

Segundo lugar – Artículos inéditos

# El derecho a la alimentación adecuada en América Latina

## Un análisis a partir de los indicadores de progreso en el protocolo de San Salvador

Laura Pautassi; Laura Elisa Pérez Gómez; Ivet Pérez Molina; Candela Loreti Gambaccini; Rocío Riesco

### Resumen

El artículo efectúa una revisión del estado del derecho a una alimentación adecuada (DAA) en América Latina a fin de conocer cuál es el grado en que los Estados están cumpliendo con sus obligaciones para asegurar este derecho a su población. La investigación aborda el análisis a partir de la información oficial presentada por ocho países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay) en los informes que a la fecha ha evaluado el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, y la complementa con los datos disponibles en fuentes de organismos internacionales.

El análisis que se desarrolla incorpora el enfoque basado en derechos humanos; identifica elementos comprensivos para poder construir un diagnóstico más amplio sobre el DAA en Latinoamérica, así como recomendaciones generales de políticas.

## Abstract

This article reviews the current state of the right to adequate food in Latin America, in order to know the degree in which States are fulfilling their obligations to guarantee this right to their population. This research analyzes the right to adequate food based on the official information presented by eight countries (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico, Paraguay, Peru and Uruguay) before the Working Group of the Protocol of San Salvador, and complements the information with data available from international organizations.

The analysis developed incorporates the human rights-based approach; it identifies comprehensive elements to build a broader diagnosis of the right to adequate food in the region, as well as general policy recommendations.

## I. Introducción

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (PSS), fue aprobado en 1988 y entró en vigor en 1999. En su artículo 19 establece que los Estados Partes se comprometen a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos allí

consagrados<sup>1</sup>; para ello, la Asamblea General de la OEA aprobó en 2012<sup>2</sup> y 2014<sup>3</sup> conjuntos de indicadores que constituyen la base para monitorear el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

La presente investigación tiene como objetivo el identificar el estado que guarda el derecho a la alimentación adecuada (DAA) en América Latina, partiendo de la metodología establecida para el monitoreo del PSS<sup>4</sup> y de la información oficial presentada por ocho Estados (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay) en los informes que ha evaluado el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) a la fecha, complementada con los datos disponibles en fuentes de organismos internacionales pertinentes.<sup>5</sup> Con esta conceptualización, el análisis incorpora el *enfoque basado en derechos humanos* (EBDH), que permite evaluar en las acciones que desarrollan los Estados y las obligaciones que éstos tienen de acuerdo a la normativa internacional para el cumplimiento del DAA. Así, la valoración del DAA va más allá del análisis de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).<sup>6</sup>

**1** Para lo cual se aprobaron las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del PSS y se creó el GTPSS en la Resolución AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07), el cual empezó a operar en 2010 y tuvo la encomienda de elaborar los indicadores de progreso.

**2** Resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12). “Primer agrupamiento” de derechos (derecho a la seguridad social, salud y educación).

**3** Resolución AG/RES. 2823 (XLIV-O/14). “Segundo agrupamiento” de derechos (derecho al trabajo, derechos sindicales, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la alimentación adecuada y derecho a los beneficios de la cultura).

**4** GTPSS. 2013. Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.9/13. Nov/2013).

**5** Se consideran tanto informes de FAO, CEPAL, OMS y los disponibles sobre el cumplimiento de la Agenda 2030, así como diversas investigaciones académicas.

**6** Según ACNUDH y FAO en “El derecho a una alimentación adecuada” (Folleto informativo No. 34) existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

**TABLA 1. Elementos para la garantía del DAA**

Categoría conceptual	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Recepción del derecho	Incorporación de obligaciones en legislación	Perspectiva de derechos humanos en políticas públicas	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
Compromiso financiero y presupuestal	Disposiciones legales que establecen recursos a asignar	Pertinencia y eficiencia de procesos para implementar políticas públicas	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos
Capacidades estatales	Estructura institucional del Estado y del sistema jurídico	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de esfuerzos de programas presupuestales	Resultados en los que el Estado tiene influencia directa
Igualdad y no discriminación	Institucionalidad para asegurar igualdad, identificación	Incorporación del principio de igualdad en acciones, programas y/o políticas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
Acceso a la justicia	Recursos judiciales administrativos para exigibilidad	Eficiencia de recursos y garantías procesales	Eficacia de los recursos judiciales
Acceso a la información y participación	Condiciones básicas para el acceso a información sobre la institucional para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la ciudadanía.	Características de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia y participación	Avance en disponibilidad de información para el derecho; empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Fuente: Elaboración propia con base en GTPSS (2015) Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales del Protocolo de San Salvador. OEA. Washington.

**TABLA 2. Metodología para el monitoreo del DAA**

Categoría/Principio	Estructurales		Procesos		Resultados		Total		
	Cl	Cns	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Señales
Recepción del derecho	12		9			18	21	18	
Compromiso financiero y presupuestal	1	3		1		1	1	5	
Capacidades estatales	13		1	2		4	14	6	
Igualdad y no discriminación	5		1	1		3	6	4	1
Acceso a la información y participación	9		3		1		13	0	1
Acceso a la justicia	3		1	2		3	4	5	1
Total	43	3	15	6	1	29	59	38	3

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología para el monitoreo del PSS.

Los países que mayormente cumplieron con los indicadores cualitativos solicitados fueron El Salvador y Honduras (91.5%), el que menor número entregó fue Bolivia (61%). En cuanto a los indicadores cuantitativos, el país que mayor número contestó fue Honduras (58%); el que menos respondió fue México (26%).

**TABLA 3. Información entregada por los Estados**

Categoría/ Principio	Bolivia		Ecuador		El Salvador		Honduras		México		Paraguay		Perú		Uruguay	
	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn
Recepción del derecho	13	9	20	13	19	14	19	12	18	4	20	7	18	11	19	13
Compromiso financiero y presupuestal	1	2	1	1	1	3	1	3	1	3	1	3	1	2	0	0
Capacidades estatales	8	3	12	4	12	1	13	1	13	1	8	2	11	3	9	1
Igualdad y no discriminación	6	0	3	1	6	1	6	2	5	2	2	0	6	2	3	1
Acceso a la información y participación	4	0	9	0	12	0	11	0	11	0	7	0	11	0	10	0
Acceso a la justicia	4	1	3	0	4	0	4	4	4	0	4	0	3	0	0	0
Total	36	15	48	19	54	19	54	22	52	10	42	12	50	18	41	15
% respuesta	61.0	39.5	81.3	50.0	91.5	50.0	91.5	57.9	88.1	26.3	71.1	31.6	84.7	47.4	69.4	39.5

Fuente: Elaboración propia con base en los informes nacionales al PSS.

## II. Análisis regional

Se presenta un análisis integrado de la información proporcionada por los ocho países al GTPSS, incorporando también datos de otras fuentes relevantes.<sup>7</sup> Este apartado se organiza de acuerdo a: (i) Condicionantes del contexto económico y la desigualdad estructural; (ii) Situación de la seguridad alimentaria y nutricional; (iii) Capacidades institucionales: límites y desafíos; (iv) Principios transversales de derechos humanos; e, (v) Integralidad de derechos.

