bolivia en relación con el proyecto de ACE. El carácter multidisciplinario alude a la participación de docentes y estudiantes de las carreras de Derecho, Ciencias Políticas, área salud, Nutrición y Agronomía de la UMSA, docentes y estudiantes de otras Universidades del país, asambleístas y asesores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la asesora de la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz, la Jefa de Unidad de Alimentación y Nutrición del GAMLP, organizaciones sociales y delegados de los ministerios implicados, lo que enriqueció el resultado final.

4 Al año 2014 se cumplieron 10 años desde la instrumentación de la Directriz Voluntaria N°7 por lo que era interesante realizar una evaluación acerca de la implementación de estas directrices y sobre todo del avance que ha permitido en cuanto a la materialización del DHAA en el país.

Los resultados fueron la identificación de los avances y desafíos en la implementación de la directriz voluntaria N° 7, para el derecho a la alimentación en el Estado Plurinacional de Bolivia, en particular el derecho a la ACE.

Se debatió la importancia de la aprobación del (hasta ese momento) proyecto de Ley ACE. Este análisis y debate constituyó una base importante para la investigación que luego desarrollara la UMSA para el Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación de América Latina y Caribe.

Los principales actores de este evento fueron las representaciones de la Asamblea Legislativa, Ministerio de Justicia, GAMLP (Unidad de Alimentación y nutrición), Docentes de las Carreras Nutrición y Agronomía, Juntas de Padres de Familia, se identificaron los avances y desafíos que se tienen para mejorar el servicio de ACE y como se pueden implementar en municipios que aún no gozan de este beneficio, asimismo se debatió la importancia de mejorar los mecanismos administrativos, para proporcionar recursos adecuados, eficaces, rápidos y accesibles a los grupos vulnerables.

La tercera actividad fue el seminario debate: Evaluación sobre la implementación de la Directriz Voluntaria N° 7 respecto al proyecto de Ley ACE en el Estado plurinacional de Bolivia y la contribución de las investigaciones de la UMSA al DHAA.

El objetivo de este seminario fue identificar los avances y desafíos de la implementación de la Directriz voluntaria N° 7, para el Derecho a la Alimentación en el Estado Plurinacional de Bolivia, en particular el referido al, entonces, Proyecto de Ley ACE.

La primera parte consistió en la ponencia de los representantes institucionales e invitados que permitió destacar el avance del tratamiento del proyecto de ley.

En este acto se debatió la implementación de la Directriz Voluntaria N° 7, cuyos perfiles fueron adoptados por la FAO el 2004 a través de las directrices y recomendaciones como:

- Realización progresiva, porque abarca no solo un tema sino varios.
- Complementar mecanismos administrativos para grupos más vulnerados y vulnerables.
- Informar al público en general todos los derechos y recursos disponibles.
- El Estado debe reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos.

- Procurar crear condiciones para que las personas puedan vivir en dignidad los principios de los DHAA particularmente a los pobres y marginados.

Realizadas las actividades anteriores, se organizó una cuarta actividad que fue mucho más importante, ya que, una vez aprobada la Ley, correspondía ahora ponerla en marcha. En ese entendido, se realizó el cuarto acto denominado: Acto de socialización de la Ley N° 622 de Alimentación Escolar en el marco de la soberanía alimentaria y de la economía plural y la contribución de la investigación de la UMSA (Universidad miembro del ODA ALC).

Para recordar, una vez debatido el proyecto de Ley, la misma fue aprobada (diciembre, 2015) y, como es lógico, había que dar a conocer la nueva norma al público general, esto es, socializar la Ley N° 622 de Alimentación Escolar en el marco de la soberanía alimentaria, para lo que se han generado nuevamente espacios de debate académico que analicen el contenido normativo de la Ley y las formas de su aplicación eficiente.

Comprendimos que nuestra investigación no tendría sentido si solo la conociéramos los investigadores y, por lo mismo, procedimos a presentar en el foro académico. En este evento (abril, 2015), se presentó el contenido de la ley, así también el análisis y conclusiones de la investigación realizada.

Lo que debemos destacar es que esta Ley (622) es el resultado de un trabajo coordinado. Es una primera experiencia y creemos que puede ser un modelo para otros países por la forma en que fue elaborada, en especial por la construcción social de la norma y el carácter interdisciplinar de los participantes. Por ello consideramos que puede ser un modelo para otros países que aún no cuentan con una ley similar, tomando en cuenta el carácter particular del país.

Debemos destacar que esta investigación fue lograda gracias a la beca investigación concedida por la FAO. El objetivo fue realizar un análisis jurídico de la implementación de la ACE universal, obligatoria y equitativa, en el marco de las competencias del gobierno central, departamental, municipal, regional e indígena originario campesino del Estado Plurinacional de Bolivia de acuerdo a la Directriz Voluntaria N° 7.

El concepto relevante fue la Seguridad alimentaria, entendida como el tener acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos.

## El Proceso de elaboración de la Ley ACE desde la experiencia del Frente Parlamentario Contra el Hambre de Bolivia

Dentro de la agenda Patriótica como política pública, el Derecho a la Alimentación está en el octavo punto como Soberanía Alimentaria a través de la Construcción del Saber Alimentarse para Vivir Bien. Cuando en Bolivia se habla del “Saber Alimentarse para vivir Bien” nos referimos a estas diferentes dimensiones de la alimentación y que se puedan resumir en alcanzar la Seguridad Alimentaria con Soberanía en el Marco del Derecho Humano a la Alimentación. Esto supone fortalecer nuestras prácticas productivas locales y garantizar que todos los esfuerzos productivos estén dirigidos en primer lugar a satisfacer las necesidades de alimentación del pueblo boliviano con productos adecuados y saludables; y que –como una de las metas principales– todos los gobiernos Autónomos Departamentales, indígena originario campesinos, regionales y municipales, coordinen acciones para la provisión de la Alimentación Escolar, priorizando la producción local y los pequeños productores en el marco de la educación alimentaria nutricional.

En ese sentido, es importante resaltar que el FPPSAVB junto con la Red de Investigadores del ODA BOLIVIA, priorizaron el tratamiento de la Alimentación Escolar, donde el FPPSAVB ha tenido fuerte incidencia desde su conformación, ya que la problemática de la desnutrición crónica y aguda sigue siendo una de los mayores retos que Bolivia tiene, con un alto porcentaje de niños y niñas desnutridos.

Es por eso que contar con una ley que garantice en todas las unidades educativas del país una alimentación nutritiva y de calidad tiene una fuerte implicancia desde el ámbito agroalimentario y social.

La Ley se basa en 3 importantes pilares:

- Mejora de la nutrición.
- Mejora del rendimiento escolar.
- Generación de riqueza local, a través de compras locales a la agricultura familiar para los desayunos escolares.

La Ley regula la política de alimentación escolar y deriva la facultad legislativa y reglamentaria a los gobiernos departamentales, entorno a la competencia de alimentación escolar, según las características y presupuestos de cada territorio.



## Conclusiones

Nuestra experiencia nos permitió establecer que es posible el trabajo coordinado entre la academia y los tomadores de decisiones políticas, como lo es el Frente parlamentario contra el hambre. Como en el presente caso, la coordinación inició desde el tratamiento del proyecto, aprobación de la Ley 622 de Alimentación Escolar en el marco de la soberanía alimentaria y de la economía plural, y posteriormente realizando socializaciones.

Como primera experiencia, lo aprendido es el trabajo interinstitucional, coordinado entre dos entes públicos: la Universidad y el Frente Parlamentario. Y lo más importante, se logró la participación amplia de la sociedad civil en la construcción del proyecto normativo que se ve reflejado en la Ley publicada.

El debate central de la Ley giró en torno a conceptos relevantes, como: derecho a la alimentación, seguridad alimentaria y finalmente soberanía alimentaria entendida como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos.

Para finalizar, podemos afirmar que no basta solo una ley para resolver el problema tratado en esta investigación. Somos conscientes de que para la efectiva aplicación de la misma se requiere de reglamentos en las entidades territoriales autónomas, los cuales aún no se han logrado materializar. Es decir, falta todavía aterrizar, pero lo aprendido queda como proceso de construcción social y no es una copia de un centro de producción normativo, sino que es una construcción desde la realidad económica, política, social y cultural de Bolivia.

## Bibliografía

- Bernuz Beneitez, M. J. y Calvo García; M. (coord.) (2014). *La eficacia de los derechos sociales*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). Avances del frente parlamentario por la soberanía alimentaria para el vivir bien de Bolivia” 2011-2014. Disponible en: [http://parlamentarios-contraelhambre.org/file/frentes/bol/bo\\_08.pdf](http://parlamentarios-contraelhambre.org/file/frentes/bol/bo_08.pdf)
- FAO (2001). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma.
- (2010). El Derecho a la Alimentación Adecuada. Folleto Informativo n° 34. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/b358s/b358s.pdf>
- FAO, FIDA y PMA (2013). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3434s.pdf>.
- Huancá, F. Delgado, M. et. al. (2014). Alimentación Complementaria Escolar en el marco de las Autonomías. La Paz, Bolivia. UMSA.
- Marco Navarro, F. (2012). *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia Programas de transferencias monetarias e infancia*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Pastor Ridruejo, J. (1992). Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales. Madrid, Tecnos.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1999) Derechos sociales y positivismo jurídico: (escritos de filosofía jurídica y política). Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III.
- Pérez Luño, A. (1988). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1988, pp. 44-51.
- Pozzolo, S. (1998) Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Núm. 21.
- Proceso Constituyente (2009). *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano, 2006-2009*. Disponible en: <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/preambulo.pdf>
- Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. CLACSO. Siglo XXI.

# **Propuesta de mejoras de la institucionalidad vigente para asegurar una alimentación saludable con énfasis en frutas y verduras frescas de calidad en las raciones entregadas por la JUNAEB**

## **Nicolás Cobo**

Profesor Asistente Adjunto Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Director Escuela de Graduados Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca, España. Máster en Comercio y Finanzas Internacionales, Universidad de Barcelona, España. Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **María Angélica Fellenberg**

Profesor Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctorado (c). Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster, Ciencias De La Nutrición. Universidad de Chile.

## **Francisca Silva**

Directora Departamento de Economía Agraria en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencias de la Ingeniería, Ingeniería Civil de Industrias. Magíster en Economía Agraria e Ingeniero Agrónomo de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Resumen

La obesidad infantil es un problema de salud pública que cada día tiene mayor relevancia en Chile y que requiere ser abordado con una mirada multifactorial y de manera integral con el objetivo de poder implementar medidas que, efectivamente, generen un cambio de hábitos alimenticios.

Esta propuesta incluye incorporar “la mirada nutricional” en distintos niveles de la política de alimentación escolar. El primero de ellos consiste en hacer más explícita, a nivel constitucional, la responsabilidad del Estado de Chile en la salud nutricional de las personas. Ello permitiría generar los cambios legales requeridos con mayor facilidad. Adicionalmente, se propone desarrollar una política de alimentación saludable escolar vinculante, que permitiría a los ministerios involucrados ejercer una influencia más integral en el problema de la obesidad infantil. Esta política, generada por el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Educación (MINEDUC), empoderaría a la Junta de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) con un mandato legal que incorpore de forma explícita el objetivo nutricional en sus programas de alimentación. En un segundo nivel de acción, y en un plano más operacional, se sugiere modificar las características y el foco del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para abordar de mejor manera el problema del sobrepeso y la obesidad en sus beneficiarios, construyendo hábitos de alimentación saludable a partir de programas específicos de fomento al consumo de frutas y verduras. Además, se propone fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación nutricional del programa.

