

El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay	Titulo
Pereira Fukuoka, Milena - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
BASE-IS	Editorial/Editor
2011	Fecha
	Colección
Agricultura; Agronegocios; Sistema alimentario; Política alimentaria; Políticas públicas; Estado; Alimentación; Derechos humanos; Desarrollo económico; Seguridad alimentaria; Programas sociales; Paraguay;	Temas
Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170330034015/pdf_65.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170330034015/pdf_65.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# El Estado y la garantía del **derecho** a la **alimentación adecuada** en Paraguay

Milena Pereira Fukuoka



**BASE Investigaciones Sociales**

Ayolas 807 esq. Humaitá  
Tel. (595-21) 451 217  
Fax. (595-21) 498 306  
baseis@baseis.org.py  
www.baseis.org.py  
Asunción, Paraguay

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

**Primera Edición**

EL ESTADO Y LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
ADECUADA EN PARAGUAY  
(Asunción, BASE IS, diciembre 2011)

**Diseño Editorial y Tapa**

Romina Pereira Fukuoka

**Impresión**

Arandurã

ISBN 978-99967-669-0-9



Copyleft.



Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).



No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.



Mantener estas condiciones para obras derivadas: sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

# El Estado y la garantía del **derecho** a la **alimentación adecuada** en Paraguay

Milena Pereira Fukuoka



*A las mujeres y hombres que en el campo  
-día a día y pese a la violencia estructural-  
producen alimentos que nos dan energías  
para vivir y luchar por una sociedad justa.*





## Agradecimientos

La realización de este trabajo fue posible gracias a numerosos apoyos de diversa índole.

Quiero agradecer a Base Investigaciones Sociales, en especial, a Tomás Palau y a Richard Doughman cuyos saberes han ampliado y enriquecido mi mirada en torno a lo que significa la alimentación para las personas y las comunidades humanas. También quisiera agradecer al Observatorio DESC de Cataluña y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con cuyo apoyo económico fue posible realizar esta investigación.

Al director de la tesis sobre el derecho a la alimentación que he presentado ante el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata, Dr. Jorge Lara Castro, por su confianza y su sentido crítico. A la Dra. Esther Prieto por compartir conmigo de manera generosa conocimientos y experiencias sobre interculturalidad y derechos humanos.

Doy las gracias a mi familia por su incondicional apoyo.

## Contenido

<b>Introducción</b>	22
El objeto de estudio de esta investigación	22
Estado de la cuestión	26
Avances y limitaciones en la bibliografía existente	36
Nuestro trabajo	37
Elementos conceptuales	38
Objetivos generales	48
Objetivos específicos	49
Metodología y plan de exposición	49
<b>PARTE I</b>	
Las políticas alimentarias del Estado en contexto	
1. Características del sistema alimentario global	54
1.1. El aumento de la producción ganadera mundial	57
1.2. Incremento del uso de cereales forrajeros y aumento de la producción sojera	60
1.3. Empresas transnacionales, oligopolios y desventajas competitivas para pequeños productores/as	62
2. Agronegocio y agricultura familiar en	

América Latina y MERCOSUR	65
3. Nuevas políticas alimentarias en la región	69
4. La gobernanza internacional en materia de seguridad alimentaria en debate	86

## PARTE II

Análisis general del cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo conforme a las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación

### Capítulo 1

Procesos políticos, institucionalidad pública y Derecho a la Alimentación. *El débil sistema institucional de protección de derechos*

1. Democracia, buena gestión pública, Derechos Humanos y Estado de Derecho	97
2. Instituciones	109
2.1. Desarrollo institucional y perspectiva de Derechos Humanos	122
3. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	126
4. Estrategias	129
4.1. Enfoque teórico y metodológico	131
4.2. Incorporación de lineamientos a Planes Estratégicos gubernamentales	136
4.3. Implementación del PLANAL	140

### Capítulo 2

Desarrollo económico, sistemas de mercado, acceso a recursos. *El contradictorio sistema de políticas económicas y productivas*

1. Políticas de desarrollo económico	149
1.1. Afectaciones generales al derecho a la alimentación adecuada	151
a. Afectaciones a la disponibilidad de alimentos	151
b. Afectaciones a la accesibilidad	157
c. Afectaciones a la inocuidad	159
d. Afectaciones a la adecuabilidad cultural	161
1.2. Desarrollo económico y seguridad alimentaria	164
2. Sistemas de mercado	165
2.1. Mecanismos antimonopolio y de defensa de la competencia	166
2.2. Abastecimiento y balance de alimentos	178
2.3. Redes de comercialización	180
3. Acceso a los recursos y bienes	183
3.1. Mercado laboral y condiciones de trabajo	188
a. Programa emblemático <i>Ñamba'apo</i> Paraguay	192
3.2. Tierra y reforma agraria	193

a. Programas y acciones del Estado relacionados con la reforma agraria y apoyo a la producción campesina	201
<i>i.</i> INDERT – CEPRA	201
<i>ii.</i> Ministerio de Agricultura y Ganadería	205
<i>iii.</i> Ministerio de Industria y Comercio	209
3.3. Agua	211
3.4. Acceso a servicios	214
3.5. Protección y acceso a recursos genéticos para la alimentación y la agricultura	218
3.6. Situación de los pueblos indígenas en cuanto al acceso de los mismos a recursos y bienes naturales y productivos	221

### Capítulo 3

Apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad, redes de seguridad y programas emergenciales. *El carácter asistencial de las políticas sociales*

1. Apoyo a los grupos en situación de vulnerabilidad	226
1.1. Población en situación de desnutrición, datos antropométricos	228
1.2. Personas en situación de déficit nutricional en Paraguay	229
1.3. Identificación de hogares y grupos en situación de inseguridad alimentaria	230
1.4. Diagnósticos de situación	

alimentaria y nutricional en comunidades	232
2. Redes de seguridad	240
2.1. Instituciones	241
a. Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades	242
<i>i.</i> Programas implementados por la SAS	242
1. Tekoporã	242
2. Programa PROPAIS II	249
3. Programa Ñopytyvo	252
<i>ii.</i> Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	252
1. Programa ABRAZO	252
b. Asistencia a personas adultas mayores	253
<i>i.</i> Acciones desde la Dirección de Adultos Mayores de la SAS	254
<i>ii.</i> Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza	255
c. Asistencia a comunidades indígenas	255
<i>i.</i> Acciones desde la Dirección de Asuntos Indígenas de la SAS	256
2.2. Síntesis	256
3. Catástrofes naturales y provocadas	258
3.1. Programas emergenciales	258
a. Asistencia alimentaria ante eventos adversos	259
b. Programa de prevención de riesgos	261

## Capítulo 4

Políticas específicas en materia de inocuidad, protección al consumidor/a, nutrición y educación

1. Inocuidad de los alimentos	264
1.1. Inocuidad y vigilancia de alimentos	269
1.2. Procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos	271
a. Articulaciones del INAN con otras instituciones	275
b. Principales debilidades del sistema nacional de control de inocuidad de alimentos	277
<i>i. Sistema de obtención de registros sanitarios</i>	277
<i>ii. Carencia de infraestructura y recursos suficientes</i>	278
<i>iii. Déficits en la producción de información en el ámbito de la inocuidad alimentaria</i>	279
<i>iv. Debilidad del sistema de aplicación de sanciones</i>	280
1.3. Control de buenas prácticas agrícolas	281
2. Protección del consumidor/a	284
3. Programas nutricionales	287
3.1. Programas nutricionales en el marco del MSPyBS/INAN	288

a. Programa de Prevención y Control de Desórdenes por Deficiencia de Yodo (Programa de DDY).	290
b. Programa de Fortificación de la Harina de Trigo con vitaminas del Complejo B.	291
c. Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).	291
3.2. Necesidad de mayor infraestructura y recursos para el INAN	294
3.3. Deficiencias en políticas nutricionales del MSPyBS	295
a. Protocolo de atención al niño/a internado por desnutrición	295
b. Falta de aplicación adecuada de la Ley N° 1478/99 De comercialización de sucedáneos de la leche materna	295
3.4. Programa de complemento nutricional en las escuelas	296
4. Educación y sensibilización	300
4.1. Programas de educación vinculados al DA y a la SSAN del MEC	301
a. Proyecto Alimentar la Mente para Combatir el Hambre	301
b. Estrategia Escuelas Saludables	302
c. Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA)	305



d. Escuelas Integrales	306
4.2. Educación agraria – MAG	306
<b>Capítulo 5</b>	
Recursos financieros y sistemas de vigilancia	
1. Recursos financieros nacionales	309
1.1. Uso del máximo de recursos disponibles	316
2. Sistemas de vigilancia y monitoreo	319
<b>Capítulo 6</b>	
Síntesis y reflexiones finales	321
1. Sistema de mercado	325
2. Impacto del modelo económico vigente en las diversas dimensiones del DA	327
3. Políticas dirigidas a personas en situación de extrema pobreza	331
4. Políticas específicas en materia de DA	334
5. Reflexiones finales	340
<b>Anexo.</b> Preguntas marco para el desarrollo del presente trabajo	346
<b>Bibliografía</b>	362
Bibliografía sobre DESC y derecho a la alimentación adecuada en Paraguay	362
Bibliografía sobre DESC y derecho a la alimentación adecuada en general	368
Bibliografía general	376

<b>Instrumentos Consultados</b>	376
<i>Normas del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos</i>	376
<i>Normas del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos</i>	378
<i>Normas Nacionales</i>	378
Normas vinculadas al derecho a la alimentación	378
Normas generales	382
Normas administrativas	382
<i>Documentos oficiales del Estado paraguayo</i>	385
<b>Fuentes personales</b>	388

## Siglas y abreviaturas utilizadas

---

<b>AF</b>	Agricultura Familiar.
<b>APS</b>	Atención Primaria de Salud.
<b>BNF</b>	Banco Nacional de Fomento.
<b>CAH</b>	Crédito Agrícola de Habilitación.
<b>CCPS</b>	Centros Comunitarios de Protección Civil de la Secretaría de Emergencia Nacional.
<b>CDESC</b>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.
<b>CEMIT</b>	Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas.
<b>CEPRA</b>	Coordinadora Ejecutiva Para la Reforma Agraria.
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
<b>CMA</b>	Cumbre Mundial sobre Alimentación.
<b>CN</b>	Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992.
<b>CODEHUPY</b>	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
<b>CONACAP</b>	Comité Nacional del Codex Alimentarius – Capítulo Paraguay.
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
<b>CORCOPAY</b>	Coordinadora de Comedores Populares del Paraguay.

<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<b>CS</b>	Código Sanitario.
<b>DA</b>	Derecho a la Alimentación.
<b>DEA</b>	Dirección de Educación Agraria.
<b>DEAG</b>	Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
<b>DDY</b>	Programa de Prevención y Control de Desórdenes por Deficiencia de Yodo.
<b>DESC</b>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<b>DGDC</b>	Dirección General de Defensa del Consumidor del Ministerio de Industria y Comercio.
<b>DGEEC</b>	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
<b>DETAVE</b>	Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial.
<b>DIBEN</b>	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social.
<b>DIGIES</b>	Dirección General de Información Estratégica en Salud.
<b>DIRSINA</b>	Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia.
<b>DV</b>	Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.
<b>EBY</b>	Entidad Binacional Yacyretá.
<b>EPH</b>	Encuesta Permanente de Hogares.

<b>FACEN</b>	Facultad de Ciencias Exactas y Naturales.	<b>MSPyBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
<b>FG</b>	Fondo Ganadero.	<b>ORMICs</b>	Oficinas Regionales del MIC.
<b>FOCEM</b>	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.	<b>PAC</b>	Planes de Acción Concertado .
<b>GS</b>	Gabinete Social de la Presidencia de la República.	<b>PANI</b>	Programa Alimentario y Nutricional Integral.
<b>IDA</b>	Ingestión Diaria Admisible.	<b>PE</b>	Poder Ejecutivo.
<b>INAN</b>	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición.	<b>PE</b>	Proyectos específicos para grupos vulnerables.
<b>INDERT</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.	<b>PEI</b>	Proyecto Educativo Institucional.
<b>INDI</b>	Instituto Paraguayo del Indígena.	<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación.
<b>INFONA</b>	Instituto Forestal Nacional.	<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<b>INTN</b>	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología.	<b>PIDS</b>	Planes integrales de desarrollo social.
<b>IPA</b>	Iniciación Profesional Agropecuaria.	<b>PLANAL</b>	Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.
<b>IPTA</b>	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria.	<b>PMB</b>	Proyectos de mejoramiento de barrios.
<b>IPS</b>	Instituto de Previsión Social.	<b>PPDS</b>	Política Pública Para el Desarrollo Social.
<b>ITAIPÚ</b>	Entidad Binacional Itaipú.	<b>PRONAIN</b>	Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad.
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería.	<b>PRONAPI</b>	Programa Nacional para los Pueblos Indígenas.
<b>MEA</b>	Marco Estratégico Agrario 2009-2018.	<b>PRONAPRIS</b>	Programa Nacional de Protección e Inclusión Social.
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Cultura.	<b>PRONSADAF</b>	Programa Nacional de Seguridad y So
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda.		
<b>MIC</b>	Ministerio de Industria y Comercio.		

	beranía Alimentaria para la Agricultura Familiar.	<b>SICIAV</b>	Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad .
<b>PRONSADAI</b>	Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena.	<b>SISVAN</b>	Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional.
<b>PRONSAOR</b>	Programa Nacional de Producción Orgánica y Agro-ecológica.	<b>SNNA</b>	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
<b>PRONAIN</b>	Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad.	<b>SSAN</b>	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
<b>PVA</b>	Programa de Vigilancia de Alimentos.	<b>STP</b>	Secretaría Técnica de Planificación.
<b>R.E.</b>	Registro de Establecimiento de Alimentos.	<b>TMC</b>	Transferencias Monetarias con Responsabilidad.
<b>R.S.P.A.</b>	Registro Sanitario de Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos destinados al consumo humano.	<b>USF</b>	Unidad de Salud de la Familia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
<b>SAN</b>	Seguridad Alimentaria y Nutricional.	<b>VMA</b>	Vice Ministerio de Agricultura.
<b>SAS</b>	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República.		
<b>SEAM</b>	Secretaría del Ambiente.		
<b>SEN</b>	Secretaría de Emergencia Nacional de la Presidencia de la República.		
<b>SENACSA</b>	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal.		
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental.		
<b>SENAVE</b>	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas.		
<b>SIPAIA</b>	Sistema Paraguayo de Inocuidad de Alimentos.		



## Introducción

### El objeto de estudio de esta investigación

Comprender al Derecho como construcción lingüística y simbólica, cuya consistencia conceptual y fuerza vinculante no está dada, sino que depende de diversos factores (Ferrajoli, 2002), permite ubicar el proceso de reconocimiento jurídico y de desarrollo jurisprudencial y doctrinario de la alimentación como derecho humano, dentro del contexto aún vigente de disputa por el pleno reconocimiento, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos procesos continúan desplegándose en las esferas nacionales, en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y en otros ámbitos de gobernanza internacional.

Con relación al reconocimiento normativo del derecho a la alimentación (DA), dentro de la Carta Internacional de Derechos Humanos, tanto la Declaración Universal de 1948<sup>1</sup> como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que entró en vigor en 1976, lo reconocieron como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. El artículo 11 del PIDESC establece que los Estados parte reconocen “el derecho fundamental 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 en el párrafo 2 de dicho artículo se reconoce “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”. En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) interpretó el artículo 11 del mencionado Pacto en la Observación General N° 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. En dicha Observación, el Comité establece el contenido del DA y las obligaciones para los Estados Partes del PIDESC emergentes del mencionado derecho<sup>2</sup>. Estos lineamientos han constituido

la principal base conceptual del posterior desarrollo de instrumentos relativos a la realización del DA por parte de los Estados. El CDESC define al derecho a la alimentación adecuada señalando que el mismo 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 derecho a la alimentación adecuada* no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”. Aunque el Comité aclara que el DA tendrá que alcanzarse en forma progresiva, señala que los Estados violan el Pacto cuando no adoptan las medidas necesarias que garanticen el contenido mínimo esencial del DA que es el derecho a la protección contra el hambre. Otros convenios internacionales vinculantes del sistema uni-

<sup>1</sup> La Declaración Universal establece que 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. Véase: Asamblea General de la ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217 A, París, 10 de diciembre de 1948, art. 25.

El valor jurídico de la Declaración Universal ha sido reconocido por la costumbre internacional. En el caso del Paraguay, una de las resoluciones más destacadas de la justicia paraguaya en materia de derechos humanos fue el Acuerdo y Sentencia No. 585, dictado el 31 de diciembre de 1996. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales y anuló todos los procesos que pesaban sobre el Capitán de Caballería Napoleón Ortigoza, quien había sido el preso político más antiguo del continente. Dicha resolución judicial se basó fundamentalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la Convención de las Naciones Unidas de 1968 sobre imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.

<sup>2</sup> Cfr. Comité DESC, *Observación General N° 12 El derecho a una alimentación adecuada*, 1999, E/C.12/1999/5. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue establecido en 1985 por el Consejo Económico y Social para monitorear la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976. En la práctica, las observaciones generales del CDESC han constituido un medio eficaz para generar “jurisprudencia” consensuada entre los miembros del mismo, que interpretan de manera autorizada el contenido y alcance de las normas consagradas en el PIDESC. Véase: Villán Durán, 2001.

versal de protección –relativos a poblaciones o temáticas específicas– han reconocido al derecho a la alimentación como un derecho humano que genera obligaciones para los Estados. En este sentido, pueden mencionarse la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como el Estatuto de Roma. Convenios en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, como ser el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Convenio N° 131 relativo a la Fijación de Salarios Mínimos, el Convenio N° 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social y el Convenio N° 117 relativo a las Normas y Objetivos Básicos de la Política Social. Dentro del Derecho Internacional Humanitario, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, también protegen el derecho a la alimentación.

El DA ha sido reconocido en instrumentos regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, declaraciones y documentos finales de numerosas cumbres, conferencias y reuniones internacionales han reafirmado el DA<sup>3</sup>. Cabe resaltar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 y su Plan de Acción, las posteriores reuniones de seguimiento y sus declaraciones en el 2002 y en el 2006, así como la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria realizada en Roma en noviembre de 2009.

En el año 2004 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aprobó las “Directrices Voluntarias en Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho

a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional”(DV). Estas Directrices Voluntarias fueron adoptadas por todos los Estados miembros de la FAO y constituyen un instrumento de precisión e interpretación que, partiendo de los estándares jurídicos vinculantes ya existentes para el derecho a la alimentación, avanza en el modo en el que los Estados pueden cumplir con las obligaciones que emanan de este derecho. A partir de la definición legal del DA dada por el CDESC, las Directrices concretan las áreas de política nacional que juegan un rol para la realización de la seguridad alimentaria y los pasos prácticos a tomar por los gobiernos en colaboración con los actores internacionales y la sociedad civil.

Con relación a las formas de monitoreo del comportamiento estatal frente al DA, las DV constituyen parámetros relevantes por abarcar las diversas dimensiones de política pública involucradas en la garantía de este derecho y por su legitimación a nivel de la comunidad internacional, ya que por primera vez los Estados acordaron las líneas de acción para su realización.

Esto explica que las metodologías para evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia, necesaria-

---

<sup>3</sup> Entre las Declaraciones, además de la Declaración Universal de Derechos Humanos ya citada por su trascendencia política, jurídica y simbólica, pueden mencionarse la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición de 1974; la Declaración de Derechos de los Impedidos de 1975; y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986. Las principales conferencias y cumbres internacionales en las que se ha afirmado el DA son la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974; la Declaración de Principios y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979; la Declaración de los Derechos del Niño de 1989 que reconoce por su parte el derecho de cada niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; la Cumbre Mundial del Niño de 1990; la Conferencia Internacional de Nutrición de 1992, la Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995; la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing 1995; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial 2009.

mente partan de dichas DV; este es el caso del instrumento de monitoreo desarrollado por FIAN Internacional “Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas”. El mismo consiste en un esquema de preguntas que permiten evaluar el cumplimiento por el Estado de cada una de las diecinueve directrices identificadas por FAO (FIAN, 2007). De esta manera, las organizaciones sociales pueden evaluar los avances, estancamientos o retrocesos estatales en sus obligaciones con el DA. La aplicación íntegra de este esquema metodológico requiere de procesos de participación, validación y de una carga de trabajo tales que tornan necesaria la coalición de organizaciones sociales en cada país para su realización, como muestran las experiencias de construcción de informes alternativos en Bolivia (AIPE, 2007), Colombia (Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2007 y 2010) y Guatemala (Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, 2009).

## Estado de la cuestión

En el Paraguay existen algunos trabajos que han abordado, cuanto menos de modo parcial, el estudio de la actuación estatal frente al derecho a la alimentación adecuada. Al respecto, se pueden mencionar los artículos contenidos en los informes anuales de derechos humanos publicados en el país desde 1996 hasta la actualidad.<sup>4</sup> A partir del año 1997 los informes incluyeron un artículo relativo al derecho a la alimentación, aunque denominado en principio “derecho a la seguridad alimentaria”. Se trataba de trabajos de breve extensión que tenían por objeto poner de manifiesto los hechos más resaltantes ocurridos en el año con relación al

derecho estudiado. Constituyen aportes, pues relatan hechos vinculados a la situación del DA y la seguridad alimentaria en el país, identificando las principales problemáticas existentes.

En este sentido, el artículo publicado en 1997 se centraba en la relación entre desarrollo, modelo productivo y seguridad alimentaria, diferenciando las formas de producción agrícola en el país a partir de una dicotomía cuya relevancia se acentuaría con el transcurrir del tiempo: las “unidades productivas capitalistas” y las “unidades productivas campesinas”. Además, se identificaban como problemas estructurales de la seguridad alimentaria en el Paraguay, el relativo a la falta de acceso a medios y servicios productivos por parte de las familias productoras campesinas, afirmándose la necesidad de una rearticulación productiva en el campo como indispensable para la seguridad alimentaria y que ello “sólo podrá realizarse mediante el efectivo apoyo del Estado, permitiendo el acceso al medio de producción (tierra) a los campesinos, asistencia técnica adecuada para los pequeños agricultores, programas de diversificación agrícola y crédito blando a largo plazo (García y Palau, 1997).

Desde la misma perspectiva de análisis, en 1998 se caracterizaba al modelo de desarrollo existente en el país como dual y excluyente, describiéndose los impactos de la “agricultura de cultivos comerciales” para exportación: la tendencia al monocultivo, la explotación de la tierra en forma intensiva utilizando alta tecnología y productos bioquímicos, el uso irracional y la sobreexplotación de los recursos naturales, con el consecuente agotamiento de las tierras y la pérdida de calidad nutritiva de los productos agrícolas. Se mencionaba la problemática del desplazamiento de la agricultura campesina por la agricultura comercial, relacionando el proceso de concentración de las tierras con la inseguridad alimentaria (Kretschmer y Bareiro, 1998).

En 1999 se destacaba el impacto de factores climáticos, como

<sup>4</sup> En los años 1996, 1997 y 1998 los informes fueron publicados por una articulación de organizaciones no gubernamentales. A partir de la fundación de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay en 1999, los informes fueron editados y publicados institucionalmente por la misma.

sequías y heladas, en la producción campesina de alimentos y en la posibilidad de las familias rurales de acceder a los mismos. Ya en este informe se llamaba la atención sobre la problemática de las semillas transgénicas, el proceso de expansión de la red de supermercados y la “creciente y peligrosa oligopolización de la oferta alimentaria, al menos en Asunción”, así como la desprotección de las personas consumidoras, señalando la falta de controles sistemáticos de los alimentos consumidos por la población nacional (Palau, 1999, 2000 y 2001)<sup>5</sup>.

El trabajo correspondiente a 2002 introdujo una importante diferenciación entre *problemas de disponibilidad* y *problemas de acceso*, distinguiendo aquellos que poseían un carácter estructural de los coyunturales. Se mencionaban como problemas de disponibilidad estructural en el país “la persistencia o crecimiento de la brecha entre la demanda agregada y la producción interna” y problemas de disponibilidad coyunturales “las fluctuaciones de la disponibilidad en relación a los valores tendenciales de la oferta como consecuencia del carácter cíclico de la producción agrícola [y] de las fluctuaciones de los precios internacionales”. Las “condiciones de pobreza e indigencia en sectores significativos de la población” eran consideradas problemas de acceso de carácter estructural, y problemas de acceso coyunturales “los desastres climáticos en productores y la pérdida de empleo en consumidores”. Se sostenía que en Paraguay los principales problemas alimentarios tenían que ver con problemas de acceso y, entre estos, los de tipo estructural (Palau, 2002, 2003 y 2004)<sup>6</sup>.

En el informe 2005 se incorporó el concepto de *soberanía alimentaria* y se hizo hincapié en los problemas de salubridad

generados por la proliferación de puestos de expendio de alimentos en la vía pública en áreas urbanas, sin control público. Se realizó además una crítica al Programa Nacional de Asistencia Nutricional (PROAN), considerado como el proyecto más importante encarado por el gobierno respecto al problema nutricional en el país (Segovia, 2005).

En 2006 se hacía énfasis en el carácter nocivo de los productos transgénicos, en especial de la soja transgénica, marcando la responsabilidad del gobierno en alentar la continuidad de la expansión del modelo sojero, colaborando así a “la instauración de un sistema alimentario inseguro y dependiente”. Se hablaba además de la inestabilidad del sistema alimentario, causada por la falta de planificación de la producción y del control estatal de la cadena alimentaria, lo cual acentuaba la inseguridad de la población en cuanto al acceso a una alimentación adecuada. El aspecto tributario era mencionado en razón de una nueva reglamentación impositiva que incluía la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a nuevos productos alimenticios básicos (Segovia, 2006).

El siguiente informe avanzó en la identificación de algunas instituciones públicas y programas relacionados con el derecho a la alimentación, principalmente desde la perspectiva de programas de apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad. Se citaban algunas iniciativas de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), Instituto de Bienestar Social, Despacho de la Primera Dama, Secretaría de Acción Social (SAS), Secretaría de la Mujer, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (Segovia, 2007). En 2008 se mencionaba la suba de precios de alimentos como causa de la indigencia, relacionando los bajos salarios percibidos por los trabajadores/as, la suba de precios de productos alimenticios básicos y el alto porcentaje del presupuesto familiar que se invertiría en satisfacer las

<sup>5</sup> En los artículos de 2000 y 2001 no se incorporaron nuevas temáticas o dimensiones de análisis vinculadas al DA.

<sup>6</sup> En 2003 y 2004 no se incluyeron nuevas temáticas o dimensiones de análisis vinculadas al DA.



necesidades alimentarias (Segovia, 2008)<sup>7</sup>.

Los demás artículos publicados en los informes anuales de la Codehupy, desde 1999 hasta el 2006, relataban distintos aspectos vinculados a la relación entre expansión de la agricultura comercial e insostenibilidad de las formas tradicionales campesinas e indígenas de producción diversificada de alimentos, los efectos del empobrecimiento rural e inseguridad alimentaria.

El límite de los artículos anuales sobre la situación del derecho a la alimentación se encontraría en el propio objeto de los mismos, orientados a monitorear de modo muy breve las principales tendencias relativas al derecho a la alimentación y la exposición de casos significativos. Hechos de distinta naturaleza se habrían expuesto, caracterizándose las principales problemáticas existentes con relación al DA, siendo marcada la falta de individualización de los órganos estatales responsables y las obligaciones concretas incumplidas por los mismos en las diferentes áreas identificadas. En el trabajo del año 2010 se buscó avanzar incorporando una mayor claridad conceptual, clasificando los principales incumplimientos de las diferentes instituciones y órganos públicos conforme a las obligaciones de respeto, protección y realización del Estado ante el DA (Pereira, 2010).

En el “Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural”, publicado en el año 2006, se incluyó una relatoría temática sobre el derecho a la alimentación y al agua. Se destacaba en la misma la información contenida respecto a la situación nutricional de la población, empleando datos censales y de encuestas de hogares. A su vez, se citaban algunas consideraciones socioeconómicas

vinculadas a la situación alimentaria en el país, ejemplificadas con casos concretos, aunque no se avanzaba en la identificación de las obligaciones de los diferentes entes estatales responsables (Segovia y Palau, 2006).

El análisis más extenso de la actuación del Estado paraguayo en materia de DA sería el de Thomas Otter et al., titulado “Informe Nacional sobre los Progresos de la Implementación del Derecho a la Alimentación en el Paraguay” cuyo borrador de informe final fue publicado en 2007 (Otter, 2007). El mismo contenía información general sobre la situación del hambre y la pobreza en el país, un breve análisis del progreso de los DESC en Paraguay en el cual se mencionaban los estándares de derechos económicos, sociales y culturales básicos, las Directrices Voluntarias del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO y su falta de aplicación en Paraguay, así como las recomendaciones sobre el derecho a la alimentación efectuadas por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el año 2002. Además, exponía el marco jurídico del derecho a la alimentación en el país, citando disposiciones constitucionales, leyes y decretos reglamentarios.

Definido el marco legal y doctrinario, los autores se proponían revisar el grado de operatividad del DA en el Paraguay, indagando las acciones desplegadas desde el sector público y desde la sociedad civil en cuatro grandes materias: información y comunicación, capacitación, legislación y justiciabilidad y acciones que tengan el DA como referente, catalizador u objetivo. El informe constituiría de este modo una primera aproximación general al estudio del cumplimiento de las obligaciones estatales con respecto al DA, tomando como criterio de priorización las áreas citadas. A través de entrevistas a representantes de instituciones del sector público, de la sociedad civil y de agencias de cooperación, se buscó evaluar cuánto sabían los funcionario/as sobre el DA, en qué medida se lo había promocionado, qué acciones de capacitación existían,

<sup>7</sup> En el artículo de 2009 no se incorporaron nuevas áreas o dimensiones de análisis vinculadas al DA. Véase, Segovia, 2009.

en qué medida se había avanzado en el reconocimiento legal y la justiciabilidad de este derecho.

Entre las principales informaciones contenidas en este estudio es posible mencionar las siguientes. El Derecho a la Alimentación sería un concepto apenas conocido y comprendido como tal entre los técnicos y responsables de las instituciones gubernamentales entrevistadas, las opiniones formuladas al respecto vincularían el concepto con acciones casi exclusivamente del tipo de ayuda y/o seguridad alimentaria. En reducidos casos se asociaría el DA con acciones orientadas al acceso a la tierra, como un componente clave para acceder a la seguridad alimentaria, sobre todo en poblaciones rurales e indígenas, y en ningún caso se vinculó el concepto con actividades secundarias o terciarias (no agrícolas), de generación de ingresos, que permitirían el acceso a la alimentación a través de la compra de alimentos. Este bajo nivel de conocimiento en la administración pública se daría pese a que todas las instituciones entrevistadas habían impulsado acciones orientadas a la seguridad alimentaria y otras relacionadas directamente con algunos de los componentes del DA; y a que en el año 2000, el Poder Ejecutivo había aprobado un decreto para la constitución de una Comisión Interinstitucional responsable de elaborar un Plan Nacional de Alimentación en el que fueron involucradas casi la totalidad de las instituciones entrevistadas para dicho informe.

Las informaciones recogidas en las entrevistas no habrían permitido encontrar acciones concretas y explícitas de promoción del DA, salvo como promoción de los propios servicios, como en el caso del INAN y de la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (DEAG). A su vez, ninguna de las personas consultadas del sector público manifestó haber recibido capacitación específica sobre DA, ni habrían impartido institucionalmente capacitaciones sobre DA.

En materia de legislación se destacaba la falta de una norma jurídica que aborde el conjunto de componentes que integran el DA, concluyéndose que “por este motivo, este derecho como tal, no es justiciable” (Otter, 2007). Aunque no coincidimos con dicha afirmación, sí coincidimos con la apreciación de la baja justiciabilidad de este derecho en el ámbito interno, desde nuestra perspectiva, debido a una conjunción de factores de diversa índole, no sólo legal. Siguiendo con el estudio, entre las áreas en las que existiría una mayor reglamentación se encontrarían la protección pública de prestaciones sociales, el régimen de tenencia de tierras y las exigencias de inocuidad de los alimentos.

Respecto de las acciones originadas por el sector público, relacionadas con alguno de los componentes del DA, los autores caracterizaban a las diversas iniciativas existentes como producidas de manera fragmentada, inorgánica y poco consistente. Las entrevistas indicaban también una fuerte duplicación y superposición de roles, sobre todo, resulta difícil comprender la pertinencia de porqué tal o cual proyecto se encontraba a cargo de una determinada institución.

El trabajo señalaba que se habían identificado programas públicos de distinta naturaleza y objetivos como, ayuda alimentaria del tipo comedores populares y donaciones de alimentos, implementación de huertas familiares y escolares, programas de transferencias monetarias focalizados para asegurar la alimentación de la familia, y programas de capacitación en alimentación y nutrición. Las acciones citadas fueron clasificadas en programas y proyectos productivos, ayuda alimentaria y programas de transferencias monetarias.

En programas y proyectos productivos se citaban mecanismos de apoyo a la agricultura familiar campesina por parte del MAG, un programa de fincas familiares con enfoque en seguridad alimentaria, implementado por este ministerio a través de la

Dirección de Extensión Agraria, el programa Alimentar la Mente para Combatir el Hambre en el que también participaba la DEAG proveyendo asistencia técnica para la conformación de huertas escolares y el Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) de la Secretaría de Acción Social.

Respecto de las acciones de ayuda alimentaria se mencionaban el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y Nutricional (PROAN), diseñado para atender las necesidades de niños y niñas desnutridas o en riesgo de desnutrición, así como para mujeres embarazadas con problemas nutricionales; el Programa Complemento Nutricional, implementado en escuelas; comedores populares, impulsados por distintas entidades del sector público como ser la Secretaría de Acción Social (programa Abrazo), la Secretaría de la Niñez (programa de Fondos a ONGs), la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, las Direcciones de Infancia y de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social (Cebinfra y comedores para adultos mayores) y la Repadeh del Despacho de la Primera Dama (Centros de Desarrollo Integral Comunitarios). El informe aclaraba que el número de entidades involucradas podría ser mayor dado que no se había contemplado la totalidad de las entidades públicas del Gobierno Central.

Los programas de transferencia referidos eran los proyectos implementados por la SAS *Tekoporã* y *Nõpytyvo*, además del Programa de Atención a Adultos Mayores, y el programa Fortaleciendo Hogares de niños/as que Trabajan en Calle de la DIBEN.

Otro apartado contenido en el informe que se analiza era el relativo a la institucionalidad para el seguimiento del DA a nivel nacional. Se señalaban como instituciones gubernamentales cuyo mandato guardaría una estrecha relación con aspectos constitutivos del DA, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, el Ministerio de Agricultura y Ganadería,

la Secretaría de Acción Social y el Gabinete Social, el Instituto Nacional del Indígena, la Secretaría de Emergencia Nacional, el Comité Nacional del Codex Alimentarius –Capítulo Paraguay– (Conacap), así como las Municipalidades y Gobernaciones.

Por último, los autores presentaban conclusiones y recomendaciones de tareas concretas que debían ser fortalecidas, ampliadas o asumidas por el INAN, el MAG y la SAS – Gabinete Social.

Otro estudio que es necesario mencionar es el publicado por el *Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional* y el *Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura* del Brasil, consistente en una relatoría técnica sobre las políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado (Maluf y Crisa, 2009). El mismo contiene un análisis comparativo sobre las principales iniciativas que vienen siendo desarrolladas en dichos Estados, “tanto en la construcción de un marco legal capaz de incorporar (como principio fundamental) el derecho humano a la alimentación y su plena exigibilidad, como en la implementación de diferentes programas y acciones volcados a la mejoría de las condiciones de acceso a una alimentación adecuada y sana por el conjunto de la población, a la promoción de la agricultura campesina y familiar y al fortalecimiento de las estructuras e instrumentos públicos de abastecimiento” (Maluf y Crisa, 2009).

Con relación al Paraguay, se hacía mención al lanzamiento en julio de 2009 del Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (Planal) y a la continuidad de los programas *Tekoporã*, *Nõpytyvo* y *Abrazo*, articulados en una Red de Protección y Promoción Social (RPPS) coordinada por la Secretaría de Acción Social. Respecto a la agricultura familiar, se destacaban algunos programas de incentivo y apoyo

a la producción agrícola, afirmándose la necesidad de una mejor evaluación de los mismos, pues estas iniciativas fueron calificadas como frágiles por las organizaciones campesinas y los agricultores familiares entrevistados: Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar, Paraguay Rural, Proyecto de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar Sostenible “Ñamombarete Ñemity Jopara”, Programa Nacional de Manejo, Conservación y Recuperación de los Suelos y Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina.

Respecto de la institucionalidad, se exponía la existencia del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición como órgano específico relacionado a la problemática de la alimentación y nutrición, señalándose la necesidad de que las funciones de dicho órgano sean redimensionadas en el contexto de implementación del Planal, aunque a los autores no les había sido posible obtener informaciones sobre el futuro papel a ser desempeñado por el órgano (Maluf y Crisa, op.cit.).

### **Avances y limitaciones en la bibliografía existente**

En cuanto al estado de la cuestión en materia de políticas públicas y cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo para garantizar el DA, los artículos y documentos citados con anterioridad proporcionan una descripción general acerca de los principales problemas socioeconómicos que inciden en la posibilidad de ejercicio del DA de amplios sectores de la población en el país, particularmente en la relación entre estructura agraria y avance del modelo productivo de monocultivos transgénicos, y el aumento del desempleo, la pobreza y el hambre. En cambio, resultan generales y marcadamente limitados los datos que aporta la bibliografía existente respecto de la identificación concreta de las distintas áreas de competencia de las instituciones públicas ante el DA, en la descripción de los programas y acciones de las mismas y en el análisis

de dichas actuaciones desde un enfoque de derechos. El vacío es mayor con relación a las áreas de sistemas de mercado y comercio de alimentos, así como de inocuidad.

No se han encontrado investigaciones sobre las acciones del Estado paraguayo frente al DA que abarquen, cuanto menos de modo somero, las principales áreas temáticas que constituirían el marco de una estrategia nacional integral y comprensiva para la protección y realización del DA, conforme a lo expuesto en las Directrices Voluntarias de la FAO. Por la falta de avance en un monitoreo de estas características, no resulta posible visualizar con claridad la forma en que se encuentran distribuidas las competencias entre las distintas instituciones estatales, el grado de cumplimiento de las mismas de sus respectivas obligaciones frente al DA y los principales avances, deficiencias y contradicciones existentes al respecto dentro del accionar del Estado.

### **Nuestro trabajo**

El presente estudio busca analizar el modo en que se encuentran distribuidas las competencias públicas dentro del Estado central paraguayo en las diferentes áreas establecidas en las Directrices como relevantes para la vigencia del DA. Así también, se pretende dar cuenta de las principales tomas de posición efectuadas y cursos de acción emprendidos por dichas instituciones estatales en sus esferas de competencia específicamente vinculadas al DA. Se trataría en realidad de una aproximación general, pues un monitoreo exhaustivo de las políticas estatales en la materia requiere de condiciones distintas a las de un trabajo académico individual, dadas su extensión, complejidad y finalidad<sup>8</sup>.

El mencionado recuento de los programas, acciones y vacíos existentes debe ser contextualizado si se desea, además de describir, comprender los procesos en curso. En este sentido,

nuestro trabajo buscará situar las dinámicas institucionales vinculadas al DA, tomando en cuenta las tendencias que existen en el contexto regional, así como las características de la institucionalidad pública en Paraguay, de modo particular en materia de políticas sociales.

El presente trabajo pretende aportar un análisis respecto al grado de cumplimiento de las obligaciones estatales frente al DA, identificando los principales avances, incumplimientos y deficiencias en la materia.

Respecto a la delimitación temporaria, la investigación se centrará en las acciones, iniciativas y programas que se encuentran en ejecución o se hayan realizado entre los años 2008 y 2010. Sin embargo, se trata de un periodo referencial ya que se procurará exponer los antecedentes de las principales líneas de acción cuando ello sea posible. A su vez, el estudio se focalizará en las actuaciones de los órganos legislativo y ejecutivo, y sólo incluirá una apreciación general del cumplimiento de las obligaciones del Poder Judicial en la tutela del DA. Esta decisión obedece a que el análisis preciso de las actuaciones de los órganos jurisdiccionales, así como del Ministerio Público, requiere de una labor de relevamiento de datos y de una metodología de análisis específica que excede al objeto de la presente investigación.

## Elementos conceptuales

El estudio de la actuación estatal desde la perspectiva del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, pondría en relación marcos teóricos provenientes de

disciplinas distintas. En este trabajo, los marcos conceptual y metodológico provendrán y responderán en forma preponderante a la normativa y doctrina desarrollada por el derecho internacional de los derechos humanos. Se recurrirá de modo complementario a autores provenientes de la ciencia política y la sociología jurídica.

En este sentido, si bien el Estado es considerado como un único sujeto jurídico en materia de responsabilidad nacional e internacional por la violación de derechos humanos, respecto de las políticas públicas, el criterio teórico compartido es aquel que las comprende como una arena movедiza de conflictos, cuyo resultado no es producto ni de una racional programación ni de una distribución al azar, sino de la pugna entre actores sociales portadores de intereses conflictivos<sup>9</sup>. Si la política estatal es el conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión socialmente problematizada, la forma de investigar dicho proceso pondría énfasis en entender cómo un tema, un asunto, se convierte en una cuestión para el Estado y qué factores inciden en los cambios de posición y acción de las distintas agencias del poder público. Se trataría de entender a las políticas como parte de un proceso social y de ser capaces de profundizar el análisis del contexto (Oszlak y O'Donnell, 1984). La introducción de un capítulo de contexto en este trabajo, aunque sólo sea posible un esbozo, responde a esta perspectiva que consideramos necesaria de incluir también en estudios sobre políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos.

<sup>9</sup> Se destacaría así el *rol mediador* de las políticas estatales, cuyo contenido se hallaría sesgado sistemáticamente hacia la reproducción de los sistemas de dominación social. Se reconoce además la posibilidad de un *rol sectorial*, cuando la política expresa los intereses comunes de la burocracia estatal; así como de un *rol infraestructural*, orientado al interés general, en los casos en que la acción estatal tiende a mejorar la posición del conjunto de los miembros de la sociedad, o a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. Véase: Oszlak, 1984.

<sup>8</sup> Conforme lo indican las experiencias de construcción de informes nacionales sobre la situación del DA -en particular las desarrolladas en Colombia, Bolivia, Ecuador y Honduras- es necesaria la articulación de saberes y esfuerzos entre instituciones de derechos humanos y organizaciones sociales. Ello implica el desarrollo de procesos que contemplen mecanismos de participación y validación de las informaciones recabadas.



Con relación a algunos conceptos que serán empleados y cuyo grado de vigencia en el país se discutirá, se adopta la distinción expuesta por la FAO entre suficiencia alimentaria individual y seguridad alimentaria individual, de hogares y nacional<sup>10</sup>. El término seguridad alimentaria comenzó a utilizarse con regularidad desde finales de la década de 1970 y fue desarrollado en el contexto de las agencias especializadas de la ONU vinculadas a las temáticas de alimentación y nutrición. Dicho concepto emergió colocando el acento en el problema de la producción de alimentos y el equilibrio entre la oferta y la demanda de los mismos a nivel de Estados, siendo objeto de críticas desde la sociedad civil por esta visión limitada. Se logró con el tiempo la evolución del concepto, incorporándose las dimensiones de hogares y personas.

Así, en la actualidad se entiende a la *suficiencia alimentaria individual* como la ingesta calórica suficiente para satisfacer las necesidades de las personas, las cuales varían de acuerdo a la edad, el estado de salud, el tipo de trabajo y la estatura.<sup>11</sup>

La *seguridad alimentaria individual* es el acceso a alimentos sanos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana, sin riesgo de perder ese acceso, esto es, la suficiencia alimentaria individual a la que se suma la confianza en que ésta podrá mantenerse.