### II.1 Condicionantes del contexto económico y la desigualdad estructural

Se parte de la constatación de la fuerte tendencia en la reducción de las inversiones estatales en las actividades primarias de la economía en la región, así como un estancamiento de la situación de pobreza e incremento de la desigualdad en la región, sobre todo respecto del sector rural. Los indicadores cualitativos y cuantitativos muestran el nivel secundario que se asigna al aseguramiento de las condiciones necesarias para apuntalar el segundo componente esencial del DAA que señala: “Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos” (PSS, artículo 12, fracción segunda). Así, además de destacar el aspecto económico del DAA, es necesario considerarlo en todas sus dimensiones. Las amenazas o violaciones del DAA no solo afectan las posibilidades de crecimiento económico de una sociedad, sino también la cohesión social en sociedades altamente excluyentes como las latinoamericanas (Pautassi y Zibecchi, 2012). Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos y en tanto la alimentación es una expresión cultural de las sociedades, es necesario su tratamiento integral y en directa

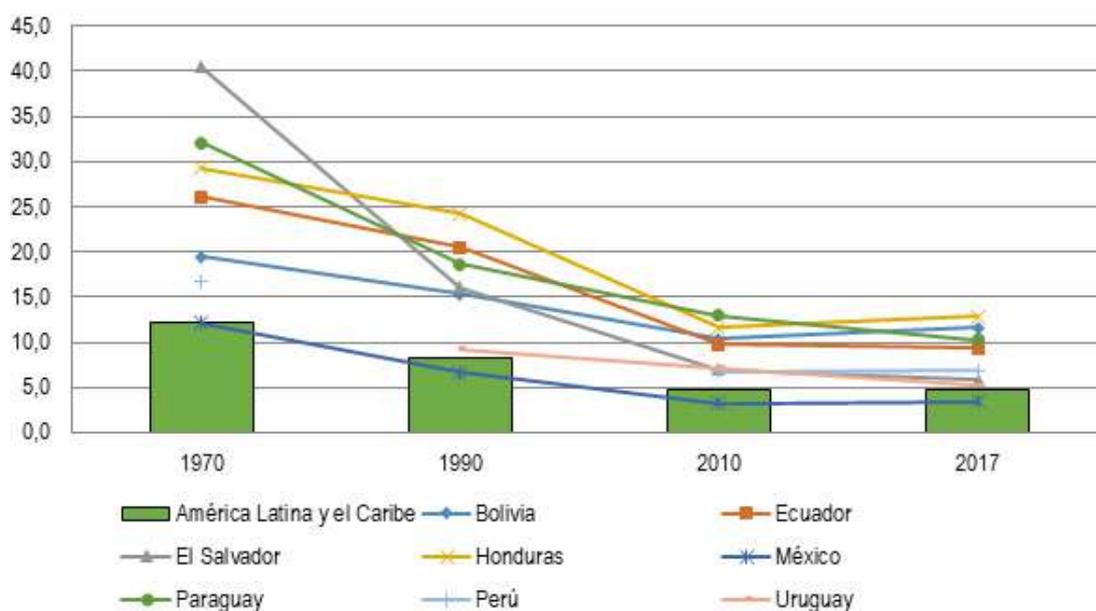
<sup>7</sup> El fundamento de esta incorporación, se debe a que los Estados presentan menos indicadores que los requeridos por el mecanismo de monitoreo, además de que, tal como el GTPSS señala en cada uno de sus informes, los datos se basan exclusivamente en las fuentes oficiales que cada Estado ha consignado en sus informes nacionales.

interdependencia entre derechos civiles y políticos (DCyP) y DESCA considerando a su vez las discriminaciones por género, pertenencia étnica, raza y condición socioeconómica. El análisis realizado permite avanzar en estas interdependencias, y el grado de (in)cumplimiento en torno a las obligaciones estatales, o en relación con la agenda 2030 de desarrollo sostenible (Pérez Gómez, 2016).

### Participación del PIB agropecuario en el PIB Nacional

Se cuenta con una larga serie de datos del Banco Mundial<sup>8</sup>, en ésta se puede observar una importante disminución del sector primario en el PIB de los países. En promedio en la región de América Latina y El Caribe (ALC), la disminución ha sido de 7.4 puntos en 47 años. A nivel país se observan disminuciones mucho mayores: en El Salvador cayó 34.6 puntos porcentuales y en Paraguay 21.8.

**GRÁFICA 1. Participación del PIB agropecuario en el PIB Nacional**



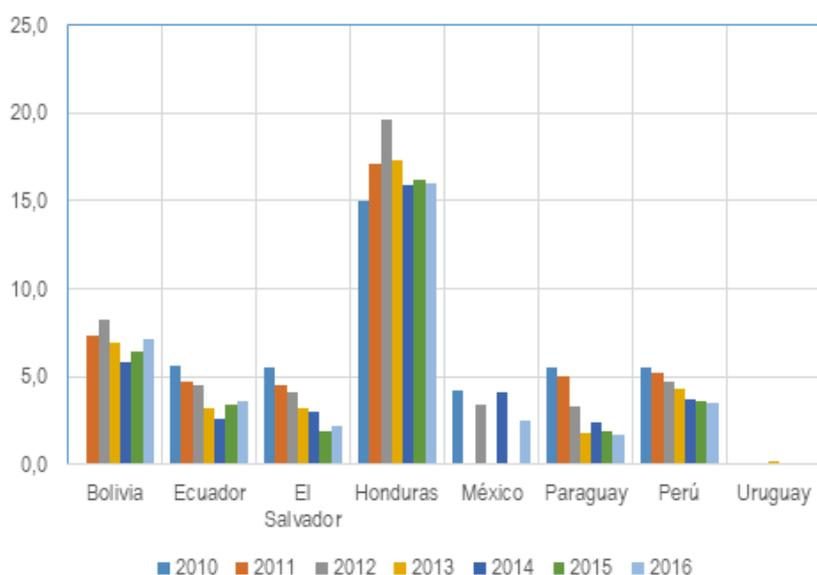
Fuente: Base de datos del Banco Mundial

<sup>8</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS>

## Porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema

A pesar de que desde el año 2010 la proporción de la población en pobreza extrema internacional<sup>9</sup> había disminuido, a partir del año 2015 vuelve a ascender en países como Bolivia, El Salvador y Ecuador; además de mostrar fuertes desafíos en Honduras, en contraposición con una marcada estabilidad en Uruguay, lo que destaca los altos índices de desigualdad en la región. Los países calificados como más igualitarios en la región muestran niveles más altos de inequidad que los países más desiguales de Europa.<sup>10</sup>