## Palabras claves:

*Sobrepeso y obesidad infantil, frutas y vegetales, alimentación saludable, hábitos de alimentación.*

## Introducción

Chile pasó de ser un país con problemas de desnutrición infantil, durante los años sesenta, a uno con altos niveles de sobrepeso y obesidad infantil. Este es un grave problema de salud pública, tanto por sus implicancias para la economía y la sociedad, como por ser la mayor carga generada sobre los sistemas de salud. Un 60% de todas las muertes en el mundo se deben a este tipo de enfermedades (OMS y FAO, 2005). Los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y, asimismo, tienen mayores probabilidades de padecer a edades tempranas enfermedades crónicas no transmisibles, tales como diabetes, cánceres y enfermedades cardiovasculares. El sobrepeso, la obesidad y las enfermedades conexas son en gran medida evitables. Por consiguiente, es necesario dar una alta prioridad a su prevención.

Los expertos afirman que hay pruebas convincentes de que las frutas y verduras reducen el riesgo de obesidad y enfermedades cardiovasculares, y que probablemente también reduzcan el riesgo de diabetes (OMS, 2015a). La OMS y la FAO recomiendan, como objetivo poblacional, el consumo de un mínimo de 400gr. diarios de frutas y verduras. El actual consumo estimado es muy variable en todo el mundo, oscilando entre 100gr. diarios en los países menos desarrollados, y aproximadamente 450gr. diarios en Europa Occidental. En Chile, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud 2009, llegó a solo 178gr. diarios por persona. Esto a pesar de que Chile es el mayor exportador de frutas de clima templado en contra-estación.

¿Cómo enfrentar el creciente nivel de sobrepeso y obesidad infantil y, a la vez, aumentar el consumo de frutas y verduras de los niños? Un posible camino es intervenir a través de las escuelas, pues estas son consideradas un ambiente propicio para generar y reforzar cambios de hábitos, por tanto, aparecen como un lugar idóneo para generar políticas públicas que permitan atacar estos problemas desde la infancia.

Esta aproximación no es nueva, sin embargo, las intervenciones que se han realizado en el pasado no han sido del todo exitosas ya que la obesidad infantil continúa aumentando.

Es en este marco que se lleva a cabo la revisión de las políticas públicas que actualmente tiene Chile en los programas de alimentación escolar, en particular, el mandato que tiene JUNAEB, en cuanto al cumplimiento de objetivos nutricionales y de calidad alimentaria, como forma de identificar los problemas de la

actual política que llevan a que esta no genere los efectos deseados, y plantear una propuesta de cambios en distintos niveles, como una manera de abordar el problema de una forma integral.

La elaboración de estas propuestas se hizo en base a la revisión de bibliografía de experiencias nacionales e internacionales, entrevistas y talleres de discusión con expertos en la materia. Los resultados fueron presentados en el V Encuentro Regional del Observatorio del Derecho a la Alimentación, iniciativa que cuenta con el apoyo de la FAO.

## El desafío que enfrenta el programa de alimentación escolar chileno

Las escuelas ofrecen gran parte de los alimentos que los niños comen, y esta fracción ha aumentado con la ampliación de los programas de desayunos escolares, programas de comidas de verano y programas de cena en algunos países. Ello sumado a que la escuela es un lugar ideal para la enseñanza de conocimientos básicos en alimentación, nutrición y salud (FAO, 2015), las hace especialmente adecuadas para implementar políticas integrales para la prevención de la obesidad infantil. La FAO promueve un enfoque de “escuela completa” para la educación nutricional, donde el aprendizaje en el aula está vinculado a actividades prácticas, reforzado por un entorno escolar favorable para la nutrición y la salud, junto con la participación de todo el personal de la escuela, las familias y la comunidad. Combinar la educación nutricional con la alimentación de las escuelas incide directamente en la salud y nutrición de los niños, además, les permite desarrollar buenos hábitos alimenticios.

En Chile, existe desde mediados de los años sesenta el PAE, que tiene como finalidad entregar diariamente servicios de alimentación (desayunos, almuerzos, onces, colaciones y cenas, según corresponda) a los alumnos y alumnas en condición de vulnerabilidad que asisten a establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados del país durante el año lectivo, en los niveles de Educación Parvularia (Pre-Kínder y Kínder), Básica y Media, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar.

Este programa, dependiente del MINEDUC y ejecutado a través de la JUNAEB, fue reconocido en el año

2002 por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), organismo dependiente de las Naciones Unidas (ONU), como uno de los cinco mejores del mundo.

Los servicios de alimentación entregados por el PAE son provistos por empresas privadas, asignadas a través de licitaciones públicas que realiza la JUNAEB para las distintas unidades territoriales del país. En las bases técnicas de licitación se establecen las exigencias nutricionales y de inocuidad alimentaria, que los proveedores de servicios de alimentación deben cumplir con el objetivo de:

garantizar que estudiantes en condición de vulnerabilidad reciban un servicio de alimentación escolar saludable, variado, nutritivo e inocuo, que contribuya a su desarrollo físico y mental, que favorezca y estimule la concentración y aprendizaje necesarios para su éxito académico (JUNAEB, 2011).

Durante los últimos quince años el Programa ha ampliado el presupuesto destinado a transferencias hacia el sector privado para los distintos componentes del PAE, en términos reales, en un 285% (casi tres veces), alcanzando en 2015 un monto de 840 millones de dólares.

Pese a la ampliación en la cobertura<sup>1</sup> y el reconocimiento que ha tenido el PAE, existen evaluaciones recientes que identifican la existencia de problemas.

En primer lugar, se ha visto cuestionada la premisa de que la alimentación entregada por el programa es un factor relevante para evitar la deserción escolar de los estudiantes. Evaluaciones recientes indican que no existen impactos asociados a ser beneficiario del PAE en relación a la condición de permanencia en el sistema escolar (Villena, 2013).

En segundo lugar, respecto a los efectos del PAE en la condición nutricional de los niños, en el estudio de Evaluación de Impacto del PAE del año 2003 se indicó que el 29,5% de los niños desayunan, almuerzan y toman once en sus casas y en el establecimiento, lo que por un lado induce al sobrepeso y obesidad, mientras que, por el otro, podría estar indicando un problema de focalización de los recursos del PAE (Villena, 2013). Otro estudio reciente del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) concluye que en un 48,7% de los desayunos y un 47% de los almuerzos

contienen un mayor aporte calórico de lo recomendado por las tablas nutricionales elaboradas por MIN-SAL (Barrios *et al.*, 2013).

Ambos problemas podrían tener su origen en que el PAE no se ha adaptado con la rapidez requerida a la transición nutricional ocurrida en Chile, lo que se describirá a continuación.

El PAE se inició a mediados de la década de los 60, período caracterizado por una alta prevalencia de desnutrición infantil (esta era del 37% en niños y niñas menores de 6 años). La aplicación continua de una política de Estado en contra de la desnutrición infantil en el país, permitió erradicarla, llegando en el año 2000 a un nivel de 2,9%. Una serie de factores contribuyeron de manera sinérgica a este resultado, incluyéndose políticas de salud y de alimentación, así como políticas nutricionales en el ámbito educacional. Dentro de estas últimas, está la entrega de alimentos a los niños de enseñanza básica en todas las escuelas públicas del país.

Junto con la reducción de los niveles de desnutrición, Chile ha experimentado un sustancial aumento en sus niveles de ingreso, lo que ha permitido que aumente el gasto de la población en alimentos. Desafortunadamente, los productos cuyo consumo aumentó en mayor medida, fueron principalmente alimentos procesados con alto contenido de grasa, azúcar y sodio. Por el contrario, el consumo de cereales, legumbres y otros alimentos ricos en nutrientes saludables (vitaminas, fibra y antioxidantes, entre otros) como frutas y hortalizas, permaneció estable o disminuyó (Crovetto, 2002).

El aumento del consumo de alimentos con alta densidad energética, combinado con el sedentarismo, hizo que la obesidad tuviera un crecimiento explosivo, aumentando desde un 7,5% en el año 1987 a 22,1% en 2011 en escolares de primero básico (Olivares y Zaccarías, 2013).

Ante esta transición nutricional observada en el país, no hubo concordancia temporal en la modificación de la alimentación entregada por los programas de alimentación, lo que podría haber contribuido al incremento del sobrepeso y la obesidad en el país (Uauy y Kain, 2002). Autores como Vio *et al.* (2008) también afirman que las políticas públicas han estado desactualizadas para las condiciones nutricionales en las que se encuentra el país. Específicamente, el PAE no se ha adaptado con la rapidez requerida y, aunque ha ido incorporando progresivamente criterios de dieta

1 Se puede apreciar la ampliación de la cobertura en: <http://image.slidesharecdn.com/programadealimentacionescolar-junaeb-150320155354-conversion-gate01/95/programa-de-alimentacion-escolar-junaeb-9-638.jpg?cb=1426884894>

saludable en las bases de sus licitaciones, estas han sido tardías y aún no alcanzan las recomendaciones internacionales.

La desactualización de las políticas públicas de alimentación escolar, a las condiciones nutricionales del Chile actual, nos lleva a revisar el mandato legal de la JUNAEB. Esta fue creada en 1964 por la Ley n° 15.720 y depende del MINEDUC. Como indica su página institucional, es:

responsable de administrar los recursos estatales destinados a velar por los niños, niñas y jóvenes chilenos en condición de vulnerabilidad biopsico-social, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el Sistema Educativo (JUNAEB, s/f).

En el reglamento de JUNAEB se señala que las actividades de la institución son medidas conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación. Dichas medidas consistirán en diversos beneficios que se señalan en el mismo artículo 4°, en las que se incluyen ocho diferentes acciones, tales como: alimentación, vestuario, útiles escolares, transporte, becas, préstamos, internados y hogares, atención médica y dental; además de una novena medida general: cualquier otra de carácter asistencial. Como se puede advertir, la alimentación cumple un rol asistencial (no nutricional), que tiene la misma significación que las otras acciones indicadas.

Parece evidente que la alimentación es uno más de los objetivos de la JUNAEB y que el concepto de “nutrición” no aparece mencionado en dicho reglamento. Por otro lado, no se encuentra el concepto de nutrición en la Ley n° 15.720. En resumen, JUNAEB no tiene un mandato legal que le permita hacerse cargo de manera adecuada del desafío nutricional que presentan los niños beneficiarios del PAE en la actualidad.

## Obesidad en Chile y Latinoamérica, ¿por qué es tan urgente intervenir?

En la sección anterior se indicó que el programa de alimentación escolar chileno podría estar afectando negativamente la condición nutricional de los niños. Sin embargo, las modificaciones a este programa no solo deben abordar este punto, sino avanzar más allá, de manera de que la política de alimentación escolar permita generar cambios de hábitos y hacerse cargo activamente del problema de sobrepeso y obesidad infantil.