10 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos”, en: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1996*, disponible en [http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s11.htm#PO\\_0](http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s11.htm#PO_0), consultada el 4 de diciembre de 2010. En este documento se encuentra también una exposición sobre el modo en que se fue modificando el análisis de la inseguridad alimentaria a nivel internacional desde la década de 1940.

11 La FAO aclara que a mediano plazo, se manifiesta en la ausencia de malnutrición proteinoenergética (MPE) aguda (peso insuficiente para la edad en los niños o peso insuficiente para la altura en los adultos), y a largo plazo, en la ausencia de MPE crónica (estatura insuficiente para la edad en los niños menores de cinco años).

La *suficiencia y seguridad alimentaria de los hogares* es una condición de suma importancia para el acceso individual a la suficiencia y seguridad alimentaria. Sin embargo, debe considerarse que no siempre los alimentos se distribuyen entre todas las personas integrantes del hogar conforme a sus necesidades.

La *seguridad alimentaria nacional* es la capacidad de un país para garantizar la seguridad alimentaria a los hogares y las personas<sup>12</sup>.

De modo general, se considera 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 alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>13</sup>.

Aunque se trata de un concepto muy empleado, subsisten diversas críticas con respecto a la noción de seguridad alimentaria. Al comparar el lenguaje de la seguridad alimentaria con el lenguaje de derechos, Windfuhr y Jonsén sostienen que la seguridad alimentaria implicaría un objetivo, un estado deseable de asuntos por los cuales los gobiernos manifiestan estar trabajando, pero no existiría ningún vínculo jurídico de obligaciones estatales o ningún mecanismo jurídico vinculado

12 Conforme al citado documento de FAO, la seguridad alimentaria nacional en un año determinado puede medirse por el suministro de energía alimentaria por persona, teniendo en cuenta la distribución de los alimentos y las necesidades entre las personas y según las épocas; o considerando la relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales, teniendo en cuenta la ayuda alimentaria; o bien las existencias de alimentos básicos (controladas por el sector público o que suelen comercializarse cuando suben los precios) como porcentaje del consumo normal.

13 Párrafo 1 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. Disponible en [http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec\\_plan\\_aliment1996.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm), consultada el 20 de enero de 2011. En esta definición y en este Plan de Acción se han basado los “Sistemas de Información y Cartografía sobre Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad, (SICIAV)” coordinados por la FAO.

a estas obligaciones que pudiera ser utilizado por quienes padecen desnutrición para defenderse de la destrucción de su acceso a la alimentación ocasionada por agentes de diversa naturaleza. Dichos autores también cuestionan la predominancia de una visión de la seguridad alimentaria como una cuestión mundial, nacional o regional lo cual explicaría el énfasis en la disponibilidad mundial, nacional o regional de alimentos, más que en el acceso de las personas o grupos a la alimentación. A su vez, en muchos documentos el uso del término seguridad alimentaria carecería del enfoque de la alimentación como derecho humano, centrándose en el problema de la cantidad de alimentos que las personas están en capacidad de acceder sin considerar la forma en que las personas tienen acceso a estos alimentos. El debate de derechos se enfocaría en analizar si las formas de acceso respetan la dignidad humana (Windfuhr y Jonsén, 2005).

Por su parte, el concepto de soberanía alimentaria tuvo su origen en los movimientos sociales, en particular en La Vía Campesina. En la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada por la FAO en 1996, los funcionarios definieron el concepto de seguridad alimentaria ya citado y que habría de perdurar hasta el presente. En la misma Cumbre, los movimientos sociales representados por Vía Campesina, plantearon el concepto de soberanía alimentaria (ibíd.).

La soberanía alimentaria es concebida como el “derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria”. Implica la priorización de la producción agrícola local para alimentar a la población y el acceso de los/as campesinos/as a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito; el derecho de los campesinos/as a producir alimentos y el derecho de los consumidores/as a poder decidir lo que quieren consumir y, cómo y quién se lo produce; el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias perjudiciales y a controlar la producción en

el mercado interior para evitar excedentes estructurales. Significa además, la participación de los pueblos en la definición de las políticas agrarias y el reconocimiento de los derechos de las mujeres campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación<sup>14</sup>.

Una definición aún más precisa de soberanía alimentaria fue expuesta en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en el año 2001: “La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población. [...] La soberanía alimentaria implica, además, la garantía al acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas, principalmente para los sectores más vulnerables, como obligación ineludible de los Estados Nacionales” (CLOC, 2001). La soberanía alimentaria postula un marco alternativo de políticas de alimentación, producción y comercio agrícola a nivel nacional e internacional, cuestionando los efectos producidos por la agricultura industrial y el comercio agrícola liberalizados<sup>15</sup>. Se considera a la alimentación como derecho humano básico y a la recuperación de la soberanía alimentaria como condición previa para lograr la seguridad alimentaria genuina<sup>16</sup>. Desde esta perspectiva, se denuncia la contradicción entre los actuales marcos institucionales fundados en la lógica del libre mercado y la posibilidad de garantizar una alimentación adecuada para todas las personas. Esto fue explicitado en la Declaración Política del Fórum sobre Soberanía

14 La Vía Campesina, *Qué significa soberanía alimentaria*, disponible en [http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78:quignifica-soberanalimentaria-&catid=21:soberanalimentarycome rcio&Ite mid=38](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=78:quignifica-soberanalimentaria-&catid=21:soberanalimentarycome rcio&Ite mid=38), consultada el 20 de enero de 2011. Una reseña histórica del desarrollo del concepto de soberanía alimentaria puede encontrarse en el trabajo de M. Windfuhr y J. Jonsén, ya citado.



Alimentaria de 2002, en la cual las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (ONGs/OSC) recalcan el fracaso del Plan de Acción consensuado en la CMA de 1996, considerando que ello ocurría no por falta de voluntad, sino porque dicho plan apoyaba las políticas de liberalización económica causantes del hambre<sup>17</sup>. Esta sería una de las características centrales de la concepción de soberanía alimentaria, el cuestionamiento no sólo a las políticas productivas y comerciales predominantes en el ámbito agrícola y alimentario, sino de los marcos institucionales y normativos que las posibilitan.

En años recientes ha comenzado a emplearse el concepto de autonomía alimentaria, el cual pone énfasis en el derecho de las comunidades, pueblos y colectivos humanos pertenecientes a una población nacional, a preservar y defender su propio proceso alimentario. La emergencia del concepto ha sido explicada por las posibilidades de que en el contexto del recrudecimiento de la crisis alimentaria, algunos gobiernos pretendan imponer políticas reivindicando la recuperación de

la soberanía alimentaria nacional, pero lo hagan vulnerando derechos de minorías, comunidades o pueblos que integran el colectivo nacional. Desde esta perspectiva no se concibe la existencia de una sola autonomía, sino de muchas, por lo cual se habla de autonomías en plural. Éstas han sido definidas como el “derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el medioambiente y las generaciones venideras”<sup>18</sup>.

En el presente trabajo, se comparte el criterio de que la seguridad, soberanía y autonomías alimentarias, en el marco del desarrollo conceptual, normativo y de monitoreo del DA, deberían ser vistos como parte de este derecho. Esto significa que la garantía del DA en determinado país sólo se alcanza cuando tanto la seguridad alimentaria de las personas y familias, como la soberanía alimentaria nacional y las autonomías alimentarias de sus pueblos o comunidades, se garantizan plenamente (ibíd.)<sup>19</sup>.

Los conceptos de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria poseen un carácter político, indicando objetivos, modos de acción y contenidos de política pública para garantizar el derecho a la alimentación. Este último, como ya se ha expuesto, posee la categoría de un derecho humano y por tanto puede

productivos, en particular tierras, aguas, recursos genéticos y otros recursos naturales utilizados para la alimentación y producción agrícola; promover los modelos agroecológicos familiares y comunitarios de producción de alimentos; y las políticas de comercio equitativas, fortaleciendo los mercados locales. Véase: Fórum sobre Soberanía Alimentaria, Declaración política “Soberanía alimentaria un derecho para todos”, 2002. Disponible en , consultada el 26 de enero de 2011 <http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/ForoSobAlimentaria2002.htm>

<sup>18</sup> Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Hambre y Vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2010, págs. 18-19.

<sup>15</sup> Aunque las definiciones pueden variar, existirían aspectos comunes en los distintos documentos que tratan sobre SA: la referencia a una combinación de políticas nacionales e internacionales que ameritan un cambio; el énfasis en la necesidad de cambios en materia de políticas de comercio; la relevancia del acceso a insumos agrícolas, en especial la soberanía sobre semillas y razas de animales, rechazándose los derechos de propiedad intelectual sobre recursos productivos estratégicos; el rechazo a todas las formas de monopolio; así como a la privatización de recursos públicos. (Cfr. M. Windfuhr y J. Jonsén, op. cit., 2005).

<sup>16</sup> Entre los principios de la SA descritos por la Vía Campesina en 1996 se mencionaba en primer término a la alimentación como derecho humano básico. Véase: La Vía Campesina, *Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre*, Declaración presentada en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y en el Fórum de Organizaciones No Gubernamentales, realizado en Roma en 1996. Disponible en <http://www.nyeleni.org/spip.php?article38>, consultada el 26 de enero de 2011.

<sup>17</sup> En consecuencia, entre las áreas de acción prioritarias emanadas del mencionado Fórum se encontraban las de promover la adopción de políticas de alimentación y agricultura con un enfoque basado en derechos; el acceso de los pequeños productores/as y pueblos indígenas a los recursos

ser exigido su respeto, protección y garantía al Estado y a las comunidades de Estados.

Con relación a los elementos específicos del DA, la adecuabilidad, disponibilidad, accesibilidad y sostenibilidad, se adopta el desarrollo conceptual de la Observación General N° 12<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Véase también: Gómez, 2010

<sup>20</sup> “7. [...] El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de “adecuación” viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de “sostenibilidad” entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo [...]

12. Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

13. La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física: La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado”.

Sobre el contenido normativo y los elementos específicos del DA, se encuentra una reflexión doctrinaria interesante en FIAN Internacional, *op. cit.*

Respecto de las obligaciones jurídicas estatales derivadas del derecho a la alimentación, siguiendo lo señalado por el CDESC en la citada Observación General, se diferencian las de carácter general y las de carácter específico. Las obligaciones jurídicas de carácter general son de aplicación inmediata y comunes a todos los DESC en consonancia con el Art. 2.1 del PIDESC y la Observación General N° 3 del Comité DESC sobre la Índole de las Obligaciones de los Estados Partes. Dentro de las obligaciones generales están la de adoptar medidas tendientes a la realización progresiva del derecho a la alimentación, avanzando en la forma más rápida posible hacia ese objetivo, empleando hasta el máximo, los recursos disponibles. Respecto del contenido mínimo del DA que es el derecho a estar protegida/o contra el hambre, el Estado debe hacerlo efectivo a través de medidas de modo inmediato. General y de cumplimiento inmediato es también la obligación de no discriminación<sup>21</sup>. A su vez, el principio de progresividad lleva consigo la prohibición de regresividad, significando que el Estado no puede adoptar medidas regresivas que afecten la realización del derecho a la alimentación. En doctrina se ha considerado que la obligación de irreversibilidad en la tutela normativa de un derecho social actúa como un principio de escrutinio estricto en el examen de la restricción del derecho; por ello cuando una norma reglamenta de manera regresiva un derecho social, el Estado tiene la carga de demostrar –bajo estricto escrutinio– su legalidad (Rossi y Abramovich, 2004). Sobre las obligaciones específicas de respetar, proteger y realizar el DA, así como respecto de las violaciones al DA conforme el PIDESC, se remite a lo descrito por el Comité en la Observación General N° 12<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> La Observación General N° 12 del CDESC establece: “18. Por otra parte, toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto.”

## Objetivos generales

**Los objetivos generales de esta investigación son:**

1. Estudiar el modo en que se encuentran reglamentadas, distribuidas y coordinadas entre las agencias del Poder Ejecutivo en Paraguay las competencias en materia de protección y realización del derecho a la alimentación adecuada; así como los planes, programas y proyectos implementados entre los años 2008 y 2010, que conforman las principales políticas estatales en dichas áreas.
2. Analizar en qué medida el Estado paraguayo ha dado cumplimiento a las obligaciones emanadas del DA, identificando las principales deficiencias en sus políticas legislativas y ejecutivas.

---

22 “15. [...] La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. 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. La obligación de realizar (facilitar) 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. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.”

En materia de obligaciones estatales y violaciones al DA, resultan esclarecedores también los trabajos de Carlos Villán Durán: “El derecho a la alimentación en el derecho internacional”, en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, Nro. 4, 2001, págs. 19-21; y *Obligaciones derivadas del derecho a la Alimentación en el Derecho internacional*, Seminario Internacional sobre Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria, Córdoba, octubre 2007.

## Objetivos específicos

1. a. Analizar la normativa nacional que regla las obligaciones y competencias de las agencias del Estado paraguayo en materia de respeto, protección y realización del derecho a la alimentación.
1. b. Estudiar los planes, programas y proyectos implementados en el país durante los años 2008-2010 por las agencias ejecutivas competentes, para garantizar el derecho a la alimentación de las personas bajo jurisdicción estatal.
1. c. Indagar si existen espacios interinstitucionales de coordinación y evaluación de dichas acciones.
2. a. Examinar las normativas y directrices que establecen los lineamientos de acción que el Estado paraguayo debe seguir para garantizar el derecho a la alimentación dentro del territorio nacional.
2. b. Contrastar los estándares emanados de las normativas que reglan las obligaciones del Estado en la materia con los cursos de acción del mismo en sus respectivas políticas legislativa y ejecutiva, identificando si han existido incumplimientos de las obligaciones, y, en tal caso, cuáles han sido dichos incumplimientos.
2. c. Observar si han existido poblaciones especialmente afectadas en sus derechos por los incumplimientos estatales.

## Metodología y plan de exposición

El presente trabajo toma como base la metodología de seguimiento de las obligaciones estatales respecto al DA desarrollada por FIAN, a la que ya se ha hecho referencia, consistente en preguntas evaluativas conforme a cada una de las DV. El

análisis se centrará en las actuaciones del Estado en su nivel central, aunque se describirán las competencias generales relativas al DA que poseen los órganos municipales y departamentales, en su caso.

Las fuentes empleadas en esta investigación están dadas por la información originada por los propios organismos estatales, en particular, las normas generales vigentes, así como los planes y programas a los que se ha podido acceder; informaciones provenientes de medios de prensa y consignadas en publicaciones de organizaciones defensoras de derechos humanos y de instituciones especializadas en el estudio de algunos de los temas abordados. También se utilizarán de modo complementario datos e informaciones obtenidos en entrevistas realizadas a funcionarios/as responsables de agencias estatales, vinculados a la garantía del DA.

Se analizan diecisiete directrices, apuntando a tener una visión general de la actuación del Estado en su dimensión nacional. Del marco de preguntas sugeridas por FIAN, se priorizarán aquellas que buscan describir y evaluar las estructuras jurídicas e institucionales existentes para impulsar la realización del DA. En la medida de lo posible, se estudiarán también los procesos puestos en marcha efectivamente por el Estado, esto es, la adopción de políticas, programas e instituciones necesarias para lograr la realización plena del derecho, así como la implementación efectiva de políticas y programas ya adoptados. En materia de resultados se incluirán los datos cuantitativos existentes respecto de la situación general de la población urbana, rural y de comunidades indígenas, así como las cifras oficiales publicadas en cuanto a cobertura de programas. Así también, se procurará estudiar la existencia o no de recursos efectivos para demandar vulneraciones del DA.

El estudio se encuentra dividido en tres partes. La primera, apunta a caracterizar el contexto en que se desarrollan las

políticas del Estado paraguayo relativas al derecho a la alimentación. Así, se puntualizan algunos de los aspectos más resaltantes del debate internacional actual sobre el sistema alimentario global y se describen las principales características de la institucionalidad pública en América Latina para garantizar el DA.

En la segunda parte se analiza la actuación del Estado paraguayo a nivel central en materia de respeto, protección y realización del DA. En procura de una mayor coherencia y claridad expositiva, se ha procedido a la clasificación y agrupación de directrices por capítulos, integrando las relativas al sistema institucional; aquellas referidas a políticas económicas en general, y productivas en particular; aquellas relacionadas con políticas sociales; las políticas en materia de inocuidad, nutrición y educación; y los recursos financieros y sistemas de vigilancia y monitoreo. La organización se realiza del siguiente modo:

- El Capítulo 1 incluye la directriz sobre democracia, buena gestión pública, derechos humanos y estado de derecho; la directriz sobre instituciones; la directriz sobre instituciones nacionales de derechos humanos y las directrices sobre estrategias y partes interesadas.
- El Capítulo 2 analiza las directrices sobre políticas de desarrollo económico, sistemas de mercado y acceso a los recursos y bienes; incluyéndose en esta última los aspectos relativos al mercado laboral, tierra, agua, recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y servicios (Directrices N° 2, 4 y 8).
- El Capítulo 3 aborda las directrices relativas al apoyo a los grupos en situación de vulnerabilidad, redes de seguridad y catástrofes naturales y provocadas (Directrices N° 13, 14 y 16).

- En el Capítulo 4 se estudian las directrices sobre inocuidad de los alimentos y protección al consumidor/a, nutrición y educación y sensibilización (Directrices N° 9, 10 y 11).
- El Capítulo 5 refiere a las directrices relativas a recursos financieros nacionales y a mecanismos de vigilancia, indicadores y puntos de referencia (Directrices N° 12 y 17).
- La Directriz N° 7 relativa al marco jurídico de origen nacional que ampara el DA, es analizada de manera transversal a lo largo del texto, aunque se presenta una primera visión general en el Capítulo 1.

En el Anexo se incluyen las preguntas que buscan responderse respecto a cada una de las directrices consideradas.

Cabe reiterar que este trabajo pretende ser un insumo que contribuya a fortalecer los trabajos de incidencia, así como la realización de esfuerzos más amplios de ejercicio del derecho de monitorear el cumplimiento de las obligaciones del Estado por parte del conjunto de la sociedad civil, en particular, de organizaciones sociales y de derechos humanos.

## PARTE 1

### Las políticas alimentarias del Estado en contexto

## 1. Características del sistema alimentario global

La suba de precios de alimentos en los mercados internacionales, acelerada en 2007 y 2008, produjo efectos que sumieron en el hambre a cerca de cien millones de personas. Las mismas pasaron a formar parte de las más de mil millones que a fines de 2008 se encontraban padeciendo hambre en el mundo, conforme lo señalado por la FAO y el Programa Mundial de Alimentos. Este retroceso contrariaba lo acordado en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996<sup>23</sup>, así como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se había propuesto reducir a la mitad el número de personas afectadas por el hambre para el año 2015. El aumento de la población mundial subnutrida se generó pese a que la producción general de alimentos había alcanzado cifras récord en los últimos años, produciéndose alimentos suficientes para alimentar diariamente a un número de personas ampliamente superior al de toda la población mundial (Hernández, 2011). Respecto sólo a la producción cerealera, la FAO había señalado que:

[La] producción agrícola mundial es más que suficiente para alimentar adecuadamente a 6 000 millones de seres humanos. La producción de cereales por sí sola, que asciende a unos 2 000 millones de toneladas o 330 kg por persona y año, y que representan 3 600 kcal por persona y día, podría cubrir ampliamente las necesidades energéticas de toda la población si estuviera bien distribuida<sup>24</sup>.

Desde la literatura crítica se ha reiterado la causalidad existente en la sincronía de la crisis alimentaria con otras crisis que, aunque distintas, se encuentran interrelacionadas en sus principales causas e impactos como ser la crisis financiera y económica intensificada en la segunda mitad del año 2008, la crisis ambiental vinculada a la insostenibilidad de los niveles de utilización de los recursos naturales, así como la crisis energética derivada de los actuales estándares y niveles de consumo de energía, dentro de una matriz con fuerte dependencia de fuentes no renovables. Desde esta perspectiva, se ha considerado que la confluencia de las mencionadas crisis expresaría el agotamiento del modelo de desarrollo dominante. Así también, se ha señalado que la problemática relativa a la suba de precios de productos alimenticios y de desajustes entre oferta y demanda de los mismos en las diferentes regiones, deben ser comprendidas como subyacentes a varios componentes del propio sistema alimentario internacional que requieren de nuevas respuestas. Entre dichos componentes destacarían el modelo agrícola dominante en la actualidad, caracterizado por la producción a gran escala de monocultivos, con elevado grado de mecanización, dependencia de combustibles fósiles (que al aumentar su precio inciden en el encarecimiento de la producción) y uso de agroquímicos; la producción de biocombustibles que influye en la mayor demanda de monocultivos agrícolas; el control de un pequeño número de grandes corporaciones transnacionales en todas las etapas de la cadena agroalimentaria; el actual régimen del comercio internacional; la desigual capacidad reguladora de los gobiernos nacionales y bloques regionales sobre los flujos comerciales y las condiciones de su abastecimiento alimentario; y las cada vez más problemáticas condiciones de acceso por parte de los campesinos/as y agricultores/as familiares, a los medios necesarios para la producción de

<sup>23</sup> Los gobiernos habían acordado reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo. Cfr.: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 2010 *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas* (FAO: Roma) pág. 8, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s.pdf>

<sup>24</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Los efectos sociales y económicos de la modernización de la agricultura” en *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000*, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s10.htm>



alimentos, en particular a la tierra, al agua y la biodiversidad (Cfr. Maluf y otros, 2011).

Asimismo, se ha señalado como problemática desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, la tendencia seguida por aquellos países que han dejado de invertir en la agricultura, favoreciendo la importación de alimentos. Estas decisiones gubernamentales habrían sido con frecuencia fomentadas y apoyadas por instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio. La falta de políticas gubernamentales que fomenten la agricultura familiar campesina, el comercio justo y la protección social, aumentaría la vulnerabilidad de los países periféricos respecto al alza de los precios internacionales de alimentos, poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria de su población en caso de no contar con suficiente liquidez monetaria para el abastecimiento. La crisis alimentaria del 2007-2008 ha evidenciado también que son las poblaciones empobrecidas las más afectadas por las alzas de los precios de alimentos en el mercado mundial, pues son quienes destinan la mayor parte o todos sus ingresos a la compra de víveres para subsistir y pueden fácilmente caer en el hambre cuando se producen estampidas de precios.

A dichas situaciones debe agregarse la problemática ambiental, en especial, los efectos del incremento de los gases de efecto invernadero y del cambio climático que afectan principalmente a las naciones más pobres, las que cuentan con limitada capacidad de respuesta ante los desastres naturales que destruyen cultivos y arrasan con los animales destinados al consumo humano. El calentamiento global erosionaría, además, la biodiversidad de los territorios donde habitan pueblos indígenas y comunidades campesinas, potenciando la degradación de las condiciones de vida de estos grupos sociales productores tradicionales de alimentos (Cfr. Rosero et al., op.cit.).

Tras esta enumeración general, se expondrán de modo más

detallado algunos aspectos del sistema alimentario global que no sólo requieren de menciones específicas dentro de un análisis sobre el mismo, sino que también son centrales para comprender los principales procesos internacionales que inciden en la orientación productiva y las dinámicas comerciales en el Paraguay: el aumento de la producción ganadera a escala mundial, el aumento de la producción sojera en función de aquel y los procesos de oligopolización empresarial en las cadenas alimentarias que ubican en posición de desventaja competitiva a los pequeños productores/as.

### 1.1. El aumento de la producción ganadera mundial

En un notable estudio sobre las interacciones entre la producción pecuaria y el medioambiente, Steinfeld et al. contrastan la tendencia al aumento de la producción y demanda de productos pecuarios, con los impactos ambientales de dicha producción. Según estos autores, el incremento acelerado de la demanda de productos pecuarios se encontraría estimulado por el crecimiento demográfico, la creciente urbanización, el aumento de los ingresos, así como la transformación de las preferencias alimentarias, mientras la globalización impulsaría el comercio de insumos y productos. Así, se prevé que la producción mundial de carne se incrementará en más del doble, pasando de 229.000.000 de toneladas en 1999/01 a 465.000.000 de toneladas en 2050. Conforme a lo señalado en dicho estudio, el impacto ambiental por unidad de producción ganadera deberá reducirse a la mitad si se quiere evitar que el nivel de los daños presentes se incremente (Steinfeld et al., 2009).

En la actualidad, el sector pecuario es uno de los principales usuarios de tierras. Ocupa una superficie de más de tres mil novecientos millones de hectáreas, es decir, cerca del 30% de la superficie de las tierras del planeta. El sector es el principal usuario de tierra agrícola, destinándose a este uso el 78% de la misma y el 33% de la tierra de cultivo. La mayor parte de esta



superficie se localiza en los países de la OCDE, pero algunos países en desarrollo estarían expandiendo rápidamente su producción de piensos, sobre todo, el maíz y la soja en América del Sur. Una parte importante de este crecimiento se estaría produciendo en detrimento de los bosques tropicales y de los ecosistemas más vulnerables y valiosos del planeta (ibíd.).

Entre los principales impactos ambientales de la producción ganadera se encuentran la degradación del suelo, la contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad. Asimismo, en la medida en que el sector ha ido cambiando el uso de piensos y otros recursos con poco o ningún valor alternativo, por el uso de cultivos y otros insumos de alto valor, ha entrado en competencia por los alimentos, aumentando la demanda general y los precios de los cultivos y los insumos agrícolas.

Con relación a la degradación del suelo, la ganadería sería, con gran diferencia, la actividad humana que ocupa una mayor superficie de tierra. La expansión de la producción ganadera constituiría un factor fundamental en los procesos de deforestación, especialmente en América Latina, donde se estaría produciendo la deforestación más intensa (ibíd.).

A su vez, en la obra citada se explica que con el aumento de la temperatura, el crecimiento del nivel del mar, el deshielo de los casquetes polares y los glaciares, los cambios en las corrientes oceánicas y en los patrones del clima, el cambio climático constituye el desafío más serio para la humanidad. El sector ganadero revestiría una importancia fundamental al respecto, ya que sería responsable del dieciocho por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero, un porcentaje mayor que el correspondiente a los medios de transporte. La ganadería sería también responsable, en medida aún más significativa, de la emisión de algunos gases que tienen mayor potencial de calentamiento de la atmósfera<sup>25</sup>.

En materia de agua, el mundo avanzaría hacia un incremento de los problemas de escasez de agua dulce y agotamiento de los acuíferos. El sector pecuario sería un factor clave en el incremento del uso del agua ya que es responsable del ocho por ciento del consumo mundial de este recurso, principalmente para la irrigación de los cultivos forrajeros. Al mismo tiempo, la ganadería sería probablemente la mayor fuente de contaminación del agua, sobre todo a través de los desechos de animales, antibióticos y hormonas, productos químicos usados en las curtiembres, fertilizantes y plaguicidas usados en los cultivos forrajeros y sedimentos de pastizales erosionados (ibíd.).

En relación con las amenazas a la biodiversidad, la ganadería constituiría cerca del veinte por ciento del total de la biomasa animal terrestre, y el treinta por ciento de la superficie que ocupa hoy en día estuvo antes habitada por fauna silvestre. Se estima que el sector pecuario podría ser el principal responsable de la pérdida de biodiversidad dado que es la primera causa de deforestación y tiene una alta participación en la degradación del suelo, la contaminación, el cambio climático, la sobreexplotación de recursos pesqueros, la sedimentación de zonas costeras y la propagación de especies invasivas exóticas (ibíd.).

---

25 Así, por ejemplo, el sector pecuario produce el nueve por ciento de las emisiones de CO<sub>2</sub> de origen antropógeno, la mayor parte de las cuales se deben a los cambios en el uso de la tierra (principalmente, la deforestación) causados por la expansión de los pastizales y la superficie destinada a la producción de forrajes. El sector emite el treinta y siete por ciento del metano antropógeno, el cual proviene en su mayor parte del proceso de fermentación ocurrido en la digestión entérica de los rumiantes y tiene un potencial de calentamiento global (PCG) veintitrés veces mayor que el del CO<sub>2</sub>, y el sesenta y cinco por ciento del óxido nitroso antropógeno, cuyo PCG es 296 veces mayor que el del CO<sub>2</sub>, en su mayor parte proveniente del estiércol. La ganadería también es responsable de casi las dos terceras partes (64 por ciento) de las emisiones antropógenas de amonio, las cuales contribuyen significativamente a la lluvia ácida y a la acidificación de los ecosistemas (Steinfeld et al, op.cit.).

## 1.2. Incremento del uso de cereales forrajeros y aumento de la producción sojera

En el trabajo referido, se menciona la relación entre los avances tecnológicos en la agricultura y el aumento de la productividad pecuaria. Tradicionalmente, esta última se basaba en recursos alimenticios disponibles localmente, tales como residuos de cosechas u hojas de árboles, carentes de valor para la alimentación humana. Sin embargo, en la medida en que la producción pecuaria ha ido creciendo e intensificándose, se ha ido reduciendo cada vez más la dependencia de los recursos locales, mientras que ha aumentado la de los piensos concentrados que se comercializan a nivel local o internacional. En el año 2002, se destinaron a la alimentación animal 670.000.000 de toneladas de cereales, cifra que representa casi un tercio de la producción mundial de cereales. Otros 350.000.000 de toneladas de subproductos elaborados, ricos en proteínas –principalmente salvados, tortas oleaginosas y harina de pescado– se utilizan como piensos.

La introducción de cereales en la alimentación del ganado se inició en la década de 1950 en América del Norte, extendiéndose en las décadas de 1960 y 1970 a Europa, la antigua Unión Soviética y el Japón. En la actualidad es una práctica común en numerosas zonas de Asia oriental y occidental y América Latina. La demanda de cereales y otro tipo de alimentos, ha incrementado en considerable medida la superficie de tierras cultivables destinadas a la producción pecuaria, que ha pasado de un área muy reducida, al actual treinta y cuatro por ciento del total de tierras cultivables.

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, en realidad, el ganado restaría más valor del suministro total de alimentos del que proporciona. El ganado ingiere hoy más proteína comestible para los humanos de la que produce, pues consume 67.000.000 de toneladas de proteínas contenidas en los pien-

sos –que potencialmente podrían utilizarse para la nutrición humana–, mientras que los productos que suministran los animales sólo contienen 58.000.000 de toneladas de proteínas.

Muy ligada a la industria alimentaria en general y, en particular, a la producción de harina y aceite, la producción mundial sojera se triplicó entre 1984 y 2004. Dicha producción posee una alta concentración geográfica y el noventa y siete por ciento de la producción mundial proviene de sólo ocho países. Aunque inicialmente la industria del aceite de soja fue la principal impulsora de la producción sojera, actualmente la expansión obedece fundamentalmente al abastecimiento de la demanda de piensos. De hecho, en los últimos años casi las dos terceras partes de la producción de soja, se destinaron a la producción de harina y el tercio restante fue a la industria aceitera. A su vez, más del noventa y siete por ciento de la producción mundial de harina de soja se destina a la elaboración de piensos para la alimentación de las especies monogástricas, en especial de las aves de corral y, en menor medida, de los cerdos.

Respecto de las tendencias a futuro, las proyecciones indican un crecimiento de la producción pecuaria y un consiguiente aumento de la demanda de piensos. Se estima que la fabricación de piensos seguirá siendo la mayor fuerza catalizadora de la economía de los cereales a escala mundial. A su vez, se prevé un incremento del uso del maíz como pienso.

El radical aumento de la producción ganadera y sojera para exportación, experimentado en el territorio paraguayo en la última década, se encuentra fundamentalmente vinculado al esquema internacional descripto.

### 1.3. Empresas transnacionales, oligopolios y desventajas competitivas de pequeños productores/as

Respecto a los cambios en el sistema alimentario mundial en las últimas décadas y el impacto de los mismos en el derecho a la alimentación adecuada de las poblaciones, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, en su informe sobre la agroindustria y el derecho a la alimentación, problematizaba algunos de sus aspectos centrales. En primer término, explicaba que el renovado interés en la agricultura por parte de los sectores público y privado, había dado lugar a un incremento de la inversión extranjera directa en agricultura, de un promedio anual de seiscientos millones de dólares de los EEUU en el decenio de 1990, a un promedio de tres mil millones de dólares en el período 2005-2007 (CDDHH, 2009). Y que este aumento de la inversión directa sería parte de una transformación más amplia de la cadena mundial de producción y distribución en el sector agroalimentario, caracterizada por la concentración creciente en las cadenas de producción y distribución de alimentos<sup>26</sup>, el escaso poder regulatorio de los Estados y la situación de precariedad y desventaja competitiva en que se encuentran dentro de este nuevo marco de relaciones, los pequeños agricultores y agricultoras familiares. Los mismos sólo pueden intentar abaratar el precio de sus productos para que sean atractivos a los agentes con poder de compra, reduciendo el valor de su propia fuerza de trabajo y el de su familia<sup>27</sup>.

En relación con el deber de protección del derecho a la alimentación que tienen los Estados, el Relator afirmaba la necesidad de que los mismos adopten medidas que contribuyan a crear una mayor variedad de opciones para los pequeños agricultores/as, como la promoción de cooperativas, juntas de comercialización y sistemas de adquisición de productos provenientes de la agricultura campesina por vía de la contratación pública. Así también, consideraba fundamental que los Esta-

dos procuren el mejoramiento del poder de negociación de los pequeños agricultores/as, a través de la efectiva garantía de la competencia, y la prevención y sanción de prácticas abusivas en el comercio:

Los Estados podrían tratar de combatir la concentración excesiva en la cadena alimentaria o los abusos de posición dominante adquiridos por algunos actores. Sin embargo, la legislación de la competencia en

---

26 “Los compradores de productos básicos (mayoristas) son más grandes y están más concentrados que antes, y procuran atender a las necesidades de sus clientes de la industria de alimentos mediante una mayor coordinación vertical, reforzando su control sobre los proveedores. La industria de la elaboración de alimentos se está consolidando rápidamente, después de un período inicial durante los años ochenta y principios de los noventa en el que se dismantelaron las grandes empresas paraestatales de elaboración de alimentos. Este sector está cada vez más globalizado y dominado por grandes empresas transnacionales [...] En este proceso de expansión y consolidación, el sistema de adquisiciones también se ha modernizado: además de las normas públicas, las normas privadas han adquirido una importancia cada vez mayor y a menudo se imponen a través de códigos de conducta adoptados por los minoristas. Ha aumentado la integración vertical y los mayoristas y minoristas procuran garantizar la estabilidad de la oferta mediante el uso de contratos explícitos (acuerdos a largo plazo con los productores) o técnicas como las listas de proveedores preferidos. Las adquisiciones están cada vez más centralizadas, en tanto que la zona de adquisiciones (la zona desde la cual se abastecen las empresas) se expande desde las redes nacionales hasta las regionales y de allí a las redes mundiales. Como resultado de ello, ha aumentado significativamente en los últimos años la concentración en las cadenas de producción y distribución de alimentos. La estructura de mercado resultante da a los compradores un poder de negociación considerable sobre sus proveedores, lo que tiene consecuencias potencialmente graves para el bienestar tanto de los productores como de los consumidores” (CDDHH, 2009).

27 “Hay más de 450 millones de trabajadores agrícolas asalariados a nivel mundial, lo que constituye el 40% de la fuerza de trabajo agrícola. En este sector se violan con frecuencia los derechos fundamentales del trabajo. Menos del 20% de los trabajadores agrícolas tienen acceso a la protección social básica, y en la agricultura se concentra cerca del 70% del trabajo infantil en el mundo, lo que representa aproximadamente 132 millones de niñas y niños de entre 5 y 14 años. Las prácticas de trabajo en régimen de servidumbre se perpetúan de generación en generación. Dado que gran parte del empleo asalariado es más común en el sector informal, la legislación laboral nacional no puede garantizar el derecho a un salario mínimo o proteger a la mujer contra la discriminación” (CDDHH, 2009).

su forma actual, no está debidamente adaptada a las circunstancias que debilitan la posición negociadora de los pequeños agricultores. En primer lugar, aunque se ha avanzado en los últimos años, en muchos países en desarrollo el derecho de la competencia es débil o inexistente. En segundo lugar, el derecho de la competencia en general pretende proteger a los consumidores finales y no a los proveedores presionados por los compradores. El derecho de la competencia debería, sin embargo, constituir también un freno contra el excesivo poder de negociación del comprador y no solo contra el poder de negociación del vendedor<sup>28</sup>.

A su vez, el Relator ha remarcado como problemática, la tendencia a la promoción del agronegocio en detrimento de la agricultura campesina en las estrategias nacionales. En virtud de éstas, los campesinos a pequeña escala son en general y frecuentemente marginalizados por las políticas públicas, tanto como resultado del desempoderamiento político, como de las presunciones equivocadas de los decisores políticos según las cuales la agricultura a pequeña escala es menos productiva que los cultivos a gran escala (De Schutter, 2009).

---

Respecto de las dificultades de comercialización a las que se enfrentan los pequeños productores/as rurales, el Relator señalaba: "Cuando las empresas, para abastecerse, pueden elegir entre grandes productores o pequeños agricultores, prefieren por lo general a los grandes productores, por los menores costos de transacción que ello entraña y porque esos productores tienen un acceso más fácil al capital y, por lo tanto, a activos de la explotación agrícola no relacionados con la tierra, como las instalaciones de almacenamiento, los invernaderos o los sistemas de riego. A menos que se organicen en cooperativas o que reciban otro tipo de apoyo para la adquisición de esos activos, los pequeños agricultores solo pueden contrarrestar esa desventaja con sus menores costos laborales. La consecuencia preocupante es que los pequeños agricultores pagan un precio elevado para entrar en la cadena mundial de producción y distribución; debido a los obstáculos estructurales que enfrentan, solo pueden competir aceptando salarios bajos para quienes trabajan en la explotación agrícola (a menudo miembros de la familia) y entrando en una situación de gran dependencia del comprador" (CDDHH, 2009).

Sintetizando los principales factores que contribuyen al hambre y la desnutrición en el mundo, el Relator ha puesto énfasis en el incremento de los sistemas duales de producción agrícola, bajo los cuales los campesinos y campesinas a pequeña escala tienen dificultades para sobrevivir de la agricultura, la falta de una regulación adecuada de la cadena alimenticia, los sistemas inequitativos de comercio internacional, los mercados no regulados que no garantizan precios remunerativos, las inversiones agrícolas dirigidas insuficiente o inadecuadamente y la especulación en los mercados a futuro de insumos agrícolas. Dicha autoridad ha afirmado que las mencionadas causas reflejan la ausencia de reconocimiento del derecho a la alimentación y la necesidad de mecanismos apropiados para asegurar que éste se cumpla (De Schutter, *ibíd.*).

## 2. Agronegocio y agricultura familiar en América Latina y MERCOSUR

El sistema dual de producción agrícola al que refiere el Relator sobre el Derecho a la Alimentación como causa del hambre, se expresaría en toda su magnitud y contradicción en Latinoamérica y en particular, en los países que conforman el MERCOSUR, incidiendo de manera decisiva en los modelos

---

<sup>28</sup> Como una vía alternativa para hacer frente al esquema de concentración y abuso de posiciones dominantes imperante en el comercio de alimentos, el Relator hacía mención al sistema de Comercio Justo, señalando que se trata de un segmento todavía pequeño del mercado, pero que ha ido en considerable aumento en los últimos años. Al respecto, sostenía que: "A diferencia de otros sistemas de certificación, como el SA8000, la Rainforest Alliance y el UTZ, el Comercio Justo (según se define en la Carta de principios del Comercio Justo), no solo vela porque en la cadena de producción y distribución se cumplan las condiciones ambientales y sociales, sino que, además, garantiza al productor un precio mínimo que puede ser significativamente superior al precio corriente del mercado mundial. El precio mínimo se calcula de forma tal que sea suficiente para cubrir los costos de vida y de producción sostenibles" (CDDHH, 2009).

económicos en general y de desarrollo rural en particular, así como en las posibilidades de ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de amplios sectores poblacionales.

En el periodo más reciente, la expansión del modelo productivo del agronegocio en la región se ha caracterizado por el crecimiento y la consolidación de diferentes cadenas productivas, que han pasado a configurar gran parte de los procesos socioeconómicos rurales. Entre las principales cadenas productivas se destacan la producción de soja, la producción de azúcar y de alcohol a partir de la caña de azúcar, y la industria de papel y celulosa, basada en la expansión de los “bosques plantados”. En su aspecto productivo, estos tres sectores tienen en común el hecho de organizarse en base a sistemas de monocultivos, en la intensa utilización de insumos químicos y en la apuesta de sustitución de las variedades convencionales por variedades transgénicas aunque, tanto en el caso de la caña de azúcar como en el de los “bosques plantados”, esa inversión aún se hace en la investigación. Desde el punto de vista de su organización económica, el agronegocio de la soja, del azúcar/etanol y de los productos forestales está en gran medida controlado por poderosas empresas transnacionales, las cuales actúan en general en diferentes eslabones de la cadena, y también, en más de una cadena, beneficiándose, en su estructuración, de las políticas públicas implementadas por los diferentes Estados nacionales (Cfr. Maluf et al., 2011).

Sobre todo en Brasil, Argentina y Paraguay, la cadena productiva de la soja se ha expandido con tal intensidad que posiciona actualmente al Cono Sur como una de las regiones líder en el mercado mundial de dicha oleaginosa. Esta expansión se vería impulsada a través de arreglos productivos, económicos, financieros y políticos, variables de país a país, pero cuyos lineamientos estarían fuertemente influenciados por las estrategias de las grandes empresas transnacionales que actúan en el sector y por las alianzas que las mismas establecen con

diversos actores nacionales. Las empresas transnacionales que actúan en la cadena productiva de la soja no operan sólo como compradoras de granos, sino que se involucran también en el financiamiento de la producción, en el suministro de insumos, en las actividades de transporte y almacenamiento, extendiendo sus inversiones más allá del sector agrícola propiamente dicho (ibíd.).

En relación con los posicionamientos de los grupos socioeconómicos locales en materia de políticas públicas necesarias para lograr el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, resulta manifiesta la contradicción entre las entidades que representan a los grandes capitales agroganaderos, y las plataformas que articulan a organizaciones campesinas e indígenas de pequeños productores y productoras rurales. Las primeras apostarían de modo decidido a una alianza con las empresas transnacionales en búsqueda de la profundización del modelo del agronegocio; mientras que, con diferentes matices y gradaciones, las representaciones de los agricultores y agricultoras familiares sostendrían una postura de crítica al modelo del agronegocio y sus efectos, abogando por políticas públicas en las que se garanticen la soberanía y seguridad alimentaria a nivel local, regional y nacional.

El posicionamiento de la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur Ampliado (FARM) permite visualizar la concepción que poseen las principales entidades nacionales representativas del sector empresarial agroganadero en materia de seguridad alimentaria y el modo de lograrla. Dicha Federación fue constituida en la ciudad de Mariano Roque Alonso, Paraguay, en el año 1997, con el objetivo general de defender los intereses comunes de los productores rurales de los países del MERCOSUR. En la actualidad se encuentra integrada por la Sociedad Rural Argentina, la Sociedad Rural Brasileña, la Asociación Rural del Paraguay, la Asociación Rural del Uruguay, las Confederaciones Rurales Argentinas,



la Confederación Nacional de la Agricultura del Brasil, la Federación Rural del Uruguay, la Federación Pecuaria de Santa Cruz y la Sociedad Nacional de la Agricultura de Chile<sup>29</sup>. En 2005, la FARM pasó a constituirse en comité asesor privado del MERCOSUR, manifestándose sobre todo en ocasión de las reuniones ministeriales del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), conformado por los Ministros de Agricultura de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Los principales lineamientos que pueden ser distinguidos dentro de la agenda del agronegocio en la región, entre cuyas principales representaciones formales se encuentra la FARM, podrían ser resumidos en: (i) la implantación de grandes proyectos de infraestructura, con financiamiento público-privado, de forma a reducir costos, ampliar la escala de la producción y garantizar su circulación; (ii) el fin de las reglamentaciones que puedan limitar el control del sector privado sobre los recursos productivos (tierra, agua y biodiversidad); (iii) la reducción de los costos de los insumos y la libre circulación de los mismos en el ámbito del Mercosur; (iv) la disminución de las “presiones fiscales” sobre el sector agrícola y eliminación de cualquier tipo de restricción a las exportaciones; (v) la armonización de las políticas agrícolas dentro del bloque y (vi) la aceleración del proceso de incorporación de las variedades transgénicas y otras innovaciones generadas por la biotecnología, al proceso de producción agrícola (ibíd.).