**GRÁFICA 2. Proporción de la población por debajo del umbral de pobreza internacional (%)**



Fuente: Base de datos de los ODS<sup>11</sup>

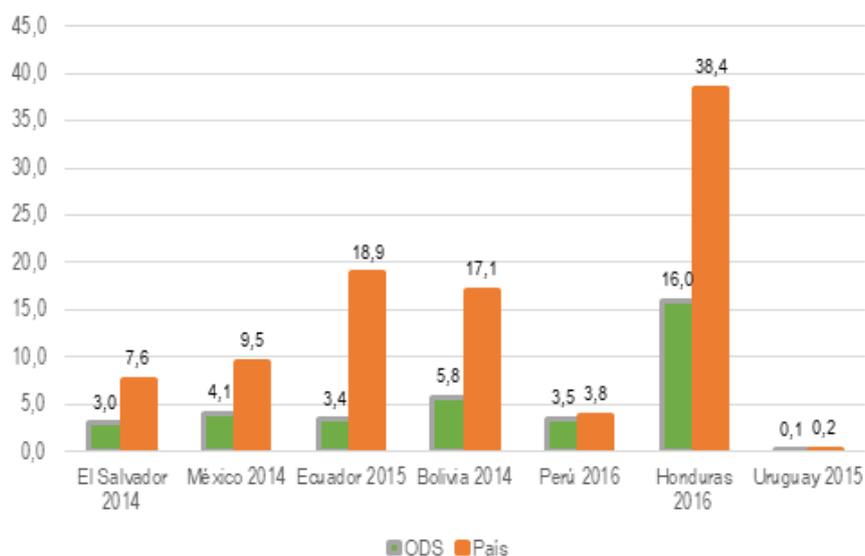
**9** El indicador proporción de la población por debajo de la línea de pobreza internacional se define como el porcentaje de la población que vive con menos de \$1.90 por día a precios internacionales de 2011.

**10** ONU-Habitat ha utilizado en su informe, promedios no ponderados para 17 países, y muestra que el nivel de concentración de ingresos es de 0,494 alrededor del 2010, lo cual se encuentra muy por encima del promedio de la línea de alerta de la ONU (0,4). En cuanto a desigualdad en la distribución de ingresos, el agregado de 24 grandes ciudades de ALC cuenta con un Coeficiente Gini de 0.528; una cifra que muestra una desigualdad más alta en las ciudades que entre países, cuya cifra para ALC es 0.505. Por ejemplo, el Gini en zonas urbanas de Brasil era de 0.569, República Dominicana 0.559 y Colombia 0.55 (ONU-Hábitat, 2014).

**11** <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

En los informes presentados los datos sobre pobreza extrema se encuentran por encima de lo registrado a nivel internacional para los ODS. Esto obedece a diferentes metodologías de medición, que en diversos casos incluyen consideraciones adicionales al mero ingreso monetario.<sup>12</sup> Esta conceptualización amplia permite identificar un panorama más realista en cuanto a los retos que se enfrentan y, en consecuencia, mejorar las políticas de atención. Cabe señalar que las mediciones se concentran a nivel urbano, en una ALC que constituye una de las regiones con mayor proporción de población urbana, a la vez que presenta los más altos índices de desigualdad a nivel mundial.

**GRÁFICA 3. Comparativo en la medición internacional vs. las mediciones nacionales de la población en situación de pobreza extrema (%)**



Fuente: Base de datos de los ODS e informes nacionales

Por otra parte, alerta sobre la necesidad de incorporar la alimentación adecuada como variable central en la medición de pobreza, generalmente invisibilizada. Esta vinculación se extrema en el caso NNA y de

<sup>12</sup> Las metodologías basadas en la medición multidimensional de la pobreza (CEPAL, 2013) no consideran a la pobreza sólo como una carencia o estado de necesidad, sino como una privación de acceso a derechos interdependientes e indivisibles y a partir de allí conceptualizan las mediciones.

las mujeres, quienes están sobrerrepresentados en la pobreza, y sufren mayores déficits respecto a la alimentación. En el caso de NNA por falta de nutrientes adecuados y, en el caso de las mujeres, por escasez ya que ellas mismas priorizan la alimentación de los demás integrantes del hogar. A ello debe sumarse el traslado de responsabilidades de los programas sociales asistenciales directamente hacia las mujeres, y no generando dinámicas redistributivas con los varones (Pautassi, 2016).

## II.2 Situación de la seguridad alimentaria y nutricional

Cabe observar que el concepto sobre SAN adoptado por la FAO<sup>13</sup> no se apega a lo estipulado por la normativa internacional, ya que se concentra en la primera parte de lo establecido por el PSS, que estipula: “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” (Artículo 12, párrafo primero). No obstante, la revisión de la situación de los elementos constitutivos de la SAN es primordial para garantizar el DAA. Se analizarán los indicadores emblemáticos relativos a malnutrición, inseguridad alimentaria y nutricional, desnutrición crónica, sobrepeso, obesidad y población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, así como los elementos normativos y de políticas que les conciernen.<sup>14</sup>

Asimismo, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido en la Observación General N° 12 que el DAA “...está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos

<sup>13</sup> Seguridad Alimentaria: a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial de Alimentación de 1996). En: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

<sup>14</sup> Según las Directrices Voluntarias de la FAO, este organismo considera que el monitoreo “consiste en la recolección, análisis e interpretación periódica, y la disseminación de información relevante para evaluar el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada en todos los miembros de la sociedad, y si este está siendo alcanzado de manera compatible con los principios y alcances de los derechos humanos” (FAO, 2005, 5 - 6).

humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos” (OG 12, párrafo 4); agregando que “[el DAA] se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El [DAA] no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El [DAA] tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre (...)” (párrafo 6, OG 12). El Comité agrega que “[E]l contenido básico del [DAA] comprende (...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos...”.

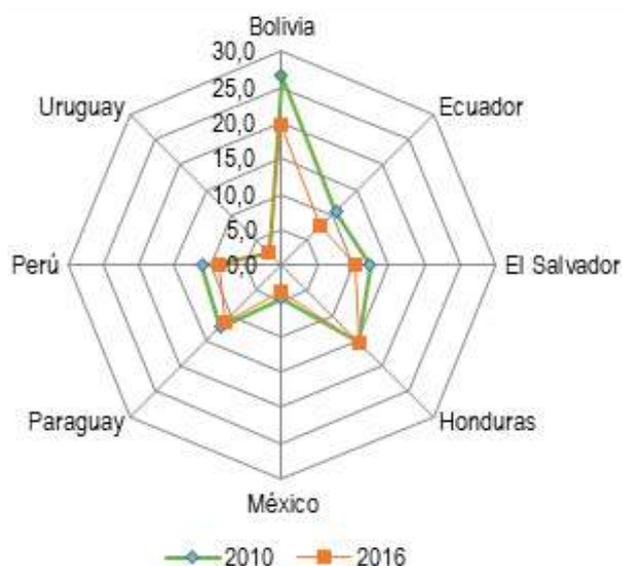
A continuación se revisan indicadores relacionados en el objetivo 2 de la Agenda 2030, aclarando que el análisis se circunscribe a los indicadores relacionados con las metas: 2.1 Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana [...], 2.2 Poner fin a todas las formas de malnutrición [...] y 2.a Aumentar las inversiones en infraestructura rural [...].<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Los indicadores disponibles para el PSS no permiten *cuantificar* evidencias para las siguientes metas: 2.3 Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala [...], 2.4 Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos [...], 2.5 Mantener la diversidad genética [...], 2.b Prevenir distorsiones comerciales y 2.c Medidas para el buen funcionamiento de mercados [...]; si bien, sí se dispone de diversos elementos cualitativos que se analizan en las secciones II.1 y II.3 de esta investigación.

Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.