Ello porque, según la OMS, la obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo. A nivel mundial, se estima que en 2013, el número de niños menores de cinco años con sobrepeso eran más de 42 millones. Cerca de 31 millones de ellos viven en países en desarrollo (OMS, 2015b). América Latina y el Caribe no están ajenos a esta situación, ya que estas regiones presentan uno de los mayores índices de sobrepeso mundial. En el reciente documento *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe* (FAO 2015b), se da cuenta de la gravedad del problema de sobrepeso infantil en la región, y se puede observar que Argentina es el país con mayor índice de sobrepeso en niños menores de 5 años (9,9%), le sigue Chile (9,5%), luego México (9%), Bolivia (8,7%) y otros países que están entre esos rangos.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños acordó, en 2015, cuatro pilares para mejorar la alimentación y diversas líneas de acción para cada una de ellas (FAO, 2015c). En particular, hay dos pilares muy relevantes para nuestro análisis: el acceso a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos (pilar 2) y de bienestar nutricional con nutrientes adecuados y respeto de la diversidad de hábitos alimentarios (pilar 3).

Transformar la política de alimentación escolar es necesario, puesto que en su aplicación actual no estaría siendo congruente con el derecho a una alimentación adecuada reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional, destacándose el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Chile es uno de los 164 Estados que ha ratificado este tratado multilateral general que, además de reconocer derechos económicos, sociales y culturales, establece mecanismos para su protección y garantía.

Según la Observación general n° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), el derecho a la alimentación adecuada:

se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación afirma que

el derecho a la alimentación no puede limitarse al derecho a no pasar hambre. Debe incluir también el derecho a una dieta adecuada que proporcione todos los elementos nutritivos que una persona necesita para llevar una vida sana y activa, y los medios para tener acceso a ellos (De Schutter, 2011).

Los Estados tienen un margen de elección para decidir sus propios enfoques para aplicar el derecho a una alimentación adecuada (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2015). En Latinoamérica existen ejemplos de legislaciones que se han hecho cargo de la alimentación escolar incorporando estos aspectos. En el caso de Bolivia, la Ley n° 622 de diciembre de 2014 se enfoca en los proveedores de los alimentos para los escolares y la promoción de productores locales, como lo declara la propia Ley en los tres ejes que son definidos como sus fines (garantizar la alimentación escolar con alimentos provenientes de la producción local, contribuir al rendimiento escolar y promover la permanencia de los estudiantes, priorizar en la compra de productos destinados a la alimentación escolar la producción local<sup>2</sup>). La norma en comento no ha fijado, sin embargo, estándares nutricionales ni tampoco orientaciones que permitan hacer un seguimiento de la calidad nutricional de los alimentos en base a las recomendaciones de los organismos de salud. Bolivia tiene una cobertura del 89% de los escolares a través del PAE (PNACE).

Brasil, en su programa PNAE, da cobertura a 43 millones de escolares con el 30% de sus necesidades nutricionales, además, desde el año 1988, está reconocido en la Constitución Política el derecho al sistema escolar público y a recibir alimentación escolar. Mediante consejos locales se realiza una evaluación periódica de las necesidades nutricionales, los contenidos y la educación (Pye-Smith, 2015).

## Propuestas de intervención

A continuación, se presentan propuestas para incorporar “la mirada nutricional” a nivel estatal, generando los cambios legislativos necesarios para involucrar y vincular al MINSAL con los Programas de Alimentación de la JUNAEB, entregando un mandato nutricional a esta, con el objetivo de reducir la obesidad infantil en Chile.

### Cambios legales

De nuestro diagnóstico se desprende que existe un desfase entre el mandato que hoy tiene JUNAEB y los actuales desafíos que presenta la salud pública. Por ello, nuestra propuesta consiste en que se deben implementar cambios sustantivos en la estructura y en el actual mandato que está contenido en la Ley n°

<sup>2</sup> Art 3° Ley 622.

15.720. Para esto, se requiere abordar con una visión integral la política de nutrición pública y no solo con pequeños ajustes sin continuidad.

Para contar con una misión y mandato congruente y preciso, desde la base misma del orden jurídico nacional, se plantea evaluar la conveniencia de incluir una garantía constitucional que reconozca el derecho a la alimentación adecuada o, alternativamente, especificar mejor dicho mandato como parte del derecho a la protección de la salud en la Constitución Política Chilena.

Dicha garantía facilitaría generar una política de alimentación saludable escolar, en línea de lo planteado por Salinas, Correa y Vio (2013), que fije un marco adecuado a los requerimientos contemporáneos de los niños. Se sugiere que el MINSAL, en conjunto con el MINEDUC, elaboren esta política de alimentación saludable, en donde se aborde claramente el rol del Estado en la nutrición. Debería incorporar el actual estado del debate alimentario y sus desafíos concretos, ya que, en nuestra realidad, no se trata solo de asegurar alimentos para sobrevivir, sino que debe tratarse de una alimentación adecuada, sustentable, con trazabilidad y transparencia en los aspectos significativos de sus contenidos y riesgos, cuando ellos existan. Una nueva política de alimentación saludable debe tener en consideración, además, aspectos particulares y culturales de algunas etnias, como también las condiciones locales que favorecen determinados alimentos, y también a los productores de las zonas retiradas de las grandes urbes que puedan ser un factor enriquecedor para la mejor alimentación de la población. Esto último, en conformidad con las metas del Foro de Expertos sobre Programas de Alimentación Sostenibles (FAO, 2012), que enfatizan entre otras, la consideración de aspectos culturales locales y respeto de la diversidad con la vinculación a los mercados locales y la agricultura familiar, cuando ello sea procedente, con la mayor participación posible, con el monitoreo y evaluación constante del cumplimiento de los objetivos nutricionales y de calidad alimentaria.

Si bien consideramos que incorporar una garantía constitucional y/o generar una política de alimentación saludable, es muy relevante para entregar claros énfasis de las normas de menor jerarquía y el actuar de las instituciones y funcionarios, subsidiariamente, la falta de esta garantía/política no puede retrasar una acción de especial protección de los niños dado el actual estado de sobrepeso y obesidad infantil. Se debe, por ello, con suma urgencia modificar la norma

que actualmente rige para la JUNAEB, incluyendo un mandato prioritario de nutrición, más no excluyente de las demás herramientas que se señalan como la vestimenta, apoyos en salud pública, etc. Del mismo modo, parece necesario ajustar a estos objetivos de salud pública y mejor nutrición el reglamento de la referida ley, que entrega la pauta orientativa a las importantes tareas que actualmente desarrolla la JUNAEB. En todo lo anterior, el involucramiento complementario del MINSAL en la definición de los futuros programas nutricionales que mejoren la alimentación y que actualmente provee el Estado, nos parece un aporte muy necesario para una mejor calidad y eficacia de las futuras políticas públicas que se describen en este estudio.

### Cambios del programa

Si bien, a lo largo de los años, el PAE ha incorporado elementos de mejor nutrición, estos han sido insuficientes y los resultados fueron descritos en el diagnóstico. Actualmente, el PAE sigue siendo una política de entrega de alimentos estandarizada, con foco fundamentalmente asistencialista (que los niños asistan al colegio), pero que no se hace cargo del creciente problema del sobrepeso y obesidad, sobre todo en sus beneficiarios, que corresponden a la población más vulnerable del país. De esta manera, el énfasis del PAE debe cambiar y, sin perder su eje de estar dirigido a la población escolar más vulnerable, debe pasar a ser un programa con foco en lo nutricional, generador de buenos hábitos alimentarios y asegurar la extensión de la información nutricional a todos los niños.

Las mejoras que se han hecho al PAE han limitado la entrega de calorías a través del Programa, como también han ido aumentando tímidamente la incorporación de frutas y verduras, sin embargo, esto ha sido insuficiente y dista mucho de las recomendaciones de las guías alimentarias del MINSAL.

En esta propuesta se sugiere no solo que las guías alimentarias del MINSAL sean vinculantes y, por lo tanto, sea obligatorio considerarlas en las bases de licitación del PAE, sino que, además, el MINSAL participe activamente de dichas bases. Lo anterior permitiría, entre otros beneficios, aumentar sustancialmente la cantidad de frutas y verduras entregadas a los beneficiarios, acercándose a las cantidades recomendadas por organismos de salud nacionales e internacionales. Así mismo, se espera que el MINSAL pueda participar activamente en la evaluación de las minutas que

finalmente serán entregadas a los estudiantes en las escuelas.

Al entregar al PAE un objetivo nutricional, se permitiría involucrar al MINSAL y sus especialistas en el sistema de alimentación escolar, lo que debería dar como resultado esperado que tanto las bases de licitación del PAE como las minutas alimenticias que se entregarían en las escuelas receptoras estén más alineadas con los requerimientos nutricionales de la población escolar beneficiaria y, por consiguiente, debería disminuir la situación de obesidad infantil.

La reorientación que el PAE requiere para abordar los problemas de salud pública de la población objetivo, junto con el significativo crecimiento que ha tenido su presupuesto desde la década de los noventa, hacen necesario el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación para maximizar el impacto del programa y minimizar los costos, así como aprender de las experiencias previas (Gelli y Espejo, 2013).

La evaluación de este programa debe realizarse en dos niveles: primero sobre el impacto que tiene en los niños y, luego, en la implementación de este en los colegios, incluyendo el proceso y la prestación de los servicios.

Estas evaluaciones deben ser incorporadas como parte integral en la Ley que autoriza el programa. De esa forma, se garantiza que existan los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Tal es el caso de programas realizados en países desarrollados como el *Fresh Fruit and Vegetable Program* (FFVP) en Estados Unidos, en el que se incorporó legalmente la obligación del Ministerio de Agricultura de llevar a cabo las evaluaciones que permitan determinar si el programa aumenta el consumo de frutas y verduras, induce a otros cambios en la dieta como la disminución del consumo de alimentos menos nutritivos, y/o tiene influencia en otros resultados entre los niños de los colegios participantes (Bartlett *et al.*, 2013).

Una vez realizadas las evaluaciones del programa, se sugiere mantener un porcentaje del presupuesto del PAE para raciones completas, asegurándolas para el grupo de alumnos vulnerables que realmente las necesitan, y eliminando las raciones completas para los alumnos que reciben doble ración. Junto con esta disminución de raciones completas, se debe mejorar la calidad nutricional de las mismas, incorporando mayor contenido de frutas y verduras, siguiendo las recomendaciones del MINSAL. Con el porcentaje del presupuesto restante (que no está siendo utilizado en las



raciones completas), se propone hacer una “colación saludable”, en base a frutas y/o verduras, adicional a la que se recibe en la casa. Al ser una colación complementaria y de menor costo que la ración completa, esta debería llegar a un mayor número de niños en la población escolar, por lo que el PAE estaría aumentando su cobertura, pero con un enfoque netamente nutricional.

Las colaciones saludables propuestas permitirían fomentar el consumo de frutas y verduras en los niños, en particular entre los de familias de bajos ingresos que las consumen en menor cantidad en sus casas (Krebs-Smith *et al.*, 1996; Muñoz *et al.*, 1997). Sin embargo, los beneficios potenciales de estas oportunidades solo se generarán si los niños se comen las frutas y verduras que se les ofrecen (Just y Price, 2013). Por tanto, el desafío es generar preferencias y hábitos de consumo de frutas y verduras entre los niños.

Un aspecto importante a considerar es la variedad de frutas y verduras a la cual estén expuestos los niños que reciban estas colaciones saludables. Varios estudios han demostrado que, en general, las personas consumen más alimentos cuando tienen más opciones para elegir. Just, Lund y Price (2012) utilizan datos basados en los patrones de consumo durante el almuerzo escolar en las escuelas primarias para examinar el efecto de la variedad en la cantidad de frutas y verduras que los niños comen. Ellos encontraron que cada elemento adicional ofrecido aumentó el número de niños que escogen al menos una porción de frutas y verduras en un 12%.