Por su parte, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) constituida en Lima en febrero de 1994, reúne a organizaciones de pequeños productores y productoras rurales de veinte países de América Latina y el Caribe<sup>30</sup>. El pronunciamiento emanado del último congreso

de la CLOC permite observar la orientación y las principales líneas de acción de esta Coordinadora, manifiestamente distintas a las del agronegocio y del gran empresariado rural, tanto de origen nacional como internacional. Entre sus principales postulados se encuentran: (i) el rechazo a los tratados de libre comercio y otras formas de protección a los grandes capitales por considerarlos violatorios de la soberanía y la autonomía de los pueblos; (ii) el repudio a la concentración y el acaparamiento de tierras en todas sus formas; (iii) la continuidad de la lucha por una Reforma Agraria integral y por una agricultura campesina y de los pueblos originarios y afrodescendientes que posibilite alimentar a la humanidad, enfriar el planeta y proteger a la naturaleza; (iv) la denuncia y el rechazo al agronegocio y a las grandes corporaciones “que ocupan, destruyen y amenazan en forma permanente a nuestros pueblos y comunidades, nuestros territorios, nuestras formas de vida y culturas” y (v) la continuidad de la lucha contra tecnologías como los transgénicos y la geoingeniería, por considerar que ponen en riesgo la vida en el planeta<sup>31</sup>.

El conflicto de intereses y objetivos entre el modelo del agronegocio y el de la agricultura familiar en los países de América Latina, constituye uno de los aspectos centrales al tiempo de pensar las políticas alimentarias en la región.

### 3. Nuevas políticas alimentarias en la región

A partir de las reflexiones de Fernando Rosero y otros (2011) es posible comprender de un modo general los cambios en las

<sup>29</sup> <http://www.farmercosur.org>, consultada en fecha 6 de abril de 2011.

<sup>30</sup> Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, BÉlice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Cuba, Haití, República Dominicana, México.

<sup>31</sup> <http://www.movimientos.org/cloc/>, consultada en fecha 6 de abril de 2011. En la misma página, véase la información institucional sobre el V Congreso de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, realizado en Quito, Ecuador, del 8 al 16 de octubre de 2010.

políticas alimentarias implementadas en América Latina desde el siglo XIX. Este intelectual afirma que hasta mediados del siglo veinte, Estados Unidos y los países de Europa veían a los países de América Latina como *banana republics* en las que se producían alimentos y frutas para la exportación sobre la base de relaciones precarias de producción, es decir, no salariales; repúblicas gobernadas por élites tradicionales de gamonales, dispuestas a obedecer los designios de los grandes grupos empresariales y de los gobiernos del Norte. Podría entenderse a este periodo como el de la vigencia del modelo de acumulación agroexportador, cuyo correlato político estaba dado por los regímenes oligárquicos.

Rosero indica que el escenario cambiaría con la Revolución Cubana, y con las políticas estadounidenses de la Alianza para el Progreso que promovieron en América Latina reformas agrarias, procesos de industrialización por sustitución de importaciones, reformas tributarias y arancelarias, en un contexto de modernización del Estado.

El siguiente periodo, el del modelo aperturista neoliberal cuyo auge se dio en la década de 1990, habría generado en las políticas de agricultura, la reducción de la institucionalidad del Estado, la paralización de la reforma agraria, la reconcentración de la tierra, la generalización de la agricultura por contrato, el predominio del ingreso extra parcelario en las agriculturas familiares, la supresión o reorientación del crédito, la capacitación y asistencia técnica hacia las grandes unidades de producción en desmedro de los pequeños productores/as campesinos/as. Como resultado de las políticas neoliberales “se fortaleció en el campo el proceso de concentración de la tierra, la subordinación de las economías campesinas al gran capital financiero, comercial y agroindustrial. Los niveles de pobreza aumentaron en el campo y el hambre se incrementó precisamente entre los sectores productores de alimentos primarios” (Rosero et al., 2011).

En este contexto se desarrollaría el proceso de resistencia de los pueblos indígenas y campesinos a la mercantilización de los alimentos, a la concentración de los factores de la producción y al desmantelamiento del Estado mediante la defensa de la agricultura familiar campesina, la propuesta e implementación de nuevas políticas alimentarias encaminadas a la seguridad en la provisión de alimentos y a la soberanía alimentaria. Explica Rosero que si bien los procesos de resistencia se dieron en contextos de gobernanza neoliberal, la propuesta e implementación de nuevas políticas alimentarias se encuentran en la actualidad en vías de institucionalización, de la mano de procesos de cambio de los modelos de Estado y de desarrollo en la región.

En relación con dicha institucionalización, las nuevas leyes en la materia –caracterizadas por partir de la perspectiva de la alimentación como derecho– son relativamente recientes. Pueden considerarse como precursoras, la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Guatemala, aprobada en 2005, así como la *Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional* del Brasil y la *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Ecuador, ambas aprobadas en 2006. En el año 2008 fue adoptada en Venezuela la *Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, en 2009 México y Nicaragua aprobaron sus respectivas leyes y Ecuador actualizó su marco legal.<sup>32</sup>

Rosero considera a la nueva legislación latinoamericana de soberanía alimentaria, como radical, en el sentido de que apuntaría a las raíces del problema del hambre: la carencia de tierras, agua, crédito, asistencia técnica, educación. Por ello, el nuevo constitucionalismo latinoamericano y las nuevas normativas alimentarias, propondrían la democratización de los

32 Sobre la referencia al Derecho a la Alimentación en las constituciones de América Latina y la situación político-institucional de la lucha contra el hambre en América Latina, véase: J. Vivero, P. Ramírez, J. García, *Marco Institucional de Lucha Contra el Hambre en América Latina y el Caribe*. FAO –Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, sin fecha.



factores de la producción a favor de las pequeñas y medianas unidades de producción campesinas y de las organizaciones de economía social solidaria, así como el desarrollo de los mercados locales y de las compras del sector público a las agriculturas familiares.

De modo a poder observar los diferentes grados de avance institucional de estas nuevas políticas alimentarias, se expondrá a continuación un resumen de las principales iniciativas que se vienen desarrollando en los países del MERCOSUR ampliado, tanto en la construcción de un marco legal capaz de incorporar como principio fundamental el derecho humano a la alimentación y su plena exigibilidad, como en la implementación de programas y acciones orientados a mejorar las condiciones de acceso a una alimentación adecuada por el conjunto de la población.

En Argentina, la acción política del gobierno está organizada a través de Planes, de los cuales tres presentan relación con la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y la erradicación de la pobreza. El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* buscaría lograr una asistencia alimentaria para familias en situación de vulnerabilidad social, incentivar la producción para autoconsumo, asistir a restaurantes escolares, huertas y granjas familiares, procurando fortalecer la gestión descentralizada de recursos. A su vez, el Estado dispondría en la actualidad de diversos instrumentos de transferencia de ingresos, incluyendo el seguro de desempleo, el Programa *Familias por la Inclusión Social* y diferentes modalidades de pensión asistencial. El Programa *Familias por la Inclusión Social* es parte integrante del *Plan Nacional Familias*, coordinado por el Ministerio del Desarrollo Social (MDS). En 2008, el Programa *Familias por la Inclusión Social* habría llegado a beneficiar a 574.876 familias, según datos del MDS. Se suma a estos dos planes, el *Plan Desarrollo Local y Economía Social* que busca generar empleo y mejorar la calidad de vida de

las familias en situación de pobreza y desocupación.

A su vez, a lo largo de la última década, se verifican avances en Argentina en el reconocimiento de la agricultura familiar como una categoría a ser considerada en sus especificidades por las políticas públicas. Varios programas vienen siendo dirigidos a este segmento específico de productores/as rurales, como ser el *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Rurales*, el *Programa Minifundio*, el *Programa para Productores Familiares*, el *Programa Social Agropecuario*, el *Programa para el Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino*, *Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino*, entre otros. En 2005 fue creado el *Foro de la Agricultura Familiar* con participación de representantes del gobierno y de las organizaciones de productores/as. La construcción de una vinculación más estrecha entre estos programas y el tema del abastecimiento con base en un enfoque de SAN aún estaría por construirse (Maluf y Grisa, 2009).

Con respecto a Bolivia, es posible mencionar en primer término el *Programa Desnutrición Cero*, creado en 2007 con el objetivo de erradicar la desnutrición en niños/as menores de dos años para el año 2010. El programa se dirige a niñas y niños de hasta cinco años, con énfasis en aquellos menores de veinticuatro meses y mujeres embarazadas. A éste, se alían otros instrumentos como el *Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria* consistente en apoyo a proyectos productivos, la *Alimentación Complementaria Escolar*; la creación de la *Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos*, el *Programa Productivo para la Seguridad Alimentaria 2008* y el *Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo*, todos procurando principalmente el aumento de la producción de alimentos, el abastecimiento interno y la estabilización de los precios de los alimentos como respuesta a la crisis alimentaria. En materia de programas de transferencia de ingresos, se encuentra en ejecución el *Bono Juancito Pinto*,

un bono escolar que según información publicada por el Gobierno, habría alcanzado en 2008 a 1.800.000 estudiantes de todo el país. El mismo se financia a través de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, provenientes de la exportación de gas a Brasil y Argentina<sup>33</sup>.

En el año 2003 se ha instituido en Bolivia el *Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición*, cuya tarea es impulsar la Política Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. El consejo, de carácter multisectorial, es presidido por el Presidente de la República con participación de representantes de Ministerios y de la sociedad civil. Por su parte, el programa que el gobierno boliviano está implementando a través de su propuesta de Desarrollo Rural Integral establece, entre otros objetivos, la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria con prioridad para la producción y consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en territorio boliviano, la implantación de mecanismos de protección a la producción agropecuaria boliviana y la promoción de la producción y comercialización de productos agroecológicos. Dicha propuesta mostraría una apuesta no sólo por un modelo alternativo de agricultura, sino de comercialización y consumo de productos agropecuarios (Maluf et al., 2011).

Las políticas de SAN implementadas en Brasil desde el año 2003, tienen como referencia más importante al *Programa Hambre Cero–Fome Zero*. Dicho programa tenía como objetivo el combate al hambre y la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de la población brasileña, y fue construido en base a cuatro ejes: (i) acceso a alimentos; (ii) fortalecimiento de la agricultura familiar; (iii) generación de ingresos y, (iv) articulación, movilización y control social. Entre las principales políticas y acciones relacionadas con la SAN y articuladas ini-

cialmente en el ámbito de esa estrategia, corresponde mencionar al *Programa Bolsa Familia*, de transferencia de ingresos, el cual atendía a más de once millones de familias a julio de 2009; el *Programa un Millón de Cisternas*; el *Programa Nacional de Alimentación Escolar* (PNAE) y el *Programa de Adquisición de Alimentos* (PAA), este último orientado a la adquisición estatal de productos de la agricultura familiar para formación de stocks y atención a programas sociales. Asimismo, una de las respuestas del gobierno brasileño ante el alza de los precios de los alimentos, fue promover un reajuste inmediato del *valor per cápita* transferido por el *Programa Bolsa Familia* y mantener el poder de compra del salario mínimo. En el ámbito de la agricultura familiar se lanzó el *Plan Zafra Más Alimentos*, destinando recursos de crédito de inversión para adquisición de máquinas e implementos agrícolas por los agricultores/as familiares.

Desde la perspectiva normativa, en junio de 2009 fue aprobada la *Ley de Alimentación Escolar*, y en febrero de 2010 fue aprobada una enmienda a la Constitución por la cual se reconocía expresamente el Derecho a la Alimentación (art. 6). Respecto a la *Ley de Alimentación Escolar*, la misma prevé que del total de recursos financieros entregados en la esfera del PNAE “un mínimo de 30% deberán ser utilizados en la adquisición de géneros alimenticios directamente de la agricultura familiar y del emprendedor familiar rural o de sus organizaciones, priorizando los asentamientos de reforma agraria, comunidades tradicionales indígenas y comunidades sucesoras de quilombos”. A su vez, en vistas a flexibilizar los procedimientos administrativos de contratación estatal en razón de las particularidades de la agricultura familiar, la ley establece que dicha adquisición podrá ser realizada sin procedimiento de licitación, siempre que los precios sean compatibles con los vigentes en el mercado local y que los alimentos cumplan con las exigencias del control de calidad establecido por las normas que regulan dicha materia. Otro aspecto resaltante de la norma es el referido a la educación alimentaria, ya que en-

<sup>33</sup> <http://www.presidencia.gob.bo/bono.php> consultada en fecha 16 de abril de 2011.

tre las directrices de la alimentación escolar previstas por la ley se encuentra: “La inclusión de la educación alimentaria y nutricional en el proceso de enseñanza y aprendizaje, incluyéndose en el plan escolar de estudios y abordando el tema alimentación, nutrición y desarrollo de prácticas saludables de vida, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional”<sup>34</sup>. Como se puede observar en los casos del PAA y del PNAE, Brasil ha logrado articular estrategias de SAN y de fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Además, correspondería destacar el *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar* como un instrumento de acceso al crédito para este sector social, fomentando, sobre todo, la producción de renta orientada al mercado. También en lo concerniente a la institucionalidad de la SAN, el Brasil ha logrado desarrollar uno de los sistemas más avanzados en la región. En 2003 fue reestructurado el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y fueron realizadas dos Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2004 y 2007). Como se ha señalado, en 2006 fue aprobada la *Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, que instituía el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), integrado por: la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el CONSEA, la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional en el nivel de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como por las instituciones privadas, con o sin ánimo de lucro, que manifiesten interés en adherir y que respeten los criterios, principios y directrices del SISAN (Maluf et al., 2011).

En Chile se encuentra en proceso de estructuración en el ámbito de las políticas sociales, el denominado *Sistema de Protección Social*, que busca articular y complementar el

trabajo de los organismos públicos en torno de una red integral y progresiva de beneficios sociales, bajo la coordinación del Ministerio del Planeamiento. El *Programa Chile Solidario* es considerado una pieza clave en la estructuración de dicho sistema. Se trata de un programa de transferencia de ingresos, destinado a familias en situación de extrema pobreza. Datos divulgados por el Ministerio del Planeamiento estimaban que a octubre de 2008 el programa atendía a 320.000 familias<sup>35</sup>. La “puerta de entrada” al programa Chile Solidario es un sistema de apoyo psicosocial desarrollado a través del *Programa Puente*, en virtud del cual las familias “establecen compromisos de acción para alcanzar 53 condiciones mínimas, orientadas al fortalecimiento de la calidad de vida en las áreas de la identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos”<sup>36</sup>.

Se encuentra también en implantación, como parte del Sistema de Protección Social, el *Programa Chile Crece Contigo*, estructurado como un sistema de protección social a la infancia, contemplando acciones tanto de carácter universal, como dirigidas a grupos en situación de vulnerabilidad<sup>37</sup>.

Como un instrumento de política pública más directamente relacionado a la temática de la seguridad alimentaria y nutricional, se destaca el *Programa de Alimentación Escolar* (PAE), que brinda atención alimentaria complementaria a estudiantes de la Educación Básica y Media, suministrando aproximadamente un tercio de las necesidades nutricionales diarias a estos niños/as, y de entre 45% y el 50% de las necesidades de los alumnos/as del pre-escolar. La red escolar del país contaría

35 <http://www.chilesolidario.gov.cl/index.php>, consultada en fecha 18 de abril de 2011.

36 <http://public.programapuenete.cl/index.html>, consultada en fecha 18 de abril de 2011.

37 <http://www.crececontigo.cl/>, consultada en fecha 18 de abril de 2011.

con aproximadamente 2,8 millones de alumnos, y de éstos, cerca de 1 millón (35,2%) se encontraría recibiendo alimentación escolar. El PAE es un programa selectivo y se dirige a alumnos con déficits nutricionales comprobados por pareceres médicos rutinarios. El suministro de la alimentación es tercerizado, desarrollado por empresas registradas ante los órganos competentes.

De un alcance bastante más restringido, se puede mencionar una serie de iniciativas orientadas a la preparación para el trabajo, empleabilidad, habitación, apoyo a microempresas, entre otras, desarrolladas a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, entre ellas, el *Programa de Producción Familiar para el Autoconsumo*, que ofrece pequeños créditos y capacitación técnica para que familias rurales en situación de vulnerabilidad produzcan sus alimentos. En lo que se refiere específicamente a la agricultura familiar y campesina, las acciones gubernamentales estarían concentradas en mejorar la competitividad de la producción familiar, siendo el Instituto de Desarrollo Agropecuario el principal organismo de asistencia a la agricultura familiar y campesina en Chile. Cabe mencionar que en su estudio comparativo sobre políticas alimentarias, Maluf, Schmitt y Grisa afirman que Chile fue el único país en el que no fue posible identificar la traducción de un enfoque de SAN a través de medidas legales e institucionales específicas (Maluf et al., 2011).

En Perú, el Acuerdo Nacional aprobado en julio de 2002 entre los principales partidos políticos, establecía un consenso en torno a veintinueve políticas de Estado, entre ellas, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, buscando reforzar el compromiso del Estado en la promoción de una producción de alimentos sostenible y diversificada, y la garantía de acceso económico a los alimentos por parte de la población. En el año 2004 fue publicado el decreto que institucionalizaba la Estrategia de Seguridad Alimentaria

2004-2015, en torno a cuatro ejes: protección social a grupos vulnerables, competitividad de la oferta alimentaria, fortalecimiento de capacidades para el manejo de riesgos de seguridad alimentaria en el nivel local, regional y nacional, y marco institucional para modernizar la gestión de la seguridad alimentaria. Entre las acciones de asistencia que formaron parte de esa estrategia en el período de su lanzamiento se incluyen, comedores infantiles, restaurantes populares, el *Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo*, el *Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo*, el *Proyecto de Asistencia Alimentaria a Niños Pre Escolares y Educación Primaria en Áreas Rurales* y el *Programa Nacional de Asistencia Alimentaria*, entre otros. Este último buscaba articular la adquisición de alimentos de los pequeños productores/as con la donación de alimentos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En la actualidad, las acciones de superación de la pobreza y de la desnutrición infantil crónica se encuentran articuladas a través de la *Estrategia Nacional CRECER* que busca vincular entidades públicas, organismos de cooperación, sociedad civil y entidades privadas; y el establecimiento de una *Red de Protección Social* bajo la coordinación de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales<sup>38</sup>. El *Programa JUNTOS*, *Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres*, es un programa de transferencias condicionadas que forma parte de la *Estrategia Nacional CRECER*. Según datos publicados en su sitio web, a diciembre de 2010 el *Programa JUNTOS* habría incorporado a 490.563 hogares en situación de pobreza y extrema pobreza<sup>39</sup>.

Por su parte, existen diversos programas orientados al desarrollo rural y al fomento de las actividades agropecuarias,

38 [http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/info\\_secpu/pcm\\_007.pdf](http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/info_secpu/pcm_007.pdf), consultada en fecha 17 de abril de 2011.

39 [http://www.juntos.gob.pe/?page\\_id=3156](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3156), consultada en fecha 17 de abril de 2011.

implementados principalmente por el Ministerio de la Agricultura. El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social financia obras de salud, educación, saneamiento e infraestructura básica, así como proyectos productivos. Actividades de apoyo al desarrollo y a las actividades productivas son financiadas a través del *Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural*, creado en 2008 a partir de la fusión de diversos programas existentes. A ello, se suman acciones que tienen como foco la realización de obras de infraestructura, como el *Programa Caminos Rurales* que busca mejorar las condiciones de accesibilidad de las poblaciones rurales que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza (Maluf et al., 2011).

En lo concerniente a la institucionalidad de las políticas de SAN, luego de la crisis alimentaria internacional, fue creado en 2008 por Decreto presidencial, el *Consejo Nacional de Seguridad del Abastecimiento Agroalimentario*, con el objetivo de monitorear y acompañar la evolución de la oferta, demanda, precios y disponibilidad de los principales productos agropecuarios en los mercados, proporcionando orientación a la toma de decisiones relacionadas con la promoción de una adecuada oferta agroalimentaria nacional. Se trata de una comisión multisectorial de carácter permanente, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura<sup>40</sup>.

En Uruguay, las políticas públicas que tienen relación con la

cuestión del acceso a una alimentación adecuada y sana, vienen siendo desarrolladas por diferentes órganos, entre ellos, el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), vinculado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para el período 2005-2007 fue elaborado el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)* dirigido a personas en situación de extrema pobreza. En 2007 fue lanzado el *Plan de Equidad*, que busca reconfigurar el sistema de protección social del país, procurando fortalecer los dispositivos públicos existentes. Su público prioritario son grupos o sectores sociales que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. La propuesta tiene como campo de actuación, servicios sociales universales, generación de ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas. En materia de SAN, este plan da seguimiento a las actividades que venían siendo desarrolladas por el INDA destacándose el *Programa Alimentario Nacional*, los *Centros de Atención a la Infancia y a la Familia*, el *Sistema Nacional de Comedores*, el *Programa de Atención a Enfermos Crónicos*, entre otros.

En diciembre de 2007 fue dictada en Uruguay una nueva Ley de Asignaciones Familiares, con el objetivo de conferir rango legal al sistema de prestaciones monetarias, establecido en beneficio de niños, niñas y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o se encuentren bajo la atención de institutos<sup>41</sup>.

En el aspecto institucional, el INDA desempeña un rol técnico y regulador en el marco del *Plan de Equidad*. Vinculado al INDA existe un *Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, que tiene entre sus atribuciones la formación de un Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Alimentaria. Además, se encuentra en debate la creación de la Agencia Uruguaya de Seguridad Alimentaria que se encargaría de la

<sup>40</sup> Integran el Consejo diez miembros: el Director de la Dirección General de Promoción Agraria del Ministerio de Agricultura; el Director de la Dirección General de Información Agraria del Ministerio de Agricultura; un representante del Ministro de la Producción; un representante de los industriales molineros designado por la Sociedad Nacional de Industrias; un representante de los molineros de arroz designado por la Asociación Nacional de Molineros de Arroz; un representante designado por la Asociación Peruana de Avicultura; un representante de los productores de papa designado por la Coordinadora Nacional de Productores de Papa; un representante de los supermercados; un representante de la Empresa Municipal de Mercados S.A. de Lima. Ver: Decreto Supremo N°. 003/2008-AG, art. 1° y 3°.

<sup>41</sup> Ley N°. 18.227, art. 1°.



coordinación intersectorial e interinstitucional de las acciones de SAN (Maluf et al., 2011).

Respecto a Venezuela, las políticas sociales se han venido estructurando a través de las llamadas *Misiones*, implementadas con participación directa de las comunidades. Las que presentarían mayores relaciones con la SAN y medidas de reducción de la pobreza serían la *Misión Madre del Barrio*, de apoyo a madres de familia en situación de extrema pobreza, la *Misión Negra Hipólita* y la *Misión Niños y Niñas del Barrio*, orientadas a brindar atención a personas en situación de calle y otras carencias, en especial, a niñas y niños, la *Misión Zamora* y la *Misión Mercal* (Maluf et al., 2011).

La *Misión Zamora* tiene por objetivo “reorganizar la tenencia y uso de las tierras ociosas, con vocación agrícola para erradicar el latifundio. Incorpora[r] al pequeño productor a un sistema de producción y comercialización, permitiendo avances en la seguridad y soberanía alimentaria revirtiendo progresivamente el problema de la propiedad y la falta de productividad del campo”. Entre los logros de dicha Misión publicados por el gobierno se destacan, la recuperación de más de un millón trescientas mil hectáreas de tierras ociosas, la expropiación de fundos a través de la aplicación de métodos alternativos de resolución de conflictos y la regularización de tenencia de tierras<sup>42</sup>.

La *Misión Mercal* o *Misión Alimentación* tendría un creciente papel en el abastecimiento de la población venezolana. La misma fue iniciada en el año 2004 y se desarrolló como una red nacional compuesta por centros de abastecimiento, pequeños almacenes, pequeños supermercados y puntos de venta ambulantes, configurándose, actualmente, como un mecanismo conectado al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. Actúa sobre todo en las zonas más pobres de Venezuela, bus-

cando garantizar el abastecimiento de productos de primera necesidad a precios accesibles a dichas comunidades. Según datos oficiales, existirían en el país quince mil puntos de venta y distribución, que atenderían a más de doce millones de personas. Los tres ejes de la Misión Mercal son: (i) los proyectos de organización y participación comunitaria, a través de Frentes Comunitarios de Soberanía Alimentaria, y el Programa de Economía Social y Fortalecimiento Endógeno; (ii) los Establecimientos Mercal, puntos de abastecimiento con productos por debajo de los precios de mercado, en forma de Bodegas (Mercaditos), Bodegas Móviles, Megamercales a cielo abierto y Centros de Acopio; (iii) la Red Social Mercal, con subsidio a las personas que la comunidad determine como más pobres (a quienes se les vende siete rubros de la Canasta Mercal al 50% de su precio) y las redes de comedores gratuitos<sup>43</sup>.

El enfrentamiento de la problemática del abastecimiento ha sido considerado un objetivo estratégico del Gobierno Bolivariano, tanto desde el punto de vista estructural, como en función de los problemas coyunturales de desabastecimiento que han sido enfrentados en el país en varios momentos. A su vez, el Gobierno ha venido fijando el Precio Máximo de Venta al Público (PMVP) de diversos productos alimenticios como leche, pollo, carne bovina, quesos, café, arroz, azúcar, a través de Resoluciones Ministeriales conjuntas (Ministerios de Comercio, de Alimentación y de Agricultura y Tierras), publicadas en la Gaceta Oficial<sup>44</sup>.

43 <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>, consultada en fecha 17 de abril de 2011.

44 Véase como ejemplo la Resolución DM/N° 029 de febrero de 2003, en virtud de la cual el Ministerio de la Producción y el Comercio fija el Precio Máximo de Venta al Público de los siguientes productos, en sus diversas variedades: arroz, avena, harina de maíz, harina de trigo, pastas, panes, carnes de res, de pollo, de pavo, de cerdo, pescados, aceite, leche, queso, huevo, margarina, arvejas, lentejas, azúcar, mayonesa, salsa de tomate, mortadela, café, sal, tomates y papas. Disponible en <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/resolucion029.pdf>, consultada en fecha 17 de abril de 2011.

42 [http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=23&id=53:mision-zamora](http://ceims.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=23&id=53:mision-zamora), consultada en fecha 17 de abril de 2011.

En términos de institucionalidad de la SAN como un enfoque de política pública, fue creado el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación con el objetivo de:

Garantizar el acceso de los alimentos a la población a través de la regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas en materia de comercio, industria, mercadeo y distribución de alimentos; recepción, almacenamiento, depósito, conservación, transporte, distribución, entrega, colocación, calidad y consumo; inspección, vigilancia, fiscalización y sanción sobre actividades de almacenamiento agrícola y sus actividades conexas, administración, operación y explotación de silos, frigoríficos, almacenes y depósitos agrícolas propiedad del Estado; regulación y expedición de permisos, autorizaciones, licencias, certificados y demás trámites y actos necesarios en materia de exportación e importación en el sector de alimentos y alimentación.

Así como, dirigir la política exterior y participación en las negociaciones internacionales en materia de alimentos y alimentación; promoción de estrategias para equilibrar la oferta y demanda de los circuitos agroalimentarios; regulación de los productos alimenticios, completando los ciclos de producción y comercialización, concertación, análisis y la fijación de precios y tarifas de productos y servicios alimenticios; políticas de financiamiento en el sector de producción y comercio de alimento; políticas para la adquisición, instalación y administración de maquinarias y equipos necesarios para la producción y comercialización de alimentos, en coordinación con los órganos competentes a fin de mejorar la calidad de vida y lograr la seguridad alimentaria de la nación<sup>45</sup>.

Dentro de esta perspectiva, fue promulgada en julio de 2008 la *Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*, una normativa que abarca los diversos aspectos vinculados a la garantía de la SSAN<sup>46</sup>. La legislación y los órganos públicos de Venezuela en materia de derecho a la alimentación y soberanía alimentaria se orientarían a superar la fragmentación y dotar de mayor coherencia a las acciones y medidas en las distintas esferas que inciden en la seguridad alimentaria de la población desde una concepción política socialista que apostaría a limitar la liberalización del mercado y fortalecer el rol del Estado.

De lo hasta aquí expuesto puede notarse que son las políticas de transferencia de renta las más comúnmente extendidas en los países de la región. Estas no siempre se encuentran articuladas con un enfoque más amplio de SAN que incorpore la dimensión productiva y las políticas de comercialización de alimentos y abastecimiento. Desde la visión de la desnutrición como fenómeno vinculado a la pobreza, se han generado programas compensatorios en el marco de políticas de ajuste estructural, sin embargo, ha sido desigual el cuestionamiento a los factores generadores de concentración de riquezas y empobrecimiento en las sociedades latinoamericanas, esto es, la perspectiva crítica acerca de los procesos de desarrollo y sus efectos. Las nuevas políticas alimentarias en países como Brasil, Bolivia y Venezuela, implicarían un avance respecto de la concepción meramente asistencial, pues partirían del reconocimiento del derecho a la alimentación, y de la búsqueda de la seguridad y la soberanía alimentaria como objetivos y obligaciones del Estado. Se articularían de este modo políticas intersectoriales y supraministeriales para el fomento de las agriculturas familiares y de las economías populares solidarias mediante las compras públicas, pero también a través de la

45 [http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3&Itemid=9](http://www.minpal.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=9), consultada en fecha 18 de abril de 2011.

46 Ley N°. 5.891/2008, disponible en: [http://www.pgrfa.org/gpa/ven/ley\\_soberania.pdf](http://www.pgrfa.org/gpa/ven/ley_soberania.pdf)



democratización de los factores de la producción (la tierra, el agua, el crédito, los servicios técnicos) y de políticas educativas de nuevo tipo (Rosero et al., 2011).

Respecto a las características de la institucionalidad de las nuevas políticas alimentarias, su implementación estaría a cargo fundamentalmente del Poder Ejecutivo, a través de los ministerios, comités interministeriales, etc. El seguimiento y la evaluación se realizarían a través de espacios mixtos de participación de las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, y espacios de control social o veeduría, como los foros u observatorios. En el ámbito del diseño de las políticas alimentarias, se constataría la existencia de espacios de participación de diferente peso decisorio. Los espacios de menor rango serían las comisiones o comités, aquellos de nivel medio, las conferencias, y los de rango mayor, los consejos. Un ejemplo es el Consejo de Seguridad Alimentaria (CONSEA) de Brasil, en el cual dos tercios de los integrantes provienen de la sociedad civil. Si bien las propuestas de estos espacios no tienen un carácter vinculante, la experiencia brasileña mostraría que las resoluciones adoptadas por el Consejo, son generalmente acogidas por el Poder Ejecutivo y por el Legislativo debido a la legitimidad social de sus propuestas, logradas a través de campañas de sensibilización y movilización social (Rosero et al., 2011).

#### 4. La gobernanza internacional en materia de seguridad alimentaria en debate

Por último, en este análisis del contexto en el que se desarrollan las políticas alimentarias del Estado paraguayo, se dará cuenta en forma sucinta de las principales demandas e iniciativas existentes

respecto de la necesidad de nuevas reglas e instituciones internacionales en materia de seguridad alimentaria.

Es sabido que las políticas alimentarias poseen dimensiones locales, nacionales y globales. Existen aspectos globales como aquellos que hacen a las reglas comerciales que tienen un alcance internacional y están sujetos a tratados internacionales. Las actuales contradicciones y problemáticas del sistema agroalimentario globalizado en contextos de marcada desregulación, han generado demandas de cambios institucionales, sobre todo provenientes de organizaciones de la sociedad civil, que han puesto de manifiesto la necesidad de nuevas reglas e instituciones internacionales que permitan limitar el poder de los grandes capitales económicos transnacionales y garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones del mundo.

Al respecto, cabe recordar que ya en el marco de la CMA de 1996, las organizaciones de la sociedad civil habían expuesto la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos normativos para reglar con una perspectiva de derechos humanos, las principales relaciones y prácticas que inciden en la posibilidad de ejercicio del DA de las poblaciones. Con esa finalidad, fue propuesto un *Código de Conducta sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada* que regiría las actividades de aquellos actores involucrados en el logro del derecho a la alimentación, incluidas instituciones nacionales e internacionales, así como actores privados como las empresas transnacionales. Un borrador de dicho código fue elaborado por FIAN Internacional, el Instituto Jacques Maritain y la Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos en 1997<sup>47</sup>. En el marco de la

47 El texto del borrador fue discutido por expertos y actores de la sociedad civil y permitió movilizar aproximadamente a 1000 organizaciones y asociaciones a lo largo de todo el mundo. Véase: FIAN Internacional, *Las Directrices de la FAO para el Derecho a la Alimentación: Soluciones sostenibles para combatir el hambre*, Heidelberg, Julio 2005, disponible en: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/las-directrices-de-la-fao-para-el-derecho-a-la-alimentacion/pdf>

CMA se propuso además la adopción de una *Convención Mundial de Seguridad Alimentaria* en reemplazo del Acuerdo sobre la Agricultura y de cláusulas relevantes de otros acuerdos de la OMC<sup>48</sup>. Dicha convención buscaría promover, dentro del marco internacional de políticas, las acciones orientadas a la soberanía alimentaria y a la garantía del derecho de todas las personas a la alimentación inocua y sana, al empleo rural decente y completo, a los derechos laborales, y a un ambiente natural saludable, rico y diverso<sup>49</sup>.

Además de éstas, han existido otras propuestas de políticas para el logro de la seguridad y soberanía alimentaria a nivel global, como ser, la creación de una *Comisión Mundial sobre Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria*, la implementación de un mecanismo independiente de solución de diferencias integrado dentro de un Tribunal de Justicia Internacional y la puesta en vigencia de un tratado internacional jurídicamente vinculante que defina los derechos de los pequeños productores/as rurales<sup>50</sup>.

48 Como el *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio*, el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*, el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, y el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*.

49 Ambas propuestas estaban contenidas en el documento final del foro paralelo de 1996, “¿Ganancias para unos cuantos o alimentos para todos? Cfr. M. Windfuhr y J. Jonsén, op. cit. págs. 17-22.

50 La función de la *Comisión Mundial sobre Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria* sería realizar un diagnóstico exhaustivo de los impactos de la liberalización del mercado sobre la seguridad y soberanía alimentaria, para el posterior desarrollo de propuestas de cambio. Entre estas propuestas se incluirían los acuerdos y reglas dentro de la OMC y otros regímenes de comercio regionales e internacionales, así como las políticas económicas que son promovidas por las instituciones financieras internacionales y bancos multilaterales de desarrollo. Dicha comisión podría estar conformada y dirigida por representantes de varios grupos sociales y culturales, movimientos populares, instituciones profesionales, representantes democráticamente electos e instituciones multilaterales adecuadas.

El *mecanismo independiente de solución de diferencias* integrado dentro de un Tribunal de Justicia Internacional, sería empleado, por ejemplo,

Pese a no haberse logrado aún los mecanismos propuestos, en especial la aprobación de un código y de una convención internacional, la movilización de la sociedad civil ha sido crucial en el proceso que llevó primero a que los expertos del CDESC publiquen la Observación General N° 12 sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada en 1999 y a que la FAO adopte en 2004 las Directrices Voluntarias. Cabe mencionar además que en el año 2000 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (actual Consejo de Derechos Humanos) creó la Relatoría Especializada sobre el Derecho a la Alimentación<sup>51</sup>, con el objeto de responder a la necesidad de contar con un planteamiento integral y coordinado en la lucha por promover y proteger el derecho a la alimentación en el mundo.

A su vez, con posterioridad a las crisis de 2008, altas autoridades de organismos internacionales reconocieron la necesidad de mejorar los mecanismos de gobernanza del sistema alimentario mundial. El Secretario General de las Naciones Unidas instituyó en abril de 2008 el *Equipo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Global*, integrado por todas las principales agencias de la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio<sup>52</sup>. Fue propuesta también la reforma del *Comité*

para evitar las prácticas de *dumping*. Respecto del *tratado internacional jurídicamente vinculante* sobre los derechos de los productores/as de pequeña escala, el mismo establecería los recursos y protecciones jurídicas que aquellos/as necesitan para estar en capacidad de ejercer su derecho a producir. Un tratado de estas características podría ser formulado dentro del marco de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y estar ligado a convenciones relevantes de la ONU ya existentes. Cfr. *Ibid.* págs. 17-19. La Vía Campesina ha aprobado en 2009 una “Declaración de los Derechos de las Campesinas y de los Campesinos”, en la cual se reivindica que el campesinado del mundo necesita una Convención Internacional sobre los Derechos de las Campesinas y Campesinos. La Declaración está disponible en: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>

51 Resolución Nro. 10/2000.

52 Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Mundial, Marco Amplio para la Acción, Julio 2008, disponible en: [http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL\\_CFA\\_July\\_2008.pdf](http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL_CFA_July_2008.pdf)

de *Seguridad Alimentaria Mundial* (CSA) en su carácter de plataforma intergubernamental, cuestionado desde la sociedad civil por haber sido hasta entonces un instrumento muy débil, sin capacidad de monitoreo. La reforma del CSA fue aprobada por los Estados miembros de la FAO en octubre de 2009 y ratificada por la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria en Roma en noviembre de 2009. El nuevo CSA cuenta en la actualidad con una secretaría permanente en la FAO, y con la participación de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales<sup>53</sup>.

Además, en la actualidad se encuentran en debate marcos normativos relativos a problemáticas que adquieren dimensión global. Una de ellas es el acaparamiento de tierras y la responsabilidad de las corporaciones transnacionales con respecto a los derechos humanos de las poblaciones. Movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se encuentran apoyando la aprobación de las *Directrices de la FAO sobre la gobernanza de la tierra y los recursos naturales*. Estos mismos sectores instan al CSA a rechazar definitivamente los *Principios para Inversiones Agrícolas Responsables* del Banco Mundial, por considerarlos ilegítimos e insuficientes para hacer frente a los fenómenos en curso<sup>54</sup>.

En materia comercial, en el 2001 comenzó la llamada Ronda de Doha para liberalizar el comercio agrícola. Dicha iniciativa no ha logrado aún mayores resultados por la contradicción de intereses entre los países del centro y la periferia, en especial, con respecto a las barreras arancelarias y los subsidios a los agricultores de los países desarrollados. En relación con la Ronda de Doha y la OMC, existen posiciones diversas entre las organizaciones sociales. Las organizaciones agrupadas

en La Vía Campesina proponen crear un espacio multilateral alternativo, sin injerencia de las transnacionales agroalimentarias, en el que se discutan las nuevas políticas alimentarias inspiradas en el paradigma de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. Otras organizaciones consideran a la OMC como un espacio que debe ser disputado y en el que es posible avanzar hacia medidas que favorezcan a la agricultura campesina.

Respecto a los debates en los niveles regionales, en Europa está previsto el cambio de la Política Agrícola Común (PAC) para el 2013. Existiría preocupación en sectores de la sociedad civil y en ciertos actores institucionales de la Unión Europea con relación a la necesidad de apoyar el modelo de agricultura familiar y de reconsiderar el tema del mercado de alimentos a nivel global. En el Parlamento Europeo, especialmente dentro de la Comisión de Agricultura, existirían algunas coincidencias con las propuestas que están siendo elaboradas por las organizaciones de pequeños productores/as, así como con las plataformas y redes internacionales por una PAC diferente. Aunque de manera cautelosa, algunos parlamentarios mostrarían interés en revisar el actual mercado de alimentos entre Europa y los otros continentes, así como los incentivos a la producción de alimentos que distorsionan las relaciones comerciales con los países del sur.

En ámbitos intergubernamentales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>55</sup> fue creada en 2004 la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), con el objetivo de promover un diálogo entre los países del bloque, con relación a acciones de promoción de la seguridad alimentaria, en especial, el fortalecimiento de las políticas públicas para la

<sup>53</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, *Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma, octubre de 2009.

<sup>54</sup> Llamamiento de Dakar contra el Acaparamiento de Tierras, disponible en: <http://www.fian.org/noticias/comunicados-de-prensa-1/llamamiento-de-dakar-contra-el-acaparamiento-de-tierras/pdf>

<sup>55</sup> Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son miembros plenos del MERCOSUR; países asociados al bloque son Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela. Este último Estado ha solicitado su adhesión como miembro pleno del MERCOSUR.

agricultura familiar y la promoción del comercio de productos oriundos de este sector productivo. En octubre de 2007, durante la 8va. REAF, fue aprobado por el Grupo Mercado Común, el documento “*Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur*”. En este instrumento se consensua una definición común sobre la agricultura familiar, se indica que cada uno de los Estados Partes implementará un sistema nacional de registro voluntario de Agricultores/as Familiares, asegurándose la identificación tanto de hombres como de mujeres y deberá informar a la REAF de las políticas públicas diferenciadas que aplica al sector de la Agricultura Familiar. En las consideraciones de la Resolución que adopta las directrices, los representantes de los Estados reconocieron:

Que es necesario establecer y perfeccionar políticas públicas diferenciadas para la Agricultura Familiar, que promuevan el desarrollo sustentable del medio rural desde el punto de vista socioeconómico, cultural y ambiental.

Que resulta conveniente promover la producción y facilitar el comercio de los productos de la Agricultura Familiar.

Que los productos originados en el sector tienen una participación relevante en la seguridad alimentaria de la región y en las cadenas agro productivas de los países del bloque.

Que resulta necesario contar con instrumentos adecuados de reconocimiento e identificación de Agricultores/as Familiares, que permitan que las políticas públicas para el sector lleguen efectivamente a los destinatarios, reconociendo a tales efectos en igualdad de condiciones a las mujeres y los hombres rurales<sup>56</sup>.

En noviembre de 2010, las autoridades reunidas en la décimo cuarta Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR aprobaron la creación de un Fondo de Agricultura Familiar para financiar programas y proyectos de incentivo a este sector<sup>57</sup>.

A su vez, en la Conferencia Interparlamentaria sobre Derecho a la Seguridad Alimentaria realizada en la ciudad de Panamá en septiembre de 2009, fue constituido el *Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe*. En marzo de 2010 se realizó en Sao Paulo el *Primer Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre*, con el apoyo de la FAO. Participaron en el mismo, congresistas de México, Panamá, República Dominicana, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Ecuador. Así también, compartieron el encuentro, representantes del Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, del Foro Interparlamentario de las Américas, y de organizaciones de la sociedad civil. En la declaración final del Foro se acordó crear una comisión coordinadora del *Frente Parlamentario contra el Hambre* con la responsabilidad de coordinarlo con los distintos órganos parlamentarios que se creen en los niveles nacionales y locales, y fomentar el establecimiento de Frentes Parlamentarios contra el Hambre en todos los países. Se consensuó además incentivar la creación de mecanismos que eliminen los obstáculos a las compras de alimentos producidos por la agricultura familiar, de manera a fortalecer este tipo

56 Grupo Mercado Común, *Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur*, MERCOSUR/GMC/RES N° 25/07, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/resolutos/Res2507.pdf>, consultado en enero de 2011.