Este indicador es el mismo que el ODS 2.1.1: Prevalencia de subnutrición, que según FAO “es una estimación de la proporción de la población cuyo consumo habitual de alimentos es insuficiente para proporcionar los niveles de energía en la dieta que se requieren para mantener una vida activa y saludable normal.” En el análisis de la información internacional para el periodo 2010/2016, se observa que donde más disminuyó esta situación es Bolivia (6.7 puntos), pero es el que tiene el más alto porcentaje de población en esta condición.

GRÁFICA 4. Prevalencia de subnutrición

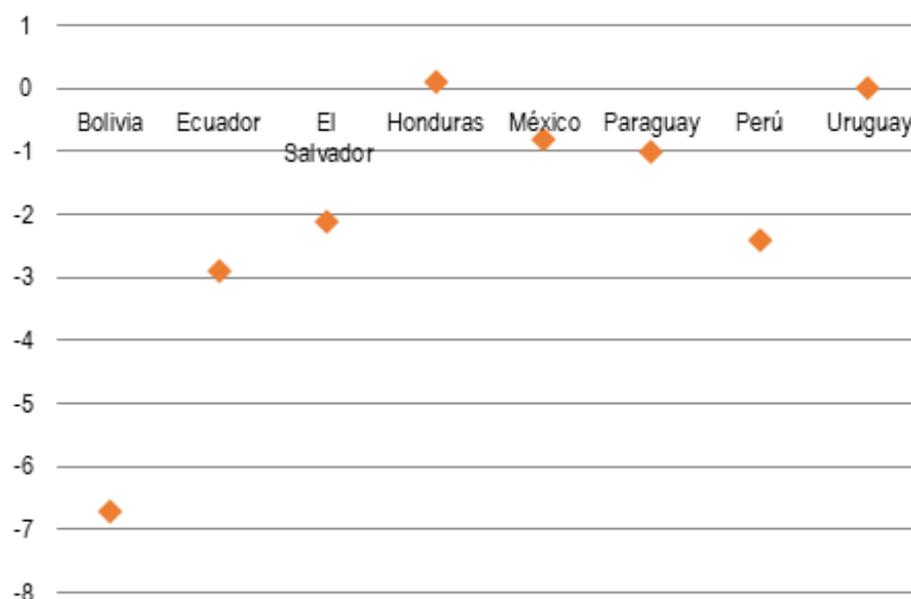


Fuente: Base de datos de los ODS de FAO<sup>16</sup>

A continuación se observa la magnitud del esfuerzo realizado por cada país, constatándose disminución de la problemática en seis países.

16 <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/es/>

GRÁFICA 5. Prevalencia de subnutrición. Disminución porcentual 2010 vs. 2016



Fuente: Base de datos de los ODS de FAO

Al comparar los informes nacionales con la información de FAO, se detectan disparidades, sólo tres países presentaron datos: en el caso de Ecuador esta diferencia es de 2.5 puntos porcentuales menos en 2014; en Bolivia la diferencia es sólo de 0.4 puntos menos, para 2012/2014; en el caso del Perú la diferencia alcanza 15 puntos por encima del dato señalado por FAO para 2015<sup>17</sup>.

Porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional.

Este indicador corresponde al 2.1.2 de ODS, “Prevalencia de inseguridad alimentaria grave en la población adulta”. Los países presentaron datos de distintos años, a excepción de Ecuador. Naciones Unidas dispone de información para 2016 sobre tres de los ocho países (Ecuador, El Salvador y México), que resaltan las diferencias con las series internacionales

<sup>17</sup> Perú reporta en este indicador a la “población con déficit calórico aparente” a partir de los datos de su encuesta nacional de hogares.

que parecieran favorecer un panorama menos adverso<sup>18</sup>. El informe de Bolivia presenta información sobre las diferencias de SAN a nivel territorial, señalando que el porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional en 2012 a nivel nacional fue de 44.2%, siendo mayor en la región Valle con 49.1%, seguida de Llano con 44.3% y finalmente Altiplano con 37.1%, lo cual evidencia una preocupación sobre las diferencias intra-regionales.

### II.3 Capacidades institucionales: límites y desafíos

El DAA es fundamental para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado. Este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, al cuidado, entre otros. En concordancia, el grado de institucionalidad de los países para garantizar el DAA es central y parte de su sustento legal y de la armonización legislativa alcanzada respecto a la normativa internacional. Bolivia, Ecuador, Honduras, México y Uruguay consagran el DAA en su Constitución Nacional.

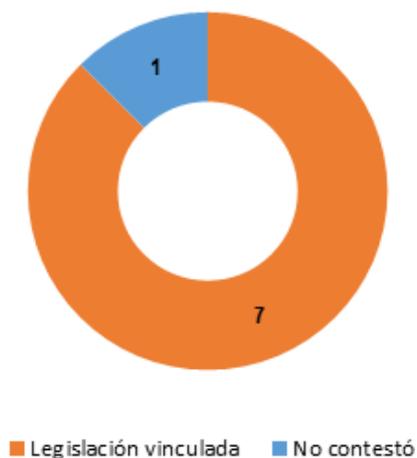
Otro indicador que refuerza lo anterior es la incorporación del DAA en la legislación nacional. Ecuador lo contiene en su Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y Honduras en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el resto los países lo incorporan en alguna ley relacionada, como El Salvador en la Ley de Desarrollo y Protección Social, Perú en la Ley General de Salud.

Los ocho países presentan distintos grados de avance sobre la sanción de legislación que incorpore estándares sobre accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos.<sup>19</sup> Se destaca el caso de Bolivia, donde el GTPSS resaltó “la inclusión de normas orientadas a impulsar la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria (...)”.

<sup>18</sup> El indicador reportado por los países presenta diferencias metodológicas para su cálculo.

<sup>19</sup> FIAN (2007) ha señalado que la accesibilidad no solo comprende a los alimentos sino también a los medios para producirlos -acceso a la tierra y a créditos justos, las semillas, al agua- en forma equitativa.

**GRÁFICA 6. Existencia de legislación sobre la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos**

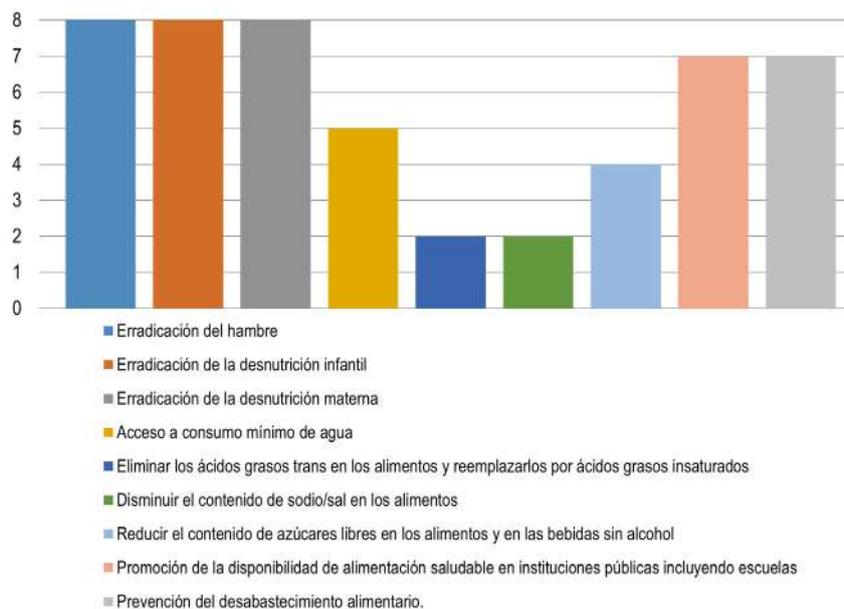


Fuente: Informes nacionales al GTPSS

Existen importantes indicadores para conocer la institucionalidad, tales como políticas públicas adecuadas para garantizar el DAA, como las relativas a erradicar el hambre y la desnutrición de la población, apoyar la producción agropecuaria y campesina, entre otras.