Otro aspecto a considerar es la facilidad de consumo. La fuerte preferencia por la gratificación inmediata presenta un desafío particular para el consumo de frutas y verduras. La principal competencia de estas es la categoría de alimentos envasados que fue diseñada, literalmente, para la gratificación inmediata, tanto en términos de sabor como de conveniencia (Price y Riis, 2012). El facilitar el consumo de la fruta y verdura que reciben los niños en la alimentación escolar, mediante cierto grado de procesamiento (por ejemplo: trozada), puede contribuir a incrementar su aceptación y consumo.

Por último, un aspecto a explorar es la factibilidad de aumentar la provisión local de frutas y verduras, lo que podría incentivar su consumo al incrementar el grado de identificación del estudiante con los alimentos producidos en su zona.

## Conclusiones y lecciones aprendidas

El presente estudio da cuenta de una realidad que, a la fecha, no se encuentra suficientemente abordada, la cual se refiere al creciente problema de sobrepeso y obesidad infantil que se presenta en Chile, especialmente en la población más vulnerable. Se plantean soluciones concretas, cuya implementación mejoraría la condición nutricional de los niños beneficiarios del PAE y, de esta forma, reduciendo el problema de obesidad en dicha población. Las propuestas han sido agrupadas en dos categorías:

En primer lugar, desde una perspectiva legal, se propone modificar el marco normativo existente, ya sea incorporando una garantía constitucional y/o generando una política de alimentación escolar saludable en la que participen tanto el MINSAL como el MINEDUC. Sin embargo, con el objeto de no retrasar la especial protección de los niños, se propone modificar de inmediato la norma que actualmente rige para la JUNAEB, incluyendo un mandato prioritario de nutrición.

La modificación del marco normativo permitiría intervenir específicamente en el PAE, reorientando su aplicación hacia un objetivo nutricional y focalizado en la utilización de los recursos disponibles. En esta etapa es importante el involucramiento del MINSAL, tanto en la elaboración de las licitaciones como en la posterior entrega de alimentos y evaluación de los efectos que estos generen en los niños. La implementación de estas políticas no debería requerir aumentar el actual presupuesto dedicado al PAE, sino más bien reenfocarlo a que llegue a los beneficiarios que sí necesitan un subsidio en esta materia. Además, debe desarrollarse una interacción adecuada entre el proceso de alimentación y el aprendizaje de hábitos alimenticios saludables por parte de los niños. Se presentan propuestas para vincular de una mejor forma el PAE con programas específicos de fomento al consumo de frutas y verduras.

Con las colaciones saludables se busca ampliar el alcance del programa, evitando que se estigmatice la necesidad de una mejor nutrición a un grupo social en particular o asociándola a la pobreza. Lo que se busca es mejorar hábitos que tienen una incidencia directa en la salud de toda la población.

Como posibles estudios futuros, la reorientación y focalización del PAE exige una evaluación profunda de su aplicación actual, que permita adecuarse de mejor manera a los requerimientos de sus beneficiarios.

## Bibliografía

- Barrios, L., Bustos, N., Lera, L. y Kain, J. (2013). Raciones de desayuno y almuerzo entregadas a preescolares por el Programa de Alimentación Escolar (PAE): calorías aportadas y consumidas. *Revista chilena de nutrición*, 40(4), p. 330-335.
- Bartlett, S., Olsho, L., Klerman, J., et al. (2013). Evaluation of the Fresh Fruit and Vegetable Program (FFVP): Final Evaluation Report. *U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service*. (Disponible en <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/FFVP.pdf>). Acceso: 24 de junio de 2015.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). Observación general n° 12. El derecho a una alimentación adecuada. *University of Minnesota Driven to Discover SM*. (Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>).
- De Schutter, O. (2011). Informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación. Naciones Unidas, Asamblea General. *Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe*. (Disponible en <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790548.pdf>).
- Crovetto, M. (2002). Cambios en la estructura y consumo de alimentos en hogares del Gran Santiago 1988-1997. *Revista Chilena de Nutrición*, (29), p.24-32.
- FAO. (2012). Declaración del Foro de Expertos sobre Programas de Alimentación Escolar Sostenibles para América Latina y el Caribe, realizado entre el 11 y 13 de septiembre de 2012. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-au439s.pdf>).
- (2015a). Alimentación Escolar. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (Disponible en <http://www.fao.org/school-food/es/>). Acceso: 25 de mayo de 2015.
- (2015b). Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>).
- (2015c). Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/celac/ESP\\_\\_Plan\\_CELAC\\_2025.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP__Plan_CELAC_2025.pdf)).
- Gelli, A. y Espejo, F. (2013). School feeding, moving from practice to policy: reflections on building sustainable monitoring and evaluation systems. *Public health nutrition*, 16(06), p. 995-999.
- JUNAEB. (Sin fecha). Quiénes somos. *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas*. (Disponible en <https://www.junaeb.cl/quienes-somos>).
- (2011). Bases de Licitación 85-35-LP11. Disponible en: <http://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=stqg5Rk29IjmkqJILobgGg==>
- Just, D. R., Lund, J. y Price, J. (2012). The role of variety in increasing the consumption of fruits and vegetables among children. *Agricultural and Resource Economics Review*, 41(1), p. 72.
- Just, D. R. y Price, J. (2013). Using incentives to encourage healthy eating in children. *Journal of Human Resources*, 48(4), p.855-872.
- Kebs-Smith, S. M., Cook, D. A., Subar, A. F., Cleveland, L., Friday, J., & Kahle, L. L. (1996). Fruit and vegetable intakes of children and adolescents in the United States. *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 150(1), 81-86.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2015). Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. (Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>).
- OMS y FAO. 2005. Un marco para la promoción de frutas y verduras a nivel nacional. *World Health Organization*. (Disponible en [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70208/1/WHO\\_NMH\\_CHP\\_PCD\\_05.02\\_spa.pdf?ua=1&ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/70208/1/WHO_NMH_CHP_PCD_05.02_spa.pdf?ua=1&ua=1)). Acceso: 25 de mayo de 2015.
- OMS. (2015a). Childhood overweight and obesity. *World Health Organization*. (Disponible en <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/en/>). Acceso: en 25 de mayo de 2015.
- (2015b). Fomento del consumo mundial de frutas y verduras. *World Health Organization*. (Disponible en <http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/>). Acceso: 25 de mayo de 2015.
- Price, J. y Riis, J. (2012). *Behavioral economics and the psychology of fruit and vegetable consumption: A scientific overview*, 2012. Produce for Better Health Foundation. Disponible en: [https://pbhfoundation.org/pdfs/about/res/pbh\\_res/PBH\\_2012\\_LitReview.pdf](https://pbhfoundation.org/pdfs/about/res/pbh_res/PBH_2012_LitReview.pdf)
- PNACE. (2015). *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project\\_b/bolivia/PNACE\\_2015-2020.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_b/bolivia/PNACE_2015-2020.pdf)).
- Pye-Smith, C. (2015). Fomento del Modelo Brasileño de Alimentación Escolar. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-h0050s.pdf>).
- Salinas, J., Correa, F. y Vio, F. (2013). Marco normativo para promover una alimentación saludable en escuelas básicas de Chile. *Revista chilena de nutrición*, 40(3), p. 274-282.
- Uauy, R., y Kain, J. (2002). The Epidemiological Transition: Need to Incorporate Obesity Prevention into Nutrition Programmes. *Public Health Nutrition*, (5), p. 223-229.
- Villena, M. (2013). Evaluación de impacto de los programas de alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación. Informe Final. Santiago. (Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116631\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-116631_doc_pdf.pdf)). Acceso: 24 de junio de 2015.
- Vio, F., Weisstaub, G., Atalah S., et al. (2008). Desnutrición infantil en Chile: políticas y programas que explican su erradicación. En *Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*. Panamá, PMA, p. 44-75.



# La seguridad alimentaria y nutricional en el contexto de la alimentación escolar costarricense

## Marlen León Guzmán

Profesora titular e investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Investigadora posdoctoral, Universidad de Laval, Canadá. Doctora en Derecho Civil por la Universidad de Nantes, Francia. Master en Derecho Comercial Universidad de Nantes, Francia. Directora del Área de Gestión de la Calidad de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Contacto: marlen.leon@ucr.ac.cr

## Hugo Alfonso Muñoz Ureña

Profesor titular e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Investigador posdoctoral, Universidad de Laval, Canadá. Doctor en Derecho Privado de la Universidad de Nantes, Francia. Máster en Derecho Público Europeo y Comunitario, Universidad de Nantes, Francia. Máster en Derecho Comercial, Universidad de Nantes, Francia. Miembro de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Contacto: Hugo.munoz@inida.eu; hugo.munozurena@ucr.ac.cr.

## Resumen

La educación forma parte de los pilares de la democracia costarricense. Su desarrollo se debe a la incorporación de este Derecho a nivel Constitucional. Aunado a ello, se ha dado un impulso a la alimentación a nivel escolar con el fin de lograr que los niños y jóvenes vean cubierta la necesidad básica de la alimentación, para asistir sin hambre a las aulas. No ha sido una tarea fácil y su mejora aún requiere refuerzos importantes.

## Palabras claves

*Alimentación escolar, industria alimentaria, derecho a la alimentación, soda.*

El presente estudio es el resultado de la investigación de casos relacionados con el tema de la alimentación escolar en Costa Rica, así como de la revisión bibliográfica y normativa correspondiente. Todo ello como parte del trabajo conjunto de Marlen León Guzmán y Hugo A. Muñoz Ureña, profesores titulares e investigadores de la Universidad de Costa Rica. Dicho estudio se inició el 20 de junio de 2015 y finalizó el 22 de octubre de 2015. Las entidades financiadoras fueron la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, junto a la Agencia de Cooperación Española, a quienes los autores agradecen el apoyo para realizar este trabajo.

## Introducción

El estudio acerca de la seguridad alimentaria y nutricional, en el contexto de la alimentación escolar en Costa Rica, es de gran interés para conocer el nivel de realización del derecho humano a la alimentación.

En el presente estudio se analizó la temática, estableciendo comparaciones con las Directrices Voluntarias de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante llamadas directrices de la FAO)<sup>1</sup>. Estas comparaciones le permitirán al lector hacerse una idea de la manera en que se ha implementado este derecho humano en el ámbito de la alimentación escolar.

En cuanto a la gestión metodológica de la investigación, se ha privilegiado un enfoque metodológico interdisciplinario. La interdisciplinariedad se establece mediante el trabajo conjunto de los profesores de la Universidad de Costa Rica: Dra. Marcela Dumani Echandi (Escuela de Nutrición), Dr. Hugo A. Muñoz Ureña y Dra. Marlen León Guzmán (Facultad de Derecho). Además, la coordinación del proyecto ha estado a cargo de la profesora Marlen León Guzmán.

Se privilegió el análisis cualitativo de la información y de los datos. En ese sentido, se hizo un análisis de los textos jurídicos –sean estos de normativa, jurisprudencia o doctrina. Se analizó la coherencia en el ámbito de la normativa llamada a promover la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto de la alimentación escolar, así como las dificultades de aplicación (*enforcement*) de los reglamentos recientemente aprobados.

La información y los datos pertinentes a la investigación se reunieron a partir de tres actividades principales y complementarias:

1. la búsqueda de información documental, bibliografía y de registros;
2. el análisis de casos relativos a la temática de educación escolar; y
3. la revisión de la normativa jurídica.

---

1 Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004.