57 El Fondo inicial sería de cincuenta millones de dólares. Cada país contribuiría anualmente al fondo con porcentajes proporcionales a la media histórica del Producto Bruto Interno del bloque. En este sentido, Brasil aportaría el 70 por ciento, Argentina el 27, mientras que Uruguay aportará 2 puntos y Paraguay el 1 por ciento. <http://www.surysur.net/?q=node/9379>

de actividad agrícola, con especial énfasis en los programas de alimentación escolar, fortalecer los distintos niveles de cooperación Sur-Sur en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, así como de la soberanía alimentaria, intercambiando conocimientos y recursos para desarrollar estrategias eficaces de acuerdo a la necesidad de cada país y subregión, incluyendo la recuperación de productos tradicionales, ancestrales y culturalmente apropiados<sup>58</sup>. En algunos parlamentos de Latinoamérica ya se han constituido frentes parlamentarios por el derecho a la alimentación, como el Frente Parlamentario por la Seguridad Alimentaria de Brasil y el Frente Parlamentario Ecuador Sin Hambre.

También en el ámbito de las agencias de Naciones Unidas en América se ha conformado en julio de 2008 una *Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo*, con el propósito de “proponer e implementar programas integrales, intersectoriales, coordinados y sostenibles dentro del marco de los derechos humanos, del enfoque de género y del enfoque de la interculturalidad, para acelerar el proceso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en especial, los vinculados con la nutrición. Dicha Alianza se encuentra integrada por la Organización Panamericana para la Salud (OPS), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de Naciones Unidas para Proyectos (UNOPS), Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), ONU-Habitat, ONUSIDA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Programa Mundial de Alimentos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), y Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>59</sup>.

Sin ser exhaustivo, este breve recuento de iniciativas institucionales de diversa índole que tienen como objetivo avanzar en la seguridad alimentaria a nivel global y regional, denota la emergencia de esta temática como cuestión socialmente problematizada. Así, en grados diversos y no sin contradicciones, la SAN ha pasado a ocupar un lugar en las agendas públicas nacionales e intergubernamentales.

<sup>58</sup> *Primer Foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre. Reporte Final*, disponible en: <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/repfinfph.pdf>

<sup>59</sup> Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo, “*Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo. Documento Básico, premisas conceptuales y principios estratégicos*”, Lima, Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo, 2009.



## PARTE 2

# Análisis general del cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo conforme a las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación

## CAPÍTULO

# 1

## Procesos políticos, institucionalidad pública y derecho a la alimentación

*El débil sistema institucional de protección de derechos*

### 1. Democracia, buena gestión pública, Derechos Humanos y Estado de derecho

Contar con un marco democrático de convivencia que garantice la vigencia de un Estado de derecho y de una buena gestión de los asuntos públicos, es considerado por las Directrices Voluntarias de la FAO como el contexto político necesario para la seguridad alimentaria nacional (Directriz N°1).

Desde la perspectiva normativa, a partir de la puesta en vigencia de la Constitución Nacional de 1992, el Paraguay adoptó un nuevo paradigma jurídico, fundado en los principios centrales de la doctrina internacional de protección de los derechos humanos. A su vez, el Estado paraguayo ha ratificado e incorporado a su derecho interno todos los principales tratados internacionales en la materia, tanto del sistema universal de protección<sup>60</sup>, como del sistema interamericano<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> El Estado ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92); el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 400/94); el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 2131/03); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/89); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1215/86); el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1683/01); la Convención sobre los Derechos



Asimismo, en virtud de la Ley N° 693/60, han sido ratificados los principales convenios en materia de derecho internacional humanitario: el Convenio para Mejorar la Suerte de los Heridos y de los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; el Convenio para Mejorar la Suerte de los Heridos, de los Enfermos y de los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; el Convenio relativo al Trato de Prisioneros de Guerra y el Convenio relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempos de Guerra. Además, el Estado ha ratificado el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 (Ley N° 234/93).

Como Parte del PIDESC y de otros instrumentos normativos internacionales de derechos humanos ya señalados, el Estado paraguayo se encuentra obligado a respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación adecuada de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

---

del Niño (Ley N° 57/90); la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Ley N° 1748/01); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N° 2128/03); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 3540/08) y la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Ley N° 3452/08).

<sup>61</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica (Ley N° 1/89); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador (Ley N° 1040/97); el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (Ley N° 1557/00); la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (Ley N° 933/96); la Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley N° 56/90); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belem do Pará (Ley N° 605/95). A su vez, la República del Paraguay aprobó por Decreto N° 16.078 del 8 de enero de 1993 el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, depositando el Instrumento de Declaración ante la Secretaría General de la OEA en marzo de 1993. Fuentes: Sitios web oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay ([www.mre.gov.py](http://www.mre.gov.py)) y del Senado ([www.senado.gov.py](http://www.senado.gov.py)).

Cabe mencionar que dentro del orden de prelación de normas previsto en el artículo 137 de la CN, los tratados internacionales se encuentran en un nivel superior al de todas las normas jurídicas de origen nacional, excepto de la propia carta magna. Por ende, el derecho positivo interno debe adecuarse a lo previsto en los convenios ratificados por el Estado.

Con respecto a las normas jurídicas de origen nacional, la Constitución Nacional de 1992 no reconoce de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, este derecho estaría contemplado de modo implícito a través de diversas disposiciones que lo suponen: art. 4 del derecho a la vida, art. 6 de la calidad de vida, art. 38 del derecho a la defensa de los intereses difusos, art. 54 de la protección del niño y la niña, que prevé específicamente la protección contra la desnutrición, art. 57 de la tercera edad, art. 66 de la educación y asistencia de los pueblos indígenas y grupos étnicos, art. 70 del régimen de bienestar social, art. 115 de las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural y, en particular, el artículo 72 que establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios, tanto en las etapas de producción, como de importación y comercialización.

A su vez, el Paraguay carece de una ley marco sobre el derecho a la alimentación que lo reconozca, lo ubique como prioridad nacional y facilite la armonización y revisión de las diferentes leyes y políticas sectoriales para que las mismas se ajusten a las obligaciones que emergen del derecho a la alimentación adecuada. Ahora bien, disposiciones vinculadas al derecho a la alimentación se encuentran contenidas en diversos tipos de normas, las cuales se citan a continuación conforme al elemento específico del derecho y sector de intervención al que aluden en forma prevalente:

## Normativas nacionales relativas al DA

### Inocuidad

- \* Ley N° 836/80 *Código Sanitario*.
- \* Ley N° 385/94 *De Semillas y Protección de Cultivares*.
- \* Ley N° 808/96 *Que declara obligatorio el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio nacional*, modificada por Ley N° 2044/02 y por Ley N° 2655/05.
- \* Ley N° 1160/97 Código Penal (art. 208 y 212)<sup>62</sup>.
- \* Ley N° 1334/98 *De defensa del consumidor y del usuario*.
- \* Decreto N° 21004/03 *Por el cual se establece el procedimiento administrativo único para la sustanciación de los procesos sumariales en materia de Defensa del Consumidor que se tramiten dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor*.
- \* Ley N° 3742/10 *De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola*.
- \* Decreto N° 1635/99 *Por el cual se reglamenta el artículo 175 del Código Sanitario relativo al registro de fabricantes, representantes e importadores de productos alimenticios o bebidas*.
- \* Decreto N° 898/08 *Por el cual se establecen el perfil y las condiciones para el ejercicio de la dirección técnica de los establecimientos de productos alimenticios y aditivos alimentarios para el consumo humano*.
- \* Decreto N° 6115/2011 *Por el cual se crea el Registro Nacional de Envases en contacto con alimentos y se lo declara obligatorio en todo el territorio de la República*.
- \* Resolución S.G. N° 361 *Por la cual se deroga la Resolución S.G. N° 141 del 31 de marzo de 2008 "Por la cual se disponen los requisitos para el registro de establecimiento de productos alimenticios y aditivos alimentarios, aprueba el formulario para la solicitud de habilitación y renovación de dicho registro"*

*y dispone requisitos para el registro de establecimiento de alimentos, su renovación, normas generales, y aprueba los formularios e instructivo para su presentación*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 12 de mayo de 2011.

- \* Resolución S.G. N° 380 *Por la cual se establecen las condiciones y los requisitos para la obtención y renovación del Registro Nacional de Envases en Contacto con Alimentos, cuyo control compete al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición – INAN*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 19 de mayo de 2011.
- \* Resolución S.G. N° 385 *Por la cual se derogan las Resoluciones S.G. N° 885, de fecha 4 de diciembre de 2007, y S.G. N° 015 del 16 de enero de 2008; se establecen nuevos requisitos para la obtención, transferencia, renovación, modificación, suspensión y cancelación de Registros Sanitarios de Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos Destinados al Consumo Humano, cuyo control se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, INAN, y se aprueban el glosario de términos, los formularios y el instructivo, para su presentación*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 19 de mayo de 2011.
- \* Resolución S.G. N° 398, *Por la cual se aprueba el Programa de Vigilancia de Alimentos a ser implementado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición – INAN, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en el año 2011*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 20 de mayo de 2011.

### Nutrición

- \* Ley N° 1443/99 *Que crea el sistema de complemento nutricional y control sanitario en las escuelas; modificada y ampliada por Ley N° 1.793/01*.
- \* Ley N° 1478/99 *De comercialización de sucedáneos de la leche materna*.
- \* Ley N° 3481/08 *De fomento y control de la producción orgánica*.
- \* Decreto N° 20830/98 *Que declara obligatorio el enriquecimiento*

*de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comercializada en el país), con hierro y vitaminas.*

- \* Decreto N° 3597/99 *Por el cual se reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario relativo a la yodización de la sal común destinada al consumo humano y animal.*
- \* Resolución N° 12774/03 *Por la cual se reglamenta la prestación de servicio de cantinas escolares en todas las instituciones educativas de gestión oficial.* Ministerio de Educación y Cultura, 26 de septiembre de 2003.
- \* Resolución N° 02/2003 *Por la cual se reglamenta la prestación de servicio de cantinas escolares en las instituciones educativas.* Ministerio de Educación y Cultura, 28 de octubre de 2003.

### Accesibilidad

- \* Ley N° 1183/86 *Código Civil*<sup>63</sup>.
- \* Ley N° 1334/98 *De defensa del consumidor y del usuario.*
- \* Ley N° 1680/01 *Código de la Niñez y la Adolescencia*<sup>64</sup>.
- \* Ley N° 3728/09 *Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.*
- \* Ley N° 4087/11 *De regulación de transferencias monetarias condicionadas.*
- \* Decreto N° 1945/09 *Por el cual se aprueba el Programa Nacional Para los Pueblos Indígenas.*
- \* Decreto N° 4542/10 *Por el cual se reglamenta la Ley N° 3728/09 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza.*
- \* Decreto N° 4876/10 *Por el cual se modifican los artículo 7 y 11 y se deroga el artículo 8 del Decreto N° 4542/2010 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 3728/09 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”.*

### Disponibilidad

- \* Ley N° 1863/02 *Estatuto Agrario*, modificado por la Ley N° 2002/02.

Fuente: Elaboración propia.

El Estatuto Agrario sería una normativa clave que, de ser aplicada en debida forma, permitiría avanzar cuando menos desde el aspecto productivo, en la disponibilidad de alimentos para el consumo de la población. Dicho Estatuto establece que es una prioridad el arraigo de las familias campesinas, para lo cual deberán promoverse sistemas productivos sostenibles. Entre los aspectos a ser estimulados contempla la recuperación, manejo y conservación del suelo; el desarrollo de sistemas diversificados de producción para el consumo familiar, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria de las mismas; la utilización de tecnologías económicamente viables, socialmente justas, culturalmente aceptables y ecológicamente sanas; la utilización adecuada y preservación de recursos hídricos y acuíferos; la necesidad de eliminar la contaminación del suelo, el agua, el aire y el envenenamiento de las personas con el uso de agroquímicos; el estímulo a la instalación y desarrollo de sistemas productivos de transformación y procesamiento de

62 En su Capítulo II sobre hechos punibles contra la seguridad de las personas frente a riesgos colectivos, sanciona la comercialización de alimentos nocivos (art. 208) y pena el envenenamiento o la adulteración de alimentos o agua (art. 212).

63 Establece la obligación de prestar alimentos que nace del parentesco (art. 256 al 265); así como el principio de libertad de pesca en ríos y lagos navegables (art. 2034).

64 Establece la obligación estatal de proveer alimentación a la mujer embarazada insolvente y promover la lactancia materna (art. 10); especifica la obligación de proporcionar alimentación suficiente y adecuada a su edad al niño/a y adolescente, que recae subsidiariamente en el Estado en caso de imposibilidad de cumplimiento por parte de los progenitores y parientes legalmente obligados (art. 97 y 98).

materia prima de las fincas campesinas, a fin de disponer de alimentos transformados de calidad alimentaria; el incentivo a las acciones locales tendientes a la búsqueda de mercados y a la comercialización justa de la producción campesina, incentivando la comercialización asociativa (art. 25).

Aunque puede y requiere ser mejorado en diversos aspectos, el marco constitucional vigente permitiría la garantía básica del DA en el país, de ser interpretado, reglamentado y aplicado de modo coherente y eficiente por los órganos estatales competentes.

Sin embargo, dentro de la institucionalidad del Estado paraguayo persistirían esquemas históricos de funcionamiento que afectarían las posibilidades de vigencia de un Estado de derecho, de consolidación democrática y de eficiencia en la gestión pública. En relación con estas características históricas, es preciso señalar que luego de finalizada la Guerra contra la Triple Alianza (1865-1870) el Estado paraguayo fue conformado en función a un modelo de acumulación agroexportadora, en coincidencia con la caracterización del primer periodo de políticas sociales y alimentarias en América Latina, identificado por Rosero y mencionado en la parte primera de este trabajo. Con la persistencia del modelo agroexportador hasta el presente, y la falta de un proceso relevante de industrialización, las reformas públicas promovidas en otros países de la región para universalizar el goce de derechos sociales a partir de la condición de trabajador/a formal, se encuentran en gran medida aún pendientes de realización en el Paraguay.

Desde fines del siglo XIX, las políticas sociales estatales han sido masivamente excluyentes en cuanto a cobertura y de mínimos en las prestaciones. Con la dictadura stronista (1954-1989) se profundizó un modelo de gestión estatal clientelar, basado en la exclusión deliberada de amplios sectores

poblacionales, caracterizado por la partidización del acceso a cargos públicos, incluso de las magistraturas judiciales, y la práctica impune de diversos modos de corrupción público-privada. Estas características del sistema político-institucional han persistido con posterioridad al golpe militar de 1989 y su modificación constituyó la principal propuesta de la Alianza Patriótica para el Cambio, primera coalición política no perteneciente al Partido Colorado en ganar la Presidencia de la República desde 1947<sup>65</sup>.

El problema de la corrupción y la impunidad resulta particularmente relevante en el presente estudio pues se trataría del factor institucional de mayor influencia en la generación de pobreza en el país (Fogel, 2002). Las prácticas de corrupción no sólo privan de recursos para políticas públicas que redundarían en una mayor calidad de vida de la población, sino que en el Paraguay, la misma se encontraría en la base de la estructura latifundiaría actual, con la grave problemática generada a partir de la malversación de tierras durante el periodo de gobierno stronista, y la continuidad de las prácticas de venta irregular de tierras a personas no beneficiarias del Estatuto Agrario con posterioridad a 1989<sup>66</sup>.

En relación con el sistema de gobierno y de representación, si bien la CN de 1992 consagra el sistema de representación proporcional, el Congreso Nacional adolece hasta el presente de mercados défcits en materia de representatividad sociopolítica. La confluencia de variados factores ha contribuido a tornar a los procesos de disputa electoral, en particular a las elecciones parlamentarias, en procesos muy

65 En 2008 se produjo la primera alternancia de partidos políticos en el gobierno por la vía electoral en la historia de la República del Paraguay, luego de sesenta años de gobierno ininterrumpido de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado.

66 En el Capítulo 2 se incluyen referencias sobre la magnitud de la problemática de las tierras malhabidas en el país.

débilmente democráticos pues se carecería de condiciones básicas que garanticen cierta igualdad de competencia<sup>67</sup>. En este sentido, el ejemplo de exclusión más evidente es el de los pueblos indígenas. Aunque los mismos constituyen una base fundamental de la nación paraguaya, hasta el presente nunca una persona indígena ha podido acceder a un cargo de representación popular en el Parlamento. También se encuentran excluidos otros sectores de la mayor relevancia social, como las poblaciones campesinas y, en general, los sectores trabajadores. La escasa representación de los intereses de los diversos sectores de trabajadoras y trabajadores en el Congreso Nacional incidiría en el mantenimiento de un esquema institucional y presupuestario que no prioriza el bienestar social general, así como en el rechazo a la sanción de leyes claves para el desarrollo inclusivo y sustentable del país.

Con respecto a la libertad de prensa efectiva, la CN reconoce los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de información del modo más amplio (Artículos 26 al 31). Las restricciones se permiten sólo en la medida en que se pueda –en ejercicio de aquellos derechos– afectar otros igualmente relevantes. La CN establece que no habrá delitos de prensa, sino que pueden existir delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Por ello, no se puede clausurar ni suspender el funcionamiento de medios de comunicación social, pues se considera del más alto interés público su libre funcionamiento. La normativa constitucional garantiza expresamente el pluralismo informativo, esto es, que la diversidad de voces y opiniones sociales puedan tener expresión y que la sociedad tenga oportunidad de acceder a fuentes de información que representen visiones y perspectivas distintas. De este modo, las prácticas de censura previa a las opiniones de las y los periodistas están prohibidas. Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime, y se establece que la ley asegurará en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro

electromagnético. El artículo 31 de la CN prevé que los medios de comunicación social del Estado deben garantizar el acceso democrático y pluralista a todos los sectores sociales y políticos en igualdad de oportunidades.

La CN brinda un marco de garantías suficiente para el ejercicio de las mencionadas libertades por parte de toda la población, sin embargo, el grado de concentración de los medios de comunicación, la ínfima presencia de medios públicos y la precaria situación de los medios comunitarios afecta la posibilidad efectiva de su ejercicio por parte de amplios sectores sociales. Del total del espectro radioeléctrico nacional, el Estado paraguayo sólo posee una radio nacional y una radio en la ciudad de Pilar, frontera sur con Argentina. En todas las demás cabeceras departamentales y zonas fronterizas, el Estado se encuentra comunicacionalmente ausente. Recién para mediados del año 2011 está prevista la implementación de un canal televisivo público de aire. De este modo, en la actualidad más del 20 % del espectro radioeléctrico corresponde a radios AM comerciales, el 48% se encuentra utilizado por FM comerciales, el 25 % lo ocupan canales de televisión comerciales. Sólo un 2% del espectro radioeléctrico se ha adjudicado a radios comunitarias. A su vez, dentro de ese 97% del espectro ocupado por medios empresariales, existiría una marcada concentración, ya que unas diez empresas se encontrarían controlando la mayor parte del mismo<sup>68</sup>.

67 Entre dichos factores pueden mencionarse el vaciamiento ético-político de los partidos tradicionales, la falta de control en el financiamiento político de los mismos, la partidización de los principales órganos jurisdiccionales, incluyendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la Corte Suprema de Justicia, la permanencia de esquemas de corrupción y clientelismo estatal consolidados durante los treinta y cinco años de gobierno dictatorial stronista, la impunidad en la comisión masiva de delitos electorales como la compra-venta de votos y cédulas de identidad, todo ello en interacción con el intenso proceso de empobrecimiento económico sufrido por la población paraguaya en las dos últimas décadas.

68 Al no encontrarse datos oficiales disponibles relativos al modo en que se encuentran distribuidos los medios de comunicación en el país, se hace



Un aspecto preocupante es la reciente sanción en el Parlamento Nacional de una norma que modifica artículos de la Ley de Telecomunicaciones, cuyas disposiciones precarizan aún más la situación de los medios comunitarios. Se restringe la potencia para las radios comunitarias a entre 50 y 300 vatios, y se las priva de posibilidades de sostenibilidad económica al prohibirles la emisión de anuncios publicitarios, públicos o privados. En noviembre de 2010, el Poder Ejecutivo había vetado dichas modificaciones, pero ambas Cámaras del Congreso rechazaron el veto, quedando sancionada la Ley N° 4179 en marzo de 2011.

Por último, dentro del análisis de los aspectos principales que hacen a la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos como marco institucional necesario para garantizar el DA de las personas, es preciso hacer referencia a la persistencia de sistemas represivos por parte de organismos estatales de seguridad y justicia en el país. Si bien el patrón de uso generalizado de la fuerza que caracterizó al régimen dictatorial stronista se ha modificado, la represión se habría focalizado desde 1989, afectando a los movimientos sociales, en especial, al movimiento campesino.

A su vez, durante el año 2010 se sucedieron acciones de hostigamiento y difamación hacia defensores y defensoras de derechos humanos de la Codehupy por parte de altos representantes del gobierno, en especial del Ministerio

---

referencia a las cifras que discute públicamente COMUNICA, la red más antigua de radios comunitarias del Paraguay.

La concentración de medios de comunicación y la ínfima presencia de medios públicos y comunitarios, genera al menos tres problemas serios desde una perspectiva de derechos humanos: la imposibilidad práctica de amplios sectores poblacionales de ejercer su derecho a difundir información, ideas y opiniones; el menoscabo del derecho a la información por la imposibilidad de contrastar lecturas editoriales representativas de intereses sociales diversos y el estrechamiento de la vía del diálogo y el debate plural como medios para avanzar en la solución de conflictos y el logro de consensos sociales básicos.

del Interior y de la Policía Nacional. En su 140 periodo de sesiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) incluyó al Paraguay entre los países que hostigan y amenazan a los defensores/as de derechos humanos. A su vez, en su comunicado 109/2010 la CIDH deploró el hecho de que algunas personas que habían concurrido a las audiencias de la CIDH durante 2010 a brindar testimonios o información, hayan sido víctimas de acciones de descrédito en sus países, en ocasiones, por parte de autoridades de Gobierno, reiterando que las mismas debían gozar de todas las garantías necesarias y que los Estados debían abstenerse de cualquier acción que pueda ponerlas en riesgo, así como de cualquier represalia en contra de ellas (Bareiro, 2010).

Los procesos represivos en contra de dirigentes campesinos/as, y de hostigamiento y amenazas a personas defensoras de derechos humanos que trabajan apoyando jurídicamente a los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad, menoscabarían las posibilidades de defensa y de logro de avances en la garantía de los derechos humanos de estas poblaciones.

## 2. Instituciones

La Directriz Voluntaria referida a las instituciones (Directriz N° 5) señala la importancia de que los Estados evalúen el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas competentes y, de ser necesario, creen, reformen o mejoren su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. A su vez, se plantea la necesidad de que dichas instituciones posibiliten la participación plena de la sociedad civil, y en particular, de representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria, y que se tomen medidas para lograr políticas eficaces de lucha contra la corrupción, en especial en el sector



de la alimentación y en la gestión de la ayuda alimentaria de emergencia.

Las políticas alimentarias implican ineludiblemente acciones desplegadas desde diversos órganos públicos y articulaciones entre dichas agencias. Pese a la creación del Gabinete Social y sus objetivos, la coordinación de las políticas sociales sería aún muy baja en el país, existiendo problemas estructurales que habrían motivado desde el año 2010, la promoción de un *Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo* por parte de la Presidencia de la República. Dicho Proyecto asume como objetivo la mejora radical de la gestión de la Administración Pública ante las crecientes demandas sociales insatisfechas, considerándose prioritario comenzar por los órganos directamente dependientes del Poder Ejecutivo (PE). Para dicho efecto se conformó un equipo interinstitucional, dedicado a consensuar un proyecto que orientara las acciones del gobierno nacional en esa línea<sup>69</sup>.

Como fundamentos del mencionado Proyecto, se mencionaban aspectos críticos constatados en el actual PE, como ser una “[...] base legal desactualizada y desordenada con instituciones creadas por leyes o decretos, sin una lógica que responda a criterios definidos, e incluso incoherente; [...] superposición de funciones entre instituciones o falta de claridad respecto de las competencias específicas de las instituciones públicas; [...] áreas de acción sin responsables específicos; [...] organización administrativa obsoleta, más que gerencia de políticas públicas moderna, con sistemas de gestión pública caracterizados por la discrecionalidad en la actuación gubernamental, con sistemas de control y evaluación poco desarrollados” (Altamirano y otros, 2010).

Con respecto a los antecedentes de la estructura institucional del PE, en el Diagnóstico Preliminar elaborado se señalaba que en lugar de un proyecto de reforma estructural del Estado,

o de cualquiera de sus poderes, durante los años noventa se registraron en el Paraguay reformas parciales que se tradujeron en la creación de nuevos órganos del Poder Ejecutivo, particularmente Secretarías dependientes de la Presidencia, surgidas con el fin de atender determinadas áreas de las políticas públicas. En dicho documento se afirmaba que la actual estructura del PE era producto de la acumulación histórica de diversos proyectos y reformas parciales, plasmados por los sucesivos gobiernos y legislaturas que los han ido aprobando. Estas iniciativas habrían obedecido, en gran medida, al influjo de las conferencias-cumbres de las Naciones Unidas, llevadas a cabo entre 1991 y 2000, centradas en una serie de temas específicos<sup>70</sup>. Se resaltaba el crecimiento ocurrido en sólo diez años, en los cuales se pasó de siete a veintiun entidades autónomas, remarcando la necesidad de analizar la pertinencia de esta multiplicación. A su vez, respecto de las actuales instancias de coordinación entre ministerios y/o secretarías ejecutivas, éstas se realizarían básicamente en cuatro ámbitos institucionalizados: a) el Consejo de Ministros; b) el Gabinete Social; c) el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP), y d) el Consejo de Defensa Nacional. Se reconoce que si bien existirían tareas de coordinación interinstitucionales, éstas no serían sistémicas, ni estarían basadas en reglas legales preestablecidas, sino más

69 El equipo está compuesto por el Gabinete Civil/Gabinete Social, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de la Función Pública.

70 Así, procesos preparatorios y programas emergentes de conferencias internacionales como las de la Infancia (1990), Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río, 1992), Derechos Humanos (1993), Población y Desarrollo (1994), Mujer (1995), Desarrollo Social (1995), Asentamientos Humanos (HABITAT II, 1996), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo (2000), entre otros, habrían tenido su repercusión a nivel nacional en forma de demandas de sectores organizados de la sociedad y de respuestas de los sucesivos gobiernos a los compromisos internacionales asumidos, con la creación de secretarías como las de la Mujer, Acción Social, Ambiente, Niñez y Adolescencia, y otros órganos de diferentes rangos del Poder Ejecutivo (Altamirano y otros, 2010).

bien responderían a “necesidades coyunturales o a impulsos” desde la Jefatura del Gabinete Civil, o desde el propio Presidente de la República.

A su vez, los consultores responsables de elaborar el Diagnóstico para las reformas del PE presentaban una serie de conclusiones que permiten visualizar algunas de las principales limitaciones y problemáticas de la actual institucionalidad pública, las cuales afectan también la garantía del DA:

- \* La existencia de una serie de derechos constitucionales y de compromisos emergentes de convenios internacionales asumidos por el país, que no se han materializado debidamente en la estructura y gestión administrativa del Ejecutivo.
- \* La necesidad de que la reestructuración del Poder Ejecutivo prevea los mecanismos indispensables de participación ciudadana para canalizar y responder a sus consultas y demandas sobre la aplicación de las políticas públicas, garantizando la democratización efectiva y la transparencia de los órganos del servicio público.
- \* La necesidad de dictar nuevas normas que tiendan a la armonía legal y a la mejor distribución de competencias, para que la administración pública sea ejercida de forma más eficiente y que aquellas constituyan instrumentos facilitadores de las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía (Altamirano y otros, 2010).

Uno de los sectores en los que se ha materializado con mayor impacto la desestructuración institucional ha sido el sector público agrario. Como se ha reconocido en el Marco Estratégico Agrario 2009-2018, desde el inicio de los años noventa, el MAG ha experimentado un deterioro de su capacidad de gestión administrativa y liderazgo interinstitucional al escindirse Subsecretarías de Estado y Direcciones del MAG

sin un marco integrador.

Las principales instituciones creadas en el mencionado proceso de reestructuración del MAG han sido:

- \* La Secretaría del Ambiente - SEAM (Ley N° 1561/00)
- \* El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - INDERT (Ley N° 2419/04)
- \* La modernización del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal - SENACSA (Ley N° 2426/04)
- \* El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas - SENAIVE (Ley N° 2459/04).
- \* El Instituto Forestal Nacional- INFONA (Ley N° 3464/2008)
- \* El Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria - IPTA (Ley N° 3788/2010)

El Marco Estratégico Agrario señala que “la experiencia resultó en la constitución de un complejo institucional sectorial disperso, inorgánico, funcionalmente disociado, carente de una visión compartida del desarrollo, que opera con ausencia de directrices de políticas sectoriales estables, cerrado a la integración efectiva de los niveles territoriales de gestión y a la participación ponderada de las comunidades productoras locales y de otros actores agrarios relevantes. Las ausencias e inconsistencias apuntadas concluyen hoy en la configuración de un escenario agrario socialmente fragmentado, inestable, conflictivo, dominado por un proceso de crecimiento sectorial de sesgo diferenciador, concentrador y excluyente” (MAG, 2008).

Desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada, el debilitamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería en

los últimos veinte años, ha significado un repliegue aún mayor del Estado en sus funciones de protección y promoción de la agricultura campesina, concomitante con el intenso proceso de avance de los monocultivos transgénicos en el país. Las áreas en las que el actual sistema institucional agrario denotaría una mayor debilidad desde la perspectiva de la protección de la SSAN, serían las de políticas de abastecimiento alimentario, supervisión y regularización de la situación de tierras en los asentamientos, control de uso de agroquímicos y control de cumplimiento de normas ambientales en el ámbito rural.

Con relación a las instituciones específicas a nivel nacional responsables de la ejecución de las políticas y programas relativos al derecho a la alimentación, el Ministerio de Agricultura y Ganadería<sup>71</sup> y el Ministerio de Industria y Comercio<sup>72</sup> serían las carteras de Estado con las principales competencias rectoras en materia de disponibilidad y abastecimiento alimentario, aunque las propias normas jurídicas vigentes sean difusas y presenten insuficiencias sobre todo en relación con las funciones a ser cumplidas para lograr el adecuado abastecimiento de la población consumidora nacional. Lograr la disponibilidad de una cantidad y variedad adecuada de alimentos, conforme a las necesidades y preferencias alimentarias de los distintos grupos étnicos que componen la población del país, se vincularía de modo directo con las políticas productivas agropecuarias, su diversificación, los programas de procesamiento e industrialización de

<sup>71</sup> Conforme al art. 3 de la Ley N° 81/92 Orgánica del MAG, éste es el encargado de la coordinación de la política agraria; debe velar por la preservación de los recursos naturales y el medioambiente a fin de mejorar la calidad de vida de la población, y debe participar en la ejecución de los planes nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, promoviendo la organización de los productores rurales.

<sup>72</sup> La Ley N° 904/63 que establece las funciones del MIC prevé en su artículo 2° que es facultad del MIC reglar y proteger el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, autorizando al ente a aplicar sanciones en este ámbito.

productos alimenticios *in natura*, y las dinámicas de importación y exportación, sobre todo en ciertos rubros, como la carne bovina. Otras instituciones como el INDERT y todas las agencias relativas al crédito público, serían coadyuvantes de los procesos productivos e industriales necesarios, así como el MSPyBS/INAN debería –conforme a lo dispuesto en el Código Sanitario– suministrar pautas respecto a la producción alimentaria necesaria, atendiendo los problemas alimentarios y nutricionales existentes.

### Principales competencias legales en relación con la disponibilidad de alimentos adecuados y el abastecimiento

MAG	MIC	MSP y BS
<i>Ley N° 81/92 que establece la estructura orgánica y funcional del MAG</i>	<i>Ley N° 904/63 que establece las funciones del MIC, modificada por Ley N° 2961/06</i>	<i>Código Sanitario Ley N° 836/80</i>
<b>Art. 3.</b> Para cumplir con sus funciones y con su competencia el Ministerio deberá:  a. Establecer una política de desarrollo sostenible;  b. Participar en la formulación y ejecución de la política global, en	<b>Art. 2°.</b> Para el cumplimiento de sus fines, el Ministerio de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades:  a. Adoptar, en coordinación con otros organismos oficiales, la política económica más conveniente de la	<b>Art.151.</b> El Ministerio suministrará a los organismos de planificación nacional, pautas referentes a la producción necesaria en materia alimentaria con indicación de los problemas nutricionales y alimentarios existentes.

<p>planes nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, así como el establecimiento de la política macroeconómica del país;</p> <p><b>c.</b> Elaborar, coordinar y proteger las actividades productivas agropecuarias, forestales, agroindustriales y otras, relacionadas con sus atribuciones.</p>	<p>nación, relacionada con las fuentes de abastecimiento de bienes y servicios, con el volumen de la demanda actual de los mismos y en previsión de futuro, con la comercialización de dichos bienes, y con los problemas relacionados con los transportes;</p> <p><b>b.</b> Formular planes y programas de desarrollo industrial y comercial;</p> <p><b>c.</b> Promover, reglar, proteger y fomentar la actividad industrial y el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, y la inserción de los mismos en el mercado internacional.</p>	
---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de accesibilidad física a alimentos, los dos entes responsables de la política productiva y comercial en el país, el MAG y el MIC, serían fundamentales, así como el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, responsable de la construcción de caminos que comuniquen las comunidades

aisladas a centros de abastecimiento alimentario. El MAG, en vinculación con el INDERT, la SEAM, el INFONA y el INDI, tendría responsabilidad en la recuperación, preservación y aseguramiento del acceso de las comunidades indígenas a los bosques que forman parte de sus territorios tradicionales, pues esta posibilidad de acceso es clave para el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada de las mismas. Respecto del acceso económico a los alimentos necesarios, el MIC es responsable de prevenir y sancionar las prácticas de suba artificial de precios de productos alimenticios existentes en el país, facilitadas por la falta de una Ley de Defensa de la Competencia (Ver Capítulo 2). Los principales entes responsables de la implementación de políticas que promuevan la elevación de ingresos para los hogares, de modo a que estos puedan acceder a una alimentación suficiente y de calidad, serían tanto el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), como el MIC y el MAG atendiendo la cantidad de trabajadoras/es por cuenta propia que existen en el país, y el elevado número de personas trabajadoras que se encuentran en situación de informalidad y que ganan salarios inferiores al mínimo legal. Instituciones coadyuvantes serían el INDERT, el Instituto de Previsión Social por ser el encargado del sistema público de jubilaciones y pensiones, la SAS, responsable principal de las políticas de promoción e inclusión social, y la SEN como responsable de los programas de atención en situaciones de emergencia.

En virtud de las disposiciones del Código Sanitario vigente, la dimensión de inocuidad alimentaria tiene como principal institución competente al MSPyBS, asumiéndola como órgano rector el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), creado en 1996. Instituciones responsables de la sanidad y calidad de productos alimenticios vegetales y animales en estado natural son el SENACSA y SENAVE en sus respectivos ámbitos de competencia. Las Municipalidades poseen responsabilidad en diversas áreas de política pública que

inciden en el DA de las personas que viven en los respectivos municipios. Sin embargo, su competencia específica más relevante se vincula con el control de la inocuidad de alimentos y de condiciones higiénicas de establecimientos donde se fabriquen, guarden o expendan alimentos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal vigente.

### Funciones específicas de las Municipalidades vinculadas al DA dentro de su ámbito de competencia territorial

<i>Ley N° 3966/2010 Orgánica Municipal Funciones de las Municipalidades (Artículo 12)</i>	
<i>En materia de infraestructura y servicios</i>	<i>En materia de salud, higiene y seguridad</i>
<p>* La regulación, así como la organización y administración de los centros de abasto, mercados, mataderos y ferias municipales, y similares.</p>	<p>* La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de manipulación, producción, traslado y comercialización de comestibles y bebidas.</p> <p>* La reglamentación y control de las condiciones higiénicas de los locales donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza</p> <p>* La organización de la policía municipal para [...] el control de la salubridad e higiene de los alimentos y los comercios.</p> <p>* La protección de los derechos del consumidor.</p>

	<p>* La prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

También el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) poseería responsabilidades vinculadas al desarrollo de programas educativos sobre buenas prácticas alimentarias y nutricionales que contribuyan a mejorar las prácticas de higiene y cuidado de los alimentos que se consumirán.

Entes coadyuvantes en materia de inocuidad alimentaria serían aquellos encargados de la extensión de servicios de agua potable a las comunidades, como el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) del MSPyBS, y la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del MSPyBS, responsable de efectuar controles de la calidad de las aguas de las que se proveen las comunidades. También incidiría en la calidad e inocuidad de las materias primas alimenticias, el adecuado cumplimiento de funciones de la SEAM y el INFONA. Los organismos técnicos públicos con competencia en el ámbito de la producción de conocimientos científicos y tecnológicos serían también relevantes dentro de una política pública de inocuidad de alimentos: Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN), el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA), las Universidades Nacionales, en particular, la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FACEN), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). A su vez, la Dirección Nacional de Aduanas posee una función de suma importancia, pues el ingreso de productos alimenticios de contrabando al país, representa un riesgo grave desde la perspectiva sanitaria y de inocuidad.



La dimensión de adecuabilidad cultural es transversal a la disponibilidad, accesibilidad e inocuidad de los alimentos. Además de los órganos responsables de dichas políticas, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) posee un rol central al tiempo de diseñar, implementar y evaluar las políticas que garanticen el derecho a la alimentación adecuada de los diferentes pueblos indígenas en el Paraguay.

Un vacío institucional en el país es el de una Dirección de Agricultura Campesina. De existir, la misma tendría funciones que desempeñar respecto a la recuperación y fortalecimiento de la producción de rubros que forman parte de la alimentación tradicional de las familias campesinas paraguayas.

A su vez, desde una visión integral de las políticas alimentarias, el contar con los recursos presupuestarios requeridos es condición para una gestión eficiente y adecuada. Por ello se ha incluido al Ministerio de Hacienda como parte de los órganos responsables en todas las dimensiones del DA, y a los dos entes binacionales, ITAIPÚ y YACYRETÁ, como coadyuvantes en los mismos.

Por último, se requeriría la articulación de estrategias con las instituciones responsables de políticas específicas dirigidas a mujeres (Secretaría de la Mujer), a niñas, niños y adolescentes (Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia), a personas adultas mayores (Dirección de Adultos Mayores, dependiente del Instituto de Bienestar Social del MSPyBS), además del INDI al cual ya se ha mencionado, para la transversalización de estas perspectivas y derechos en los programas respectivos.

## Principales instituciones públicas ejecutivas con competencia en materia de protección y realización del DA, conforme dimensiones

Derecho a la Alimentación Adecuada en Paraguay			
Dimensión	Disponibilidad	Accesibilidad	
		Física	Económica
<i>Responsables principales</i>	MAG MIC MH	MAG MIC MOPC MH	MIC MJT MAG MH
<i>Instituciones coadyuvantes</i>	MSPyBS/INAN INDERT CAH BNF AFD FG EBY ITAIPÚ Binacional	INDERT SEN EBY ITAIPÚ Binacional	INDERT IPS SAS SEN EBY ITAIPÚ Binacional
Dimensión	Inocuidad	Adecuabilidad cultural	
<i>Responsables principales</i>	MSPyBS/INAN MAG /SENAVE/ SENACSA MEC MH Gobiernos Municipales	MAG/SENAVE/SENACSA MIC MSPyBS/INAN MEC INDI MH	
<i>Instituciones coadyuvantes</i>	Dirección Nacional de Aduanas MSPyBS/DIGESA MSPYBS/ SENASA	INDERT SAS SEN EBY ITAIPÚ Binacional	



	SEAM INFONA IPTA INTN CONACYT FACEN/ Universidades Públicas EBY ITAIPÚ Binacional	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

## 2.1. Desarrollo institucional y perspectiva de derechos humanos

Las instituciones estatales responsables de las políticas alimentarias no sólo presentan marcadas diferencias de desarrollo institucional entre sí, sino que al interior de las mismas es en general dispar el nivel de fortalecimiento de sus diversas áreas de competencia.

El Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) por ejemplo, fue creado ya en 1977, mientras el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) se creó en el año 2004 como ente escindido del MAG. Conforme a lo previsto en el presupuesto nacional del año 2010, SENACSA contaba con 1298 cargos de funcionarios/as presupuestados; mientras todo el Ministerio de Agricultura y Ganadería contaba con 2038 cargos. Para el INDERT se preveían 483 cargos, para el SENAVE 323 cargos y para la SEAM, encargada del control de la aplicación de toda la normativa ambiental a nivel país, 245 cargos<sup>73</sup>.

A su vez, si se analiza la asignación de funcionarios/as al interior de las instituciones, es posible observar la debilidad de los sistemas de protección de las comunidades, y la priorización que pareciera darse al cumplimiento de un rol de fiscalización y certificación del comercio exterior e interior por el SENACSA y el SENAVE; de promoción de grandes industrias y de exportaciones en el MIC, y de promoción de la producción para la agroexportación desde el MAG. Esto es, la perspectiva de derechos humanos en general y, en particular, del DA, parecería muy débil aún en el MIC y el MAG, principales instituciones públicas responsables de garantizar la disponibilidad de alimentos adecuados en el país.

Asimismo, en el ámbito específico de políticas de nutrición y vigilancia de alimentos, el INAN contaría con 120 funcionarios/as. De los cuarenta funcionarios asignados al ámbito de vigilancia de alimentos, sólo son nueve los inspectores sanitarios de los que dispone la institución para todo el país (al mes de mayo de 2011).

La Dirección General de Defensa del Consumidor (DGDC) del MIC, contaría con once funcionarios/as para todo el país, careciendo de un equipo técnico (a noviembre de 2010).

En el ámbito de programas de asistencia dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, el de mayor envergadura a nivel nacional es el programa Tekoporã, implementado por la Secretaría de Acción Social. En el marco del mismo, a diciembre de 2010 sólo se contaba con facilitadores/as para el trabajo de promoción socio-familiar en 16 de los 66 distritos en los que se ejecutaba el programa. Un total de 211 facilitadores debían atender a poco menos de treinta mil familias, cuando el número máximo que se considera adecuado sería de cien familias a acompañar por cada facilitador/a.

En la Secretaría de Emergencia Nacional, existirían quince

funcionarios/as asignados a la Dirección de Gestión Social, responsables de acompañar más de 110 Centros Comunitarios de Protección Civil en todo el país (al mes de marzo de 2011). La débil incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la gestión de las instituciones del Estado paraguayo en general, se manifiesta no sólo en la priorización de recursos humanos y financieros que se establecen en el presupuesto nacional y en el ordenamiento interno de cada ente, sino también en la débil adopción de medidas anticorrupción al interior de los mismos, la falta de mecanismos de participación ciudadana en la mayoría de las instituciones, la falta de consultas a las partes interesadas al adoptar decisiones que pueden afectar el derecho a la alimentación, en especial, desde los entes responsables de las políticas productivas y comerciales.

Con relación a políticas anticorrupción y mecanismos de participación ciudadana, puede mencionarse al SENAVE como una institución de carácter técnico en la que han podido observarse esfuerzos para avanzar en estos aspectos. Por una Resolución de la Presidencia del SENAVE, fue creada en el año 2010 la Secretaría de Asuntos Internos, con funciones en materia de investigaciones internas para la transparencia y el control de la corrupción (Resolución N° 248 del 27 de julio de 2010). El control de la corrupción es necesario no sólo desde una perspectiva administrativa y de transparencia, sino considerando las obligaciones de protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada que posee el Estado. A su vez, en el SENAVE fue creada una Secretaría de Capacitación y Participación Ciudadana desde la cual se promoverían procesos de capacitación y diálogo con las comunidades y las organizaciones de productores/as rurales.

Aunque no es objeto de estudio en el presente trabajo, cabe llamar la atención sobre el problema que representa para la vigencia de los derechos humanos, incluyendo el DA, el deficiente cumplimiento por el Poder Judicial, de sus

funciones de control de la legalidad de las políticas públicas, y de protección de derechos frente a amenazas o violaciones de los mismos. Como ha señalado Molinier “la administración de la justicia, no coincide con el enfoque de derechos humanos ni el modelo de desarrollo humano que se ha instalado. Sigue teniendo vigencia el sistema perverso de apañar causas que atentan contra la memoria, el sufrimiento del pueblo y el Estado de Derecho, así como los recursos públicos, valiéndose de las debilidades procesales, y de la influencia política” (Molinier, 2010).