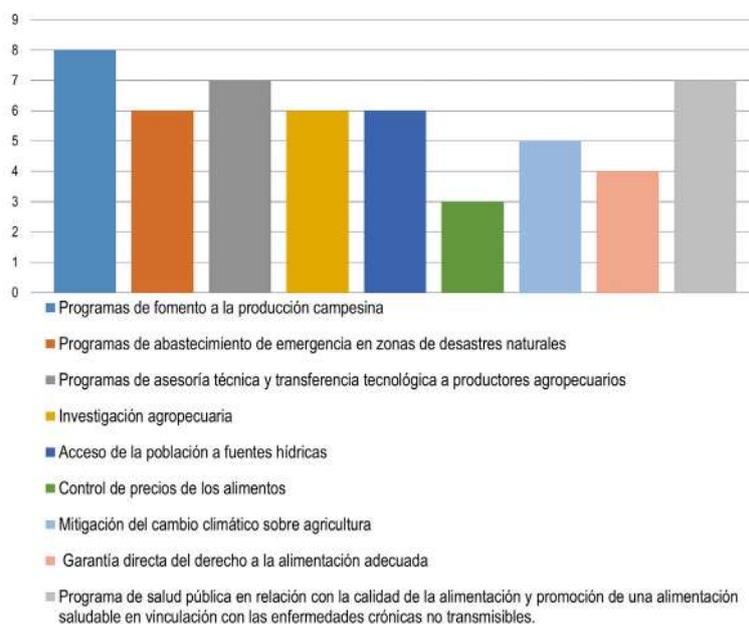
Las siguientes gráficas muestran el esfuerzo de los países para desarrollar políticas en estas materias. Los indicadores cualitativos únicamente interpelan a los Estados en relación con la existencia y descripción de alcances generales de estas políticas; se recaban especificidades cuando el GTPSS solicita detalles en el proceso de evaluación de los informes. La valoración de los impactos derivados de su puesta en marcha se realiza de manera integrada, a través de los indicadores cuantitativos de resultados.

**GRÁFICA 7. Existencia de políticas públicas o programas en diversas áreas**



Fuente: Informes nacionales al GTPSS.

**GRÁFICA 8. Existencia de entidad encargada, política pública o programa gubernamental en los siguientes campos**



Fuente: Informes nacionales al GTPSS.

Respecto de mecanismos integrales para la atención del DAA, se identifica que: Bolivia cuenta con el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición cuya responsabilidad es elaborar e implementar políticas en estos campos; además aprobó la Política de Alimentación y Nutrición e incorporó varios programas. En El Salvador, con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se promovió la elaboración de la Estrategia Nacional Educativa en Alimentación y Nutrición; asimismo este país dispone de un Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ecuador incluyó el DAA en su Plan Nacional del Buen Vivir. En Honduras, se destaca la existencia de un Observatorio de Monitoreo del Derecho a la Alimentación. Se destaca también Uruguay, que conformó el Grupo Interinstitucional de Trabajo Conjunto por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y posteriormente el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la órbita del Instituto Nacional de Alimentación del Ministerio de Desarrollo Social.

Los países proporcionaron información diferenciada con relación a la cobertura de programas de apoyo alimentario<sup>20</sup>. Bolivia sólo informó para el año 2011 sobre dos programas: Chispitas nutricionales y Nutribebe. Ecuador mencionó que en 2014 el porcentaje de niños/as menores de 5 años que recibió de instituciones del Estado de forma gratuita ascendió a 51,64% a través del programa “Chispaz”.

El Salvador dio información acerca de su programa para embarazadas y madres en periodo de lactancia para los años 2015 y 2016 que cubrió el 19% de esa población en ambos años.

Honduras proporcionó información para 2016 de raciones de alimento entregadas en los siguientes programas: Adulto Mayor (9.52%), Discapacidad (4.13%), Personas en situación de Vulnerabilidad (69.32%), Iglesias (4.21%), VIH-SIDA-LGTB (4.33%), Guías de Familia (8.49%).

Paraguay informa con números absolutos de su Programa Alimentario Nutricional Integral donde se atendieron 94,085 niños menores de 5

<sup>20</sup> México no entregó información.

años (cuando la meta era 150,000 niños) y a 31,915 mujeres embarazadas (meta de 50,000).

Perú informó acerca de 4 programas: Programa Nacional CUNA MÁS, Programa Nacional de Alimentación Escolar, Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres, Programa Nacional de Asistencia Solidaria.

Uruguay informó que la población cubierta ascendió en 2015 a 3.7% en diversas formas de apoyo alimentario: comedores, tarjetas alimentarias, refugios, niños menores de 4 años que concurren a centros CAIF, adolescentes, además del 67% de niños matriculados en escuelas públicas que reciben alimentación escolar.

*Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos de saneamiento.*

Los ocho países realizaron esfuerzos para incorporar a más población a este tipo de servicios, sobre todo rural. A nivel nacional, en Uruguay prácticamente toda su población accede a este tipo de servicios, Ecuador, México y Paraguay más del 85%, y Honduras, Perú y El Salvador en alrededor del 80%, en tanto que en Bolivia sólo la mitad de la población tiene acceso.

**TABLA 4. Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos de saneamiento**

Año	Desglose	Bolivia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Paraguay	Perú	Uruguay
2010	Nacional	46.7	80.7	71.0	77.4	82.3	82.7	72.0	95.5
	Urbana	57.7	85.0	80.4	83.9	86.4	92.3	80.1	95.8
	Rural	24.8	73.3	54.2	70.3	67.8	69.2	45.3	89.8
2015	Nacional	50.3	84.7	75.0	82.6	85.2	88.6	76.2	96.4
	Urbana	60.8	87.0	82.4	86.7	88.0	95.5	82.5	96.6
	Rural	27.5	80.7	60.0	77.7	74.5	78.4	53.2	92.6

Fuente: CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas

Presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural, con respecto al presupuesto nacional total

Los datos de los informes nacionales para este indicador fueron escasos.