Una vez reunida la información, se procedió a su análisis, interpretación y sistematización. Las conclusiones y resultados han sido plasmados en el presente informe final.

Este estudio se estructura de la siguiente manera:

1. Una introducción en la que se plantea la relación de la escolarización y la alimentación escolar.
2. La primera parte del estudio que corresponde a la convergencia de las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo local.
3. La segunda parte de la investigación que aborda la temática de la regulación de las sodas escolares.
4. Las conclusiones y recomendaciones.

El vínculo entre el derechos a la educación y a la alimentación resulta evidente desde una perspectiva pragmática, no obstante, desde la perspectiva normativa, no lo es en todos los casos. Lo anterior, por cuanto la vinculación entre ambos derechos implica una organización institucional sólida, así como un conocimiento importante de las necesidades alimentarias de las diferentes poblaciones en edad escolar. Por ello, en un primer término, debe comprenderse el contexto del sistema educativo en análisis.

Para comprenderlo, debe iniciarse la exposición explicando que la escolarización tiene un carácter gratuito y obligatorio en Costa Rica. Esta situación ha tenido como resultado que la cobertura escolar sea muy amplia en este país. Si se tiene en cuenta que, durante las jornadas de estudio, los escolares comen en la escuela, queda en evidencia la gran importancia que tiene la alimentación escolar para la seguridad alimentaria y nutricional.

## La escolarización gratuita y obligatoria, factor clave para el desarrollo

La población costarricense tiene altos índices de alfabetización, producto de una alta cobertura escolar a lo largo del territorio patrio (De la Cruz, 2003; Volio, 1987; Dengo, 1995). Desde 1949 se estableció, en el propio texto de la Constitución Política, la obligato-

riedad de la educación general básica<sup>2</sup> o primaria y, en 1997, este carácter obligatorio se extendió a la educación preescolar<sup>3</sup>.

Para sustentar el carácter obligatorio, la misma Constitución Política establece que todos los niveles educativos (desde el preescolar hasta la educación diversificada o secundaria) del sistema público son gratuitos y costeados por la Nación<sup>4</sup>. A efectos de reafirmar el compromiso con la educación, la Constitución define que el gasto público en la educación estatal (incluida la superior o universitaria) no será inferior 6% anual del producto interno bruto<sup>5</sup>.

Conviene aclarar que, en Costa Rica, la gran mayoría de los centros educativos de preescolar, primaria y secundaria son públicos o estatales, y dependen directamente del Ministerio de Educación Pública (MEP); los demás centros son privados y el MEP ejerce control sobre ellos, pero no los administra<sup>6</sup>. Por lo tanto, los dos sistemas de educación existentes, público y privado, se desarrollan bajo la supervisión o la administración pública, según sea el caso, en virtud de la importancia que tiene la educación para la sociedad costarricense.

La escuela es un lugar privilegiado para que los futuros ciudadanos aprendan a cuidar de su salud a partir de una buena elección alimentaria y para que se conviertan en consumidores informados. En este sentido, atendiendo a la directriz 9.6 de la FAO, la cual insta a los Estados a “adoptar medidas para educar a los consumidores”, sería importante que los niños aprendan, por ejemplo, a leer las etiquetas alimentarias, incluido el denominado “etiquetado nutricional”, desde que están en la escuela, tal y como lo señala Calle Moreno:

---

2 Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949, art. 78, párrafo 1°. Sobre este punto resulta interesante observar el desarrollo incluso previo a la independencia del país, cuando desde ya se manifestaba ese interés desde la perspectiva política (Véase: García, 2002). Fue “Don Mauro Fernández, el discípulo de Herbert Spencer y Ministro de Educación de Costa Rica que a finales del siglo diecinueve introdujo en esa nación centroamericana el concepto de laicización universitaria y de la educación pública, gratuita, universal y obligatoria” (Saxe Fernández, 2013).

3 Reforma constitucional operada por la Ley n° 7676 de 23 de julio de 1997, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n° 148 de 4 de agosto de 1997 (Véase: Salas, 2011).

4 Constitución Política, art. 78, párrafo 1°.

5 Constitución Política, art. 78, párrafo 2°.

6 En cuanto a estos, la Constitución Política establece en su artículo 79 que: “Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado”.

La escuela es el medio idóneo para poder llevar a cabo un programa de educación alimentaria. Por una parte porque es el medio que acoge la totalidad de la población durante la etapa de la enseñanza obligatoria. En la escuela se puede ayudar a adquirir unos conocimientos, unos hábitos y unas actitudes favorables de una manera gradual y sistemática. Por otra parte, porque la escuela acoge a los niños y a los adolescentes en una etapa muy importante de su vida en la que están formando su personalidad y todavía están a tiempo para cambiar e incorporar nuevos hábitos de salud. Al mismo tiempo el equipo docente, además de impartir los conocimientos adecuados para cada etapa también, puede contribuir en la modificación de las conductas y ser pieza clave en la educación nutricional del niño.

La alimentación de los niños y niñas es un aspecto esencial en esta edad que están creciendo y en la que también adquieren hábitos que les acompañarán durante toda su vida (2008)<sup>7</sup>.

Lo anterior permite destacar varias ideas fundamentales. En primer lugar, aquella según la cual el centro educativo es un lugar ideal para enseñar y llevar a la acción las buenas prácticas alimenticias. Ello por cuanto el centro educativo es el primer lugar de interacción social, lo que permite desarrollar el proceso de aprendizaje alimentario de manera natural y lúdica.

En segundo lugar, debe destacarse que el proceso de aprendizaje también permea a las familias. Por ejemplo, los niños pueden favorecer la educación de sus padres en temas básicos, como la comprensión del etiquetado de los alimentos (Sanzón Rosas, 2012). A partir de esa interacción, es posible desarrollar una dinámica educativa en torno a los patrones alimentarios que puede beneficiar a toda la familia.

En tercer lugar, la interacción social en el espacio de aprendizaje permite fomentar el conocimiento e intercambio de prácticas y costumbres alimentarias de diferentes entornos, tanto sociales como culturales. De esa manera, es posible contribuir a la preservación de las culturas alimentarias y de las tradiciones, tan importantes para la identidad cultural local, como para la transmisión de conocimientos intergeneracionales.

En cuarto lugar, el desarrollo de prácticas alimentarias en los centros educativos ofrece la alternativa de formar sobre la prevención de enfermedades derivadas de la ingesta incorrecta de alimentos. En este sentido cabe citar la directriz 10.2 de la FAO, que sugiere la adopción de:

---

7 Para profundizar: Membiela y Cid, 1998; Olivares, Snel, McGrann y Glasauer, 1998; Hilton, 2009.

medidas, en particular mediante la educación, [...] destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas.

Por lo anterior, la promoción de políticas educativas que permitan ofrecer una educación nutricional a nivel escolar, presenta una serie de ventajas para la salud de la población escolar en relación con la prevención de enfermedades vinculadas al mal manejo de la dieta.

También resulta necesario mencionar la directriz 11.7 de la FAO, la cual aconseja a los Estados la integración, en los programas escolares, de:

la educación sobre los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y, en especial, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Sobre este punto es necesario destacar que la vinculación del derecho a la alimentación, y la educación sobre los derechos humanos, no ha tenido un amplio desarrollo. Este tema, en el caso costarricense, constituye uno de los aspectos en los cuales debe ampliarse la discusión jurídica, al menos en dos sentidos.

El primero de ellos es en relación a la necesidad de definir el contenido de ese derecho, de manera tal que pueda ser exigible y reconocido como un derecho autónomo, con objetivo propio. En un segundo sentido, en relación a su estatus en la esfera jurídica de coexistencia con otros derechos, de tal forma que sea posible, reconociendo su autonomía, establecer relaciones de jerarquía o de complementariedad. Se trata, por lo tanto, de definir la ubicación de este derecho en el mundo jurídico, así como las relaciones que se derivan de este, tanto en términos de obligaciones como de responsabilidades.

Ahora bien, debe considerarse que el ámbito de desarrollo del derecho a la alimentación tiene que ser comprendido en un sentido amplio, no solo en cuanto a los sujetos de derecho, sino también al contenido y las acciones puestas en práctica. En ese sentido, debe indicarse que, en el marco de la educación pública secundaria costarricense, han sido establecidos una serie de colegios agropecuarios en zonas rurales. Se trata de centros de educación técnica profesional en modalidad agropecuaria, los cuales integran un subsistema del sistema educativo formal<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El origen normativo de dicho subsistema se encuentra en el artículo 17 de la propia Ley Fundamental de Educación, Ley n° 2298 del 22 de noviembre de 1958.

Esta formación incluye diversas especialidades<sup>9</sup> que contribuyen a crear las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, formación en la producción alimentaria, preservación de sistemas de producción o, incluso, el desarrollo de aspectos básicos de manufactura; entre muchos otros aspectos. Debe destacarse que se trata de elementos directamente vinculados a la educación agropecuaria, especialmente en las zonas rurales, lo que resulta en concordancia con lo recomendado por la directriz 2.6 de la FAO:

Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el desarrollo agrícola y rural sostenible, por medio de medidas encaminadas a mejorar el acceso a la tierra, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la participación de los pobres en la adopción de decisiones sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad, conservar y proteger los recursos naturales e invertir en infraestructura rural, educación e investigación. En particular, los Estados deberían adoptar políticas que creen las condiciones necesarias para favorecer la estabilidad del empleo, especialmente en las zonas rurales, con inclusión de los trabajos fuera de las explotaciones agrícolas.

Puede apreciarse desde ya cómo, en términos generales, las manifestaciones de la puesta en práctica de este marco jurídico tiene una importante repercusión sobre la seguridad alimentaria y nutricional. El presente estudio se ocupará, sin embargo, de un tema más específico: la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto de la alimentación escolar costarricense.

## La alimentación escolar: factor clave para la seguridad alimentaria y nutricional

En el sistema educativo costarricense existen diferentes subsistemas, por ejemplo, la educación formal, que comprende desde la formación preescolar hasta la universitaria pública o privada. De manera paralela, también se desarrollan sistemas no formales públicos, supervisados por la autoridad nacional (el MEP), los que, en conjunto con el sistema formal, permiten una atención importante de la demanda educativa.

<sup>9</sup> Especialidades tales como: Agroindustria, Agrojardinería, Agroecología, Agroindustria Alimentaria con Tecnología Agrícola, Agroindustria Alimentaria con Tecnología Pecuaria, Agropecuario en Producción Agrícola, Agropecuario en Producción Pecuaria, Riego y Drenaje.



En ese contexto, para el año 2014, el sistema formal contaba con un total de 120.134 niños, que se encontraban inscritos en la formación educativa preescolar (de 0 a 6 años) (Consejo Nacional de Rectores, 2015a). Para el 2012, en el primer y segundo ciclos (de 7 a 12 años), se encontraban matriculados 467.750 estudiantes (Consejo Nacional de Rectores, 2015b). En la edad de formación comprendida entre los 13 a 17 años, también denominada de tercer ciclo y educación diversificada, la distribución de la matrícula fue la siguiente: en educación diurna se contó con 318.078 estudiantes (243.638 alumnos en la opción académica; 73.408 matriculados en formaciones técnicas –lo que incluye los Colegios Agropecuarios–; 1.032 en formación artística) y 41.060 inscritos bajo la modalidad nocturna.

Salvo el caso de la educación nocturna, todos los niños, niñas y adolescentes que asisten a los centros educativos se alimentan mientras están en ellos. Dependiendo del horario lectivo, es previsible que tomarán al menos una de las comidas del día estando en el centro educativo<sup>10</sup>. Como refuerzo de esta afirmación, existe incluso un mandato constitucional que impone al Estado el deber de proporcionar alimentos a los escolares indigentes<sup>11</sup>.