En relación con el Congreso Nacional, dos diputados paraguayos participaron del Foro Parlamentario contra el Hambre realizado en marzo de 2010 en San Pablo, Brasil<sup>74</sup>. Sin embargo, en el país no se ha conformado un Frente Parlamentario contra el Hambre aún. Proyectos de ley claves para el DA, como el proyecto de ley de protección de semillas nativas y el proyecto de ley de defensa de la competencia, han carecido del acompañamiento de ambas Cámaras del Parlamento.

La escasa consideración del derecho a la alimentación adecuada de la población por el Congreso Nacional, se pondría de manifiesto además en la inequidad de las leyes tributarias vigentes, en el Presupuesto General de la Nación sancionado anualmente, respecto del cual el Congreso ha llegado a recortar asignaciones a la SAS destinadas a programas de asistencia a personas en situación de extrema vulnerabilidad.

A su vez, el Parlamento ha sancionado leyes que no mejorarían la protección del DA, como ser la Ley N° 3742/09 *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola*, cuestionada por organizaciones sociales, porque debilitaría la protección de las personas y del ambiente ante el uso de productos agroquímicos; y la Ley N° 4087/11 *De regulación de trans-*

74 El diputado Cándido Aguilera de la ANR y el diputado Hugo Capurro del PLRA.

*ferencias monetarias condicionadas*, que acentuaría la lógica de asistencia/beneficio sin derechos de las transferencias. Al mismo tiempo, como ya se ha dicho, siguen sin ser sancionadas normativas importantes como las relativas a la defensa de la competencia, normas sobre micro, pequeñas y medianas empresas, sobre semillas nativas, por citar sólo algunas.

El Congreso además ha constituido un obstáculo para el acceso de las comunidades indígenas a sus territorios tradicionales. No se ha dispuesto la devolución de las tierras a la comunidad indígena Sawhoyamaya y se ha rechazado el proyecto de ley de expropiación de las tierras pertenecientes a la comunidad Yakyé Axa, aun existiendo condena de la Corte IDH contra el Estado paraguayo<sup>75</sup>.

### 3. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

El bajo nivel de conocimiento en materia de derechos humanos dentro de los entes del Estado en general, así como respecto de las obligaciones específicas que poseen las distintas agencias públicas en materia de DA y de su efectiva incorporación a la gestión, lo cual ya ha sido objeto de estudio por Otter et al. en el año 2007 (véase lo señalado al respecto, en la Introducción de este trabajo), se mantendría de manera general. Este contexto podría ser explicado por la falta de una institución jerarquizada dentro del PE que tenga por mandato promover políticas de derechos humanos y, sobre todo, la transversalización de esta perspectiva en los diversos poderes y órganos del Estado paraguayo.

En junio de 2009 fue creada, vía decreto presidencial, la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, con el propósito de coordinar y articular políticas, planes y programas, bajo la

coordinación del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo. Sin embargo, a 2011, el Paraguay seguía careciendo de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

Por su parte, la institución de la Defensoría del Pueblo ( Directriz Voluntaria N° 18) fue creada por la CN de 1992, la cual otorga al Defensor/a el carácter de Comisionado Parlamentario, con funciones de defensa de los derechos humanos, canalización de reclamos populares y protección de los intereses comunitarios ( Artículo 276 al 280 de la CN). En el año 2001 el Congreso Nacional designó al Defensor del Pueblo, permaneciendo el mismo funcionario como titular, a diez años de su nombramiento.

Aunque cuenta con competencia para ello, la Defensoría no ha efectuado hasta el año 2011 ningún informe sobre la situación general de los derechos humanos en el Paraguay, ni sobre algún derecho en particular. Los informes efectuados por el órgano se limitarían a informes de gestión para órganos de supervisión de carácter internacional. En el último informe presentado en el marco del Examen Periódico Universal, la Defensoría no incluyó aspecto alguno relativo al DA.

Desde la perspectiva de promoción de derechos, la Defensoría contaría a abril de 2011 con una sola funcionaria asignada al área; las oficinas con las que cuenta en el interior del país carecerían de materiales de difusión para su entrega a la ciudadanía. Sólo se realizarían algunas charlas en colegios, limitadas a informar sobre las funciones de la defensoría del pueblo.

Tampoco se habría efectuado ninguna capacitación dirigida a funcionarios/as públicos/as de otros entes, sobre derechos humanos o sobre cómo incorporar la perspectiva de derechos humanos en sus ámbitos de competencia y gestión.

<sup>75</sup> En el sistema de información legislativa del Congreso paraguayo consta sólo una expropiación a favor de comunidades indígenas, desde la puesta en vigencia de la CN de 1992.

En el sitio web oficial de la Defensoría del Pueblo constan las Recomendaciones emitidas por el titular de dicho organismo desde el año 2005. A partir de la revisión de las mismas, se observa que el Defensor del Pueblo no ha emitido recomendaciones sobre respeto, protección o realización del DA. Se ha encontrado sólo una recomendación, no fundamentada desde una perspectiva de derechos humanos, dirigida al titular del MIC “a fin de solicitar su intervención para que los supermercados asociados a la Cámara Paraguaya de Supermercados mantengan precios accesibles de los productos de mayor venta en ocasión de la Semana Santa”. Las recomendaciones del Defensor han versado principalmente sobre situación en penitenciarías y derecho a la salud<sup>76</sup>.

El Defensor del Pueblo ha llegado a emitir una Recomendación a la Cámara de Diputados para que se adopten medidas que suspendan la aplicación del Impuesto a la Renta Personal; siendo que la aplicación de este impuesto es una de las demandas más reiteradas de la sociedad civil organizada, como parte de la democratización del sistema tributario en el país. El IRP fue incorporado a la legislación tributaria en 2004, pero su entrada en vigencia fue suspendida y postergada sistemáticamente por el Congreso Nacional hasta el presente.

No se han encontrado recomendaciones, ni actuaciones públicas del Defensor del Pueblo con relación a las situaciones más graves de violación de derechos humanos en el Paraguay, como la falta de condiciones de acceso a la justicia de los sectores carenciados, la desprotección de las comunidades rurales ante las prácticas de fumigaciones indiscriminadas con agrotóxicos y en violación de normas ambientales, las prácticas contrarias a la libre competencia que provocan la suba artificial de precios de productos alimenticios, denunciadas en medios de

comunicación por pequeños y medianos comerciantes, la falta de acceso a tierras por cientos de miles de familias campesinas, por mencionar sólo algunas.

La única excepción encontrada, ha sido un posicionamiento público de la responsable del Departamento del Ambiente de la Defensoría del Pueblo en mayo de 2009, aludiendo a las críticas de las organizaciones sociales y de derechos humanos a la aprobación del Proyecto de Ley de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, invitando a la ciudadanía a interiorizarse sobre el contenido de dicho proyecto<sup>77</sup>.

La baja coherencia de las políticas estatales con relación al derecho humano a la alimentación tendría en parte relación con el deficiente proceder de la Defensoría del Pueblo como institución de derechos humanos. Un ejemplo claro de ello es la persistencia de los desalojos forzosos de comunidades rurales, incluso con quema de cultivos y muerte de animales de cría de las familias, ordenados y efectuados por juzgados, agentes del Ministerio Público y fuerzas policiales.

#### 4. Estrategias

La Directriz Voluntaria N° 3 destaca la importancia de contar con una estrategia nacional basada en los derechos humanos, para la realización del derecho a la alimentación adecuada, la cual debería ser parte de la estrategia general de desarrollo – incluida la estrategia de reducción de la pobreza– si la hubiere.

En agosto de 2009 fue oficializado por decreto presidencial el *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL)*, el cual constituiría la actual estrategia del Gobierno Nacional para la erradicación del hambre en el país (Decreto N° 2789 del 26 de agosto de 2009).

<sup>76</sup> Disponible en: [http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/ultimas\\_noticias/dp\\_informes/recomendaciones\\_dp/](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/ultimas_noticias/dp_informes/recomendaciones_dp/)

<sup>77</sup> Disponible en: [http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/noticias\\_anteriores/dpas/2009/proyecto\\_de\\_ley\\_sobre\\_agrotoxicos.htm](http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/noticias_anteriores/dpas/2009/proyecto_de_ley_sobre_agrotoxicos.htm)

Como antecedente, se encuentra la solicitud de cooperación técnica efectuada por el Gobierno Nacional a la FAO, a fin de que apoye la preparación del borrador de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria como parte de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, aprobada por Decreto N° 8152/2006. Dicha cooperación técnica inició su ejecución a partir de diciembre de 2007, bajo la coordinación nacional de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. El proyecto de cooperación técnica<sup>78</sup> se propuso como resultado principal lograr en un periodo de diecisiete meses lo siguiente: “Institucionalidad fortalecida de la lucha contra el hambre y la pobreza extrema en Paraguay, y posicionamiento de la Seguridad Alimentaria en las agendas políticas y en la política de Estado, así como la disponibilidad, al final del mes de mayo del año 2009, de la propuesta de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

El Documento Principal del PLANAL señala que la construcción del mismo se habría iniciado con una serie de reuniones en las que participaron representantes de diversas instituciones y organizaciones públicas y privadas, constituyéndose un grupo impulsor. Este grupo fue integrado por representantes de catorce instituciones estatales, de agencias de cooperación internacional, de Organizaciones No Gubernamentales y de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI). No se visualiza en el mismo, la participación de representantes de coordinadoras nacionales de organizaciones de derechos humanos (como la CODEHUPY), de representantes de federaciones del movimiento campesino ni de organizaciones específicas de pueblos indígenas (STP, 2009)<sup>79</sup>. El Documento Principal señala también que el Plan fue construido colectivamente, realizándose talleres sectoriales en los

Departamentos de Central, Alto Paraguay y Caazapá entre julio y noviembre de 2008. En el proceso habrían participado más de trescientas cincuenta personas.

El PLANAL crea tres programas de acción directa, los cuales tienen al Ministerio de Agricultura y Ganadería como principal responsable de su implementación: el Programa Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria para la Agricultura Familiar (PRONSADAF), el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena (PRONSADAI) y el Programa Nacional de Producción Orgánica y Agro-ecológica (PRONSAOR). Así también plantea el rediseño y fortalecimiento de tres programas nacionales ya existentes: el Programa Nacional de Protección e Inclusión Social (PRONAPRIS), cuyo responsable es la SAS, el Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad (PRONAIN) cuyo responsable es el MSPyBS, y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PRONAFED), cuyo responsable es el MEC.

#### 4.1. Enfoque teórico y metodológico

Las definiciones que adopta el PLANAL partirían del concepto

---

<sup>79</sup> El Grupo Impulsor estuvo integrado por representantes de la Secretaría Técnica de Planificación, la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Paraguayo del Indígena, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (Diplanp), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Hacienda, Secretaría de Acción Social, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), Secretaría del Ambiente (Seam), Organización Panamericana de la Salud (OPS), UNICEF, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia de Cooperación Internacional del Japón, Agencia Española de Cooperación Internacional, GTZ, Acción Contra el Hambre, Sinafocal, Red Rural, Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), Alter Vida, Fundación Banco de Alimentos, Radio Fe y Alegría, Instituto Desarrollo, FCA UNA, Fecoprod, CEIDRA UCA.

---

<sup>78</sup> Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria del Paraguay TCP/PAR/3102.



del derecho a la alimentación, reconociéndose expresamente los elementos principales del mismo:

- \* Existencia de alimentos inocuos (inofensivos) y nutritivos,
- \* Respeto a las preferencias alimentarias de acuerdo a la cultura y tradición de la sociedad,
- \* Capacidad de producción y disponibilidad suficiente de alimentos,
- \* Producción de alimentos ambientalmente sostenibles, y
- \* Costos accesibles de alimentos básicos (STP, 2009).

Asimismo, se reconoce que el Estado tiene la obligación “de respetar a las personas en el ejercicio de su derecho a la alimentación, proteger a las personas para que ninguna otra las prive de su derecho, y hacerlo efectivo, es decir crear el entorno favorable para que las personas logren su autosuficiencia alimentaria o proporcionar alimentos a los que no pueden lograr su autosuficiencia”. Se adopta a la vez la definición de Seguridad Alimentaria propuesta por la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996, y como concepto de Soberanía Alimentaria “*el derecho de las personas, comunidades y países a determinar sus propios sistemas de producción relacionados con el trabajo agrícola, la pesca, la alimentación y la tierra, y todas las políticas relacionadas que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias particulares*” (STP, 2009).

Desde la perspectiva teórico-metodológica, el PLANAL adopta el enfoque territorial participativo. Se buscaría la incorporación del territorio, definiéndolo como “espacio activo y dinámico, donde los actores consensuan un modelo de desarrollo deseado, integrado y articulado a los territorios veci-

nos”. El Documento señala que “[...] los actores definen el territorio en el que viven o interactúan. La territorialidad de los actores y la visión de lo territorial ayudan a establecer una identidad común y favorecen la realización de sus estrategias y proyectos. Además, la pluralidad de actores con intereses y valores distintos, y a veces en conflicto, influyen sobre la dinámica y las interacciones dentro del territorio común. El PLANAL promueve la aplicación de este tipo de enfoque, a fin de garantizar la respuesta apropiada a las demandas de las comunidades a nivel de territorio”<sup>80</sup>.

Respecto a los antecedentes de este enfoque, en la Conferencia Regional de la FAO en Caracas, realizada en 2006, se había definido como una de las primeras recomendaciones el “apoyo a políticas de desarrollo rural con enfoque participativo territorial que consideren el conjunto de potencialidades, recursos y actividades, más allá del enfoque sectorial tradicional”. Ello implicaba adoptar un nuevo esquema de gestión pública para el desarrollo, pretendiendo superar no sólo el enfoque tradicional, sino el enfoque local, y el local participativo. Schejtman define al enfoque territorial rural, como un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, que asegure reducir la pobreza. Supone que la transformación productiva implica articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio, a mercados dinámicos, incorporando innovaciones en productos, procesos y gestión; y que el desarrollo institucional, por su parte, plantea estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como, incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Además de éste se mencionan los enfoques sistémico, de género e intercultural (STP, 2009).

<sup>81</sup> El territorio consistiría en un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados; esto es, no se trataría sólo de un espacio geográfico administrativo, lugar poblado o conjunto de lugares po-



Se propondría de este modo la búsqueda del consenso entre grupos sociales diferentes, buscando el desarrollo común por encima de los intereses particulares, desde un énfasis en las conveniencias del libre mercado y la acción del Estado para paliar sus efectos negativos.

Las principales instituciones que han venido impulsando la adopción del enfoque territorial participativo en América Latina en los últimos años habrían sido, además de la FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Proyecto Regional de Cooperación Técnica y Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL), el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El mencionado enfoque no ha estado exento de críticas. Entre éstas se destaca el hecho de que la nueva estrategia no haya partido de una autocritica sustancial respecto de las causas de los fracasos en los procesos de desarrollo promovidos desde hace más de cinco décadas por Estados y agencias cooperantes; así como la convergencia de las citadas instituciones alrededor de reformas institucionales, de profundización en mecanismos de mercado, del combate a la pobreza, aunque sin cuestionar las causas estructurales de la misma. El cuestionamiento más severo señalaría que, bajo el supuesto deseo común de alcanzar el desarrollo, se pretenderían anular los conflictos en-

tre, por un lado, pequeños propietarios descapitalizados, sin tierras, trabajadores/as rurales asalariados/as, indígenas, etc. y, por otro lado, propietarios de grandes latifundios y explotaciones altamente capitalizadas dedicadas a la exportación, corporaciones internacionales con intereses en el medio rural, etc. Se ha afirmado que esta propuesta presentada como la vía única para la paz social y el bienestar de la población, en realidad se centraría en un consenso imposible, traducéndose en una estrategia refinada de control social (Montenegro, 2008).

Debe destacarse que el enfoque participativo es consecuente con la Directriz Voluntaria N° 6, que señala la importancia de que los Estados reconozcan la existencia de las diversas partes interesadas en la seguridad alimentaria nacional para fomentar su participación. Sin embargo, para avanzar en acuerdos que no nieguen los conflictos, sino que se encaminen a sus resoluciones, en Paraguay, el Gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, deberían poseer políticas y planes de acción que ofrecer como precondiciones para las negociaciones, acuerdos y consensos entre sectores diversos. Un ejemplo claro del déficit en el cumplimiento estatal de sus obligaciones de protección, se daría en materia de control del uso de agroquímicos, con los consecuentes daños que ello conlleva para la población rural, afectando de modo particular a las comunidades campesinas e indígenas. Así también, la corrupción que aún permea los sistemas judiciales y ciertos ámbitos institucionales ejecutivos –como los vinculados a la regularización de tierras– afectaría las posibilidades de acuerdos razonables y equitativos entre los distintos sectores sociales pues sería la deficiente actuación estatal uno de los principales factores que contribuye a la vulneración de derechos, la profundización de privilegios y desigualdades, y el aumento de los conflictos sociales en los territorios concretos.

Otros aspectos que también constituirían precondiciones importantes para el logro de acuerdos legítimos serían: dis-

---

blados agrupados teóricamente, sino que podrían ser varias unidades administrativas colindantes que comparten propósitos y que poseen características similares, ya sea la lingüística, la cultural, la económica, o la marginación (FAO, 2010).

poner de información básica necesaria sobre los territorios en cuestión, sus poblaciones y dinámicas; y la existencia de un marco mínimo de confianza para el diálogo, lo cual se ve dificultado ante los actuales procesos de criminalización judicial y persecución ideológica de dirigentes sociales, en especial, del movimiento campesino. Asimismo, es necesario que existan estrategias de promoción desde el sector público que posibiliten el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades propositivas de los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad.

#### 4.2. Incorporación de lineamientos a Planes Estratégicos gubernamentales

Los dos principales planes estratégicos gubernamentales en la actualidad serían, el Plan Estratégico, Económico y Social - PEES 2008/2013, y la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social - PPDS 2010/2020.

El primero ha sido elaborado por el Equipo Económico Nacional, liderado por el Ministerio de Hacienda, y se centra en seis objetivos estratégicos y ocho pilares que compondrían la Estrategia Nacional de Desarrollo. Todos los objetivos previstos contribuirían, de ser alcanzados, a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria para la población del país. En relación con los pilares de la estrategia de desarrollo, los que estarían más vinculados a la protección y realización del DA serían el punto 4 orientado a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos, el punto 5 sobre la realización de una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar, el punto 6 sobre impulso de infraestructura y el punto 8 sobre generación de empleo y lucha contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social (PEES, 2009).

### Objetivos y pilares del Plan Estratégico, Económico y Social 2008/2013

PEES 2008/2013	
Objetivos estratégicos	Pilares de la Estrategia Nacional de Desarrollo
1. Proseguir el crecimiento económico pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos.	1. Mantener políticas macroeconómicas consistentes que aseguren la estabilidad y ofrezcan un contexto previsible para la toma de decisiones económicas.
2. Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas.	2. Desarrollar un sistema financiero sólido y seguro, capaz de ofrecer servicios de calidad a todos los actores económicos, sin exclusiones.
3. Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema.	3. Mejorar las empresas públicas mediante una gestión más profesional, más eficiente y transparente.
4. Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medioambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país.	4. Modernizar la administración pública orientada a facilitar el acceso de toda la población a los servicios públicos.
5. Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva.	5. Realizar una reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar.
	6. Impulsar el desarrollo de la infraestructura.
	7. Fortalecer la competitividad y mejorar el clima de negocios e inversión.
	8. Generar empleo y luchar

6. Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado, así como los ocho pilares que apoyan el logro de los objetivos.

contra la pobreza y contra toda forma de exclusión social.

Fuente: Elaboración propia, basada en el PEES 2008/2013.

Respecto a la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social - PPDS 2010/2020, la misma fue elaborada por el Gabinete Social de la Presidencia de la República. Define cuatro ejes estratégicos: calidad de vida para todos y todas, inclusión social y superación de la pobreza y la desigualdad, crecimiento económico sin exclusiones, y fortalecimiento institucional y eficiencia en la inversión social. Así también se priorizan once Programas Emblemáticos como desarrollo de los ejes y objetivos nacionales. De los once programas emblemáticos, siete tendrían vinculación directa con los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria, incluyéndose entre los mismos dos programas del PLANAL, el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar (PRONSADAF) y el programa Tekoporã, el cual constituye el principal componente del Programa Nacional de Protección e Inclusión Social (PRONAPRIS) (GS, 2009).

### Programas emblemáticos de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010/2020 vinculados de modo directo a la SSAN

Eje Estratégico	Objetivo Nacional	Programa	Principal institución responsable	Indicadores	Línea de Base 2008	Metas al 2013
Calidad de vida para todos y todas	Agua	Abastecimiento de Agua y Saneamiento	SENASA	Población que accede al agua potable	68,9 %	80,2%
	Saneamiento básico			Población que accede al saneamiento básico	66,3%	84%
	Seguridad alimentaria	PRONSADAF Programa Nacional de Seguridad Alimentaria para la Agricultura Familiar	MAG	N° de familias atendidas en programas de Agricultura Familiar	35.000	130.000
Inclusión Social y Superación de la pobreza y la desigualdad	Pobreza	TEKOPORÃ	SAS	Población en extrema pobreza	19 %	9,5%
	Niñez	ABRAZO	SNNA	Niños y niñas en situación de calle que han sido atendidos	1.200	6000
	Indígenas	Territorio, Participación y Desarrollo: Pueblos Indígenas aseguran su Territorio	INDI	Superficie (ha) de tierras tituladas en comunidades indígenas	55.970	279.850

Crecimiento económico sin exclusiones	Empleo	ÑAMBA'APO PARAGUAY Programa de Trabajo Temporal	MJT	Tasa de subocupación	26,5	21,5
				Tasa de desempleo	5,7	3,7
	Reforma agraria	Reforma Agraria Integral	CEPRA/MAG	Número de familias en situación de vulnerabilidad atendidas en colonias y asentamientos	8.260	82.000

Fuente: Elaboración propia, basada en PPDS.

### 4.3. Implementación del PLANAL

El Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS) es la institución encargada de la promoción, divulgación y coordinación de la implementación del PLANAL<sup>82</sup>. Son los Ministerios y Secretarías de Estado correspondientes, los responsables de la ejecución de los programas, en coordinación con los Gobiernos Departamentales y Municipales. También, conforme a lo definido en los documentos que conforman el Plan, corresponde al GS el desarrollo y administración del *Observatorio de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay* y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondan.

<sup>82</sup> Por Decreto N° 1799 de abril de 2009 se reorganizó el Gabinete Social de la Presidencia de la República, como organismo de carácter técnico político mediante el cual el Ejecutivo dirige los procesos de definición, instalación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales del Gobierno. El Gabinete Social (GS) está integrado por los Ministros del Poder Ejecutivo, los Secretarios Ejecutivos de las Secretarías de la Presidencia de la República, los titulares de las Instituciones de la Administración Central, los Directores de las Entidades Binacionales y los titulares de los Entes Autónomos, Autárquicos y

A octubre de 2010, la Unidad Técnica del GS se encontraba impulsando la implementación interinstitucional del PLANAL en cuatro Departamentos: San Pedro, Caazapá, Canindeyú y Alto Paraguay, con el apoyo de la FAO. La base de los procesos serían los Planes de Acción Concertados (PAC) y la conformación de Comités de Articulación Departamental. En estos comités departamentales se trabajaría con la Gobernación respectiva, convocándose a las instituciones estatales que tienen presencia en el Departamento, las Municipalidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales. Se trataría de un espacio de articulación de la oferta de servicios, pública y privada, para responder a las demandas emergentes del PAC. Al mes de octubre de 2010 se encontraban en funcionamiento comités de articulación departamental en los Departamentos de San Pedro, Canindeyú y Alto Paraná. Estos contaban con el acompañamiento de un/a Facilitador/a asignado por la Unidad Técnica del Gabinete Social, quien ejercería la coordinación conjuntamente con la Gobernación.

Conforme a lo consignado por el GS en el Informe sobre los Avances en la Implementación del PLANAL en el período Agosto 2008-Agosto 2010, la acción de los/as facilitadores/as se habría concentrado en esta etapa, en la sensibilización y capacitación sobre SSAN y en la promoción de la gestión del Enfoque Participativo Intersectorial con autoridades públicas y representantes de organizaciones sociales y comunitarias<sup>83</sup>.

A su vez, en los Departamentos de San Pedro, Canindeyú y Alto Paraguay se habrían habilitado nueve escuelas integrales beneficiando a 100 niños/as por escuela, y un Circuito de Acopio, Comercialización y Consumo (ACC) de alimentos que abarcaría varias comunidades rurales de San Pedro. También se habrían distribuido herramientas, maquinarias y semillas con asistencia técnica y capacitación a 86 comunidades indígenas para la producción de rubros de autoconsumo y de renta, a través del Departamento de Asistencia Técnica para

Comunidades Indígenas de la Dirección de Extensión Agraria del MAG. Se habría implementado una plataforma de servicios y acciones conjuntas efectuadas en 48 comunidades indígenas y campesinas, en la que intervienen instituciones públicas y privadas brindando servicios de atención a la salud, tratamiento de la desnutrición, gestión y otorgamiento de servicios de identificación civil, servicios de agua potable, letrización y mejoramiento de la vivienda, apoyo a la artesanía, electrificación, capacitación sobre reforestación, acceso a créditos agrarios, y capacitaciones de diverso tipo (GS, 2009).

Cabe señalar que en el Departamento de San Pedro se habría dado el mayor desarrollo de acciones en torno al PLANAL, pues en el mismo, además de la cooperación técnica de la FAO, se contaría con financiamiento externo en el marco del proyecto sobre seguridad alimentaria y nutricional<sup>84</sup>.

Otros avances en el ámbito del Plan serían la creación de la Dirección de Etnodesarrollo en el ámbito del INDI y la creación del Departamento de Asistencia Técnica para Comunidades Indígenas en la Dirección de Extensión Agraria del MAG.

---

Descentralizados. Cuenta con un *Equipo Ejecutivo* y una *Unidad Técnica*. El Equipo Ejecutivo está integrado por el Ministro de Agricultura y Ganadería; Ministro de Hacienda; Ministra de Salud Pública y Bienestar Social; Ministro de Justicia y Trabajo; Ministro de Educación y Cultura; Ministro- Secretario General y Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República; Ministro- Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Acción Social; Ministro- Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación; y el Director de la Dirección de Planificación y Lucha contra la Pobreza.

<sup>83</sup> 3 Gobernadores y 1 Gobernadora; 18 Secretarios y 16 Concejales de las mismas; 34 Intendentes y 48 Concejales municipales, 284 funcionarios de instituciones públicas y representantes de unas 56 organizaciones sociales y 135 comunidades indígenas de 12 etnias que totalizarían 404 personas y 191 entre organizaciones y comunidades indígenas respectivamente. Véase: Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Informe Gubernamental, Resumen de Avances de Implementación Período Agosto 2008 – Agosto 2010, Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Asunción, Unidad Técnica del Gabinete Social, documento sin publicar.

Las mayores dificultades del PLANAL se encontrarían en el nivel de coordinación nacional interministerial y en las dificultades que parecería enfrentar la Unidad Técnica del GS para su dinamización efectiva.

No se ha conformado aún la Comisión Interministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nacional, prevista en el documento principal. Otros componentes previstos en dicho documento que no habrían logrado implementarse serían el *Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay* y el *Fondo Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Agro Rural* (FONCAT), cuya aplicación se preveía por el MAG.

Al no visualizarse a la Comisión Interministerial como autoridad líder del Plan, el mismo adolecería de cierta falta de apropiación por parte de los funcionarios/as de los propios entes estatales responsables de los programas previstos en el PLANAL. En las entrevistas efectuadas se ha hecho presente en reiteradas ocasiones, la alusión al PLANAL, su equipo técnico y sus responsables, identificándolos con la FAO. Ello es significativo respecto al grado de apropiación de dicho Plan por parte de los Ministerios y Secretarías del Estado paraguayo. En el mismo informe sobre los avances de implementación del PLANAL, elaborado por el GS, se plantea que en los departamentos respectivos se habrían articulado acciones “con otras iniciativas intersectoriales como el programa Tekoporã y el Fondo de Inversión Social (FIS), el PRONAPIS, el CEPRA, el Proyecto PYENDA y los Consejos de Desarrollo Comunitario”<sup>85</sup>. Esta apreciación sería llamativa y seguiría la lógica común que pareciera haberse instalado, de concebir al PLANAL como externo a los propios programas

---

<sup>84</sup> El monto presupuestario del mismo sería de 1.600.000 dólares (FAO, 2011).

<sup>85</sup> Gabinete Social de la Presidencia de la República, *op. cit.*



centrales que lo componen, ya que tanto el programa Tekoporã como el FIS, implementados desde la SAS, formarían parte del PRONAPRIS, previsto en el PLANAL.

En realidad, los programas inicialmente delineados en el Plan no existirían como tales en ninguno de los cuatro ministerios responsables. En el ámbito del MAG se consideraría haber superado los enfoques y planteamientos que estaban previstos en el PLANAL respecto de la promoción de la agricultura familiar, a través del Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar. El Programa Nacional de Producción Orgánica y Agro-ecológica no existe aún, aunque se han producido avances como la conformación del Comité Técnico de Promoción de la Producción Orgánica en 2011 (Resolución N° 100/11 del MAG). El MAG estaría implementando un Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI), que si bien no cumpliría cuantitativamente las metas previstas en el PLANAL, estaría generando asistencia técnica diferenciada para comunidades indígenas.

En el ámbito del MSPyBS no se habría desarrollado el PRONAIN como programa específico que aglutine las acciones de capacitación nutricional, vigilancia de trastornos y enfermedades transmisibles y no transmisibles por alimentos, acceso de niños/as y madres gestantes y lactantes a servicios básicos de salud y nutrición, acceso a agua segura, adecuación permanente de programas de asistencia nutricional con criterio de transparencia e interculturalidad, y control de calidad e inocuidad de alimentos. Sí se implementarían acciones en todas estas áreas, especialmente desde el INAN. En la SAS, los tres componentes del PRONAPRIS se desarrollarían a través de diferentes programas y acciones, y parecería existir escasa referencia al PLANAL. Donde se encontraría más uso del PLANAL como instrumento de referencia para articular los esfuerzos existentes en torno al PRONAFED, es en el MEC, aunque tampoco la cobertura universal se habría podido lograr aún.

La adaptación de los programas a las dinámicas y procesos de los Ministerios y Secretarías de Estado es necesaria y comprensible. Sin embargo, no se observaría un aprovechamiento relevante de todos los insumos que ya están contenidos en los diferentes programas de acción previstos en el PLANAL, por ejemplo, en materia de empleo de los indicadores definidos respecto de cada uno de aquellos para la medición de los avances.

En 2011, la coordinación del Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria, creado por el PLANAL, pasó del Gabinete Social a la Secretaría Técnica de Planificación. Dicho sistema se encontraría en proceso de conformación.

### Programas de acción del PLANAL y avances en metas a 2010

PROGRAMAS SSAN	
Programas y metas previstas en el PLANAL	Programas implementados y metas logradas a 2010/11
<p><b>Programa Nacional de SSAN para la Agricultura Familiar - PRONSADAF</b> Meta: 30.000 familias incorporadas al Programa por año, a partir del año 2009. Responsable Principal: MAG</p>	<p><b>Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar</b>  Meta 2011: 42.000 familias.</p>
<p><b>Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y la Economía Indígena - PRONSADAI</b> Meta: 5.000 nuevas familias indígenas incorporadas al Programa por año, a partir del 2009.</p>	<p><b>Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI)</b> Asistencia técnica 2009: 4.923 familias de 113 comunidades indígenas. 2010: 5.425 familias de 148 comunidades indígenas.</p>

Responsable Principal: MAG.	
<b>Programa Nacional de Producción Orgánica y Agroecológica - PRONSAOR</b> Meta: un total de 30.000 unidades productivas orgánicas certificadas al 2013. Responsable Principal: MAG.	No se han obtenido datos sobre logros específicos, ni resultados en el ámbito de certificación de unidades productivas orgánicas en el ámbito del MAG.  El SENAVE ha creado en abril de 2011 una Dirección de Agricultura Orgánica que podrá habilitar y registrar a empresas certificadoras y los sistemas o procesos de la agricultura orgánica.
<b>Programa Nacional de Protección e Inclusión Social - PRONAPRIS</b> <b>a. TMC</b> Meta: 100.000 familias para el año 2009. <b>b. Financiamiento por demanda de inversiones sociales comunitarias</b> Meta: 66 Distritos más pobres del país asistidos al 2013. <b>c. Abastecimiento a comunidades indígenas de alimentos básicos, agua potable y capacitación.</b> Meta: 536 comunidades indígenas. Responsable principal: SAS	<b>a. TMC</b> - Programa Tekoporã (incluyendo a familias beneficiarias de PROPAÍS II) Inicios 2011: 98.782 familias. - Programa Ñopytyvo, incluye comunidades indígenas 2010: 677 familias. <b>b. Fondos de Inversión Social (FIS)</b> 2010: 41 Distritos, 82 comunidades. <b>c. Comunidades indígenas</b> 2010: 309 comunidades indígenas asistidas.
<b>Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad - PRONAIN</b>	<b>Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI)</b>

Cobertura: universal. Responsable Principal: MSPBS.	2010: 20.000 personas beneficiarias
<b>Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional - PRONAFED</b> Cobertura Universal Responsable Principal: MEC	Estrategia Escuelas Saludables  2011: 250 instituciones educativas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos contenidos en documentos oficiales publicados y entrevistas realizadas.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, estos existirían en los cuatro Departamentos a los que se ha llegado como PLANAL. Sin embargo, la divulgación del Plan y, por ende, el conocimiento del mismo por parte de la sociedad sería bastante limitado, atendiendo la escasez de acciones de comunicación efectuadas para su difusión a un público más masivo.

Por último, cabe mencionar que se encuentra en estudio por el Poder Ejecutivo un *Anteproyecto de Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación en Paraguay* (IDAP, s/f). El mismo se habría elaborado en el marco del Grupo Impulsor del PLANAL, pero habrían sido sobre todo algunas organizaciones no gubernamentales las más comprometidas con su promoción. El anteproyecto fue entregado al Presidente de la República, quien lo habría remitido al MAG para su estudio, no habiéndose presentado el documento al Parlamento Nacional a mayo de 2011.

El texto del mencionado anteproyecto contiene disposiciones importantes para la garantía del DA. Algunos aspectos que pueden destacarse son: la elaboración por el MAG de un Plan de Producción Alimentaria País en función de la demanda nutricional y de las condiciones agrologicas nacionales,

el reconocimiento de la vinculación del DA con el derecho de acceso al agua potable, la previsión de medidas para el logro de la estabilidad en el suministro de alimentos, el reconocimiento de la necesidad del control nacional de los productos agroalimentarios para la soberanía alimentaria del país, prohibiéndose las prácticas que conduzcan al control monopolístico del mercado, de productos agroalimentarios. A su vez, se prevé la implementación de medidas para aumentar la agro industrialización en el país, el desarrollo de mecanismos para incentivar la producción nacional con el objeto de disminuir progresivamente la dependencia alimentaria de las importaciones, la adecuación del mercado nacional para incrementar el acceso y la estabilidad en el abastecimiento de alimentos a la población, la creación de bancos de semillas nativas y criollas con miras al autoabastecimiento y al mantenimiento de la cultura alimentaria nacional.

Se reconoce como derecho, el acceso a los alimentos necesarios para una alimentación adecuada o a los recursos económicos para adquirirlos, debiendo el Estado garantizarlo a aquellas personas que se encuentren en situación de extrema pobreza, que no tengan condiciones para producirlos ni el poder adquisitivo suficiente para obtenerlos.

Se plantea la creación de una Reserva Nacional de Alimentos a los efectos de garantizar la seguridad alimentaria de los grupos en situación de extrema pobreza, y para cubrir casos de contingencia, desastres y situaciones imprevistas que comprometan el adecuado abastecimiento alimentario de la población.

Además, resulta de la mayor relevancia la precisión de los mecanismos concretos de exigibilidad y justiciabilidad del DA en caso de violaciones al mismo.

*El contradictorio sistema de políticas económicas y productivas*

### 1. Políticas de desarrollo económico

La Directriz Voluntaria N° 2 establece la relación entre la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada y la promoción de un desarrollo económico de amplia base, que respalde las políticas de seguridad alimentaria de los Estados. Señala expresamente que los Estados deberían establecer objetivos y puntos de referencia basados en las necesidades de su población en materia de seguridad alimentaria. Asimismo, deben promover un suministro adecuado y estable de alimentos inocuos mediante la combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución.

A su vez, indica que 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, al agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros; aumentar la productividad de las comunidades rurales empobrecidas; promover la participación de estos sectores 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 relación con el modelo económico en el Paraguay, el mismo

ha sido y continúa siendo fundamentalmente agroexportador y de actividades de triangulación comercial<sup>86</sup>. Los resultados macroeconómicos de los últimos años se han caracterizado por el crecimiento económico, el cual se encuentra vinculado sobre todo al aumento de la producción agroganadera para exportación. Entre 2003 y 2008 el crecimiento promedio del PIB se situó en 4,8% anual, y luego de la baja productividad agrícola de 2009 por el impacto de la sequía, en 2010 se alcanzó un crecimiento récord de 14% del PIB. Sin embargo, esta tendencia no ha contribuido a generar empleos de calidad ni ha repercutido en la elevación de los índices de bienestar social de la población.

La estructura productiva se caracteriza por la marcada desigualdad en el acceso a los mercados, por la creciente degradación del medioambiente y por la gran concentración de los recursos productivos, incluyendo tierras e ingresos, en un reducido número de empresas y familias (PEES, 2009). Dicha estructura es marcadamente dual, con un pequeño sector altamente capitalizado que funciona como enclave y otro sector mayoritario, el de la agricultura familiar campesina, afectado en un 48,8% por la pobreza (DGEEyC, 2009). El crecimiento del primer sector y el avance de la frontera agroganadera se encuentra vinculado al aumento de la demanda internacional, tanto de granos para la alimentación de diverso tipo de ganado, como al incremento acelerado de la demanda de productos pecuarios (véase Parte 1 de este trabajo), esto es, se funda en el aumento de la producción y exportación de granos y carne a países con mayor poder adquisitivo. En el año 2008 el Paraguay se ubicaba como el sexto productor mundial de soja y el cuarto exportador de dicha oleaginosa, mientras en el año 2010 se habría ubicado como el séptimo exportador mundial de carne bovina.

<sup>86</sup> El sector primario de la economía representa aproximadamente el 26% del PIB, incluyendo actividades agrícolas, ganaderas y forestales. Por su parte, el sector industrial y la construcción, abarcan sólo un 17%, lo que denota el escaso desarrollo de los procesos industriales en el Paraguay. El sector terciario o de servicios genera el 50% del PIB.

## 1.1. Afectaciones generales al derecho a la alimentación adecuada

La mencionada política de crecimiento económico plantea aristas problemáticas desde la perspectiva del DA de la población. Paradójicamente, aunque el modelo implique una producción de alimentos de origen vegetal y animal que permitirían satisfacer a un número diez veces mayor que el total de habitantes del país, los impactos generales de la profundización del mismo han implicado regresiones desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza y la búsqueda de una mayor igualdad social. Ello estaría vinculado a los costos sociales y ambientales de la expansión de la frontera agroganadera, la bajísima demanda de fuerza de trabajo requerida por la agricultura mecanizada, la escasa industrialización de la materia prima producida, la falta de mecanismos públicos adecuados de balance de alimentos que garanticen la disponibilidad y accesibilidad económica a nivel nacional y la falta de mecanismos tributarios redistributivos.

### a. Afectaciones a la disponibilidad de alimentos

En forma concomitante con la expansión de la frontera agroganadera, se ha reducido la producción de alimentos diversificados para consumo local. La priorización de la producción para la oferta exportable y el debilitamiento y reducción de las unidades productivas familiares campesinas, incidirían en dicha dinámica.

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, en tres décadas ha existido un crecimiento exponencial de la producción de soja<sup>87</sup>, caña de azúcar, maíz, trigo. También, ha aumentado, sobre todo en la última década, la producción de arroz y, en consonancia con el aumento del hato ganadero, creció la producción lechera. Sin embargo, pese a que la población paraguaya se duplicó en treinta años,<sup>88</sup> productos fundamentales

en la alimentación de los hogares paraguayos, en particular de la población campesina e indígena del país, se han reducido de modo alarmante. Es el caso del poroto y el maní. También se ha reducido, por ejemplo, la producción nacional de tomate, e incluso la mandioca, un rubro característico de la actividad campesina y primordial en la alimentación nacional, ha experimentado una caída productiva en la última década.

Se ha incluido en el Cuadro, además, el comparativo de producción de fibra de algodón, el cual además de ser durante largo tiempo uno de los principales rubros de exportación del país, era también el principal rubro de renta de la agricultura familiar campesina. Puede observarse la drástica caída en la producción algodonera, experimentada en las dos últimas décadas. Así también se ha incluido la producción de sésamo, el cual ha pasado a ser un rubro de renta principal para la agricultura campesina en los últimos años, ante el declive del algodón.

### Comparativo de la producción de rubros agrícolas años 1978, 1988, 1998 y 2008 (en T)

	1978	1988	1998	2008
Soja	333.130	1.407.360	2.855.740	6.311.790
C. de azúcar	1.260.000	2.707.120	2.800.000	5.079.610
Maíz	355.400	348.071	873.904	2.471.710
Mandioca	1.837.550	3.890.940	3.300.000	2.218.530

87 La extensión de superficie sembrada de soja pasó de 1.2 millones de hectáreas en el año 2000 a la duplicación de esta superficie en 2006, superando 2.4 millones de hectáreas. Este impulso coincidió con la introducción en el Paraguay de las semillas genéticamente modificadas por empresas de carácter transnacional. En la zafra 2008/2010 se cultivaron 2.7 millones de has. Respecto de la producción, la misma ha marcado un récord en 2010, llegando a 7.5 millones de toneladas (Palau, T., 2010).

88 Conforme a los datos de la DGEEC, en 1978 la población era de 3.028.974, aumentando a 6.230.145 en 2008.

Trigo	37.801	452.006	180.088	799.032
Leche entera de vaca (fresca)	149.186	200.011	445.000	442.000
Naranja	181.650	171.160	208.009	224.800
Arroz	58.233	81.394	80.921	149.701
Sésamo	s/d	s/d	s/d*	50.049
Tomate	56.000	55.801	65.314	s/d*
Porotos	70.655	58.032	40.004	44.628
Maní	s/d	44.550	29.085	29.988
Algodón Fib	90.660	187.396	73.300	21.041

Fuente: Elaboración propia en base a datos del sistema de estadística de la FAO (FAOSTAT) que consigna los veinte principales rubros agrícolas producidos anualmente por país, conforme valor y cantidad.

\* La producción anual de sésamo en 1998 fue inferior a 50.000 t, cifra correspondiente a la producción de huevos de gallina que ocupa el último puesto entre los veinte principales productos conforme cantidad.

\* La producción anual de tomate en 2008 fue inferior a 47.150 t, cifra correspondiente a la producción de pomelos que ocupa el último puesto entre los veinte principales productos conforme cantidad.

La disminución de la producción de alimentos para consumo local generaría mayor dependencia de la importación de alimentos desde mercados externos, y ubicaría a la sociedad paraguaya en una situación de mayor vulnerabilidad ante eventuales contextos de crisis. El cuadro siguiente muestra el marcado aumento de la importación de alimentos entre los años 2008 y 2010.

### Comparativo de cantidad de importación de productos alimenticios años 2008 a 2010 (en T)

	2008	2010
Cereales	762	1029



Cítricos	6.086	28.010
Frutas	2.802	9.011
Hortalizas	12.293	51.131
Legumbres	36	152

Fuente: SENAVER<sup>89</sup>.