**TABLA 5. Presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural, con respecto al presupuesto nacional total**

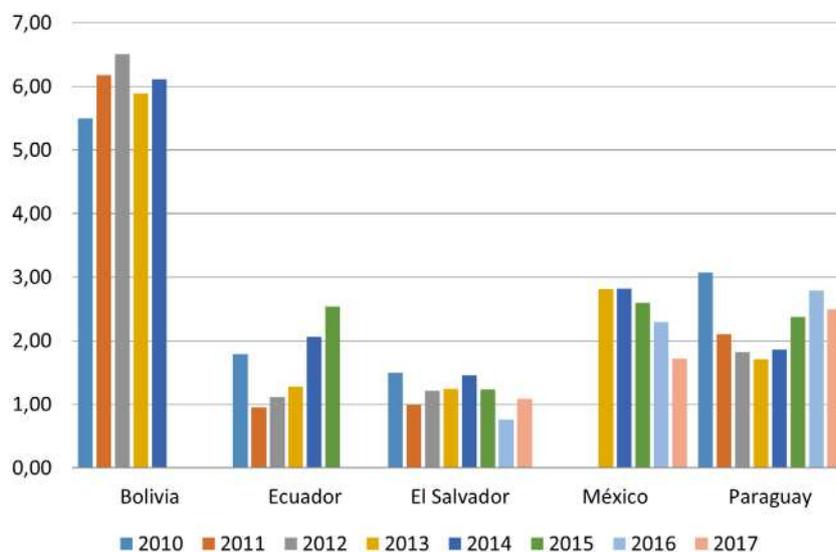
País	2010	2015	2016	2017
El Salvador		1.76	1.50	
Honduras				0.62
México	2.30			1.40
Paraguay			0.60	
Perú			2.30	

Fuente: Informes nacionales al GTPSS.

### Gasto en agricultura con respecto al gasto total

Se tomó de la base de datos de los indicadores de ODS que FAO custodia. En la gráfica 9 se observa que Bolivia es el país que mayores recursos destina de su gasto total al sector primario, seguido de Paraguay que en los últimos dos años incrementó el gasto, en cambio en México se observa que sistemáticamente desde 2013 ha disminuido.

**GRÁFICA 9. Gasto del gobierno en agricultura con respecto al gasto total**



Fuente: FAO. Base de información de los indicadores ODS.

## II.4 Principios transversales de derechos humanos

De acuerdo con la metodología del PSS, el sistema de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el DDA se basa en el EBDH que, a su vez, incluye los estándares interpretativos del alcance de cada derecho. En el sistema de indicadores de progreso, cada categoría transversal incorpora los principios centrales de derechos humanos, tales como universalidad, contenido mínimo de cada derecho, recursos presupuestarios, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, producción y difusión de la información, acceso a la justicia, participación social y empoderamiento ciudadano.

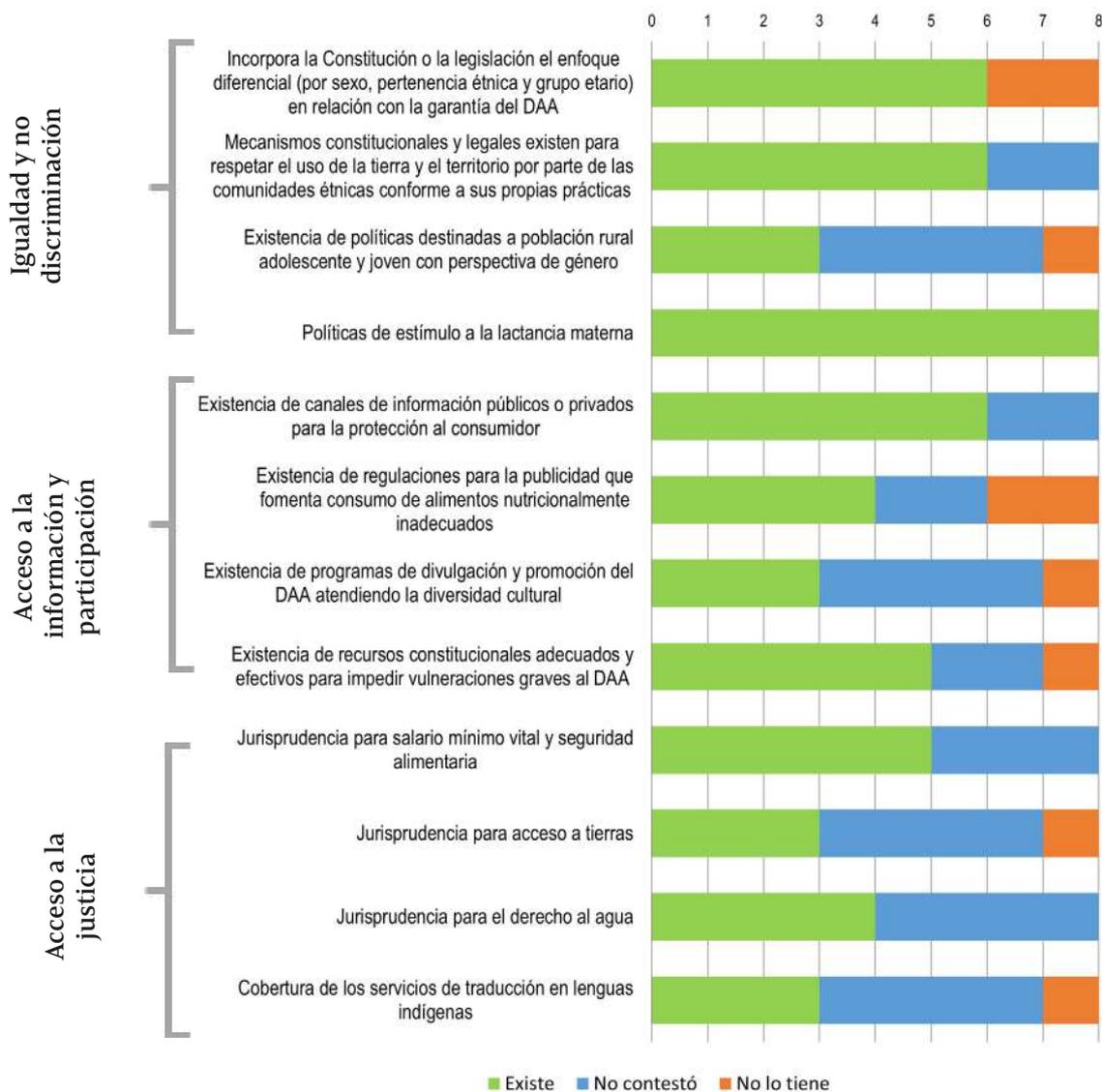
Los principios transversales son comunes a todos los derechos fundamentales y el entramado de indicadores hace posible un acercamiento medular a estos aspectos. Para el DAA, la gráfica adjunta destaca algunos indicadores cualitativos requeridos para su monitoreo desde el PSS.

Se observa que todos los países tienen políticas de estímulo a la lactancia materna, lo que demuestra la gran incidencia lograda por las campañas de la OMS; si bien vale destacar que sin la adopción de políticas en las demás dimensiones, el DAA, sin discriminación, difícilmente llegará a realizarse en la región. Para el respeto de estos principios los países han avanzado en el establecimiento formal de normativa para su protección (avance no tan claro a nivel jurisprudencial); no obstante, existe un menor nivel de cumplimiento respecto a políticas y programas con perspectiva de género para población rural joven, para la divulgación del DAA bajo un enfoque de diversidad cultural, así como para la disposición de servicios de traducción en lenguas indígenas para el acceso a la justicia.

La dificultad en la presentación de los indicadores de acceso a la justicia<sup>21</sup> se vincula con una debilidad institucional manifiesta en relación con la protección judicial de los DESCA. Muchas de las controversias vinculadas

<sup>21</sup> Sobre indicadores cuantitativos de acceso a la justicia, Bolivia, El Salvador, Honduras entregaron información escasa y diversa. Ecuador México, Paraguay, Perú y Uruguay no entregaron información.