De esta manera, para muchos niños (sean de escasos recursos o no), la escuela no es solamente un lugar donde se estudia, sino también donde se recibe la principal alimentación del día. El aporte nutricional que se realiza en las escuelas permite, además, paliar ciertas deficiencias específicas que afectan la salud de los escolares. Así, por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009, en Costa Rica, en el área metropolitana un 14,8% de los niños en edad preescolar presentaron un cuadro de prevalencia de anemia (Instituto Nacional de Estadística y Censos, s.f). Además del beneficio evidente, toda vez que es financiada por el Erario Público, la alimentación que se le proporciona a los niños y niñas en las escuelas repercute favorablemente en el presupuesto familiar.

10 En muchos casos, las comidas escolares son la única fuente de aporte de ciertos alimentos fundamentales como frutas o verduras. Un estudio realizado en una comunidad urbano marginal de San José en el año 2000, permitió evidenciar lo anterior: “Al examinar el lugar donde las familias consumen sus alimentos (dentro o fuera de la casa) se notó que la presencia de frutas y ensaladas verdes en la alimentación familiar se debió principalmente a las comidas realizadas en el comedor escolar” (Fernández, Jiménez y Cinnock, 2000).

11 Constitución Política, art. 82.

Entonces, esta política pública puede relacionarse con la directriz 2.4 de la FAO, la cual indica que el Estado debe “garantizar el acceso a una alimentación adecuada como parte de una red de seguridad social”. Igualmente, esta debe apreciarse como una respuesta a los problemas del hambre y de la pobreza, tanto en zonas urbanas como rurales, lo cual se encuentra en consonancia con las directrices de la FAO 2.6, sobre la pobreza rural, y 2.7, sobre pobreza urbana.

De manera complementaria a los centros educativos a cargo del MEP, Costa Rica ha creado la red de los CEN-CINAI. Se trata de Centros de Educación y Nutrición –CEN– y de Centros Infantiles de Atención Integral –CINAI–<sup>12</sup>, cuya Dirección Nacional se encuentra adscrita al Ministerio de Salud. Estos se encargan de contribuir con el mejoramiento del estado nutricional de la población materno-infantil y con el adecuado desarrollo de la niñez (Calvo, 2011; Sáenz *et al.*, 2011). Brindan a los niños y niñas, en condición de pobreza o riesgo social, la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria y de calidad.

Este esquema, además de enfocarse en la atención de los menores, apoya paralelamente a las mujeres cabeza de familia que trabajan. Así, esta medida va en línea con la directriz 7.4 de la FAO, la cual indica que:

los Estados deberían considerar la posibilidad de reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional.

Los CEN-CINAI constituyen un esfuerzo institucional muy importante (Véase: González y Orozco, 2011) que podría fácilmente ser ubicado dentro del tema de estudio. No obstante, no se profundizará en su análisis; los esfuerzos del presente estudio se concentrarán en la reflexión sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en los centros escolares.

La reflexión sobre la SAN en las escuelas tiene, sin embargo, dos aristas. La primera tiene que ver con los comedores escolares, mientras que la segunda se relaciona con las sodas escolares. La existencia de ambas instancias ha conducido a seguir un enfoque parcelario y poco sistematizado de la problemática.

12 Véase la Ley n° 8809, Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral y el Decreto Ejecutivo n° 37270, Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral.

El comedor escolar, convergencia de las iniciativas de SAN y de desarrollo local

En lo que atañe a los comedores escolares, debe indicarse que el porcentaje de centros educativos de primaria y secundaria que cuentan con ellos es muy alto y, en los casos de los centros estatales, los comedores son administrados directamente por el Estado (es decir, por el propio MEP). Los alimentos que se consumen en estos comedores son preparados normalmente en el lugar, pues los centros educativos suelen contar con una cocina para esos efectos.

La existencia de los comedores escolares es una medida que pone en práctica, de manera directa, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En este sentido, puede ser comprendida como una manifestación de política pública acorde a la directriz 7.2 de la FAO, concerniente al marco jurídico. Esta indica, entre otras cosas, que:

se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y de políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas [...], con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

En este sentido, cabe mencionar también que se encuentra en desarrollo el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), el cual ofrece una alimentación de carácter complementario y que beneficia a ciertas poblaciones estudiantiles, generalmente de bajos recursos (MEP de Costa Rica, s.f).

La misma directriz, para hacer efectivo el derecho a la alimentación, también invita a la incorporación de:

mecanismos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces, rápidas y accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

Como se ha indicado antes, la alimentación escolar forma parte integral del derecho constitucional a la escolarización. De tal manera, el ordenamiento jurídico costarricense otorga a los habitantes de la República una vía expedita e informal para tutelar este derecho. Se trata del Recurso de Amparo, que es conocido por un alto tribunal: la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Este tribunal es un garante de los derechos reconocidos en la Constitución Política. Existen múltiples ejemplos que atestiguan sobre la manera en que la Sala ha protegido el derecho a la escolarización y a las

condiciones adecuadas de las escuelas. Este recurso es apto para proteger, sin duda alguna, el derecho a la alimentación en el ámbito de la alimentación escolar.

En el contexto de los comedores escolares, la reflexión gira en torno a varios aspectos de la SAN. Algunos son más tradicionales, como la nutrición de los escolares y la inocuidad de los alimentos, mientras que otros son más novedosos e involucran al desarrollo local.

La reflexión más tradicional: sobre la nutrición y la inocuidad

Las reflexiones más tradicionales en este contexto tienen que ver con el balance nutricional de los alimentos que se sirven a los escolares, la forma en la que se decide el menú, los horarios en los que se ofrece la comida y la utilización o disposición de los alimentos que sobran y que no fueron servidos.

Los temas antes mencionados no opacan las consideraciones sobre la inocuidad de los alimentos que se sirven. En efecto, en general existen disposiciones rigurosas en relación con la inocuidad de la comida, y, en específico, con la manipulación de ella. Estas disposiciones regulan los aprovisionamientos, pero también la actividad de las personas que preparan los alimentos en las cocinas de los comedores escolares. Estos individuos deben aprobar y seguir obligatoriamente una formación específica en manipulación de alimentos que brinda el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

La consideración sobre la inocuidad de los comestibles en la alimentación escolar, va en línea con las directrices 9.1 y 9.2 de la FAO. La primera de ellas invita a los Estados a:

adoptar medidas para garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, de libre disposición o de venta en el mercado, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos.

La segunda indica que los Estados:

deberían establecer sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por los alimentos utilizando el análisis de riesgos y mecanismos de supervisión, a fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena alimentaria.

Cada uno de los diferentes temas que conciernen la gestión de los comedores escolares, sea que se relacionen con la nutrición de los niños o con la inocuidad alimentaria, invitan a una reflexión profunda. A tí-

tulo de ejemplo, puede indicarse que los menús son estandarizados por el MEP y se establecen controles para evitar que se realicen cambios en cada centro educativo.

Si bien este tipo de medidas tienen bondades (como el refuerzo de la idea de igualdad), desconoce una importante relación que podría fortalecer la seguridad alimentaria: la que existe entre el centro educativo y su entorno (oferta local y estacional de alimentos). Esta medida impide, igualmente, aceptar donaciones de productos agroalimentarios, por ejemplo, de padres de familia que son agricultores. También, puede señalarse que la medida ignora las preferencias y los gustos locales –por ejemplo, en condimentación– y, por ende, las tradiciones culinarias locales.

A la luz de las directrices de la FAO para la implementación progresiva del Derecho a la Alimentación, esta situación invita a realizar un análisis crítico. Por una parte, se desconoce uno de los aspectos mencionados en la directriz 2.1, en el sentido de que:

Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria.

Al alejarse de los referentes culturales y del entorno agroalimentario del centro educativo, podría afirmarse que se corre el riesgo de que esta política pública no responda completamente a las “necesidades de la población”.

En refuerzo a esta consideración, téngase en cuenta también que las directrices 10.9 y 10.10 de la FAO tratan específicamente el tema de la cultura. En ese sentido, la primera de ellas indica que:

Los Estados deberían reconocer que la alimentación es una parte vital de la cultura de una persona y se les alienta a tener en cuenta las prácticas, costumbres y tradiciones de las personas en relación con la alimentación.

Por otra parte, resulta pertinente citar la directriz 10.1 de la FAO, la cual señala que:

los Estados deberían tomar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos [...], asegurándose al mismo tiempo de que los cambios en la disponibilidad de alimentos y en el acceso a ellos no afecten negativamente a la composición de la dieta y la ingesta dietética.

Un recurso excesivo al aprovisionamiento local, podría conllevar –en determinadas circunstancias– una

vulnerabilidad, la que se manifestaría bajo la forma de “cambios” en la disponibilidad de alimentos. Esta última consideración podría ser válida para ciertas regiones del país, pero no para otras, siendo que existen zonas muy fértiles donde la producción de alimentos es prácticamente constante a lo largo de todo el año.

La afirmación anterior, hecha a partir de la directriz 10.1 de la FAO, abre la puerta a la discusión sobre un tema relativamente novedoso. En efecto, al lado de las reflexiones sobre temas que podrían calificarse de más tradicionales, cuya discusión no puede darse por concluida, se agrega otro más reciente, sobre las formas en las que se aprovisiona la cocina de los comedores escolares. No obstante, debe indicarse que la reflexión sobre este último aspecto tiene lugar dentro de un contexto más amplio.

### La reflexión más novedosa: sobre el desarrollo local

El aprovisionamiento de los comedores escolares también es visto como una medida de fortalecimiento de la agricultura local. Esto, mediante una correcta canalización de los productos locales hacia los centros educativos próximos, por intermedio de un ente estatal que se encarga de realizar las compras públicas de las escuelas. A título de ejemplo, en 2015, en Costa Rica el Consejo Nacional de Producción (CNP) atendió 55 comedores escolares a nivel nacional, mediante el Programa de Abastecimiento Institucional.

Ahora bien, en esta línea de ideas, el planteamiento más reciente busca definir un pliego de condiciones para que criterios de orden ambiental, desarrollo rural y de diversidad agrícola y nutricional guíen la selección de los productos que se adquieren en estas compras públicas.

En relación con el pliego de las condiciones antes citado, es recomendable atender la directriz 9.5 de la FAO. Esta invita a los Estados a:

ayudar a los agricultores y a otros productores primarios a aplicar buenas prácticas agrícolas, a los elaboradores de alimentos a aplicar buenas prácticas de fabricación y a los manipuladores de alimentos a aplicar buenas prácticas de higiene.

De una u otra forma, cuando un pliego de condiciones exige la aplicación de “buenas prácticas”, incita a su implementación por parte de los oferentes interesados. Si esta persuasión es acompañada por una remuneración correcta, a la hora de que el Estado se aprovisiona, el sistema de compras públicas puede

transformase en un mecanismo que contribuya a la implementación de la directriz antes citada.