Otro aspecto central vinculado a la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad económica, es el relativo a la producción de carne en el país y su comercialización. Paraguay tuvo el mayor crecimiento porcentual en producción de carne a nivel regional en la última década. Pasó de exportar productos pecuarios por un valor de 42.9 millones de dólares en 1995, a exportarlos por valor de 418 millones de dólares en 2006. Al mismo tiempo, el consumo per cápita de carne en el país (cifra que además implica un cálculo promedio que no muestra las diferencias de consumo entre estratos sociales) pasó de 77 kilos de carne anual en 1995, a 32 kilos en 2005, el mayor índice de reducción en América Latina (FAO, 2009).

Una explicación a esta reducción podría encontrarse en las cifras oficiales de comercialización de la carne, como puede observarse en el siguiente cuadro elaborado por el SENACSA. Si se comparan las cifras del año 2003 con las actuales, se observa que, de los bovinos faenados en el país en 2003, la carne de 337.000 se destinó a exportación (60.2%), y la de 222.000 quedó para el consumo interno (39.7%). En 2009, en cambio, se faenaron más de un millón cien mil bovinos para exportación (97%), y tan sólo 36.000 quedaron para el consumo interno (2.9%). En 2010, de más de 1.490.000 bovinos faenados, el 99.2% se destinó a la exportación. Para el con-

<sup>89</sup> Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, *Campaña por la Soberanía Productiva. Semana de la Semilla Paraguaya*, documento de difusión. Asunción, mayo de 2011. Basado en datos de Aduanas, Banco Central del Paraguay, MAG y SENAVER.

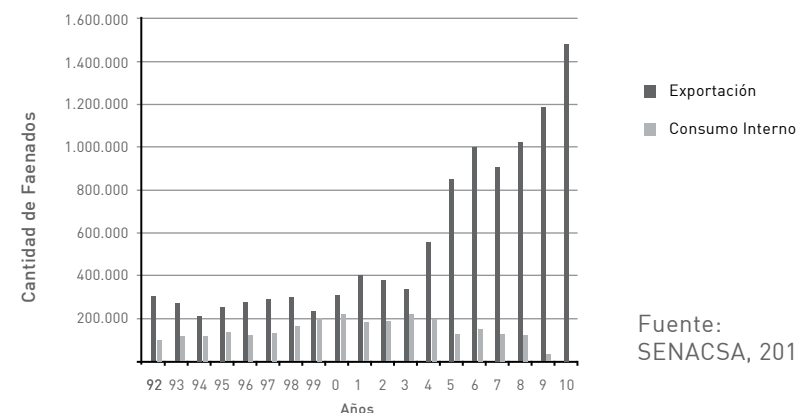
sumo local quedaron 11.622 reses faenadas, esto es, el 0.77% de aquel total.

### Bovinos faenados en frigoríficos para exportación y consumo interno según años 1992 - 2010 SENACSA - PARAGUAY

Año	Exportación			Consumo Interno			Total General
	Macho	Hembra	Total	Macho	Hembra	Total	
1992	249.372	55.124	304.496	54.529	46.050	100.579	405.075
1993	231.626	42.929	274.555	53.250	63.085	116.335	390.890
1994	171.490	45.466	216.956	60.197	58.732	118.929	335.885
1995	181.322	75.857	257.179	60.020	73.003	133.023	390.202
1996	193.673	78.807	272.480	63.835	59.169	123.004	395.484
1997	220.888	67.875	288.763	71.674	57.676	129.350	418.113
1998	235.649	62.215	297.864	94.001	68.661	162.662	460.526
1999	184.397	52.353	236.750	127.994	68.289	196.283	433.033
2000	225.642	86.081	311.723	134.101	85.840	219.941	531.664
2001	300.030	97.178	397.208	106.945	79.399	186.344	583.552
2002	281.427	99.517	380.944	89.975	98.281	188.256	569.200
2003	244.685	93.147	337.832	127.579	95.279	222.858	560.690
2004	432.536	131.847	564.383	113.629	91.710	205.339	769.722
2005	613.036	242.002	855.038	61.766	67.705	129.471	984.509
2006	683.164	316.744	999.908	80.005	75.194	155.199	1.155.107
2007	640.247	271.750	911.997	70.341	59.512	129.853	1.041.850
2008	718.828	304.083	1.022.911	69.688	61.411	131.099	1.154.010
2009	803.870	388.711	1.192.581	26.150	9.873	36.023	1.228.604
2010	983.551	504.006	1.487.557	6.410	5.212	11.622	1.499.179

Fuente: SENACSA, 2010.

### Bovinos faenados en frigoríficos para exportación y consumo interno según años 1992 - 2010 SENACSA - PARAGUAY



Fuente: SENACSA, 2010.

La falta de mecanismos públicos adecuados de balance de alimentos que garanticen la disponibilidad y accesibilidad económica a nivel nacional, sobre todo en rubros como la carne bovina, permite que se llegue a extremos como se ha visualizado en 2010. Pero incluso a lo largo de dicho año han existido fluctuaciones y depresiones marcadas, como en los meses de agosto y septiembre, en los cuales del total faenado sólo quedaron para consumo local el 0.09% y el 0.1% respectivamente.

### Bovinos faenados en frigoríficos según finalidad Año 2010. SENACSA - PARAGUAY

MES	Exportación						Consumo Local						TOTAL GRAL.
	Macho Cant.	Hembra %	Hembra Cant.	Total %	Total Cant.	Total %	Macho Cant.	Hembra %	Hembra Cant.	Total %	Total Cant.	Total %	
Enero	62.362	67	31.391	33	93.753	100	1.138	75	372	25	1.510	100	95.263
Febrero	80.151	67	38.990	33	119.141	100	786	78	218	22	1.004	100	120.145
Marzo	86.940	64	47.943	36	134.883	100	778	54	661	46	1.439	100	136.322
Abril	81.645	65	44.882	35	126.527	100	952	43	1.261	57	2.213	100	128.740
Mayo	89.621	65	47.942	35	137.563	100	498	31	1.086	69	1.584	100	139.147
Junio	94.691	65	51.693	35	146.384	100	830	73	304	27	1.134	100	147.518
Julio	79.426	66	40.784	34	120.210	100	331	73	122	27	453	100	120.663
Agosto	85.111	70	36.497	30	121.608	100	62	52	57	48	119	100	121.727
Setiembre	85.076	69	37.988	31	123.064	100	129	71	52	29	181	100	123.245
Octubre	74.747	67	37.202	33	111.949	100	467	87	69	13	536	100	112.485
Noviembre	84.149	67	40.829	33	124.978	100	326	29	794	71	1.120	100	126.098
Diciembre	79.632	62	47.865	38	127.497	100	113	34	216	66	329	100	127.826
<b>TOTAL</b>	<b>983.551</b>	<b>66</b>	<b>504.006</b>	<b>34</b>	<b>1.487.557</b>	<b>100</b>	<b>6.410</b>	<b>55</b>	<b>5.212</b>	<b>45</b>	<b>11.622</b>	<b>100</b>	<b>1.499.179</b>

Fuente: SENACSA, 2010.

Las cifras publicadas por SENACSA ponen en cuestión lo afirmado por representantes de la Cámara Paraguaya de la Carne (CPC) quienes han señalado que el problema del alto precio de la misma no se vincula con el elevado porcentaje de exportación, pues según su portavoz aproximadamente la mitad de las reses que se faenan en Paraguay quedarían para el consumo nacional. Desde esa premisa la Cámara ha sostenido, en cambio, que para que pueda disminuir el precio de la carne lo necesario es el aumento del hato ganadero en el país<sup>90</sup>.

A su vez, cabe observar en el cuadro siguiente, el aumento de

las importaciones de lácteos y productos de origen animal en los dos últimos años.

### Comparativo de importaciones acumuladas, años 2009-2010 (en miles de dólares)

	Noviembre 2009	Noviembre 2010
Leche y productos lácteos	10.354	18.078
Productos reino vegetal	9.973	10.782
Productos origen animal	2.973	4.819

Fuente: SENAWE, 2010.

Dentro del análisis de la dimensión de disponibilidad, como ya se ha señalado, el modelo productivo agroexportador ha tenido como uno de sus efectos, la disminución de la producción de alimentos para el consumo local, entre ellos, productos que forman parte de la alimentación tradicional nacional, y de comunidades campesinas e indígenas en particular. Asimismo, aunque la producción de carne bovina haya tenido un marcado crecimiento en los últimos años, ello no habría posibilitado una mayor disponibilidad y accesibilidad económica respecto de este producto, por la manifiesta ausencia de mecanismos públicos que garanticen un equilibrio entre la exportación y el adecuado abastecimiento nacional.

#### b. Afectaciones a la accesibilidad

Desde la perspectiva de la accesibilidad económica, la acentuación del modelo centrado en la exportación de *commodities* incidiría regresivamente en la realización del

90 "Llorens: Para disminuir el precio de la carne es necesario aumentar el hato ganadero". En: Diario Última Hora, Asunción, 11 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/419828-Llorens:-Para-disminuir-el-precio-de-la-carne-es-necesario-aumentar-el-hato-ganadero>

derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, por su impacto en la generación de pobreza (Ayala, 2006). Dicho impacto sería indirecto, estaría mediado por la reducción del empleo, la concentración del ingreso y la tierra, así como la degradación ambiental (Fogel, 2005).

Coincidiendo en el tiempo con la expansión acelerada de la producción mecanizada de monocultivos para exportación y la caída de la producción diversificada de alimentos para consumo local, el porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en Paraguay ha aumentado en forma sostenida desde el año 1995, alcanzando un pico en las cifras de pobreza total en 2002, y con índices sumamente elevados de pobreza extrema y total rural, que se mantienen hasta el 2009. El aumento de la extrema pobreza en el área rural se encontraría vinculado a la degradación de condiciones sufridas por la agricultura familiar campesina.

### Evolución de la pobreza según área de residencia, periodo 1999-2009

Área/Status de Pobreza	Años													
	94	95	96	97/98	99	00/01	02	03	04	05	06	07	08	09
<b>Urbana</b>														
Pobres extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1	14,6	13,4	12,8	10,7	14,9	15,4	10,6	9,3
Pobres no extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,52	8,6	26,4	25,7	23,7	20,4	18,3	19,6	15,4
<b>Total</b>	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6	43,2	39,8	38,4	34,4	35,3	33,6	30,2	24,7
<b>Rural</b>														
Pobres extremos	s.d.	21,4	s.d.	28,9	26,5	25,6	31,1	28,7	22,8	24,3	35,9	34,0	30,9	32,4
Pobres no extremos	s.d.	15,8	s.d.	13,7	15,4	15,7	19,4	14,7	17,3	19,9	19,4	17,8	17,9	17,4
<b>Total</b>	s.d.	37,2	s.d.	42,5	42,0	41,2	50,5	43,4	40,1	44,2	55,3	51,8	48,8	49,8
<b>Total</b>														
Pobres extremos	s.d.	13,9	s.d.	17,3	15,5	15,6	21,7	20,1	17,1	16,5	23,7	23,2	19,0	18,8
Pobres no extremos	s.d.	16,4	s.d.	14,8	18,2	18,3	24,6	21,3	22,1	22,1	20,0	18,0	18,9	16,3
<b>Total</b>	s.d.	30,3	s.d.	32,1	33,7	33,9	46,4	41,4	39,2	38,6	43,7	41,2	37,9	35,1

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la STP/DGEEyC Encuestas de Hogares 1995-2004; y DGEEyC EH 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

**Nota:** "Pobres extremos" son aquellos que tienen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos (es decir, del valor de una Línea de Pobreza Extrema). "Pobres no extremos" son quienes tienen ingresos mayores al costo de una Canasta Básica de Consumo, pero inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total (de alimentos y no alimentos, es decir, de una Línea de Pobreza Total). En consecuencia, serán "no pobres" aquellos que tienen ingresos mayores a la Línea de Pobreza Total. Las cifras de 2005 a 2008, corresponden a las ajustadas con los nuevos factores de ponderación.

A su vez, al tiempo de la más intensa expansión territorial del cultivo de soja en el país, luego de la introducción y posterior legalización de las semillas genéticamente modificadas, fue cuando se generaron los estudios preparatorios y la implementación de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas o con corresponsabilidades, con el objetivo de paliar la situación de extrema pobreza de familias campesinas en cinco distritos rurales.

Como puede observarse en el cuadro anterior la pobreza extrema en el país afecta principalmente a los hogares rurales, y no se ha conseguido su descenso pese a los programas de TMC.

Desde la perspectiva de la desigualdad social, el Ministerio de Hacienda ha señalado recientemente que siendo América Latina la región más inequitativa del mundo, algo se había avanzado en los últimos 15 años desde la perspectiva de la redistribución de riquezas; pero que, lamentablemente, el Paraguay pese a poseer un coeficiente de Gini que está por encima de la media de la región, ha sido una excepción en estos avances (MH, 2010). Por el contrario, la desigualdad ha tendido a aumentar aún más.

### c. Afectaciones a la inocuidad

Las afectaciones que generaría el modelo productivo vigente a la inocuidad de los alimentos que consume la población, estarían vinculadas principalmente a la cantidad de sustancias

agroquímicas empleadas en los monocultivos, en especial para el cultivo de semillas transgénicas, a las deficiencias del sistema estatal de control de la importación y uso de dichas sustancias y a la falta de mecanismos adecuados de protección de la población y del ambiente frente a sus efectos.

En sus últimas observaciones al Estado paraguayo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas llamó la atención sobre dicha problemática, aludiendo expresamente al perjuicio generado a los recursos alimenticios tradicionales de las comunidades:

16. El Comité observa con preocupación que la expansión del cultivo de soja ha traído aparejado el uso indiscriminado de agrotóxicos, provocando muertes y enfermedades de niños y adultos, contaminación del agua, desaparición de ecosistemas y afectación a los recursos tradicionales alimenticios de las comunidades (DESC, 2007).

A más de ser débiles los mecanismos de control del SENAVE respecto de la inocuidad de los productos alimenticios de origen vegetal *in natura* cultivados y comercializados en el país, reviste gravedad la carencia de sistemas efectivos de prevención de daños a las comunidades rurales por el uso inadecuado de agroquímicos, así como de mecanismos específicos de sanción y reparación de dichos daños. Estudios efectuados en comunidades campesinas e indígenas, indican que a causa de los agroquímicos empleados en las explotaciones mecanizadas circundantes, en numerosos casos se han visto contaminadas las aguas de los arroyos y otras fuentes de agua de las que se proveen las familias, en los arroyos han muerto peces que constituían una fuente de alimento, han enfermado y muerto animales de cría de los hogares, se han visto afectados los cultivos de autoconsumo y renta por el aumento de plagas, así como la productividad de los árboles frutales (Pereira y

Doughman, 2010).

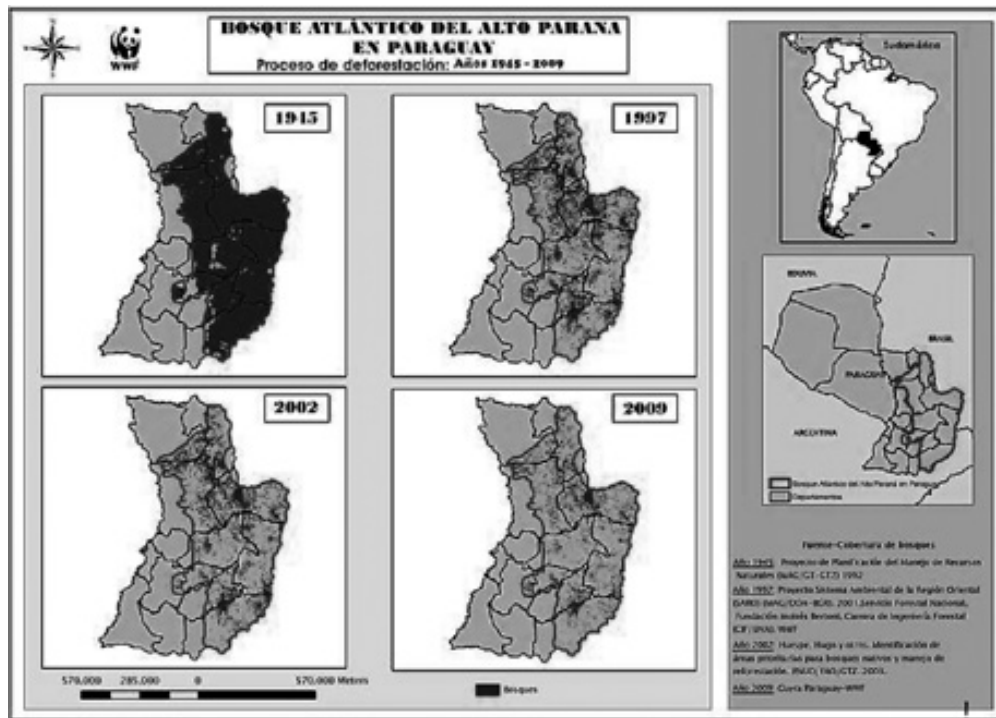
Los diversos aspectos relativos a la inocuidad alimentaria en el país se abordarán con mayor detalle en el Capítulo 4.

#### **d. Afectaciones a la adecuabilidad cultural**

El modelo económico y productivo imperante, produciría afectaciones en la adecuabilidad cultural de los alimentos disponibles y accesibles para numerosos hogares. Un factor general sería la caída de la producción de rubros agrícolas alimenticios de consumo local, y entre los factores más específicos se encontraría el empobrecimiento económico que forzaría la sustitución de alimentos deseados, como la carne bovina, por otros menos apreciados por las familias y de menor valor nutritivo, pero más accesibles en el precio y de menor gasto de combustible en su cocción. Otro factor relevante desde la perspectiva de la adecuabilidad cultural es la desaparición de fuentes naturales de alimentos silvestres que formaban parte de los sistemas alimentarios tradicionales indígenas, a causa de la deforestación y destrucción de los bosques.

En 1945 el Bosque Atlántico del Alto Paraná (BAAPA) de Paraguay cubría 8.000.000 de hectáreas de la Región Oriental; en la actualidad se encontraría reducido a unas 700.000 hectáreas. La principal causa de la deforestación en esta zona sería la expansión del cultivo de soja. En el mapa siguiente se puede observar la pérdida de bosques en la región (Palau, T., 2010).

## Deforestación por año del BAAPA



Fuente: [http://www.wwf.org.py/lineas\\_accion/gis/tasas\\_y\\_estadisticas/](http://www.wwf.org.py/lineas_accion/gis/tasas_y_estadisticas/)

En una síntesis sobre los procesos que afectan las posibilidades de las comunidades indígenas de ejercer su derecho a la alimentación adecuada y mantener sus sistemas alimentarios tradicionales, Glauser señala como principal causa, la falta de tierra propia en calidad y extensión suficiente. A su vez, indica los principales problemas que enfrentan las comunidades indígenas en las diferentes regiones del país: en la zona norte de la Región Oriental las comunidades se verían afectadas por pasturas provenientes de los establecimientos ganaderos vecinos, lo que generaría incendios cíclicos anuales; en las regiones fértiles, un poco más al sur, las comunidades se encontrarían prácticamente rodeadas por cultivos extensivos mecanizados

de soja y trigo, expuestas al impacto directo de los agrotóxicos y la contaminación de las aguas; en la Región Occidental o Chaco, las pasturas para ganadería sustituirían a los bosques a un ritmo de deforestación que alcanzó el récord de 1262 ha diarias en junio de 2010 (Glauser, 2010).

Las situaciones descritas habrían obligado a las comunidades indígenas a adaptar sus sistemas alimentarios tradicionales, basados en la agricultura, la caza/pesca y la recolección. Ante la deforestación y desaparición de sus montes, o la simple prohibición de acceso a propiedades en la actualidad privadas, la alimentación habría pasado a depender mayormente de la agricultura, actividad muy poco desarrollada por algunos pueblos indígenas, los cuales habrían pasado a depender de manera creciente del trabajo informal en condiciones de acentuada explotación en establecimientos ganaderos y de otra índole (Glauser, 2010).

A su vez, estudios efectuados en comunidades indígenas indican que al desaparecer de la dieta cotidiana una cantidad de fuentes alimenticias tradicionales, la comunidad se ve forzada a abandonar algunas de sus prácticas de auto-sustento y recurrir al mercado para satisfacer sus necesidades. La prevalencia de fideos, aceite, harina de trigo y azúcar en las listas de comidas consumidas cotidianamente por las familias consultadas indicaría el reemplazo de alimentos tradicionales por alimentos introducidos. Asimismo, la necesidad de comprar estos alimentos en vez de producirlos generaría la creciente dependencia de un ingreso en efectivo (o en vales, como ocurre en muchos casos pese a estar legalmente prohibido). Esta reconversión dietética, implicaría que las formas de preparación de comidas tradicionales –y las comidas mismas– van cayendo en desuso, lo cual conllevaría un empobrecimiento nutricional, además de cultural<sup>91</sup>.

91 Además de las limitaciones directas que estas condiciones ponen a la dieta de los miembros de la comunidad, la falta de leña –único combustible



## 1.2. Desarrollo económico y seguridad alimentaria

Si bien en el Paraguay no existe una ley marco de desarrollo, el Plan Estratégico, Económico y Social 2008/2013, al que ya se ha hecho referencia en el Capítulo 1, formula sus objetivos a partir del reconocimiento de los efectos regresivos desde la perspectiva social y de derechos humanos que ha tenido en general, el modelo económico consolidado en las últimas décadas en el país<sup>92</sup>.

Sin embargo, salvo algunos proyectos puntuales impulsados desde el Viceministerio de Agricultura, las medidas económicas y productivas adoptadas no responderían aún a los objetivos de redistribución de ingresos, generación de empleo y consideración de las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria. Por el contrario, desde las principales agencias estatales competentes se efectúan apuestas que tenderían a profundizar aún más el modelo agroganadero exportador, sin considerar el adecuado abastecimiento de alimentos para el consumo nacional. Así, en mayo de 2010, la Mesa Sectorial de Carne y Cuero, impulsada desde la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) del Ministerio de In-

---

utilizado para cocinar en la mayoría de las comunidades indígenas- podría afectar decisiones futuras sobre la alimentación. Así, alimentos tradicionales que implican una larga cocción, pueden tender a ser reemplazados por otros que se cocinan más rápidamente, como el arroz y el fideo. Aunque no existe evidencia conclusiva, la prevalencia de arroz y fideos en la dieta de las familias de la comunidad puede reflejar, además de una estrategia de sobrevivencia económica, un modo de hacer perdurar un poco más los recursos limitados de combustible. (Pereira y Doughman, 2010).

<sup>92</sup> Proseguir el crecimiento económico pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos; alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medioambiente y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país; e impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas, en especial las pequeñas fincas agrícolas, aumentando su capacidad competitiva.

dustria y Comercio<sup>93</sup>, hizo pública como principal meta para el 2014, exportar carne bovina por valor de 850 millones de dólares. Ello equivaldría prácticamente a duplicar los valores de exportación actuales<sup>94</sup>.

A su vez, pese a diversas objeciones y sin considerar el ámbito de competencia de la SEAM, el Ministerio de Agricultura y Ganadería autorizó, por vía de Resoluciones, el inicio de ensayos regulados sobre el maíz transgénico en noviembre de 2010. El titular del MAG declaró a dicho proceso, de interés estratégico, lo cual, sumado a las inversiones públicas en el sector de biocombustibles, los subsidios estatales para la producción dirigidos a sectores económicos de alta concentración de renta y la persistencia de privilegios tributarios para el sector de la agroexportación, indicarían que el proyecto económico productivo del Estado sigue apuntando a la profundización del modelo de crecimiento excluyente que en el PEES se propondría mitigar.

Esta hipótesis se acentúa teniendo en cuenta los escasos avances en el proceso de reforma agraria y la continuidad de medidas claramente regresivas y que impactan más fuertemente en los sectores sociales que se encuentran en situación de extrema pobreza, como la aplicación del IVA a productos alimenticios de la canasta básica de consumo, excluidas las frutas y verduras en estado natural.

## 2. Sistemas de mercado

La Directriz Voluntaria relativa a sistemas de mercado (Directriz

---

<sup>93</sup> La Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) es un organismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, creado por Decreto N°. 4.328/05 del Poder Ejecutivo para implementar el Plan Nacional de Exportación.

<sup>94</sup> Diario Última Hora, "Meta es exportar carne por US\$ 850 millones", 8 de mayo de 2010, disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/320181-Meta-es-exportar-carne-por-US--850-millones>

Voluntaria N° 4) señala que los Estados deben establecer normas, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación para garantizar un acceso que no sea discriminatorio a los mercados e impedir las prácticas contrarias a la competencia en dichos mercados. A su vez, establece que los Estados deberían esforzarse para que las políticas comerciales en general, y de comercio alimentario y agrícola en particular, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todas las personas. Indica la importancia de que los Estados procuren establecer sistemas internos de comercialización, almacenamiento, transporte, comunicación y distribución eficientes, entre otras cosas, con el fin de facilitar la diversificación del comercio y una mejor conexión dentro de los mercados nacionales.

Asimismo, se resalta la necesidad de promover los mercados locales y regionales en pequeña escala para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas empobrecidas; y la necesidad de adoptar medidas para garantizar que el mayor número posible de personas y comunidades, especialmente los grupos desfavorecidos, puedan beneficiarse de las oportunidades derivadas del comercio competitivo de productos agropecuarios.

En relación con los sistemas de mercado se dividirá el abordaje en torno a tres temáticas centrales vinculadas al mismo: mecanismos antimonopolio y de defensa de la competencia, sistemas de abastecimiento, y redes de comercialización.

### **2.1. Mecanismos antimonopolio y de defensa de la competencia**

La tendencia a la concentración económica requiere de limitaciones y regulaciones para garantizar la propia subsistencia de un mercado competitivo. Las economías de libre mercado reconocen la necesidad de que el Estado controle las operaciones de concentración económica para evitar la formación

de monopolios y oligopolios, y prevenga y sancione acuerdos entre empresas o conductas individuales perjudiciales para la competencia. Para ello se requiere de una ley que contemple estos ejes, los tipifique y sancione, y que establezca los órganos, acciones y procedimientos para aplicar dichas disposiciones, cuya contravención por su gravedad implicarían actos de competencia ilegal. A su vez, los Estados liberales reconocen la necesidad de sancionar las formas de competencia desleal entre actores económicos, y de proteger los derechos de las personas en su carácter de consumidoras y usuarias.

En el Paraguay, el artículo 107 de la CN de 1992 establece que: “Toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad económica lícita de su preferencia, dentro de un régimen de igualdad de oportunidades. Se garantiza la competencia en el mercado. No serán permitidas la creación de monopolios y el alza o la baja artificiales de precios que traben la libre competencia”. Estas disposiciones de fundamental importancia no han sido reglamentadas hasta la actualidad, careciendo la sociedad paraguaya, tanto de una ley de defensa de la competencia, como de una ley que prevenga y sancione las prácticas de competencia desleal.

Ello posibilita la conformación y aumento de oligopolios en diversas áreas de la economía nacional, así como la concertación y práctica de acuerdos lesivos y de diversas formas de abuso de posición dominante, con completa impunidad dentro del territorio nacional. En las últimas décadas miles de pequeños emprendimientos económicos han desaparecido, como almacenes de barrio, panaderías y otros pequeños comercios e industrias. Dicha dinámica se vincularía tanto con la falta de políticas públicas de fomento que permitan la subsistencia y progreso de esta diversidad de actores, como con la falta de políticas de prevención, control y sanción de acuerdos y conductas lesivas de la competencia, prohibidas y sancionadas con sólo cruzar las fronteras nacionales.

A partir del análisis de un caso que ha tomado estado público en el año 2010, es posible observar el modo de funcionamiento de los diversos órganos competentes y responsables del Estado en la materia.

En abril de 2010 la empresa comercial mayorista-minorista Casa Grütter, emitió un comunicado a la opinión pública denunciado que varios de sus proveedores se veían forzados a dejar de venderles, salvo que aumentarían los precios de venta de sus productos porque si no lo hacían, otros clientes dejarían de comprarles a aquellos<sup>95</sup>. Casa Grütter no especificó el origen de las presiones a los proveedores. Fue la Asociación de Consumidores del Paraguay (ASUCOP) la que señaló que eran las grandes cadenas supermercadistas las que imponían esta práctica inconstitucional, monitoreando almacenes y tiendas. “Si encuentran que los precios de éstos son más bajos que los suyos, entonces ellos presionan a los proveedores para que obliguen a sus demás clientes a subir sus valores”. “Los proveedores son sancionados financieramente por los supermercadistas cuando no se adecuan a esos precios sugeridos. La CAPASU tiene mucha responsabilidad en todo esto, porque sabe lo que está ocurriendo; en el gremio están las cadenas

<sup>95</sup> En la carta abierta mencionada, Casa Grütter planteó los cuestionamientos centrales que debería sostener toda la sociedad paraguaya respecto de la política económica nacional: “¿Por qué no podríamos seguir vendiendo ‘más barato’? Es lo que deseamos. Cuando vendemos a precios bajos, a lo que renunciamos es a mayores márgenes de utilidad [...] ¿Por qué somos castigados al buscar ofrecer precios más bajos a los clientes? ¿Por qué algunas empresas proveedoras se ven obligadas a no vendernos si no aumentamos nuestros precios? ¿Qué fuerzas tan poderosas les obligan? [...] ¿Quiénes nos protegen? ¿Quiénes protegen a nuestros clientes? ¿Existe la libre competencia? ¿O es que estamos en un ambiente oligopólico que tiende a convertirse en cártel?”. Véase: Diario ABC Color, domingo 11 de abril de 2010, pág. 19. La carta abierta contenía la siguiente definición de cártel: “En economía se denomina cártel a un acuerdo formal entre empresas del mismo sector, cuyo fin es reducir o eliminar la competencia en un determinado mercado. Los cárteles suelen estar encaminados a desarrollar un control sobre la producción y la distribución de tal manera que mediante la colusión de las empresas que lo forman, éstas forman una estructura de mercado monopolista, obteniendo un poder sobre el mercado en el cual obtienen los mayores beneficios posibles en perjuicio de los consumidores”.

más grandes que hacen el oligopolio y hasta se puede decir monopolio, porque la mayor parte del mercado es cubierto por dos supermercados del mismo dueño”. ASUCOP señalaba que el Estado no interviene para solucionar el problema y que, salvo que el MIC tome cartas en el asunto, esto seguiría<sup>96</sup>.

Lo afirmado por ASUCOP fue confirmado por comerciantes del Mercado de Abasto y de pequeños y medianos supermercados, quienes denunciaron en medios de prensa las presiones y extorsiones similares que les afectaban. A ello se sumó el pedido de las Asociaciones de Comerciantes y Productores y Vendedores Frutihortícolas del Mercado de Abasto, de que el Ministerio de Industria y Comercio intervenga para solucionar el problema de las presiones que reciben de empresarios para obligarlos a aumentar sus precios<sup>97</sup>.

#### **Comerciantes de la zona de Garibaldi indicaron que:**

La mafia que envuelve a grandes cadenas de supermercados y a proveedores es tal que hasta se generan multas millonarias para los abastecedores, en caso de que se descubran negocios que venden a precios más bajos que los ‘sugeridos’. Los grandes supermercados hacen su comparativo de precios y por la diferencia le hacen una boleta de crédito al proveedor. Por ejemplo, a mí me venden un vino a G. 12.000 y yo vendo a G. 12.500 y el supermercado vende a G. 15.000, entonces hacen la diferencia y le cobran los G. 2.500 al proveedor. Esta es la forma en que las grandes tiendas extorsionan a los proveedores y lo que ocasiona es que dejen de surtirle a los comercios minoristas-mayoristas que no respetan los precios establecidos por determinadas marcas”<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Diario ABC Color, “Para ASUCOP consumidores son asaltados a raíz del oligopolio”, 13 de abril de 2010, pág. 20. CAPASU, Cámara Paraguaya de Supermercados.

<sup>97</sup> Diario ABC Color, “En Abasto también quieren fijar precios”, 14 de abril de 2010, pág. 25.

Pese a que representantes de Casa Grütter gestionaron reuniones con el Director General de la Dirección de Defensa del Consumidor del MIC, e incluso se dirigieron al titular de dicha cartera de Estado, el MIC se limitó a hacer una gestión de mediación en el caso, la cual no generó mayores resultados ya que sólo dos de los treinta y cinco proveedores que dejaron de vender al comercio, volvieron a suministrarle productos. A doce días de publicada la carta abierta en medios de prensa, la gerente de Casa Grütter denunció que los proveedores involucrados en el conflicto comenzaron directamente a aumentarles el precio de venta de los productos en cuestión. Los comercios cuyo desabastecimiento fue dado a conocer por medios de comunicación fueron, además de Casa Grütter, Supermercado Mburukuja, La Bolsa, Garibaldi y tiendas mayoristas del Mercado de Abasto y el Mercado 4.

Respecto a la actuación de las agencias estatales con competencia en la materia, el titular del Viceministerio de Industria y Comercio señaló que no existe marco legal para castigar el oligopolio en el país ya que “la Constitución Nacional menciona el tema pero no en forma taxativa”<sup>99</sup>.

La Ley N° 904/63 *Que establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio* prevé entre las facultades del MIC, las de “Promover, *reglar*, proteger y fomentar la actividad industrial y el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional”, y “Poner en ejecución, en casos de emergencia declarados por el Poder Ejecutivo, las *medidas necesarias* para el normal abastecimiento de materias primas, productos intermedios y artículos terminados, de producción nacional o extranjera, *con el objeto de evitar combinaciones que tiendan a su acaparamiento, a la especulación indebida sobre sus pre-*

*cios, a suprimir la libre competencia, y para hacer frente a eventuales situaciones de escasez de los mismos, y regulando su producción y su comercialización internas, su importación, y/o exportación*”<sup>100</sup>.

Varias puntualizaciones corresponde efectuar sobre estas disposiciones legales. La primera es que la Ley N° 904/63 fue modificada por la Ley N° 2961 del año 2006 en algunos aspectos. Uno de ellos fue la introducción del término “reglar” dentro de las facultades del MIC, por ende, corresponde al MIC reglar el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, esto es, reglamentar su forma de ejercicio de modo que cumpla los lineamientos previstos en la CN. En segundo término, tanto el titular del Viceministerio de Industria y Comercio, como el Director General de Defensa al Consumidor del MIC, sostuvieron ante la opinión pública, que esta institución no contaba con las facultades legales para intervenir en la solución del conflicto que se habría generado por las prácticas oligopólicas del sector de los grandes supermercadistas. Se mencionó que la Ley N° 904 sólo autorizaba al MIC a adoptar medidas para garantizar la libre competencia en casos de emergencia declarados por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, de una lectura del art. 2 inciso j), interpretado sistemáticamente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, lo que dicha disposición establecería es la facultad que tiene el MIC de, en caso de emergencia, adoptar las medidas que sean necesarias –y que pueden ser más estrictas que las previstas en las reglamentaciones para tiempos de normalidad– para evitar y combatir en esas condiciones excepcionales la especulación, el acaparamiento y demás conductas lesivas. Así también, la Ley N° 904/63 prescribe que el MIC podrá aplicar sanciones por infracciones a la ley y sus reglamentaciones, y contempla las sanciones que dicho órgano puede imponer.

Por su parte, la Ley N° 1334/98 *De Defensa del Consumidor*

<sup>98</sup> Diario La Nación, “Mafia castiga cuando no se respetan precios sugeridos”, 22 de abril de 2010, pág. 14.

<sup>99</sup> Diario ABC Color, “Ley de competencia podría ser la solución”, 13 de abril de 2010, pág. 20.

<sup>100</sup> Las cursivas son nuestras.

y del Usuario establece en su art. 6, que entre los derechos del consumidor/a se encuentra el derecho a la “adecuada protección contra [...] los métodos comerciales coercitivos o desleales”. Dicha ley señala que la autoridad de aplicación de la misma en el ámbito nacional es el Ministerio de Industria y Comercio. Es el MIC, por tanto, la institución que posee la obligación general de reglar el comercio, y dentro de la misma, la obligación específica de atender que se protejan adecuadamente los derechos de los y las consumidores/as contra los métodos comerciales coercitivos o desleales.

Las autoridades del MIC han afirmado no poder hacer nada más que llamar a reuniones para mediar entre la casa comercial afectada y los proveedores que se niegan a venderle productos si aquella no sube sus precios, esgrimiendo la razón de la falta de una ley de defensa de la competencia. Cabe recordar, sin embargo, que por Resolución N° 753/05 el MIC reglamentó sanciones aplicables al sector de combustibles líquidos y gaseosos, considerando como fundamento de dicha resolución la Ley N° 904/63, atendiendo el art. 2 que establece sus facultades y el art.4 que le autoriza a aplicar sanciones. Por ende, si el art. 2 de la mencionada ley determina que es facultad del MIC reglar y proteger el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional y el art. 4 le autoriza a aplicar sanciones, atendiendo además el marco jurídico de origen nacional e internacional en materia de derechos humanos que obliga al Estado paraguayo en su conjunto a respetar, proteger y realizar, en este caso, los derechos humanos a la alimentación adecuada y a la calidad de vida de la población, y considerando la dolosa paralización por el Poder Legislativo de los proyectos de ley de defensa de la competencia, es posible considerar que, cuanto menos, vía decreto reglamentario del Poder Ejecutivo, el MIC debería haber cumplido con su obligación de garantizar en la práctica, los derechos que la CN reconoce y que el Poder Legislativo se ha negado sistemáticamente a reglamentar en su debida forma.

Con la falta de adopción de una reglamentación que sancione las prácticas oligopólicas y la suba forzada de precios de productos alimenticios, el Estado paraguayo incumpliría su obligación de proteger el derecho a la alimentación adecuada de la población, en especial de aquellos sectores que se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema, pues la accesibilidad económica a los alimentos básicos se vería afectada<sup>101</sup>.

Si bien el Poder Ejecutivo ha tenido en general una negligente actuación en la materia, es el Poder Legislativo el órgano responsable de la falta de una adecuada legislación antimonopolio y de defensa de la libre competencia. A continuación se presenta un breve análisis de los proyectos de ley de defensa de la competencia presentados al Congreso Nacional, el trámite dado a los mismos y las características principales de las normativas propuestas.

### Proyectos de ley de Defensa de la Competencia presentados al Congreso Nacional desde 2003

#### PROYECTOS DE LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, vía  
Ministerio de Industria y Comercio - Diciembre 2003

Entrada en Cámara de Senadores y girado a Comisiones. En sesión de fecha 24 de julio de 2004, el senador Alfredo Jaeggli solicitó dar tratamiento de código por treinta días al proyecto. Desde entonces el proyecto se habría paralizado en las comisiones. Recién el 23 de septiembre de 2008, el Sistema de Información Legislativa (SIL) da cuenta de un dictamen de la Comisión de Economía y Cooperativismo, que modifica el proyecto.

**Estado actual:** En estudio en Comisiones.

**Características generales del proyecto:** Es el proyecto que

101 Sobre el tema, véase: M. Pereira y R. Lezcano, *Estado, Mercado y Derechos Humanos. El caso “Casa Grütter”*, Documento de Trabajo N° 130, Asunción, Base Investigaciones Sociales, mayo 2010. Sin Publicar.



establece el sistema más consistente de protección y garantía entre los presentados al Congreso Nacional. Tipifica los “Acuerdos restrictivos de la competencia no pasibles de autorización” y el “Abuso de dependencia económica”, establece el deber de notificación previa de las operaciones de concentración sujetas a control. En materia orgánica crea una *Comisión de Defensa de la Competencia* como ente autónomo e independiente, que ejerce sus funciones *dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Industria y Comercio*. Prevé en forma suficiente el marco de procedimientos de aplicación de la ley, especificando las funciones de investigación e inspección, la investigación domiciliaria, las medidas cautelares, el procedimiento de autorización de acuerdos restrictivos, el procedimiento sancionador en materia de operaciones de concentración, así como las intimaciones y multas sancionadoras y coercitivas.

Proyecto presentado por los diputados Rolón y Thielman  
Agosto 2007

Entrada en Cámara de Diputados, girado a Comisiones. Fue tratado en plenario y aprobado el 26 de junio de 2008, obteniendo media sanción. Pasó al Senado y fue derivado a varias comisiones. En el SIL sólo consta el dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas que dictaminó por su rechazo (integrada por los senadores Alfredo Jaeggli, Víctor Bernal, Martín Chiola, Juan Darío Monges, Ramón Gómez Verlangieri y Blanca Fonseca). En fecha 25 de septiembre de 2008 se trató el proyecto en el plenario del Senado y fue rechazado, pese a la solicitud pública de aprobación por parte del entonces titular del MIC, Martín Heisecke. Volvió a la Cámara de origen. Las mismas comisiones que anteriormente dictaminaron su aprobación, se expidieron entonces por el rechazo. El 12 de marzo de 2009 la Cámara de Diputados trató el proyecto y no lo ratificó.

**Estado actual:** Archivado.

**Características generales:** Proyecto menos extenso y suficiente que el presentado por el MIC en 2003. Sin embargo, preveía los “Acuerdos restrictivos de la competencia no pasibles de autorización” y el “Abuso de dependencia económica”, el deber de notificación previa de las operaciones de concentración sujetas a control, y en materia orgánica, se remitía a reconocer la competencia del Ministerio de Industria y Comercio.

Proyecto FEPRINCO, presentado por los diputados Ariel  
Oviedo y Víctor Bogado - Mayo 2010

Una semana después del primer manifiesto público emitido por Casa Grütter sobre la existencia de prácticas comerciales lesivas que la afectaban, la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) presentó a ambas Cámaras del Congreso un Anteproyecto de Ley de Defensa de la Competencia, remitiéndolo también al Ministerio de Industria y Comercio.

Los diputados Oviedo y Bogado se hicieron cargo de presentar formalmente el proyecto en la Cámara de Diputados, se dio entrada al mismo y fue girado a Comisiones para su estudio.

**Estado actual:** En estudio en Comisiones.

**Características generales:** Se trata de un proyecto que contraría el principio del interés público implícito en la prevención, sanción y eliminación de las prácticas lesivas de la competencia económica. Adolece de vicios de inconstitucionalidad al pretender privar de sus facultades constitucionales y legales al Poder Ejecutivo en general, y al Ministerio de Industria y Comercio en particular; atribuyéndoselas en exclusividad a una Comisión autónoma de tres miembros, seleccionados de modo corporativo. Es la propia FEPRINCO la que se reserva el derecho de definir las ternas de candidatos a integrar el órgano de control; justamente la federación que representa a los principales actores económicos del país sería la que definiría a los responsables de ejercer el control público. No se han encontrado en legislación comparada, ejemplos similares. A su vez, el proyecto elimina dos figuras claves, los “Acuerdos restrictivos de la competencia no pasibles de autorización” y el “Abuso de dependencia económica”, establece la notificación *posterior* de las operaciones de concentración sujetas a control. No reconoce las facultades de regulación que posee el Estado, en razón de su obligación de proteger el interés general de la sociedad (incluyendo los servicios públicos y las ayudas públicas).

Proyecto presentado por los senadores Carlos Roger  
Caballero y Alfredo Stroessner - Septiembre 2010

Proyecto que la FEPRINCO atribuye al Ministerio de Industria y Comercio. Sin embargo, fue presentado formalmente por los

senadores Caballero y Stroessner, se dio entrada al mismo en el Senado y fue girado a Comisiones para su estudio.

**Estado actual:** En estudio en Comisiones.

**Características generales:** Constituye una adaptación del anteproyecto de FEPRINCO. Mejora en dos aspectos: en materia de concentraciones sujetas a control prevé la obligación de notificación previa y la competencia del MIC en la resolución final, y establece de un modo más completo, las multas aplicables.

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el Sistema de Información Legislativa (SIL) del Congreso Nacional.