GRÁFICA 10. Principios transversales



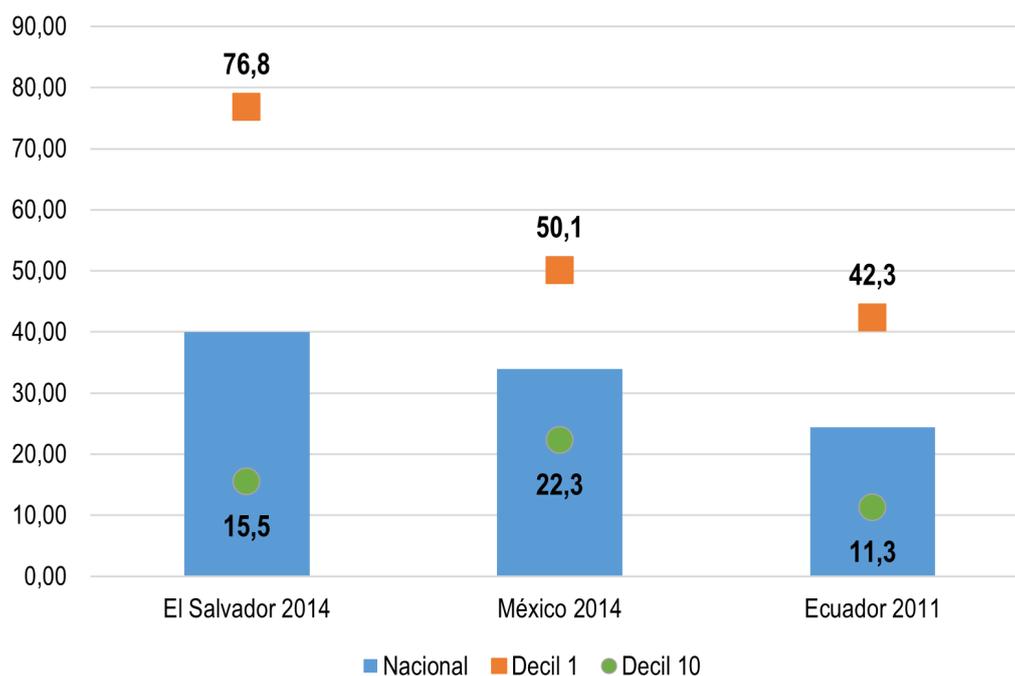
al DAA se dirimen en los fueros vinculados a derechos civiles o de familia y no se registra el carácter de protección del DAA. También algunos Estados han reconocido a nivel constitucional derechos de usuarios y consumidores, lo que diluye la tramitación en los casos de violación al DAA.

Porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos.

Sólo tres países proporcionaron información pero los datos son reveladores del grave problema de desigualdad. El Salvador en 2014 es el país donde mayor proporción de recursos se destinan para la compra de alimentos (40% de los ingresos de los hogares), además presenta la brecha más amplia entre los segmentos de población por decil de ingresos ya que en el decil I este porcentaje ascendió a casi 77 puntos, mientras que para el último decil solo representó el 15.5% de sus ingresos.

En México en 2014 el primer decil destinó la mitad de sus ingresos para la compra de alimentos y el décimo decil el 22.3%. En Ecuador en 2011, el decil I destinaba el 42.3% de sus ingresos y el último decil el 11.3%.

**GRÁFICA 11. Porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos. Deciles de ingresos**



Fuente: Informes nacionales al GTPSS.

## II.5 Integralidad de derechos

Del análisis efectuado se desprende la necesidad de implementar políticas activas para promover una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con la economía del cuidado) con el fortalecimiento de políticas sociales de cuño universal. Pero simplemente enunciarlas o ponerlas como metas desvinculadas de medidas concretas no implica un cumplimiento de las obligaciones estatales, y es notable cómo la información presentada los Estados da cuenta de ello.

El mecanismo de seguimiento del PSS privilegia la integralidad, indivisibilidad y universalidad de los DESCAs. Bajo este marco, la definición de políticas efectivas para la garantía del DAA debe considerar el cumplimiento de los demás derechos; en particular, el instrumento cuenta con otros indicadores cuyo análisis no fue incluido en la investigación pero que sería relevante revisar para lograr una visión integral en el diseño de una “nueva generación de políticas públicas”.

En los casos analizados, una debilidad que se reitera es la escasa información presentada que incorpore perspectiva de género, del mismo modo que son escasos o inexistentes los datos respecto a pueblos originarios, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes. Si bien se evidencia un avance en la desagregación estadística respecto a sexo, edad, nivel educativo, nivel socioeconómico, las respuestas en términos de género y etnias no se reflejan como una preocupación gubernamental.<sup>22</sup>

Finalmente, se debe abordar la tensión entre la protección del DDA y la defensa de los derechos de usuarios y consumidores que, en las respuestas estatales, aparecen solapadas<sup>23</sup>. El reconocimiento del DDA trae

<sup>22</sup> El ODS 5 refiere a la igualdad de género y el 2 a pueblos indígenas. El indicador 2.3.2 señala Ingresos promedio de productores de alimentos a pequeña escala, por sexo y estado indígena. Por otra parte, ya las Directrices voluntarias de FAO (2012) incorporan de manera central la protección de los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad, pueblos originarios y afrodescendientes.

<sup>23</sup> La ausencia de información de indicadores de acceso a la justicia da cuenta de las dificultades para el reconocimiento en su especificidad.

consigo su necesario resguardo en mecanismos administrativos y judiciales adecuados que establezcan prioridades para garantizar el acceso a la justicia. Políticas de capacitación para operadores judiciales en derechos humanos y DESCAs deben conformar un objetivo estratégico para avanzar en las garantías de protección.

### III. Conclusiones

El análisis desarrollado deja múltiples enseñanzas, pero particularmente pone en agenda la relevancia de la producción y acceso a la información pública junto con mecanismos de rendición de cuentas. El monitoreo a través de un sistema de indicadores de progreso permite dar cuenta del alcance efectivo del reconocimiento que cada Estado otorga al conjunto de derechos sociales que ha acordado proteger y garantizar. En el caso específico del DAA, cada informe nacional visibiliza las prioridades del Estado, la receptividad legislativa, la asignación y distribución de recursos, cobertura, calidad y adecuabilidad, entre otros estándares.

Debido a que la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los DESCAs es progresiva, y se debe cumplir hasta el máximo de los recursos disponibles, es imprescindible contar con información que muchas veces sólo tiene en su poder el Estado. En muchos casos es la única información disponible, y mientras no se robustezcan los sistemas estadísticos y de información, la sociedad civil y los mecanismos de monitoreo estarán imposibilitados de promover una efectiva fiscalización. La Agenda 2030 conjuntamente con los indicadores de progreso constituyen una oportunidad única para diseñar sistemas de información que promuevan las capacidades estatales para la organización al interior de cada Estado y de manera interdependiente entre los tres poderes.