Si bien podría entenderse que el pliego de condiciones es un mecanismo de estandarización de las compras públicas, si este está concebido para fortalecer la agricultura local podría favorecer, por el contrario, la diversidad agrícola y nutricional. En este sentido, resulta interesante apreciar la diferencia de enfoque seguida por el MEP, por una parte, y por las instituciones del sector agroalimentario, por otra. Esta diferencia de enfoque atañe la relación de las directrices de la FAO 2.1, 2.2. y 2.3<sup>13</sup>, sobre políticas de desarrollo económico. Así, cuando se reflexiona sobre las causas de la inseguridad alimentaria (directriz 2.2), se puede apreciar que el MEP ha fomentado tradicionalmente la estandarización alimentaria en los comedores escolares, mientras que las instituciones del sector agroalimentario se orientan actualmente a incentivar la agricultura local, la cual no es necesariamente estandarizada.

Esta diferencia en las visiones pone en evidencia una posible falta de diálogo y coordinación entre los entes públicos. Lo que incide en la efectividad de la aplicación de las políticas públicas para el desarrollo económico. Asimismo, desatiende la recomendación contenida en la directriz 10.7 de la FAO, sobre la coordinación intersectorial, la cual indica que:

Se invita a los Estados a adoptar medidas paralelas en los sectores de la salud, la educación y la infraestructura sanitaria y a promover la colaboración intersectorial, de manera que la población pueda disponer de los servicios y los bienes necesarios para aprovechar al máximo el valor nutritivo de los alimentos que consume y lograr de esta manera el bienestar nutricional.

Sobre este punto conviene resaltar las iniciativas de los gobiernos locales en la protección del derecho a la

13 “2.1 A fin de conseguir la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria. Los Estados deberían establecer, en relación con las políticas, objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria. 2.2 Los Estados deberían evaluar, en consulta con las principales partes interesadas, la situación económica y social, y en particular el grado de inseguridad alimentaria y sus causas, la situación respecto de la nutrición y la inocuidad de los alimentos. 2.3 Los Estados deberían promover un suministro adecuado y estable de alimentos inocuos mediante una combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución”.

alimentación, que van en el sentido de la directriz señalada en el párrafo anterior y en las que es posible identificar el trabajo intersectorial para realizar este derecho. En esta línea, como parte del desarrollo de la Red Nacional de Cuido y de Desarrollo Infantil, varios Gobiernos Locales (Municipalidades) desarrollan los espacios para el cuidado de niños y niñas, contemplando la realización a nivel local del derecho a la alimentación<sup>14</sup>. A título de ejemplo, recientemente la Municipalidad del cantón de Puriscal adoptó el Reglamento para regular el funcionamiento y operación del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil del Cantón de Puriscal (CECUDI) (Municipalidad del Cantón de Puriscal, 2015). Dicho Centro se integra al Plan de Estudios del Ciclo Materno Infantil del MEP, en el marco de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo. Es decir, se trata de un mecanismo de articulación de los esfuerzos tanto del gobierno central, representado por el MEP, como del gobierno local, en este caso la Municipalidad de Puriscal, con el fin de brindar el servicio de cuidado a la población infantil, contemplando el derecho a una alimentación adecuada.

Sirva de ejemplo el artículo 8 de dicho reglamento que establece:

Servicio de nutrición y alimentación: La dieta alimentaria de los niños y las niñas será elaborada por una persona profesional en nutrición, quien en forma mensual revisará la dieta asignada y la modificará de acuerdo a las necesidades de la población beneficiada, garantizando en todo momento una alimentación balanceada y adecuada a las necesidades de los niños y niñas.

A los padres, madres o encargados se les entregará una copia del menú al comienzo de cada mes, con el objeto de que se informen y comuniquen al CECUDI los cuadros de alergia o intolerancia que pueda presentar su hijo o hija en caso de que consuma algún producto al que sea alérgico o le genere una reacción negativa.

La iniciativa anterior tiene el mérito de articular una serie de esfuerzos institucionales, de tal manera que diferentes derechos puedan ser respetados. No obstante, es recomendable la previsión de otro factor: el aprovisionamiento local como medio. Lo anterior persigue, además del objetivo de asegurar la alimentación de menores en edad escolar o maternal, la vinculación del aprovisionamiento institucional con los medios locales de producción alimentaria en una dinámica de

14 Decreto Ejecutivo n° 36916-MP-MBSF.

“reconexión producción-consumo” (Rodríguez González, Schneider y Coelho-de-Souza, 2015)

Tal y como hemos podido observar, la relación entre las compras públicas y el eventual aprovisionamiento de los comedores escolares o centros de atención de niños en edad escolar, parece ser loable para incentivar la agricultura local. Esto, a pesar de nuevas iniciativas como las mencionadas, la agricultura local ha sufrido el abandono por parte del Estado, el cual redujo considerablemente el apoyo y los recursos brindados al agro desde finales de la década de los 80, en aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) (Korten, 1997; Lizano Fait, 1999). El resurgimiento del apoyo público a la agricultura local va en consonancia con una ideología menos neoliberal y, por ende, menos orientada hacia el comercio internacional. Esta posición se ve reflejada, de alguna forma, en la directriz 2.3 de la FAO, la cual insta a combinar el aprovisionamiento de alimentos a partir de diversas fuentes: “producción interna, comercio, reservas y distribución”.

En torno a los comedores escolares se manifiesta claramente una convergencia de dos temas. Por una parte, las discusiones tradicionales que tocan lo nutricional y la inocuidad. Por otra, el tema de los mecanismos de aprovisionamiento de las cocinas de los comedores escolares, donde se busca favorecer el desarrollo local de la agricultura de proximidad a los centros educativos. Esta situación es sensiblemente diferente a la que se sigue entorno a las sodas escolares.

La regulación de las sodas escolares, punta de lanza de la política nutricional en las escuelas

De manera complementaria a los comedores, no es raro encontrar dentro del centro educativo una soda. En Costa Rica se conoce por este nombre a un “establecimiento, por lo general más pequeño que un restaurante, donde se venden comidas y bebidas” (RAE, s.f). Así, este establecimiento comercial, otorgado en concesión a un particular, constituye un segundo espacio de aprovisionamiento de alimentos para los escolares. En este contexto, la reflexión acerca de la SAN se centra fundamentalmente en los aspectos nutricionales de los alimentos que allí se venden.

La sociedad costarricense ha comenzado a preocuparse por los padecimientos y desórdenes alimenticios en las personas más jóvenes, a tal punto que es visto como un problema de salud pública. Dentro de ese

contexto, el sobrepeso y la obesidad afectan de manera importante a los escolares y se prevé un empeoramiento de la situación en un futuro cercano (Esquivel, Suárez de Ronderos, Calzada, Sandí, y Ureña, 2002; Núñez-Rivas et al., 2003). Esto ha incitado a las autoridades a actuar.

Sin ser la única, la medida más evidente y, a la vez la más polémica en relación con las sodas escolares, consiste en la adopción, por parte del Poder Ejecutivo, de un Reglamento para el Funcionamiento y Administración del Servicio de Soda en los Centros Educativos Públicos a inicios de 2012 (República de Costa Rica, 2012).

Ese reglamento incluye disposiciones fuertes, en el sentido de que establece prohibiciones para la venta de ciertos productos alimenticios, en particular, aquellos que son ricos en grasas saturadas, sodio (sal) y azúcar. En estas prohibiciones operan dos tipos de efectos: uno directo y otro indirecto.

El efecto directo es percibido por la actividad de preparar alimentos en el lugar, pues los cocineros se ven obligados a modificar la receta para reducir la presencia de los elementos antes señalados en los alimentos puestos a la disposición de los escolares.

El efecto indirecto concierne a los productos alimenticios que se comercializan, previamente empacados, en las sodas. Estos productos preempacados también deben respetar las consignas y, por lo tanto, su receta también ha debido variar, esta vez, eso sí, en las fábricas de alimentos.

El reglamento incorpora un régimen sancionatorio dirigido, principalmente, al administrador de la soda, quien incluso puede llegar a perder su concesión.

La fuerza de las disposiciones de este reglamento puso de manifiesto un conflicto entre las normas que buscan garantizar la SAN –desde un enfoque de salud pública–, y la libertad de comercio. La intervención pública generó tensiones en la industria agroalimentaria, pero también reveló las carencias del Estado y de la normativa.

La intervención pública en materia de SAN, fuente de tensiones para los industriales agroalimentarios

La adopción del reglamento motivó reacciones airadas en la industria alimentaria. Los industriales señalaban que las prohibiciones contenidas en el reglamento carecían de un fundamento técnico adecuado. Tam-

bién indicaban cómo, de forma indebida, la normativa se enfocaba exclusivamente en la alimentación, dejando de lado otros factores que podrían ser causas de sobrepeso y obesidad (como el sedentarismo, la falta de ejercicio, entre otros). La industria alimentaria señala que el Gobierno pretendía que los industriales cargaran con la culpa de los males alimenticios o nutricionales que los escolares padecen en la actualidad.

Con sus argumentos, la industria pretendía dejar en claro que no era evidente la forma en la cual la disposición cumpliría su fin de salud pública, dicho en términos más técnicos, que el acto administrativo (de carácter general) no guardaba la necesaria coherencia entre su motivo, su contenido y su fin. De esta manera, el reglamento representaba una afronta ilegítima a la libertad de comercio.

En materia de las regulaciones nutricionales, es difícil hablar de base científica en los mismos términos que se hace en materia de inocuidad de alimentos, pues, el problema de orden sanitario que se desea combatir (la malnutrición, el sobrepeso y la obesidad) es mucho más complejo. En ese sentido, la relación causa-efecto es bastante más difícil de establecer (Muñoz Ureña, 2011).

Si se considerara que las regulaciones que tienen por objetivo mejorar la calidad nutricional de los alimentos, son medidas sanitarias en los mismos términos que las normas de inocuidad alimentaria, entonces sería difícil justificarlas tanto en el ámbito interno (Derecho Administrativo), como en el ámbito externo (Derecho del Comercio Internacional). Estas no tendrían un sustento científico que pruebe una directa relación causa-efecto.

Así, se entendería que no atienden la directriz 9.3 de la FAO. Esta alienta a los Estados:

a adoptar normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica [...] Estas normas deberían tomar en consideración las normas alimentarias internacionalmente aceptadas (*Codex Alimentarius*) y ser conformes al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC.

Tal problemática no es obviada por el Gobierno costarricense que, a través de las voces a dúo de los Ministros de Salud y de Educación Pública, defendió la medida, señalando que era necesario y urgente actuar para combatir el sobrepeso y la obesidad infantil. Se podía leer entre líneas cómo la importancia del fin de salud pública y el carácter objetivamente vulnerable de la población escolar justifican la adopción de las

medidas, aun cuando no se tuviera plena certeza de que estas cumplieran los objetivos propuestos.

Este conflicto, donde se oponen los bienes jurídicos de la salud pública y el comercio, llegó incluso a la jurisdicción, donde la Sala Constitucional (2012) decidió que el reglamento superaba el análisis de constitucionalidad. La normativa continuó aplicándose. No obstante, durante su aplicación se han puesto en evidencia algunas carencias del Estado y de la propia normativa.

La intervención pública en materia de SAN, reveladora de las carencias del Estado y de la normativa

A inicios de este año, se presentó una problemática de otro orden cuando el Gobierno confesó que no tiene recursos para controlar el cumplimiento de la normativa y que desconoce si esta ha sido implementada como corresponde. Esta situación, de orden presupuestario, provoca un desconocimiento de la situación real que impera en las sodas de los centros educativos públicos (estatales).