Los déficits del Estado en materia de control de operaciones de concentración y sanción de prácticas abusivas por parte de oligopolios empresariales, no se limitarían a los comercios supermercadistas. En el ámbito de la producción, tanto productores cañeros como distribuidores finales de azúcar, se verían afectados por prácticas oligopólicas de grandes empresas que operan a la vez como industrializadoras de la caña para producción de azúcar, y como importadoras de este producto desde el exterior. Los altos precios del azúcar que se acentuarían en determinados periodos, podrían no estar vinculados solo a alzas internacionales de la cotización del producto, sino también a la falta de control estatal respecto de subas artificiales de precios, a partir del control de la producción interna y la importación. A su vez, los altos precios de venta final del producto no se condecirían con los precios de compra de la materia prima a las y los cañicultores, evidenciándose también en este aspecto, una marcada ausencia estatal y desamparo de los pequeños productores y productoras agrícolas.

Vinculado a lo expuesto, cabe señalar que en noviembre de 2010 el MAG hizo público el Programa Nacional de Fomento de la Competitividad Agropecuaria, el cual posee como una de sus estrategias, la promoción de Mesas de Desarrollo por Producto. Las Mesas buscarían acercar a los distintos sectores

públicos y privados que intervienen en la producción, industrialización y comercialización de cada producto para generar en conjunto la política de desarrollo del sector.<sup>102</sup> La visión desde el VMA es que en dichos espacios se buscaría promover el diálogo, acercamiento y exposición de diferencias entre los distintos sectores, y que finalmente los entes gubernamentales responsables, deberán tomar las decisiones políticas que se requieran para salvaguardar y promover el interés general.

Sin duda, se trataría de una iniciativa relevante, más aún ante las deficiencias del MIC en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones en la materia. Sin embargo, debe reiterarse que en la actualidad las personas víctimas de prácticas de competencia ilegal o desleal, carecen de recursos para su protección, así como para lograr la reparación de los daños que les han sido causados.

A su vez, los pequeños productores/as rurales carecen de mecanismos de protección frente al cada vez más concentrado y desregulado poder de compra de las empresas industrializadoras y supermercadistas, las cuales abusando de su posición de dominio en el mercado, impondrían en muchos casos condiciones leoninas de compra a pequeños y medianos productores/as. Ello pese a que el artículo 115 de la CN de 1992 planteaba expresamente como una de las bases de la reforma agraria y el desarrollo rural “el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario”.

Es notable además la débil capacidad de monitoreo, fiscalización y articulación por parte de los órganos competentes del Estado, en particular del MIC y el MAG, en sus funciones de supervisión de los distintos eslabones que componen las

<sup>102</sup> Así, por ejemplo, tratándose de la caña de azúcar, en la Mesa respectiva participarían tanto los pequeños como los grandes productores de caña, los productores orgánicos, las cooperativas azucareras, así como los industriales, los importadores, y los representantes del sector público competentes.

cadena agroalimentarias. El comercio de semillas, por ejemplo, constituye un área de suma relevancia dentro del sistema productivo nacional, y serían difusas o inexistentes las medidas normativas de protección de los recursos fitogenéticos nacionales, así como la limitación y el control de los oligopolios comerciales de semillas<sup>103</sup>.

## 2.2. Abastecimiento y balance de alimentos

En relación con el adecuado abastecimiento de alimentos en todo el territorio de la República y las normativas de funcionamiento de los mercados de abasto, existiría un vacío legal a nivel nacional, pues en la práctica serían los gobiernos municipales de cada distrito los encargados de establecer dichos parámetros, sin mayores referencias generales. Es necesario generar una instancia que permita una mejor coordinación a nivel país y desarrollar una normativa que posibilite un funcionamiento más ordenado de lo que es la oferta de productos alimenticios de origen nacional y extranjero en los mercados respectivos.

Otro aspecto complejo y en el que existiría poca claridad normativa, es el relativo a la importación y exportación de rubros alimenticios producidos en el país. La situación generada ante la completa desregulación de la exportación de carne bovina, llegando a niveles de suministro del 0,77% del total faenado para el consumo local, fuerzan a pensar en el rol del Estado y las medidas requeridas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad económica para la población nacional. A su vez, no se visualizan criterios claros en materia de importación de productos agrícolas, como algunos rubros frutihortícolas que se producen estacionalmente y respecto de los cuales las importaciones podrían afectar la comercialización de la produc-

ción nacional. La dirección técnica del SENAVE consultada al respecto, ha sostenido el criterio de que las reglas de la OMC no permiten impedir la entrada de productos vegetales, aún en periodos en que haya abundancia de producción nacional, porque ello implicaría un acto de proteccionismo. En la actualidad, según las reglas de dicho organismo internacional, lo único que podría alegarse legalmente serían argumentos sanitarios. La importación-exportación se regularía así exclusivamente por la oferta y la demanda en el mercado. Aunque sectores productores locales cuestionen en ocasiones al SENAVE por autorizar ingreso de cargamentos de productos extranjeros que perjudican el precio de venta de los productos nacionales, para la dirección técnica, conforme a las normativas vigentes, el SENAVE no puede prohibir el ingreso de esos productos con la finalidad de protección de la producción nacional.

Denotando criterios distintos, el MAG publicó en mayo de 2009 la adopción de una medida de defensa de la producción nacional de tomates. Por iniciativa de dicho ministerio, el SENAVE prohibió la importación de tomate extranjero por el término de una semana, lapso en el cual sólo se comercializaría en el mercado paraguayo el producto de origen nacional. Lo que se suspendió fue la expedición de la Acreditación Fitosanitaria de Importación (Afidi). Conforme a lo señalado en la publicación de prensa, la medida fue tomada con el objetivo de impulsar la producción frutihortícola del Paraguay, la cual se vería afectada por la competencia de los productos ingresados de contrabando<sup>104</sup>.

Da la impresión de que las autoridades públicas competentes, ante la ausencia de un marco legal que contemple las diversas situaciones, se ven forzadas a disimular algunas tímidas medidas de protección de los pequeños productores/as agrícolas

<sup>103</sup> Sobre este último punto, ya existían recomendaciones dirigidas al MAG en el año 2007, véase: T. Otter et al. *op. cit.*, pág. 54.

<sup>104</sup> Disponible en: Departamento de Prensa del MAG, 11 de mayo de 2009, disponible en: [http://www.mag.gov.py/index.php?pag=not\\_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=248](http://www.mag.gov.py/index.php?pag=not_ver.php&tit=Boletin%20informativo...&idx=248)

a través de la regulación en la expedición de Afdis, los cuales en realidad aludirían sólo a criterios sanitarios y de inocuidad.

### 2.3. Redes de comercialización

El Paraguay carece de una red nacional de abastecimiento de alimentos, cuya conformación implicaría avances significativos en la realización del DA en distintas dimensiones. Una red que promueva la organización eficiente, en especial, de los pequeños y medianos productores/as de alimentos, contribuiría a dotar de mayor previsibilidad al suministro estable de alimentos en todo el país. La misma debería vincularse al desarrollo de un sistema público de adquisición de alimentos producidos por la agricultura familiar campesina e indígena, y por diversas formas de producción orgánica y agroecológica.

Dicho sistema de adquisición estatal no sólo beneficiaría a las familias productoras de alimentos y contribuiría a la dinamización económica local y al desarrollo social, sino que además permitiría al Estado mejorar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de políticas nutricionales y asistenciales. Actualmente, las prestaciones alimentarias de los programas de asistencia en situaciones de emergencia sólo entregan productos secos, no incluyen alimentos frescos que son vitales para las personas, por la falta de infraestructura para su suministro. A su vez, la inclusión del almuerzo escolar como ampliación del programa de complemento nutricional en escuelas públicas, previsto ya en forma de proyecto piloto en el presupuesto del año 2010, no pudo ser ejecutado por la falta de ofertas en el proceso de licitación pública. Las empresas usualmente proveedoras del Estado, no habrían manifestado interés por los numerosos requisitos nutricionales y técnicos que el MEC y el INAN habían acordado incluir en el pliego de bases y condiciones de modo a garantizar la mayor calidad de alimentos para niñas y niños.

La dinámica actual de la adquisición de alimentos por el Estado seguiría una lógica de requerimiento de grandes volúmenes de productos, entre otros requisitos, que limitarían las posibilidades de ofertar a unas pocas empresas a nivel país. El proceso licitatorio obliga a ofertar por el total del volumen requerido, lo cual impide a los pequeños y medianos comités de productores/as ofertar parte de lo demandado. Significaría un avance relevante en la incorporación práctica de la perspectiva de SSAN, la implementación de un programa promovido desde el MIC y el MAG, en coordinación con los gobiernos departamentales y locales, desde el cual se fomenta la organización y competitividad de los pequeños y medianos productores/as rurales, así como la adecuación de los procedimientos administrativos de contratación estatal en razón de las particularidades de las cooperativas y asociaciones de familias productoras locales.

Asimismo, la promoción de la producción de alimentos saludables para los programas estatales de asistencia y nutrición, podría permitir vincular la información que produjera el MSPyBS sobre las necesidades nutricionales y alimentarias existentes en las diversas zonas del país, con la implementación de incentivos públicos a la producción de los alimentos que cumplan dichos requerimientos, dotando de mayor coherencia y eficacia a las políticas estatales en la materia tal como se encuentra previsto en el Código Sanitario vigente<sup>105</sup>.

La importancia de promover desde el Estado el fortalecimiento de una red de abastecimiento de alimentos, se vincularía también con las crecientes dificultades de comercialización de sus productos que experimentan los pequeños productores/as rurales ante la tendencia a la concentración del supermercadismo y las exigencias de adquisición desde dichas empresas. En

105 Ley N°. 836/80 *Código Sanitario*, art. 151. “El Ministerio suministrará a los organismos de planificación nacional, pautas referentes a la producción necesaria en materia alimentaria con indicación de los problemas nutricionales y alimentarios existentes”.

la actualidad serían sobre todo intermediarios los que negociarían con las grandes cadenas supermercadistas, garantizándoles una provisión a gran escala y permanente, a bajo precio. El intermediario adquiriría productos de diversos pequeños productores/as, los cuales contarían con escasas opciones para elegir condiciones más ventajosas de comercialización.

La perspectiva expresada por el VMA ante esta problemática, se centra en la necesidad de generar condiciones de competitividad en la producción familiar, en especial, en la producción de productos frutihortícolas y en la producción granjera. Se trata de rubros alimentarios rápidamente perecederos, respecto de los cuales es difícil para las pequeñas unidades productivas lograr calidad, precio y permanencia en el mercado. Para lograrlo se requerirían políticas públicas que garanticen asistencia técnica especializada, oportuna y que contemplen la totalidad del proceso productivo, el cual no se reduce a la entrega de semillas y fertilizantes, sino también implica condiciones de crédito, condiciones de cosecha y pos cosecha, generación de capacidad organizativa entre productores/as, promoción de mesas de negocios, etcétera.

El MAG estaría iniciando la ejecución de un programa que apoyará la construcción de cinco centros de acopio para la conservación, procesamiento y distribución de rubros hortigranjeros en diversos lugares del país. El objetivo es que los rubros producidos por la agricultura familiar puedan acceder a dichos centros, que allí se pueda limpiar la producción, clasificarla, empaquetarla, y desde ese mismo lugar se genere un

centro para abastecimiento y reserva de productos alimenticios<sup>106</sup>. Desde el punto de vista organizativo, se prevé firmar acuerdos con asociaciones de productores hortícolas y frutícolas para fortalecer su capacidad organizativa y de gestión de mercado.

### 3. Acceso a los recursos y bienes

La Directriz Voluntaria N° 8 plantea la vinculación entre la seguridad alimentaria y el acceso no discriminatorio, sostenible y seguro a los recursos y bienes. Resalta la importancia de que los Estados promuevan políticas de crecimiento sostenible, que proporcionen oportunidades de empleo a los asalariados rurales y urbanos y sus familias, de modo a que puedan obtener una remuneración suficiente para disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como la promoción y protección del empleo autónomo.

En la misma se afirma que los Estados deberían emprender procesos de reforma agraria a fin de asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras y reforzar el crecimiento en favor de los sectores empobrecidos, así como adoptar medidas para que los miembros de los grupos vulnerables puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía. Se señala además la importancia de prestar especial atención a los pueblos indígenas y su relación con los recursos naturales.

A su vez, la directriz indica que los Estados deberían proporcionar a las mujeres acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua, las tecnologías apropiadas, y el control sobre ellos. Asimismo, deberían promover la investigación agronómica y el desarrollo agrícola, en particular para fomentar la producción de alimentos básicos con los consiguientes efectos positivos sobre los ingresos y beneficios para los pequeños agricultores y agricultoras, así

106 Construcciones previstas: en el Departamento de San Pedro, distrito de Sta Rosa, tipo: silo de 600 TN de capacidad, 4 de 150 TN c/u; en Caaguazú, distrito de Coronel Oviedo, tipo: Lavado y Clasificado de frutas y hortalizas; en el distrito de Tembiaporá, tipo: Lavado y empaque de banana; en el departamento Central, distrito de J.A. Saldívar, tipo: lavado y clasificado de hortalizas; y en Concepción, distrito de Horqueta tipo: silo. Disponible en: [http://www.mag.gov.py/index-dc.php?pag=not\\_ver-dc.php&tit=Boletin\\_informativo...&idx=934890](http://www.mag.gov.py/index-dc.php?pag=not_ver-dc.php&tit=Boletin_informativo...&idx=934890)



como para los consumidores/as pobres.

La República del Paraguay ha ratificado, además del PIDESC, todos los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo. La CN de 1992 contiene en el Capítulo VIII una sección relativa a los derechos laborales, en la cual se establece que todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas; se señala que el Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo, se consagra el derecho a la no discriminación en el trabajo, se reconoce una serie de derechos vinculados a condiciones de trabajo como ser jornadas máximas y descansos legales, remuneraciones y estabilidad en el empleo, se prevé el establecimiento de un sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador/a dependiente y su familia, debiendo promoverse su extensión a todos los sectores de la población, y se reconoce el deber de control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social que posee el Estado<sup>107</sup>.

En relación con la garantía de acceso a recursos naturales y productivos por las comunidades rurales, el Capítulo IX de la CN de 1992 incluye una sección relativa a la reforma agraria. El art. 114, dispone que se “adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro”. Asimismo, entre los aspectos contemplados como bases de la reforma agraria y el desarrollo rural (art. 115) se encuentran:

- \* la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanti-

cen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona;

- \* la racionalización y la regularización del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como el fomento de la producción agropecuaria intensiva y diversificada;
- \* la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola;
- \* la programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud;
- \* el establecimiento de sistemas y organizaciones que aseguren precios justos al productor primario;
- \* el otorgamiento de créditos agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios;
- \* la defensa y la preservación del ambiente;
- \* la creación del seguro agrícola;
- \* el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia;
- \* la participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales.

En el artículo 116, la CN contiene una disposición relativa a la eliminación progresiva de los latifundios improductivos, en la que se prevé que la expropiación de los mismos para destinarlos a la reforma agraria será establecida en cada caso por la ley. En concordancia con el art. 109 sobre la propiedad privada, se ha aplicado a los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria el tratamiento previsto para las expropiaciones en general, exigiéndose el pago previo de la indemnización debida.

A casi veinte años de la puesta en vigencia de la carta magna de 1992, al efectuar un análisis de los resultados obtenidos en materia de desarrollo social, los datos evidenciarían regresiones. En el país, por las características de la estructura productiva, la creación de empleos de calidad y el avance de los procesos de industrialización se encontrarían inherentemente vinculados a los procesos de reforma agraria y desarrollo rural. En este sentido, los datos generales mostrarían que en vez de generarse las condiciones de arraigo y productividad que permitan la integración efectiva de la población campesina a los procesos de desarrollo, la tendencia habría sido contraria. A más de las cifras de pobreza y pobreza extrema que afectan a la población rural y ya han sido señaladas, los datos relativos a la emigración resultan significativos por dos motivos principales: por sus causas, ya que la emigración no puede descontextualizarse de las condiciones estructurales que le dan origen, y por sus efectos, dado que la emigración masiva de personas y familias del campo a las ciudades sería la causa principal del aumento de la población económicamente activa que se dedica al área de servicios, pero en condiciones de informalidad y precariedad manifiestas.

Con respecto a la relación entre el avance del modelo del agronegocio y la emigración de la población campesina por razones económicas, la misma ha sido analizada en estudios como el publicado por Palau et al. (2007). El mismo aborda

*in extenso* la dinámica de expulsión o migración forzosa desde las comunidades rurales, encontrándose que las personas migrantes en las ciudades paraguayas son, casi en su totalidad, campesinos/as o de origen campesino. Al analizar los destinos migratorios se observó que los destinos más frecuentes eran Asunción, Encarnación, Ciudad del Este y Caaguazú; y fuera del país, fundamentalmente Argentina y España. A su vez, pudo constatar que quienes migran son en su mayoría jóvenes<sup>108</sup>. Según este trabajo, las causas de la emigración estarían dadas por la conjunción del endeudamiento e insolvenencia económica, y la degradación de la salud por fumigaciones indiscriminadas con agrotóxicos.

A su vez, en un estudio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual, al analizar las razones por las cuales el Paraguay constituye un país de origen de las personas víctimas de este crimen se señalaba que: “Ante la ausencia de una reforma agraria, la destrucción de las posibilidades de vida en el campo para los pequeños productores, la degradación ambiental, la emigración hacia las zonas urbanas o a otros países, representa la estrategia de supervivencia de muchas familias. El acelerado proceso de descampesinización va acompañado de un crecimiento urbano que significó para el Departamento Central, un 68% de crecimiento en el periodo 1992-2002 (DGEEC 2003)”<sup>109</sup>.

Así, el proceso de expansión del modelo del agronegocio orientado a la exportación habría ido desplazando progresivamente a la población campesina hacia las periferias urba-

108 Entre las familias consultadas, 85,6% de los miembros que emigraron era menores de 25 años al abandonar su comunidad.

109 Grupo Luna Nueva – Organización Internacional para las Migraciones, *La trata de personas en el Paraguay*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay; Oficina Regional OIM Buenos Aires, 2005.

nas. En 1992, la población urbana superó por primera vez a la rural. Se estima que en los últimos años la migración rural-urbana anual es de aproximadamente 90.000 personas (unas 18.000 familias, de algo más de 241.000 familias que viven en lotes de menos de 20 has en el país)<sup>110</sup>. A su vez, ha aumentado la emigración internacional, con incrementos porcentuales en los últimos diez años que superarían las tasas de crecimiento poblacional anual, la cual llega a 2,3%<sup>111</sup>.

Partiendo de esta contextualización general, se analizarán seguidamente los aspectos relativos al mercado laboral y las condiciones de trabajo (Directriz 8a), las condiciones de acceso a tierras y el proceso de reforma agraria (Directriz 8b), acceso a agua potable (Directriz 8c), acceso a servicios (Directriz 8f) y protección y acceso a recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (Directriz 8d). Finalmente, se expondrá brevemente la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay en cuanto al acceso de los mismos a recursos y bienes naturales y productivos.

### 3.1. Mercado laboral y condiciones de trabajo

Conforme a la EPH 2009, el Paraguay contaría con una población de 6.163.913 habitantes, de los cuales 61.7% (3.163.241) constituye la Población Económicamente Activa

110 Según la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEyC) y sus Encuestas de Hogares anuales, así como el Censo Agropecuario 2008. Véase: Palau T., 2010

111 En Argentina, de 250.450 nacionales paraguayos censados en 1991, se pasó a 325.046 en el censo 2001 (30% de crecimiento). En España, el Instituto Nacional de Estadística registraba en 2006, 28.587 personas de nacionalidad paraguaya; y en 2007, 45.856. Ello implica un incremento superior al 60% en un año. En Estados Unidos, de 6.507 nacionales paraguayos en 1990, llegaban a 13.000 según el censo del año 2000. En Brasil, de 19.018 paraguayos/as en 1991, se pasó a 28.822 en 2001. En Bolivia, de 955 censados en 1992, la cifra se incrementó a 3.201 en 2001. Cfr. Gerardo Halpern, *Etnicidad, inmigración y política*, Buenos Aires, Prometeo, 2009, págs. 87-88.

(PEA); 93% de la PEA se encuentra ocupada; 35% de la misma es trabajador/a por cuenta propia; 11% trabajador/a familiar no remunerado/a; 8% se emplearía en el sector público; 7% en el trabajo doméstico; 6% patrón; 33% correspondería a personas asalariadas del sector privado. El desempleo afectaría al 6,4% de la PEA (202.000 personas) y el subempleo al 25,1% de la fuerza de trabajo ocupada. De acuerdo a los tipos de subempleo considerados, el que implicaría mayor número de trabajadores/as es el invisible, esto es, personas que trabajando más de treinta horas por semana, no llegan a percibir el salario mínimo vigente por esa cantidad de horas (21,6%).

El 7% que se emplea en el trabajo doméstico sufre los efectos de la discriminación legal vigente, ya que entre otras distinciones desfavorables, el Código del Trabajo prevé el pago en efectivo de sólo 40% del salario mínimo general para el trabajo doméstico por jornadas legales máximas que se estipulan en doce horas diarias<sup>112</sup>. Ello afectaría a 190.000 personas, de las cuales 94% son mujeres trabajadoras que constituyen 15,6% de la PEA femenina. Asimismo, las reglamentaciones legales discriminan a los trabajadores de establecimientos ganaderos, los cuales tienen derecho sólo al 35% y 48% del salario mínimo legal general, conforme al tamaño del establecimiento ganadero en que se empleen, como puede observarse en el siguiente cuadro:

#### Salario mínimo legal para trabajadoras domésticas y trabajadores de establecimientos ganaderos año 2010

	Monto del salario mínimo en efectivo en guaraníes
Actividades diversas no especificadas	1.507.484

112. Ley N°. 213/93 *Código del Trabajo*, art. 148 al 156.

Trabajo doméstico remunerado	602.993
Trabajo en establecimientos ganaderos Categoría "A" (de 1 a 4000 cabezas de ganado)	535.687
Trabajo en establecimientos ganaderos Categoría "B" (de 4001 y más cabezas de ganado)	736.468

Fuente: Elaboración propia en base a las disposiciones del Código del Trabajo y del Decreto N°4686/10 *Por el cual se dispone el reajuste de los sueldos y jornales de trabajadores del sector privado*

Ante el debilitamiento de la agricultura familiar campesina, el trabajo asalariado en áreas rurales se torna una necesidad cada vez mayor. Sin embargo, si se analiza el monto mínimo por persona requerido para cubrir una canasta básica total y una canasta básica de alimentos, es posible notar la manifiesta insuficiencia para el sustento de un hogar, incluso de salarios legalmente estipulados, como el del trabajo doméstico y el de los peones rurales.

### Valores mensuales per cápita de la canasta básica de alimentos y la canasta total, en guaraníes, 2008

	Ubicación		
	Área Metropolitana	Resto Urbano	Rural
Pobreza Total	474.703	338.902	291.948
Pobreza Extrema	277.766	213.162	197.247

Fuente: DGEEC, 2009

En la estructura del empleo puede notarse, entre otros problemas, la ausencia de un sector industrial relevante que genere empleos en relación de dependencia y en condiciones de trabajo decente. Con la emigración masiva de personas del campo a las áreas urbanas, el trabajo autónomo se ha expresado en el aumento de actividades informales de escasa remuneración. Sumado ello a las ya mencionadas discriminaciones salariales establecidas en normas jurídicas, y al débil sistema de inspección y control desarrollado por el Viceministerio del Trabajo a nivel país, se generarían condiciones que explicarían que 64% de los trabajadores y trabajadoras ocupados en Paraguay (1.913.000 personas) en la actualidad, no lleguen a ganar el salario mínimo legal establecido.

A su vez, el país carecería de un sistema de seguridad social como tal, coexistiendo varios programas de jubilación y pensión administrados por instituciones sin vínculos entre sí. Conforme a la EPH 2008, el empleo informal, desde el punto de vista del registro o cotización a la seguridad social, se extendería al 79% de la PEA (cerca de 2.251.000 personas)<sup>113</sup>. Del 21% que se encuentra inscripto a un sistema de seguro social, sólo 16% aporta a algún sistema de jubilación, de los cuales 80% pertenece al cuarto y quinto quintil más rico desde la perspectiva del ingreso económico (Ibíd.).

Asimismo, cabe puntualizar que casi la totalidad del empleo rural se desarrolla al margen de la normativa de seguridad social (95% en 1998 y 93% en 2008), así como casi la totalidad del empleo doméstico (93,6% en 2008). Aunque la Ley

<sup>113</sup> Los empleos o trabajadores informales son aquellos que no aportan a un sistema de seguridad de jubilación o pensión, aún cuando quisieran hacerlo. Es decir, en términos pragmáticos, no están registrados en ninguno de los programas de jubilaciones y pensiones administrados por las 8 instituciones responsables: Instituto de Previsión Social (IPS), la Caja Fiscal, la Caja Municipal, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Caja de Itaipú, la Caja Ferroviaria, la Caja Parlamentaria y la Caja Bancaria. Véase: González, 2010

N° 98/92 de Jubilaciones y Pensiones creaba el *Seguro General Voluntario para el trabajador independiente*, el mismo no fue reglamentado por el IPS hasta el presente. Así, los trabajadores/as independientes estarían afectados por condiciones de informalidad de modo masivo. En relación con los trabajadores asalariados, aun cuando las empresas tienen la obligación de registrarlos en la seguridad social y observar las demás normas laborales, los asalariados/as informales se mantenían en alrededor de 69% del total asalariado en 2008. Los esfuerzos para la reducción del empleo informal, o en contraste, los esfuerzos para la formalización del empleo, habrían sido insignificantes en los últimos años (Ibíd.).

El elevadísimo porcentaje de trabajadoras/es que no acceden al salario mínimo legal, la baja cobertura de la seguridad social, y la desprotección masiva de la población en materia de jubilaciones y pensiones, incidiría de manera directa en las posibilidades de lograr un nivel de vida adecuado para las familias trabajadoras y, en particular, en las posibilidades de contar con ingresos suficientes para acceder a una alimentación adecuada, sobre todo de aquellos hogares más empobrecidos.

#### a. Programa emblemático *Ñamba'apo Paraguay*

Luego de lo expuesto, cabe mencionar las metas del programa *Ñamba'apo* (Trabajemos) Paraguay. El mismo busca favorecer a personas en condiciones de vulnerabilidad socio-económica, desocupadas o subempleadas, en especial jefes y/o jefas de hogares y jóvenes. La meta prevista para el año 2010 era incorporar a 10.000 participantes a través de la realización de 400 proyectos de valor público, los cuales podrían ser presentados por organismos proponentes, ya sean éstos públicos nacionales, sub-nacionales o por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro.

Dentro del programa se plantean como componentes, la incorporación de las personas a trabajos transitorios de valor público, acciones de capacitación y el otorgamiento de una prestación denominada Seguro de Fomento al Empleo de base no contributiva. Se prevé que los participantes del programa reciban una prestación dineraria por el término de nueve meses y en contrapartida dediquen al programa seis horas diarias, cuatro veces a la semana para la realización de una actividad laboral en una obra de interés local, además de otras seis horas para su capacitación.

El responsable del programa es el Ministerio de Justicia y Trabajo, debiendo ser ejecutado a través del Servicio Nacional de Empleo (SENADE). Su operativización a nivel local se realizaría a través de las Oficinas de Empleo instaladas en los Departamentos del Alto Paraná, San Pedro, Caaguazú, Concepción, Caazapá, Cordillera, Guairá, Amambay, Central y Asunción.

En realidad, este programa implicaría un esfuerzo inicial de brindar ciertas herramientas y oportunidades a un pequeño número de beneficiarios/as, considerando la magnitud de la población que se encuentra en situación de precariedad laboral. Teniendo en cuenta que el periodo máximo de trabajo para cada participante sería de nueve meses, se trataría sobre todo de una puerta de entrada a servicios coadyuvantes del empleo, como los programas de alfabetización, cursos de capacitación laboral, atención en el sistema de salud, etc. El mencionado programa emblemático debería ser insertado dentro de una reformulación general de las políticas de trabajo, las cuales requieren ser fortalecidas considerablemente desde un enfoque de derechos humanos integral, partiendo de la dimensión institucional y presupuestaria.

### 3.2. Tierra y reforma agraria



La estructura de tierras del país, caracterizada por el latifundio y el minifundio, tiene su origen en los procesos de enajenación masiva de tierras públicas efectuados con posterioridad a la Guerra contra la Triple Alianza (1865-1870). Luego de la aplicación de las leyes de venta de tierras y yerbales del fisco, promulgadas en 1883, la mayor parte de los yerbales y bosques de la Región Oriental, así como las praderas y bosques del Chaco, fueron adquiridas por empresas de capital extranjero. A mediados del siglo XX, 11 propietarios de más de 100.000 ha concentraban 5.548.448 has y 1.119 propietarios (de entre 1.875 a 100.000 has) eran dueños de 9.961.319 has, lo que significa que el 97,8% del territorio de la Región Oriental se encontraba en poder de 1.130 propietarios (Pastore, 2008). Hasta hace unas pocas décadas, sólo en esta región del país se efectuaban actividades agrícolas de envergadura.

Durante los treinta y cinco años de gobierno dictatorial stronista, se profundizó la ya injusta estructura de distribución de tierras. En el Informe Final elaborado por la Comisión Verdad y Justicia<sup>114</sup> con apoyo del INDERT, se incluyó un tomo relativo a la malversación de tierras que debían ser destinadas a la reforma agraria entre 1954 y 2003. Dichas tierras fueron adjudicadas en forma ilegal, a personas que no eran beneficiarias del Estatuto Agrario, en especial, a políticos, militares y empresarios afines al poder gubernamental. En el periodo investigado, el Estado efectuó 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprendían una superficie total de 12.229.594 hectáreas. Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios que totalizan 7.851.295 hectáreas, fueron adjudicados violando la legislación agraria. Las tierras en cuestión constituyen el 64,1% de las tierras adjudicadas (CVJ, 2008).

Este Informe fue oficialmente presentado al Presidente de la

República en el año 2008, sin embargo no se ha iniciado aún un proceso general de recuperación de dichas tierras por parte del Estado paraguayo. Esta sería una de las principales barreras para el avance del proceso de reforma agraria y una de las mayores fuentes de conflicto social, pues numerosas organizaciones de familias campesinas sin tierra, ante la falta de respuesta estatal a sus reclamos, han procedido a ocupar tierras que se presume poseen títulos de origen ilegal.

### Cantidad de tierras adjudicadas entre 1954 y 2003, en relación con la totalidad de las tierras arables

Total de tierras adjudicadas	12.229.594 has	50,1% del total de tierras arables
Total de tierras arables	24.000.000 has	100%
Total tierras mal habidas	7.851.295 has	32,7% de las tierras arables
Total de sup. de Paraguay	40.675.200 has	
Total de tierras mal habidas (1954-2003)	7.851.295 has	
Representando	19,3% del territorio nacional	

Fuente: CVJ, 2008.

En la actualidad, 85,5% de las tierras de más de 500 has se encuentra en poder del 2,6% de los propietarios, entre las cuales se incluyen las mencionadas tierras adjudicadas ilegalmente. A su vez, 0,73% de las tierras, están en poder del 40,69% de las explotaciones agropecuarias de menos de 5 ha (MAG, 2009). Esta polarización de la estructura latifundio-minifundio se acentuaría cada año. Los censos agropecuarios confirmarían la tendencia a una mayor concentración fundiaria con la expansión de la frontera agroganadera. Conforme a los datos del Censo del año 2008, sólo 703 sojicultores poseen propiedades con más de mil hectáreas. Sumadas, esas haciendas llegan a tener 1,1 millón de hectáreas, cerca del 50% del total de área de soja del Paraguay y un 35% del área de todos

<sup>115</sup> Creada para investigar los crímenes y delitos cometidos durante la dictadura militar stronista en el país.

los cultivos del país.

Evidenciando la concentración fundiaria, entre 1998 y 2008 el número total de propiedades rurales cayó un 5,7%, quedando en 289.666 unidades. El mayor retroceso ocurrió entre las pequeñas propiedades, sobre todo las de 20 a 50 has; pasaron a existir apenas 22.866 de ellas en el 2008, un 27,5% menos que en 1991. Por su parte, las grandes propiedades, superiores a 500 hectáreas, registraron un aumento en el número de unidades, pasaron a ser 7.464 (un aumento de 56,9%).

Con respecto a la situación de acceso a tierras de las familias rurales, existirían 184.000 familias con menos de 10 has, y la cifra aumenta a 241.182 familias al considerarse las fincas con 20 has o menos (CAN, 2008). Por su parte, la estimación de familias rurales que carecen de tierras implicaría el cruce de resultados de la EPH 2009 y el Censo Agropecuario 2008, ello daría un total de 331.471 familias sin tierras en el país. Por tanto, las y los beneficiarios de un proceso de reforma agraria serían 552.653 familias<sup>115</sup>.

Pese a lo previsto en la CN de 1992 en materia de reforma agraria, los programas estatales dirigidos a las familias campesinas e indígenas han sido insuficientes y deficientes, en acceso y regularización de tierras, asistencia productiva y crediticia, y provisión de servicios básicos que contribuyan al arraigo. Ante la degradación de las condiciones de vida en el campo y la acentuación de los conflictos sociales, la respuesta estatal reiterada y persistente en el tiempo, ha sido el uso de la fuerza a través de desalojos forzosos, detenciones y procesamiento judicial de dirigentes campesinos.

Los grados de criminalidad represiva a los que se ha llegado para controlar el conflicto social producido por la extrema

concentración de tierras, han sido de suma gravedad. En el Informe *Chokokue*, (Campesino, en guaraní) publicado por CODEHUPY, se investigan las ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay a partir de 1989. En el mismo se denuncian, setenta y cinco ejecuciones arbitrarias y dos desapariciones forzosas de dirigentes y miembros de organizaciones de trabajadores rurales, en el periodo comprendido entre el 3 de febrero de 1989 y el 26 de junio de 2005. Conforme señala la Coordinadora de Derechos Humanos “[...] estas graves violaciones al derecho a la vida respondieron a un plan encaminado a detener espirales de protesta, atemorizar a comunidades y organizaciones campesinas, y desalentar las ocupaciones” (CODEHUPY, 2007).

Entre 1990 y 2005, se habrían producido 895 conflictos en la lucha por la tierra. Los mismos habrían generado 571 movilizaciones y 370 ocupaciones de predios. En respuesta, el Estado habría procedido a 357 desalojos y a la detención de 7296 personas (Riquelme, 2006). Dichas situaciones se han producido principalmente en las zonas de mayor expansión del agronegocio basado en monocultivos mecanizados.

En sus últimas observaciones al Estado paraguayo, el Comité DESC se ha pronunciado sobre los mencionados conflictos, recomendando al Estado, generar mecanismos adecuados que impidan los desalojos forzosos de las comunidades rurales que carecen de tierras debidamente regularizadas:

17. El Comité observa con gran preocupación los numerosos casos de desalojo forzoso, del cual han sido objeto familias campesinas e indígenas, en particular en las comunidades Tetaguá Guaraní, Primero de Marzo, María Antonia y Tekojoja, quienes habían venido ocupando las tierras; así como los informes recibidos en cuanto a que la Policía Nacional ha efectuado los desalojos mediante el uso excesivo de la

fuerza, quemando y destruyendo viviendas, cultivos, bienes y animales.

28. El Comité insta al Estado Parte a tomar las medidas necesarias, incluyendo las de orden legislativo, para: *a)* evitar que las familias campesinas e indígenas que ocupan las tierras sean desalojadas; *b)* que los reclamos de las familias campesinas e indígenas sean atendidos y no sean objeto de represión; *c)* que se dé curso a las denuncias presentadas ante la fiscalía; *d)* asegurarse que el poder judicial en sus decisiones tome en cuenta las disposiciones del pacto; *e)* investigar, juzgar y sancionar a los responsables de desalojos forzados y violaciones conexas a los derechos reconocidos por el pacto (Comité DESC, 2007).

Pese a las recomendaciones efectuadas por el Comité, los conflictos por falta de acceso a tierras y los desalojos forzados, incluso con quema de cultivos y muerte de animales de cría de las familias, han continuado efectuándose. Como ya se ha expuesto en este trabajo, dichas acciones, ordenadas/efectuadas por juzgados, agentes del Ministerio Público y fuerzas policiales, denotan la baja coherencia de las políticas del Estado respecto del derecho a la alimentación adecuada y otros derechos humanos afectados.

Entre agosto de 2008 y mayo de 2011 se produjeron 93 ocupaciones de tierras en el país, con un impacto mayor evidente, en los Departamentos de San Pedro, Alto Paraná, Canindeyú y Concepción, zonas en las cuales el avance de la frontera agroganadera ha sido el más acentuado en los últimos años. A su vez, en el mismo periodo de tiempo, fueron efectuados 70 desalojos de comunidades rurales, con similar prevalencia regional.

### Ocupaciones de tierras (08/2008 a 05/2011)

	Desde 8/2008	2009	2010	A 05/2001	TOTAL
Concepción	2	2	1		5
San Pedro	11	19	8	5	43
Caaguazú	1	2			3
Caazapá		3			3
Itapúa	3	1			4
Misiones		3			3
Alto Paraná	11	1	1	1	14
Canindeyú	5	5	2		12
Otros <sup>117</sup>	1	2	2	1	6
Totales	34	38	14	7	93

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocio, BASE IS, 2011.

### Desalojos de comunidades (08/2008 a 05/2011)

	Desde 8/2008	2009	2010	A 05/2001	TOTAL
Concepción	1	2			3
San Pedro	4	11	1	1	17
Caaguazú	1	2	1		4
Caazapá	1	1			2
Itapúa	2	2	1		5
Alto Paraná	12	5	1		18
Amambay		3			3
Canindeyú	6	3	4		13
Otros <sup>117</sup>		2	3		5
Totales	27	31	11	1	70

Asimismo, los conflictos por la falta de tierras han continuado generando detenciones e imputaciones penales a dirigentes y miembros de organizaciones campesinas. Desde agosto de 2008 a mayo de 2011, más de mil quinientas personas fueron detenidas en conflictos de lucha por la tierra. Durante el mismo periodo, 398 personas fueron imputadas por el Ministerio Público en el marco de los mencionados conflictos: 98 personas en Concepción, 103 personas en San Pedro, 109 en Alto Paraná, 73 en Canindeyú y 15 personas en otros departamentos<sup>118</sup>.

### Personas apresadas en conflictos de lucha por la tierra y criminalización social

	Desde 8/2008	2009	2010	A 05/2011	TOTAL
Concepción	56	97	13	6	172
San Pedro	22	322	5	363	712
Cordillera	61				61
Caaguazú	6	63			69
Caazapá	90				90
Alto Paraná	203	46			249
Canindeyú	73	9	62		144
Otros <sup>119</sup>		2	27	1	30
Totales	511	539	107	370	1527

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocio, BASE IS, 2011.

116 Departamentos de Cordillera, Guairá, Paraguarí, Central, Alto Paraguay.

117 Misiones, Central, Presidente Hayes, Alto Paraguay.

118 Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocio, BASE Investigaciones Sociales, 2011.

119 Itapúa, Paraguarí, Central y Alto Paraguay.

### a. Programas y acciones del Estado relacionados con la reforma agraria y apoyo a la producción campesina

Con respecto al acceso a tierras, existen factores institucionales que dificultarían los avances en su regularización y mejor distribución, como la falta de recuperación estatal de las tierras malhabidas, la carencia de un sistema tributario que desaliente el latifundio y la tenencia de tierras con fines especulativos, la exigencia de pago previo de indemnizaciones en caso de expropiaciones de latifundios improductivos, los escasos recursos públicos destinados a adquisiciones de tierra con fines de reforma agraria, así como la inexistencia de un registro unificado de la propiedad rural.

#### i. INDERT – CEPRA

Para atender de forma coordinada los desafíos que plantea el avance de la reforma agraria en el país, fue creada en el año 2008 la Coordinadora Ejecutiva Para la Reforma Agraria (CEPRA) bajo la coordinación del INDERT<sup>120</sup>. Su constitución partió del reconocimiento de que las acciones gubernamentales en materia de reforma agraria se habían limitado a la venta subvencionada de tierras, siendo deficitarias incluso en esta dimensión, ya que se ubicaron asentamientos en lugares desfavorables para la producción agrícola, o en zonas aisladas de rutas, sin vías adecuadas de acceso y salida. A su vez, los proyectos relativos a infraestructura y servicios siguieron con frecuencia un esquema de corrupción e ineficiencia. El objetivo de CEPRA era lograr llegar de modo interinstitucional

120 CEPRA fue creada por Decreto N° 838 del 12 de noviembre de 2008, con las siguientes instituciones como integrantes: MAG, MI, MIC, MSPyBS, MEC, MOPC, MH, SAS, SEAM, INDERT, Procuraduría General de la República, CAH, Compañía Paraguaya de Comunicaciones, Consejo Nacional de la Vivienda, SENASA, Industria Nacional del Cemento, SENAIVE, INFONA; representantes de productores rurales beneficiarios de la reforma agraria, otras organizaciones sectoriales involucradas en procesos de reforma agraria, de los gobiernos departamentales y de los gobiernos municipales. Con posterioridad, otras agencias públicas se habrían integrado a CEPRA.

y coordinado, a proveer condiciones de arraigo integrales a las familias campesinas, lo cual implicaría infraestructura, servicios básicos y producción sustentable, además de la titulación de las tierras.

En la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 se incluye como uno de los programas emblemáticos, a la Reforma Agraria Integral, recayendo en CEPRA la responsabilidad institucional de su implementación. Conforme lo señalado en dicho documento, desde 1910 hasta 1989 fueron creados 650 asentamientos en todos los Departamentos de las regiones Oriental y Occidental. Desde 1990 hasta 1999 fueron creados 308 asentamientos a nivel nacional. Desde el año 2000 hasta el 2008 sumarían 172 asentamientos y entre 2008 y 2009 se habrían creado 36 asentamientos nuevos. El universo de atención de CEPRA comprendería alrededor de 504 asentamientos, con 82.000 familias aproximadamente.

El programa emblemático se proponía como meta hasta el 2010, ampliar la cobertura de 64 a 194 asentamientos asistidos (esto es, pasar del 13% al 38% de los asentamientos comprendidos en el universo CEPRA)<sup>121</sup>. Sin embargo, los inconvenientes generados por cambios en la dirección del INDERT, así como el escaso presupuesto de dicho instituto y de CEPRA en particular, dificultaron el logro de las metas propuestas. En materia de tierras, tanto con relación al acceso como a la regularización, los progresos fueron marcadamente insuficientes. El Gobierno informaba que a julio de 2010, se había beneficiado a cinco mil familias, incluyendo compra, recuperación de tierras fiscales y de lotes en situación irregular, y regularización. Se trataría de un número muy limitado, considerando que serían unas 331.000 familias las que carecen de tierras en el país.

En cuanto a la tarea de regularización de tierras, el INDERT debe controlar que en las colonias y asentamientos generados en los procesos de reforma agraria, se encuentren residiendo las personas que por ley se definen como sujetos beneficiarios del Estatuto Agrario, así como supervisar que los mecanismos de transferencia de tierras, en su caso, se hayan realizado conforme a lo previsto legalmente. El INDERT carece de un sistema de información actualizado sobre la situación de la tenencia de tierras en los asentamientos y colonias. El cumplimiento de la función de regularización sería sumamente deficiente, originándose numerosos conflictos y procesos de desintegración de las colonias campesinas, por la irrupción de agentes no beneficiarios del Estatuto Agrario que arrendarían tierras dentro de las comunidades.