Con base en el principio de devolución que establece el sistema de informes del proceso de monitoreo del SIDH, los Estados deben desarrollar nuevas capacidades estatales de la mano de transformaciones estructurales para efectivizar el ejercicio del DAA. Es una obligación

cuya exigibilidad debe ser apropiada por la ciudadanía, reconocida por los Estados y acompañada por los sistemas de protección de derechos humanos.

Asimismo, los principios transversales del EBDH permiten conocer la situación de los sectores sociales que padecen problemas de desigualdad estructural e inequidad, y verificar la efectividad de las políticas que se implementen para garantizar a estos sectores el acceso a sus derechos sociales.

En los casos analizados se advierten esfuerzos para la institucionalización del DAA a partir de su incorporación en la legislación nacional y la implementación de distintas políticas y planes nacionales de alimentación. A pesar de los avances, el reconocimiento del DAA y de la SAN como problemática que amerita un enfoque integral sigue constituyendo una deuda pendiente de la política pública, aunque ciertos países han avanzado en promover instancias de integralidad, al menos en su intencionalidad.<sup>24</sup> Del análisis efectuado se desprende la necesidad de implementar políticas activas para promover una inserción económica y productiva y fortalecer las políticas sociales de cuño universal.

Por otro lado, persisten debilidades estructurales para cumplir las obligaciones positivas y negativas en torno al DDA. En varios casos los Estados han destacado sus límites para avanzar de manera progresiva en la satisfacción de los derechos sociales, señalando que los problemas se estructuran sobre la producción y disponibilidad de recursos económicos y financieros. Ello se traslada a respuestas estatales que incluyen una gran cantidad de planes y programas en diferentes ministerios o jurisdicciones, muchas veces desarticuladas y aisladas, que no logran cubrir toda la población potencialmente destinataria de las iniciativas y cumplir con la universalidad.

**24** Como señala Cunnil Grau (2011:22) “La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones pero también múltiples restricciones. Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público, que se han configurado en los últimos 30 años, imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos.”

Las siguientes conclusiones y recomendaciones se desprenden del análisis realizado: en primer lugar, el DAA, además de la SAN, conforme los tratados internacionales debe considerar que los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos. La investigación permite constatar una fuerte tendencia en la reducción de las inversiones en las actividades primarias de la economía en la región, y un estancamiento de la situación de pobreza e incremento de la desigualdad.

Asimismo, cinco de países han incorporado de manera diferencial el DAA en sus constituciones y sólo dos países tienen una ley marco sobre tal derecho. Sin embargo, resulta necesario sancionar normativa que incorpore estándares sobre accesibilidad, adaptabilidad, adecuabilidad y calidad de los alimentos.

Por otra parte, los países se han concentrado en desarrollar programas para erradicar el hambre, la desnutrición infantil y materna. Se evidencia un bajo grado de implementación de políticas para la reducción de enfermedades no transmisibles, para la disminución del contenido de sodio/sal, ácidos grasos trans y contenido de azúcares libres en alimentos y bebidas. Tales políticas no deberían quedar excluidas de las estrategias y planes de acción nacionales. En el caso de las políticas de fomento a la producción campesina para prevenir el desabasto alimentario, así como asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios, es importante efectuar revisiones periódicas de su implementación. También son escasas las estrategias sobre control de precios de los alimentos.

Al mismo tiempo, se observa que la región alcanza elevados índices de desigualdad, incluso intra-regional. Se requiere el desarrollo de políticas y programas orientados a mejorar los ingresos económicos de los sectores de la población en situación de vulnerabilidad. Asimismo, es necesario incorporar la alimentación adecuada como variable central en la situación de pobreza, sobre todo en el caso de NNA y de las mujeres.

En cuanto a los indicadores del principio transversal de igualdad y no discriminación, es imprescindible que en el diseño de políticas públicas los Estados efectúen un tratamiento integral del DAA que considere la interdependencia entre DCyP y DESCA, y que también tengan en cuenta las discriminaciones grupos vulnerables. Los países han desarrollado programas para la atención de estos colectivos pero no se aprecian los resultados que han tenido en la mejora de sus condiciones de vida.

Finalmente, se presentan dificultades en la exigibilidad del DAA, por una debilidad institucional en la protección judicial de los DESCA. Los Estados deben avanzar en garantizar el acceso a los tribunales y a recursos judiciales adecuados. Se recomienda la implementación de fueros específicos para el DAA que garanticen mecanismos de acceso a la justicia en sentido amplio.

## REFERENCIAS

- Abramovich, V y Courtis, C. (2003) “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.
- Banco Mundial. Banco de datos <https://datatabank.bancomundial.org/data/home.aspx>
- Born, D., Colamarco, V., Delamonica, E., y Minujin, A. (2015), “Desigualdad en el bienestar infantil en las ciudades de América Latina”, en J. Carpio y A. Minujín (Comps.), *Ciudades Divididas. Infancia e inequidad urbana*. UNTREF, Buenos Aires.
- CEPAL (2013) *La medición multidimensional de la pobreza*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, LC/L.3615(CE.12/5) 17 de abril de 2013.
- CEPAL. CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas. [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- CIDH, (2000), *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., Washington, DC, OEA.
- Cunill Grau, N. (2011) *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y*

- perspectivas. Conferencia magistral dictada en el XVI Congreso
- www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/
- FAO. Base de información de los indicadores que custodia por país <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/es/>
- OMS. Repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud. <https://www.who.int/gho/en/>
- FIAN Internacional (2007) Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.
- ONU-Hábitat (2014), Construcción de Ciudades Más Equitativas. ONU-Habitat, Nairobi.
- Grunewald, R. and Rolnick, A. (2007). “Early Intervention on a large scale”, en *Education Week, Quality Counts*. Minneapolis.
- ONU. Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/><https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>
- GTPSS. Observaciones y recomendaciones finales a los informes presentados por los países. <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2012) *Respuestas Estatales en torno a la alimentación y al Cuidado*, Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires.
- GTPSS. 2018. Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador. OEA/Ser.D/XXVI.23. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/MANUAL\\_INDICADORES.pdf](http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/MANUAL_INDICADORES.pdf)
- Pérez, Laura E. (2016) Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el Seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En Muñoz-Pogossian, B. y Alexandra Barrantes (ed), “Más derechos para más gente. Equidad e inclusión social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas”, Organización de Estados Americanos, Desarrollo e inclusión social. Washington, DC págs. 57-78. [http://www.oas.org/docs/inclusion\\_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf](http://www.oas.org/docs/inclusion_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf)
- Minujín, A. and Ferrer M. (2016), “Assessing Sustainable Development Goals from the Standpoint of Equity for Children”, en *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 32 (02), UK
- OEA. Informes Nacionales Segundo Agrupamiento de Derechos: Bolivia, Ecuador; El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay. <http://>

Pérez Laura E. y Pérez Ivett (2017). Vinculación del instrumento de medición del protocolo de san salvador para el seguimiento de la agenda 2030 y su aplicación en el diseño de la política pública para el derecho a la alimentación adecuada. Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe. [http://www.pudh.unam.mx/publicaciones/Proyecto\\_PUDH-UNAM\\_para\\_ODA-ALC\(vf\)\\_171123.pdf](http://www.pudh.unam.mx/publicaciones/Proyecto_PUDH-UNAM_para_ODA-ALC(vf)_171123.pdf)