La situación descrita hace pensar en una de las provisiones que contiene la directriz 9.3 de la FAO. Esta indica que se alienta a los Estados a “eliminar las lagunas y las superposiciones de los sistemas de inspección y del marco jurídico y normativo aplicable a los alimentos”. No obstante, debe indicarse que la problemática costarricense tiene que ver más con la ejecución efectiva de los controles que con su complejidad; es más un problema de aplicación de la normativa que de concepción de la misma. A pesar de ello, la intención de la directriz 9.3 sí debe ser un objetivo del sistema de inspección.

A esta situación se le suman otras dos de orden normativo jurídico. Por una parte, el reglamento de las sodas escolares presentaba un defecto de origen: este no era de aplicación obligatoria para los centros educativos privados. Para estos últimos, la normativa era una simple recomendación.

Por otra parte, a partir de la adopción de ese mismo reglamento, también se empezó a cuestionar la calidad de la alimentación ofrecida en los comedores escolares, por cuanto las nuevas reglas impuestas a las sodas no se les aplican. No obstante, surgen múltiples dudas sobre la manera en que son preparadas las comidas, sobre el uso excesivo de sal y de azúcar, además de las combinaciones de los alimentos. Se ha observado, también, que las cocinas de muchos de los come-

dores no están bien equipadas (falta de hornos y equipos que permitan ofrecer alimentos más saludables), incluso que es necesaria la educación nutricional de los menores con el fin de que ellos mismos<sup>15</sup> ejerzan su derecho a la alimentación (Véase: Escuela de Nutrición, 2012) y mejoren sus patrones de alimentación. Así, se invita a un acercamiento entre las reglas que rigen las sodas y las que rigen a los comedores.

## Conclusiones

En su conjunto, la situación descrita en la sección de antecedentes del presente proyecto pone en evidencia un enfoque parcelario de la problemática ligada con la alimentación escolar.

Por una parte, se reflexiona sobre los comedores escolares, donde se mezclan discusiones más tradicionales sobre la alimentación de los estudiantes con otras más recientes, relacionadas con el vínculo que podrían tener estos comedores con la agricultura local. Por otra parte, el tema de las sodas escolares ha motivado una acción fuerte por parte de las autoridades, adoptando prohibiciones y sanciones que han creado malestar, principalmente entre los industriales del sector alimentario.

No obstante, esta acción fuerte se ve menguada por factores presupuestarios del Gobierno (que impiden constatar la aplicación de la normativa) y por factores normativos, pues la educación privada no se ve sometida al mismo rigor en materia de SAN.

De manera general se observa una desvinculación jurídica entre los derechos a la alimentación y el de educación en el sentido que, si bien existen iniciativas que permiten su desarrollo, estas no corresponden a una conceptualización del objeto que se aborda. Así, por ejemplo, si bien se cubren las necesidades básicas de suministro de alimentos, no se atiende el tema de la educación nutricional, lo que afecta la comprensión del proceso de la ingesta alimentaria y su importancia para la salud.

Finalmente, las regulaciones no parecen guardar una coherencia interna que permita identificar una clara política pública, en la cual la alimentación escolar

busque garantizar el Derecho a la Alimentación de los escolares y alcanzar el objetivo de la SAN.

Las posibilidades del Estado costarricense para dar una respuesta integral al tema de la SAN, en el contexto escolar, se ven así seriamente comprometidas. En ese sentido, las recomendaciones que se plantean, sin pretender ser exhaustivas, sino más bien generadoras de otras, son las siguientes:

1. Plantear la educación nutricional en los niveles pre-escolar, escolar y de la formación secundaria, como parte del contenido de los derechos a la alimentación y educación.
2. Desarrollar el concepto de educación nutricional escolar, como parte de la implementación del derecho a la alimentación y como un medio de abordaje transversal de la temática.
3. Definir una estructura clara de los diferentes recursos que permiten el aseguramiento de la alimentación escolar y los factores normativos que la engloban, y que pueden permitir una mejora de su desarrollo.
4. Tener siempre presente que el norte de cualquier política pública ligada a la alimentación escolar debe ser la SAN de los escolares; más aun cuando dicha política se vincula con otras, como es el caso del fortalecimiento de la agricultura local por medio del aprovisionamiento de los comedores escolares.

## Fuentes citadas

- Calle Moreno, M. (2008). Educar la alimentación en la escuela. *Enfoques Educativos*, N° 13 1/05. 10-20.
- Calvo, M. L. et al. (2011). Programas no formales para la atención integral a la niñez en Costa Rica: aciertos y limitaciones. *Actualidades Investigativas en Educación* 7(3). (DOI: <http://dx.doi.org/10.15517/aie.v7i3.9283>), (Disponible en <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/9283>). Acceso: 25 de julio de 2015.
- Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2004). *Directrices Voluntarias de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. 127° período de sesiones, noviembre de 2004.
- Consejo Nacional de Rectores. (2015a). *Estado de la Educación*. Capítulo Desempeño de la Educación General Básica y el Ciclo Diversificado. Capítulo Educación preescolar. p. 77.
- (2015b). *Estado de la Educación*. Capítulo Desempeño de la Educación General Básica y el Ciclo Diversificado, p. 141.

15 En este sentido debe llamarse la atención sobre los cambios en la ingesta nutricional de ciertas poblaciones, como, por ejemplo, la de jóvenes adolescentes (Monge-Rojas, Aragón, Chinnoc, Campos, y Colon-Ramos, 2013).

- De la Cruz, V. (2003). *Historia de la educación costarricense*, p. 10-15. Editorial Universidad de Costa Rica.
- Dengo, M. (1995). *Educación costarricense*. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Escuela de Nutrición. (2012). *Informe Final de sesiones educativas en centros educativos públicos del área de Goicoechea*, p. 3. 1° de semestre de 2012
- Esquivel, V., Suárez de Ronderos, P., Calzada, L., Sandí, L. y Ureña, J. (2002). Factores de riesgo cardiovascular en un grupo de niños escolares obesos costarricenses. *Acta Pediátrica Costarricense*, 16(1), p. 22-28.
- Fernández, K., Jiménez, K. y Cinnock, A. (2000). Aporte nutricional del comedor escolar en un grupo de niños provenientes de familias de una comunidad urbano-marginal de San José. *Revista Costarricense de Salud Pública*, 9(17).
- García, I. (2002). *Educación y régimen municipal en Costa Rica: 1821-1882*. Editorial Universidad de Costa Rica.
- González, M. y Orozco Castro, C. (2011). Situaciones sociales de desarrollo-aprendizaje: diálogos y confirmaciones desde la investigación-acción en un CINAU costarricense. *Revista Actualidades Investigativas en Educación* 9(4). (Disponible en <http://revista.inie.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/308>). Acceso: 1° de setiembre 2015.
- Hilton, M. (2009). *Prosperity for All: Consumer Activism in an Era of Globalization*. Ithaca, New York, Estados Unidos: Cornell University Press. ProQuest ebrary. Web. 13 julio 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (Sin fecha). *Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009*. (Disponible en [http://www.paho.org/cor/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=67&Itemid=](http://www.paho.org/cor/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=67&Itemid=)). Acceso: 28 de agosto de 2015.
- Korten, A. (1997). *Ajuste estructural en Costa Rica: una medicina amarga*, p. 23-25. Editorial DEI.
- Lizano Fait, E. (1999). *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica 1982-1994*. Estudios 13. Academia de Centroamérica.
- Membriela, P. y Cid, M. (1998). Desarrollo de una unidad didáctica centrada en la alimentación humana, social y culturalmente contextualizada. *Enseñanza de las Ciencias*. Vol. 16 (3).
- Ministerio de Educación de Costa Rica. (Sin fecha). *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente*. (Disponible en <http://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/programa-de-alimentacion-y-nutricion>). Acceso: 28 de julio 2015.
- Monge-Rojas, R., Aragón, C., Chinnoc, A., Campos, H. y Colón-Ramos, U. (2013). Changes in dietary intake and food sources of saturated and cis and trans unsaturated fatty acids in Costa Rican adolescents: 1996 versus 2006. *Applied nutritional investigation*, 29, p. 641-645.
- Municipalidad del Cantón de Puriscal. (2015). *Reglamento para regular el funcionamiento y operación del Centro de Cuido y Desarrollo Infantil del Cantón de Puriscal de 22 de septiembre de 2015*. Publicado en la Gaceta N° 204 del 21 de octubre.
- Muñoz Ureña, H. 2011. *Principe de Transparence et information des consommateurs dans la législation alimentaire européenne*. pp. 363-370. Inida.
- Núñez-Rivas, H., et al. (2003). Prevalencia del sobrepeso y la obesidad entre escolares de nivel primario en Costa Rica. *Revista Panamericana de Salud Pública* 13(1), p 1-10.
- Olivares, S., Snel, J., McGrann, M. y Glasauer, P. (1998). *Educación en nutrición en las escuelas primarias*. (Disponible en <http://www.fao.org/docrep/x0051t/X0051t08.htm>). Acceso: 15 de agosto 2015.
- RAE. (Sin fecha). Diccionario de la Real Academia Española. (Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=soda>). Acceso: 12 de mayo de 2015.
- República de Costa Rica. (1949). Constitución Política
- Decreto Ejecutivo n° 36.910 de 22 de noviembre, *Reglamento para el Funcionamiento y Administración del Servicio de Soda en los Centros Educativos Públicos*. Publicado en el Alcance n° 7 al Diario Oficial La Gaceta n° 9. 12 de enero de 2012.
  - Decreto Ejecutivo n° 36916-MP-MBSF de 28 de noviembre de 2011, por el que se establece la organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Publicado en el Alcance Digital n°10 del Diario Oficial la Gaceta del 20 de enero de 2012, n°15. (Disponible en [http://www.imprenal.go.cr/pub/2012/01/20/ALCA10\\_20\\_01\\_2012.pdf](http://www.imprenal.go.cr/pub/2012/01/20/ALCA10_20_01_2012.pdf)).
  - Decreto Ejecutivo n° 37270 de 27 de junio de 2012. *Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral*. Publicado en el Alcance n° 132 a la Gaceta n° 179. 17 de setiembre de 2012.
  - Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral. Ley n° 8809 de 28 de abril de 2010. Publicada en La Gaceta n° 105. 1 de junio de 2010.
  - Ley Fundamental de Educación, Ley n° 2298 del 22 de noviembre de 1958.
- Rodríguez González, S., Schneider, S. y Coelho-de-Souza, G. (2015). Reconexión producción consumo: cambio para la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural. *Agronomía Mesoamericana*. 26 (2), p. 373-385.
- Sanzón Rosas, A. (2012). *Conocimiento y utilización del rotulado nutricional, en la elección de alimentos por parte de padres y madres de familia de niños de 6 a 12 años de la Localidad de Chapinero*, p. 27 y siguientes. (Disponible en <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/8908/1/tesis842.pdf>).
- Sáenz, M., et al. (2011). Sistema de Salud de Costa Rica. *Salud Pública de México* 53.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2012). Resolución n° 2012-7897 de las catorce horas treinta minutos del 13 de junio.
- Salas, A. (2011). La educación preescolar en el contexto nacional (1970-1998). En *Actualidades Investigativas en Educación*, 1(2).
- Saxe Fernández, J. (2013). *Globalización, poder y educación pública*. (Disponible en <http://mobile.repositorio.una.ac.cr/handle/11056/3617>). Acceso: 29 de setiembre de 2015.
- Volio, A. (1987). *Consenso y represión: una interpretación socio-política de la educación costarricense*. Editorial Costa Rica.





# Centro UC

Estudios Internacionales  
CEIUC

EN COLABORACIÓN CON:

---



Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura



iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**