El INDERT contaría con aproximadamente 480 funcionarios/as, de los cuales aproximadamente 100 estarían asignados a trabajos de campo en todo el país. Dicha institución posee una agencia cabecera en todos los Departamentos, y en algunos como Alto Paraná, Itapúa, Concepción, San Pedro, se contaría en la mayoría de los distritos cuando menos con un agente. Las agencias regionales del INDERT serían las encargadas de realizar los controles relativos a regularización de tierras en las colonias y asentamientos. Sin embargo, existiría una alta permeabilidad a la corrupción en las transacciones para el acceso a tierras, así como en la tolerancia con situaciones irregulares. La contratación de personal técnico adecuadamente capacitado, la implementación de sistemas de monitoreo de cumplimiento de funciones y el pago de remuneraciones acorde a las responsabilidades, podrían contribuir a tornar más eficientes las tareas de regularización de la tenencia de tierras en colonias y asentamientos, y a disminuir la fuerte presión de especulación que existe sobre las tierras cultivables en la actualidad.

Otro aspecto a ser considerado sería la atención inmediata

121 En los Departamentos de San Pedro, Canindeyú, Concepción, Caaguazú, Caazapá, Misiones, Cordillera, Guairá, Itapúa, Paraguari, Alto Paraná, Neembucú, Amambay y en la región del Bajo Chaco.



por el INDERT, a los asentamientos campesinos, a partir de la entrega de las tierras. Durante años, el INDERT no habría realizado un proceso eficiente de regularización de las tierras, pues por el hecho de otorgarse a las familias asentadas un lapso de tiempo para empezar a pagar por sus lotes, se dejaba sin acompañamiento a los asentamientos, transcurriendo de este modo varios años. En dicho periodo, se producían irregularidades como la transferencia de derechos de algunos originales beneficiarios/as a empresarios y la consecuente penetración del monocultivo mecanizado en las comunidades. Cuando el INDERT intervenía luego en esos contextos, su poder regulatorio ya se encontraba mermado. Quienes habían adquirido el usufructo de las tierras en general, recurrían al Poder Judicial para hacer valer sus intereses, judicializándose los casos, y en dichas instancias el INDERT carece de la suficiente capacidad para responder y revertir las realidades descriptas.

Con relación a la soberanía y seguridad alimentaria y a la promoción de condiciones de arraigo, CEPRA habría llegado a generar Planes Diagnósticos Globales por Departamento, en los cuales se identificaban de manera bastante detallada las actividades necesarias para desarrollar los ejes estratégicos de seguridad alimentaria, servicios básicos e infraestructura. Cada plan contemplaba las instituciones responsables, metas, indicadores, dirección/departamento/funcionarios responsables e inversión requerida para cada actividad. Sin embargo, los mismos estarían en gran medida pendientes de ejecución. Conforme señala el informe de rendición de cuentas del MAG 2008-2010, la DEAG habría llevado a cabo varias asistencias técnicas en asentamientos priorizados de CEPRA, asistiendo entre 2009 y 2010 a 8.367 familias de 88 asentamientos en diez Departamentos. Teniendo en cuenta que el universo aproximado a ser asistido por CEPRA es de 82.000 familias, la asistencia técnica proporcionada habría sido muy limitada.

## ii. Ministerio de Agricultura y Ganadería

El MAG es la principal institución estatal responsable del desarrollo rural en el Paraguay. En el ámbito de este ministerio fue creada también en el año 2008, otra instancia de coordinación de políticas vinculadas a temáticas agrarias, el Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST)<sup>122</sup>. Su objetivo es asegurar la coherencia de contenidos y la implementación eficaz de las políticas sectoriales de desarrollo agropecuario, conforme a las directrices del Marco Estratégico Agrario 2009-2018 (MEA).

Por su parte, el MEA estaría siendo actualizado conforme al PEES y a la PPDS, buscando incorporar una visión política y estratégica en relación con la reforma agraria y el desarrollo rural. A su vez, el MAG habría desarrollado un perfil de ministerio orientado a la producción, y en la actualidad buscaría prestar una atención más focalizada a las demandas y necesidades insatisfechas de un sector rural, el de la agricultura familiar y, en particular, el de la agricultura familiar campesina, reconociendo que existen situaciones de pobreza y de necesidades que no sólo tienen su origen en cuestiones productivas, sino también en otros aspectos sociales como las inequidades estructurales, la falta de acceso a servicios básicos, entre otros. Éstos deben ser tenidos en cuenta para que los servicios de apoyo técnico generen resultados.

De este modo, el MAG habría establecido una Política Institucional de Fortalecimiento de la AF, reconociendo además el significativo aporte que realiza la agricultura familiar campesina sobre todo a la producción agraria de consumo interno. Datos del Censo Agropecuario Nacional 2008 indican que los productores y productoras con fincas de hasta 50 hectáreas

122 Creado por Decreto N° 169/08. Integrado por el CAH, SENAWE, SENACSA, Instituto Nacional de Cooperativismo, Agencia Financiera de Desarrollo, FG, BNF, INFONA, SEAM, INDERT.

son responsables de cultivar rubros agrícolas de valor para la economía paraguaya en las siguientes proporciones, respecto de la superficie total: mandioca (94%), poroto (94%), tabaco (94%), algodón (91%), tártago (88%), sésamo (87%), maní (58%), caña de azúcar para industria (55%), maíz (26%), trigo (7%), soja (6%), arroz (riego y seco) (5%) y girasol (4%).

### Superficie y porcentajes de cultivos por estrato de fincas de los trece principales rubros agrícolas

	Rubros	Total País Superficie (has)	Estrato de finca			
			Menos de 50 has		De 50 y más has	
			Superficie (has)	%	Superficie (has)	%
1	Mandioca	170.694	161.222	94	9.472	6
2	Poroto	55.424	52.180	94	3.243	6
3	Tabaco	2.220	2.078	94	142	6
4	Algodón	66.256	60.331	91	5.925	9
5	Tártago	4.828	4.266	88	563	12
6	Sésamo	69.857	60.537	87	9.320	14
7	Maní	24.113	13.886	58	10.227	42
8	Caña de Azúcar p/ industria	81.885	44.863	55	37.022	45
9	Maíz	858.046	225.952	26	632.094	74
10	Trigo	381.028	27.442	7	353.586	93
11	Soja	2.463.510	157.089	6	2.306.422	94
12	Arroz (riego y secano)	35.461	1.896	5	33.565	95
13	Girasol	99.139	4.218	4	94.921	96
	<b>Total superf.</b>	<b>4.312.461</b>	<b>815.960</b>	<b>19</b>	<b>3.496.501</b>	<b>81</b>

Fuente: MAG, 2010.

Dentro de la mencionada política de fortalecimiento de la AF, el MAG señala en su último informe de gestión una serie de medidas adoptadas para tal finalidad. Entre las más importantes:

\* La implementación de un Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) en 2008, con la finalidad de cons-

tituir una base de datos permanente para la elaboración y planificación de políticas públicas sectoriales diferenciadas. Se registraron en ese año 84.107 agricultores y agricultoras. En 2009 se actualizó el registro resultando un total de 90.434 agricultores/as registrados/as, y en el 2010 se han agregado 2.225 agricultores/as más.

\* En 2008 la cobertura de servicios de asistencia técnica para la AF llegaba a 52.955 familias. A junio de 2010 se habría llegado a 91.973 familias. Estos servicios se realizarían desde la DEAG, la cual cuenta con 142 agencias locales de asistencia técnica a nivel país.

\* En materia de comercialización, mediante un convenio firmado entre el MAG y la Entidad Binacional Yacyretá, se habría apoyado a 156 asociaciones de pequeños productores en la comercialización de sus productos en varios Departamentos del país. Los vehículos para el transporte habrían sido doce y pertenecerían al MAG, INDERT y a las Fuerzas Armadas<sup>123</sup>. El apoyo efectuado habría sido sin dudas útil, aunque denota la escasa infraestructura con la que cuentan estas acciones desde el Estado.

La iniciativa más importante, tanto desde la perspectiva de apoyo a la agricultura familiar campesina como de implementación del enfoque de SSAN en la política agraria, ha sido el diseño e implementación del Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar. El mismo forma parte de los programas emblemáticos de la PPDS, la cual tenía como meta para el año 2010, asistir a 70.000 productores/as.

Los ejes proyectados del mencionado programa son, el mejoramiento de las capacidades de la agricultura familiar a fin de

123 [http://www.mag.gov.py/index-dc.php?pag=not\\_ver-dc.php&tit=Boletin\\_informativo...&idx=934890](http://www.mag.gov.py/index-dc.php?pag=not_ver-dc.php&tit=Boletin_informativo...&idx=934890)

producir alimentos para su propio abastecimiento y el fortalecimiento de la competitividad de la AF para generar productos de calidad que puedan insertarse en el mercado.

En el año 2010, el MAG procedió a la contratación de 280 técnicos/as de campo y 200 asesoras/es técnicos para la agricultura familiar, quienes prestarían servicios de asesoría en producción de alimentos. Se prevé que en 2011 el programa beneficie a 42.000 familias, llegando a 300 asentamientos, en 86 de los cuales se estarían efectuando transferencias monetarias con corresponsabilidades y 170 serían territorios indígenas.

A diferencia de las acciones ejecutadas tradicionalmente desde el ente, los técnicos/as contratados deberán permanecer en la zona de trabajo. Entre las metas establecidas se estipula que el área mínima a ser destinada a rubros de autoconsumo familiar, deberá ser de cuando menos una hectárea.

El programa contaría con un presupuesto total de seis millones de dólares proveniente de fuentes nacionales, e involucraría, además del MAG, al INDERT, a los ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas y al Gabinete Social, entre otras instituciones estatales.

A 2011, el MAG informaba que se encontraban trabajando en el mencionado programa 420 técnicos/as. La cobertura del mismo habría llegado a 17 departamentos, 103 distritos y 319 asentamientos. Como resultado, la institución señala que 51.000 familias ya dispondrían de huertas con especies de hortalizas de chacra y 319 asentamientos contarían con huertas en las escuelas.<sup>124</sup>

Por último, con relación a la producción orgánica y agro-

ecológica, el MAG contaría con un Programa Nacional de Fomento a la Producción Orgánica, vinculado a la Ley de Fomento a la Producción Orgánica vigente. En enero de 2011 fue conformado el Comité Técnico de Promoción de la Producción Orgánica a través de una resolución ministerial, integrado por representantes del sector público, empresarial, de organizaciones no gubernamentales y del sector académico.

### *iii.* Ministerio de Industria y Comercio

Aunque las unidades de la agricultura familiar serían pequeñas empresas familiares con su lógica específica, no habrían sido vistas como tales en general. El fortalecimiento de las capacidades de producción, procesamiento, comercialización, asociación de los pequeños productores y productoras rurales, constituye una dimensión relevante en el proceso de reforma agraria, como señala el artículo 115 de la CN, al prever como una de las bases del desarrollo rural “la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola”.

Este aspecto sería uno de los más desatendidos históricamente dentro de los programas estatales de desarrollo rural. Atendiendo que la AF es productora de alimentos para el consumo local, el fortalecimiento de dichas unidades sería un componente estratégico dentro de un plan integral de SSAN. Ello implicaría la actuación articulada del MIC y el MAG con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas de las unidades productivas familiares en cuanto a la calidad de la producción, la observación de buenas prácticas sanitarias en el almacenamiento y procesamiento de materias primas, la gestión del negocio desde el punto de vista administrativo, organizativo, de promoción y en la búsqueda de mercados. Una política integrada de microempresas rurales vinculadas a la producción de alimentos requeriría además, de la articulación del MIC y el MAG, y de la participación de instituciones como el INAN, el INTN y el SENAVE.

<sup>124</sup> Conforme a las cifras presentadas públicamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en octubre de 2011.

Hasta el presente, la articulación entre el MAG y el MIC se efectuaría sobre todo en las denominadas Mesas de Competitividad para la Producción Agropecuaria, impulsadas con la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), en rubros como el ka'a he'ê y las frutas y hortalizas, entre otros. En el MIC existiría además un Programa de Apoyo Integral a Microempresas, financiado con recursos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Su objetivo sería apoyar a microempresarios y emprendedores en servicios de consultoría o asistencia técnica para mejorar la calidad de sus productos o servicios e incrementar sus ventas y ganancias. El mismo incluiría, dentro de la capacitación y asistencia técnica, contenidos relativos a conformación de microempresas, gestión empresarial/administrativa, gestión de producción y calidad, gestión de comercialización. Teniendo en cuenta las características de la estructura productiva nacional y las prioridades de la PPDS, dicho programa de apoyo a microempresas podría ser orientado prioritariamente al fortalecimiento de microempresas rurales, y en particular, de microempresas agrícolas de producción de alimentos. Tratándose de un área con tantas necesidades no cubiertas desde las políticas públicas y tan escaso presupuesto nacional asignado específicamente, resultarían aún más preocupantes las denuncias publicadas sobre presuntas prácticas de corrupción en el manejo de fondos del FOCEM en el ámbito del MIC durante la gestión gubernamental 2003-2008<sup>125</sup>.

Por su parte, las entidades de formación profesional públicas, como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral

(SINAFOCAL), ambas dependientes del MJT, también podrían realizar un aporte de relevancia en un proceso integral de fortalecimiento de microempresas rurales, atendiendo que éstas cuentan con programas de capacitación dirigidos a pequeños/as empresarios/as.

### 3.3. Agua

Las instituciones del sector público responsables del servicio de agua para la población del Paraguay son, la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP) y el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), dependiente del MSPyBS. Dichos entes se distribuyen la responsabilidad por la cobertura, un 60% a cargo de SENASA (3.809.783 habitantes) y 40% a cargo de ESSAP (2.539.855 habitantes). Existirían otros prestadores como ser Gobernaciones, Municipalidades, SAS, Empresas Privadas, que prestan sus servicios a poblaciones, bajo la responsabilidad tanto de SENASA como de ESSAP. Conforme datos de la EPH 2008, 72% de la población del país accedería a agua potable, 84% en zonas urbanas y 54% en zonas rurales. La cobertura de servicios por parte del Estado seguiría siendo baja, sólo 48% de la población total recibe agua de ESSAP y de SENASA.

El avance en los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento constituye el objetivo de uno de los programas emblemáticos de la PPDS. SENASA es el ente encargado de la perforación de pozos y distribución de agua potable en las comunidades rurales. En dicho Plan, se reconoce que la cobertura actual de SENASA sería de 2.078.574 habitantes (54,56% de su responsabilidad), registrándose un déficit de 1.731.209 habitantes (equivalente a 45,44% de su responsabilidad).

En el área de saneamiento, el 60% de la población (3.809.783 habitantes) contaría con lo que a criterio del Estado sería una solución de saneamiento, esto es, alcantarillado, núcleo sani-

<sup>125</sup> En el mes de marzo del año 2009, a raíz de dichas denuncias, la Secretaría del Mercosur habría considerado suspender el uso del fondo de cinco millones de dólares asignados, hasta tanto se aclarasen dichas sospechas de desvíos de recursos, respecto de la primera contrapartida efectuada de 425.000 dólares. Fuente: <http://archivo.abc.com.py/2009-03.28/articulos/507844/Cortan%20la%20ayuda%20del%20Mercosur%20para%20pymes%20por%20malversaci%F3n%20de%20fondos>

tario o letrina con techo y pared; en tanto que el 40% de la población del país (2.539.855 habitantes) carecería de algún tipo de obra de saneamiento en su vivienda.

Respecto de las metas previstas en el programa emblemático, se planteaba para el 2010 que SENASA incorporase al servicio de abastecimiento de agua, a 52.820 habitantes, y que otros prestadores incorporasen a 5.869 habitantes, llegando a una cobertura de 55,22% de la población bajo responsabilidad de SENASA. A su vez, SENASA apuntaba a incorporar a 11.812 habitantes a la cobertura de soluciones individuales de saneamiento, alcanzando una cobertura de 60,5 % del requerimiento del sector.

Tanto en materia de provisión de agua, como de saneamiento, la población objetivo del programa se centraría en localidades urbanas con una población menor a 10.000 habitantes, así como en la población rural o indígena elegible, teniendo en cuenta el Índice de Priorización Geográfica, relacionado a necesidades básicas insatisfechas y pobreza, por niveles de ingreso.

Con relación a la asistencia específica a comunidades rurales, SENASA habría planificado asistir en 2010 a 86 asentamientos para efectuar mejoramiento y ampliación de sistemas de agua en 52 de ellos y para la construcción de nuevos sistemas de agua potable en 34<sup>126</sup>.

Por su parte, la SAS cuenta con un proyecto denominado FOCEM YPORÁ que busca promover el acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza. Los componentes de dicho proyecto serían importantes para elevar la calidad de vida de las familias, vinculándose con la realización del derecho al agua, así como del derecho a la alimentación y a la salud. Los

componentes, actividades, metas y montos de inversión del proyecto se describen en el siguiente cuadro:

### Proyecto FOCEM YPORÁ 2009-2010 (componentes, metas e inversión)

FOCEM YPORÁ - SAS		
Componentes	Actividades	Inversión programada en US\$
Acceso al agua potable mejorado	5.858 conexiones domiciliarias de agua potable 40 sistemas de abastecimiento de agua potable	2.703.534
Acceso al saneamiento básico mejorado	1.350 servicios higiénicos ( <i>letrinas</i> ) 4.050 unidades de exposición de excretas ( <i>baños con WC</i> )	3.607.875
Capacitación en saneamiento básico y mantenimiento del sistema	Seis capacitaciones certificadas en educación sanitaria Hábitos de higiene Mantenimiento de sistemas en cada comunidad	144.000
Fortalecimiento de Capital Social Comunitario	40 Juntas de Saneamiento conformadas 04 Talleres de fortalecimiento comunitario en cada comunidad	82.800

Fuente: Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República, en: [http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDT/dgpsydt\\_focem-mercosur-ypora1.html](http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDT/dgpsydt_focem-mercosur-ypora1.html)



El costo total del proyecto sería de US\$ 7.588.848, de los cuales US\$ 5.835.321 son aportados por el FOCEM y US\$ 1.753.527 corresponden a la contrapartida nacional. La limitación del proyecto estaría en su ejecución. La SAS informaba que al 31 de diciembre de 2010, de 9.033.287.577 guaraníes presupuestados para el año, sólo se habían ejecutado 241.353.891 guaraníes (un 3%)<sup>127</sup>. A su vez, en el informe sobre ejecución presupuestaria publicado al 31 de mayo de 2011, la ejecución presupuestaria del proyecto era de 92.240.504 guaraníes (un 1%)<sup>128</sup>.

### 3.4. Acceso a servicios

Según estimaciones, sólo 8% de las y los productores campesinos tienen acceso al crédito público formal, lo cual sería un impedimento directo a las posibilidades de sostenibilidad y progreso del sector. La cobertura de crédito para productoras/es de menos de 20 has es escasa debido a los requerimientos en garantías, principalmente. El acceso al crédito de mujeres y jóvenes de ambos sexos sería todavía más limitado. Las limitaciones para el acceso de las mujeres al crédito se relacionarían con la falta de documentación y/o titulación a sus nombres, de las tierras para la contrapartida del crédito, así como la escasa autonomía económica y oportunidades de acceso y uso de recursos por parte de las mujeres. Si bien no existen impedimentos legales expresos, obstáculos socioculturales dificultarían su acceso al crédito, por lo cual deberían definirse mecanismos de acciones afirmativas que lo posibiliten<sup>129</sup>.

Aunque son varias las instituciones públicas que brindan créditos a la producción, sería fundamentalmente el Crédito

Agrícola de Habilitación (CAH)<sup>130</sup>, constituido específicamente para tal fin, el que generaría condiciones de acceso a crédito a los sujetos de la agricultura familiar campesina. Actualmente contaría con 72 oficinas localizadas en todo el país y tendría una cartera de 90.000 prestatarios. Se critica a esta institución sus déficits en infraestructura y recursos humanos, y su política de asistencia que no favorecería primordialmente a quienes más lo requieren, pues un alto porcentaje de prestatarios no serían productores/as del estrato más bajo<sup>131</sup>.

El Banco Nacional de Fomento (BNF) sería la entidad bancaria pública de mayor cobertura geográfica del país. Brinda financiamiento a diversos tipos de proyectos productivos y conforme a su carta orgánica, una de sus funciones es la de conceder préstamos a corto y mediano plazo, destinados a fines productivos de los pequeños agricultores, granjeros, tamberos, fruticultores, silvicultores y horticultores, y para la pequeña industria<sup>132</sup>. En la actualidad, al analizar las condiciones de los préstamos agrícolas otorgados por el BNF, se observa en primer término, que los cultivos financiables son soja/trigo/maíz o algodón –en cuyo caso se exige a la persona solicitante disponer de un mínimo de 50 ha de superficie cultivada– y los de diversificación agrícola. Entre las documentaciones requeridas se encuentra estar inscripto en el Registro Único de Contribuyente, así como presentar el original del título del inmueble ofrecido en garantía y fotocopia de los títulos de propiedades declaradas, lo cual constituiría una limitación im-

130 Conforme al artículo 1° de la Ley N° 382/56 *Por la cual se modifican los artículos 1°, 3°, 4°, 8°, 15°, 16°, 23° y 24° de la Ley N° 119 Orgánica del Crédito Agrícola de Habilitación*, el Crédito Agrícola de Habilitación se instituye como ente autárquico con el propósito de favorecer a aquellos agricultores que no estén en condiciones de recibir un crédito común adecuado al complejo de sus necesidades, prestándoles en forma conveniente ayuda de carácter técnico, económico y social.

131 VV.AA. *op. cit.*, pág. 64.

132 Decreto Ley N° 281/61 *Por el cual se crea el Banco Nacional de Fomento*, art. 3.

126 [http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/nov/noti\\_amplio/01\\_11\\_10\\_ejecucion+presupuestaria+al+31-10-2010.htm](http://www.sas.gov.py/xhtml/notisas/archivo/2010/nov/noti_amplio/01_11_10_ejecucion+presupuestaria+al+31-10-2010.htm)

127 <http://www.sas.gov.py/xhtml/login/notisas.php?id=95>

128 VV.AA. *op. cit.*, pág. 50.

portante para las familias campesinas, dadas las dificultades de formalización y de titulación de lotes en el marco de los procesos de reforma agraria<sup>133</sup>.

En el caso de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), se trata de una banca pública de segundo piso<sup>134</sup>. Entre sus áreas principales de financiamiento se encuentran los créditos a largo plazo para impulsar el crecimiento del hato ganadero nacional, y créditos para incrementar la productividad y la exportación de granos. Las condiciones del crédito para impulsar el crecimiento del hato ganadero son muy favorables, ya que se financia hasta el 100% de la inversión, con hasta 12 años de plazo y 2 años de gracia y cuotas ajustadas al ciclo ganadero. Los requisitos son, entre otros, ser propietario/a de por lo menos 50 hectáreas en la Región Oriental o 100 hectáreas en la Región Occidental. El crédito para incrementar la productividad y la exportación de granos también financia hasta 100% de la inversión, con hasta 6 años de plazo, por montos máximos de US\$ 500.000 por productor y US\$ 3.000.000 por empresa. Existiría, además, un programa de microcrédito rural, aunque no ha sido posible acceder a información que permita identificar el monto total que le fuera asignado, la cantidad de beneficiarios/as ni los requisitos mínimos de acceso<sup>135</sup>.

Respecto del Fondo Ganadero (FG) se trataría de una entidad financiera de desarrollo y asistencia técnica del Estado, orientada al fomento de la producción ganadera, granjera y silvopastoril<sup>136</sup>. En su Plan Estratégico 2009-2013 se explicita que los préstamos a ser concedidos están supeditados a dos factores fundamentales, que son la garantía hipotecaria y la rentabilidad del establecimiento<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> [http://www.bnf.gov.py/prestamos\\_agricola.php](http://www.bnf.gov.py/prestamos_agricola.php)

<sup>134</sup> Ley N° 2640/05 *Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo*, modificada por Ley N° 3330/07.

<sup>135</sup> <http://www.afd.gov.py/internas.php?pagina=creditos>

<sup>136</sup> Ley N° 3359/07 *De la Reforma de la Carta Orgánica del Fondo Ganadero*.

El BNF, el FG y la AFD no fueron incluidos institucionalmente en la conformación de CEPRA. A continuación se consignan los montos presupuestarios asignados en el año 2010 a las principales instituciones crediticias del Estado, vinculadas con el sector productivo.

### Crédito público para apoyo productivo PGN 2010

Programas de crédito público – Presupuesto General de la Nación 2010		
Institución	Programa	Monto presupuestado en guaraníes
CAH	Programas de Acción Desarrollo Económico y Social	94.011.550.579
Banco de Fomento	Asistencia crediticia	980.881.400.649
AFD	Asistencia crediticia	546.255.385.401
Fondo Ganadero	Programas de acción Asistencia Técnica y crediticia al sector pecuario	65.222.394.404

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General de la Nación 2010.

Dentro del fortalecimiento de los procesos de reforma agraria y desarrollo rural, en especial dentro de estrategias de fortalecimiento de la SSAN, sería de importancia la

<sup>137</sup> [http://www.fondogan.gov.py/plan\\_estrategico.html](http://www.fondogan.gov.py/plan_estrategico.html)

reorientación de las prioridades del crédito público hacia el fomento de la producción diversificada de alimentos, el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas rurales de alimentos, así como de las cooperativas y asociaciones de pequeños productores/as.

### 3.5. Protección y acceso a recursos genéticos para la alimentación y la agricultura

La Directriz Voluntaria N° 8 señala a los Estados su deber de asegurar la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y, en particular, la necesidad de proteger los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando la participación de las comunidades y los agricultores/as locales e indígenas en la adopción de las decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

Pese a que la Secretaría del Ambiente (SEAM) es la institución encargada de la aplicación de la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, y que la misma no había dado su aval para el inicio de las experimentaciones, el Ministerio de Agricultura y Ganadería autorizó por vía de Resoluciones, los ensayos regulados con maíz transgénico en el país en noviembre de 2010. Esta medida fue adoptada pese a las objeciones expuestas por organizaciones campesinas, de derechos humanos y ambientalistas. Las mismas señalaban que a diferencia de la soja, que era una especie exótica en el país, el maíz transgénico representaría riesgos mayores en el territorio paraguayo, debido a la alta probabilidad de contaminación genética de las variedades tradicionales por medio de la polinización. Las organizaciones sostenían que dicha situación conllevaría la pérdida de variedades nativas del maíz que habían sido se-

leccionadas y mejoradas por las comunidades campesinas e indígenas con criterios culturales y ambientales –proceso de mejoramiento genético que tendría una historia de 9.000 años– atentando directamente contra la soberanía alimentaria y cultural de las comunidades. Además, recordaban que el Paraguay es uno de los países de Latinoamérica donde el maíz nativo es parte de la base alimentaria de la población<sup>138</sup>.

El modo de adoptar dicha decisión por el titular del MAG, habría implicado soslayar el rol de la SEAM y el derecho de participación de las comunidades rurales y de organizaciones de la sociedad civil, tratándose de decisiones relativas a la conservación y utilización sostenible de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. La SEAM debería haber previsto de modo riguroso el protocolo requerido conforme al principio precautorio, para reducir los riesgos de contaminación genética en el marco de los ensayos. A su vez, esta institución debería poseer un rol protagónico en la definición de los criterios a ser considerados para evaluar la pertinencia o no de la legalización. Ello no fue factible dada la decisión adoptada por el MAG de autorizar unilateralmente el inicio de las pruebas referidas.

Respecto a las medidas estatales que se han adoptado para la preservación de especies tradicionales y para salvaguardar el derecho de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales, es preciso mencionar en primer término el Proyecto de Conservación y Producción de Semillas Nativas de Importancia para la Agricultura Familiar y Campesina, impulsado

138 Asociación de ONGs del Paraguay (POJOAJU), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (RED RURAL) y Red de Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales del Paraguay (ROAM), *Impactos del modelo agroexportador en los derechos humanos de la población en Paraguay, Por un modelo productivo y de desarrollo sustentable que logre el bienestar de todas y todos*, Asunción, 25 de agosto de 2010.

por el SENAVE. El mismo habría comenzado a implementarse en el año 2011 y su objetivo sería el de instalar centros de recolección, conservación y recuperación del patrimonio fitogenético nacional, así como de producción de semillas nativas de manera a que las mismas vuelvan a estar disponibles para las familias campesinas. De este modo se reconoce, desde la agencia estatal competente, la problemática de la desaparición paulatina de semillas nativas en el Paraguay.

Los mencionados puntos de recolección se visualizarían como pequeños centros regionales que recogerán las muestras y realizarán siembras controladas para posteriormente analizar las características y obtener datos como ciclos, riesgos de plagas y rendimientos, entre otras informaciones actualmente inexistentes. El proyecto implicó una etapa previa en la que fue elaborado un inventario de germoplasma, el cual contendría semillas de 174 materiales multiplicativos, incluyendo maíz, poroto, poroto manteca, habilla, maní, batata, frutales nativos y plantas medicinales<sup>139</sup>.

Otra acción destacable impulsada desde el SENAVE ha sido la realización de la Semana de la Semilla Paraguaya, efectuada en el mes de mayo de 2011 y desarrollada conjuntamente con organizaciones campesinas e indígenas. El objetivo de la misma habría sido exponer las variedades nativas de semillas para promover su valoración por parte de la población, promover el uso de las semillas nativas y criollas para la alimentación nacional y conservar el germoplasma nativo y, a la vez, educar y motivar sobre la soberanía alimentaria. En el marco de dicha actividad, fue lanzada una Campaña por la Soberanía Alimentaria, reivindicando la importancia de preservar las semillas nativas como patrimonio genético para la alimentación.

A su vez, la Dirección de Investigación Agrícola (DIA) del MAG, transformada en mayo de 2010 en el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA), habría efectuado entre 2008 y 2010 actividades de apoyo a la agricultura familiar con miras al fortalecimiento de la seguridad alimentaria. Así se habría promovido la siembra de 120 has en los campos del MAG y 1.320 has en fincas de productores en diferentes Departamentos del país, con las variedades lanzadas por la DIA: maíz chipa, locro, maíz tupí, poroto, carapé pytã y nutri guaraní, habilla y arveja. Se habrían obtenido aproximadamente 1000 toneladas de semillas básicas de los principales rubros agrícolas (MAG, 2010).

Asimismo, en el ámbito de asentamientos asistidos por CEPRA se habría empezado a implementar en el mes de septiembre de 2010 el uso de la Semilla Fundación, las cuales serían semillas de alta pureza en cuanto a variedad, desarrolladas desde la Dirección de Investigación Agraria del MAG. El objetivo de promover el uso de las mismas sería que las comunidades campesinas asistidas recuperen sus propias semillas y vayan formando sus semilleros. El proyecto se habría iniciado promoviéndose el uso de tres variedades de maíz: chipá, tupí pytã y locro.

### **3.6. Situación de los pueblos indígenas en cuanto al acceso de los mismos a recursos y bienes naturales y productivos**

La CN de 1992 consagró un capítulo al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En él se reconoce y garantiza el derecho de los mismos a preservar y a desarrollar su identidad étnica en su respectivo hábitat; así como el derecho a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, con el sólo límite de no atentar contra los derechos fundamentales establecidos en la carta magna. A su vez, se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y

<sup>139</sup> SENAVE, Boletín Electrónico, N° 3, 2ª Quincena, febrero 2011, pág. 7. Disponible en <http://www.Senave.gov.py/docs/Boletin%20Electronico%20Senave%20N3.pdf>

cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios; y se reconoce el derecho que poseen los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. La CN señala expresamente que el Estado les proveerá gratuitamente de dichas tierras y prohíbe la remoción o traslado de sus hábitats sin el expreso consentimiento de los mismos<sup>140</sup>.

Pese a la consistencia de las disposiciones constitucionales, la realidad de las comunidades indígenas en el país en materia de acceso y seguridad sobre sus territorios tradicionales y sobre otros recursos naturales y productivos refleja condiciones de marcada injusticia y exclusión.

De acuerdo a la Encuesta de Hogares Indígenas 2008, la población indígena en el Paraguay ascendería a 108.308 personas, pertenecientes a veinte pueblos de cinco familias lingüísticas, las cuales se encontrarían viviendo en 14 de los 17 Departamentos del país. La posibilidad de las comunidades indígenas de ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado –y como parte de él– su derecho a la alimentación, se encuentra intrínsecamente ligado a la disposición de sus territorios tradicionales. Ello implica contar con la titularidad, el control y la libertad de administrar sus propias tierras.

Conforme a los datos del Registro de Comunidades Indígenas del Poder Ejecutivo, de las 525 comunidades registradas, aproximadamente 45% no posee acceso a tierra propia para su asentamiento y desarrollo.

En cuanto a la cobertura de servicios básicos como agua potable, 37,8% de los hogares indígenas se proveería de agua de un tajamar o río, mientras que 22,2% lo haría de pozo sin bomba y 21,3% de aljibe. El acceso al agua procedente

de ESSAP/SENASA llegaría sólo a 1,4% de los hogares indígenas, mientras que la Red Comunitaria proveería de agua a 4,5% de los hogares (DGEEC, 2008).

La tasa de participación laboral de las personas indígenas sería 52,2%, ocupándose 71% en el sector primario. El resto se distribuye de manera equilibrada entre los sectores secundario (14%) y terciario (15%). El ingreso promedio de los ocupados que trabajan en relación de dependencia sería cercano a los 778.000 guaraníes mensuales, siendo mayor entre los hombres, con una diferencia de un poco más de 300.000 guaraníes aproximadamente a favor de los primeros respecto de las mujeres (DGEEC, 2008). Esto significa que el salario promedio de los trabajadores indígenas sería 57% del salario mínimo general y tratándose de mujeres trabajadoras indígenas, 35%.

Aunque en 1975 fue creado el Instituto Nacional del Indígena, éste ha carecido a lo largo del tiempo, tanto de una estrategia consensuada con las comunidades indígenas, como de los recursos mínimos para realizar una gestión adecuada. A su vez, pese a lo establecido en la CN de 1992, el Congreso Nacional ha constituido un obstáculo para el acceso de las comunidades a los territorios reivindicados. En el sistema de información legislativa del Congreso Paraguayo, consta sólo una expropiación y una transferencia a título gratuito a favor de comunidades indígenas, una en el año 1988 y otra en el año 2004<sup>141</sup>.

141 Ley N° 1315 del 18 de julio de 1988 Que declara de interés social y expropiación una superficie total de hasta 1200 hectáreas de dos terrenos adyacentes ubicados en los lugares denominados Toro Pirú y Arroyo Mboi del distrito de San Estanislao, de propiedad de la firma “Campo Morombi S.A. Comercial y Agropecuaria”, a favor de la comunidad indígena “Mby’á Apytere”, ocupantes seculares de dichas tierras; Ley N° 2425 del 9 de agosto de 2004 Que declara de interés social y transfiere a título gratuito a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para su posterior transferencia en forma gratuita a la comunidad indígena Emha Solyaktekama (Naranjaty), una fracción de terreno identificada como parte de la finca N° 1012, distrito de Villa Hayes del Departamento de Presidente Hayes, propiedad privada del Estado paraguayo (ex Copacar).



Incluso existiendo una sentencia condenatoria de la Corte IDH ordenando al Estado restituir su territorio ancestral a la comunidad Yakye Axa, el Parlamento Nacional había rechazado la expropiación respectiva en el año 2009. Al estar vedada en la práctica esta vía legal, la única opción que le quedaría al INDI es intentar hacer coincidir los recursos de los cuales dispone, el deseo de las comunidades y el hecho de que el propietario de las tierras esté dispuesto a venderlas.

En este contexto resulta relevante la inclusión en la PPDS de la recuperación de territorios indígenas como un programa emblemático, bajo la denominación Territorio, Participación y Desarrollo: Pueblos Indígenas aseguran su Territorio. Con esta inclusión se habría logrado aumentar considerablemente el presupuesto para la adquisición de tierras, de un presupuesto general anual del INDI de 42.000 millones de guaraníes, a un presupuesto de 132.000 millones, asignándose 114.000 millones de guaraníes para inversión en tierras. Dichos montos anuales permitirían adquirir cerca de 60.000 has al año hasta el 2013, beneficiando a diversas comunidades. En el año 2010 el INDI habría reconocido la titularidad de las tierras de 16 comunidades, abarcando 54.000 has.

Asimismo, desde el INDI estarían impulsándose Proyectos de Etnodesarrollo Comunitario, con aportes de inversión de la entidad binacional Itaipú. Los proyectos serían elaborados por cada comunidad y se les asignarían fondos de inversión social, siendo beneficiarias al 2011, once comunidades indígenas. También se estaría implementando un Programa de Atención Básica a Asentamientos Indígenas en Comunidades del Alto Paraguay, con apoyo de la Cooperación Andina de Fomento, llegando a diecisiete comunidades indígenas de dicha zona chaqueña.

En el ámbito del MAG, fue creado en el año 2008 el Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas,

dependiente de la Dirección de Extensión Agraria<sup>142</sup> y fue aprobado el Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI) en 2009. De acuerdo al Informe de Gestión 2008-2010 del MAG, se habría brindado asistencia técnica a comunidades indígenas en temas como producción de rubros de consumo, hortalizas, cría de animales menores, elaboración de alimentos en base a productos de la finca. En el año 2009, 4.923 familias de 113 comunidades indígenas habrían sido asistidas en los Departamentos de San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Guairá, Alto Paraguay y Boquerón. En el 2010, con el PAEI se habría asistido a 5.425 familias de 148 comunidades indígenas de los Departamentos de San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Guairá, Alto Paraguay, Boquerón, Itapúa, Amambay y Caazapá (MAG, 2008).

Pese a las acciones citadas, la situación general de las comunidades indígenas del país es de la mayor precariedad y vulneración de derechos, ya que toda la presión del agronegocio en sus distintas modalidades, se cierne sobre sus territorios tradicionales, destruyéndose sus hábitats por la deforestación y la contaminación ambiental, resultando las comunidades indígenas cada vez más privadas de los recursos estratégicos para su subsistencia. A ello se suma la persistencia de una matriz colonial y discriminatoria en la dinámica institucional estatal, en particular, en el ámbito del Poder Judicial, existiendo obstáculos de diversa índole para el efectivo acceso de las personas y comunidades indígenas a la protección judicial.

## Apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad, redes de seguridad y programas emergenciales

### *El carácter asistencial de las políticas sociales*

#### 1. Apoyo a los grupos en situación de vulnerabilidad

La Directriz Voluntaria N° 13 sobre apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad, señala que los Estados deberían establecer Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello. A su vez, los Estados deberían formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada.

Se insta a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o ambas cosas, con vistas a eliminar y prevenir dichas causas de inseguridad alimentaria o de malnutrición.

Según esta directriz, con el propósito de velar por la orientación eficaz de la asistencia de manera que no se excluya a ninguna persona necesitada y que no se incluya a nadie que no la necesite, los Estados deberían establecer criterios de selec-

ción transparentes y no discriminatorios. Para impedir malversaciones y prevenir la corrupción, se plantea la relevancia de sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces. Entre los factores que deben tenerse en cuenta cabría destacar los bienes y los ingresos familiares e individuales, el estado nutricional y la situación sanitaria, así como los mecanismos de supervivencia existentes.

Por su parte, la CN establece que el Estado debe promover la calidad de vida mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza (art. 6). Asimismo reconoce en su artículo 46 el derecho a la igualdad y a la no discriminación, señalando que el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que mantengan o propicien discriminaciones. Seguidamente, prescribe de modo expreso que “[...] las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”.

En concordancia con los derechos reconocidos en la carta magna y en los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, las citadas disposiciones plantearían no sólo la legitimidad, sino la obligación que recae sobre el Estado de implementar acciones afirmativas que permitan a los sectores sociales menos favorecidos acceder a bienes, servicios y oportunidades que posibiliten mayores niveles de equidad<sup>143</sup>.

<sup>143</sup> Estas acciones se enmarcarían dentro de las políticas de Protección Social. Las mismas deberían ayudar a la población en situación de pobreza a superar las condiciones en que se encuentra. Ello podría significar atacar las causas estructurales (cuyos resultados se observarían a mediano y largo plazo) y/o remediar sus consecuencias con acciones de tipo asistencial, consistentes en el otorgamiento de subsidios en dinero o en especie, a los sectores poblacionales que no tienen la suficiente capacidad de generar ingresos (Imas, 2011)

### 1.1. Población en situación de desnutrición, datos antropométricos

En el país serían muy escasos los datos antropométricos sobre malnutrición. Por ello, si se pretendiera analizar si ha habido mejoras en los índices de desnutrición en los últimos años, no existiría manera fiable de comparar datos.

Es importante distinguir entre monitoreos y encuestas nacionales de nutrición. La última encuesta nacional de nutrición dataría del año 1976. Desde el año 1983 se realizan las Encuestas de Hogares anuales. Lo que se ha hecho ha sido incluir módulos con preguntas relativas a consumo alimenticio y antropometría infantil, así como sobre gastos alimentarios del hogar y consumo de sal yodada, en las encuestas de hogares de algunos años. Así se efectuó en la EIH 1997/98, en la EIH 2000/01 y en la del año 2005. La limitación de esta vía, en general, estaría en la forma de captar datos, ya que las encuestas no habrían sido muestreadas para identificar desnutrición, sólo se han incluido preguntas sobre consumo alimenticio y datos antropométricos de niñas/os. Sin embargo, es lo único con lo que se contaría a nivel nacional. De las encuestas efectuadas, la única que habría sido muestreada para obtener datos de determinantes sociales sería la de 2000/01, la cual tuvo una cobertura geográfica país, llegando a todos los Departamentos, excepto Boquerón y Alto Paraguay, con un tamaño de la muestra de 8.131 hogares<sup>144</sup>.

Existen algunos profesionales que, a partir de los datos de las encuestas de hogares de la DGEEC, los procesan y divulgan<sup>145</sup>. La Dra. Marta Sanabria sería quien más ha trabajado

en ello, llegando hasta el análisis de los datos emergentes de la encuesta de hogares 2005.

Sin embargo, desde el Estado se carecería de la iniciativa de promover la producción y el procesamiento de datos alimentarios y nutricionales para utilizarlos en el mejoramiento de políticas. Ello denotaría una marcada falta de cumplimiento de obligaciones del Estado respecto de un aspecto básico para la garantía del DA que es el de contar con información actualizada respecto de la situación nutricional de la población que posibilite adoptar las medidas pertinentes. Sería deseable la realización de una encuesta nacional nutricional, muestreada a tal efecto, que incluyera preguntas específicas para medir situaciones de inseguridad alimentaria.

### 1.2. Personas en situación de déficit nutricional en Paraguay

A partir de las limitaciones de los datos oficiales, las aproximaciones respecto de las personas afectadas por el hambre y el déficit nutricional en el país deben realizarse a partir de los datos de pobreza y pobreza extrema. Conforme a la Encuesta Permanente de Hogares 2009, 35,1% de la población del país se encuentra en situación de pobreza y 18,8% en situación de pobreza extrema. Estos datos mostrarían un aumento de la extrema pobreza entre 2008 y 2009. Así, el conjunto de personas cuyo nivel de ingresos es inferior al costo de una canasta básica de alimentos ha pasado de 1.165.384 personas en 2008, a 1.175.331 en 2009. En el área rural la pobreza llega al 49,8% de la población, habiendo aumentado también la pobreza extrema rural de 30,9% en 2008 a 32,4% en 2009 (835.210 personas).

144 La Encuesta de Hogares 1997/98 abarcó los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central, con una muestra de 4.353 hogares. Véanse los cuestionarios y las especificaciones de las encuestas anuales en: <http://www.dgeec.gov.py/MECOVI/Cuestionario%201997-98.pdf>

145 Véanse los trabajos de Marta Sanabria, *Determinantes del estado de salud y nutrición de niños menores de 5 años en situación de pobreza*, Asunción,

Paraguay EIH 2000/01, 2001; *Perfil nutricional del Paraguay*. Asunción, PNUD, 2009; de Flaviano Ojeda, "Seguridad alimentaria de los pobres en Paraguay", Revista de Análisis *Economía y Sociedad*, Nro.5, Año 2, Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, Septiembre 2001.

Según cifras de la FAO, existirían más de 800.000 personas subnutridas en Paraguay, lo que representa el 14% de la población total (FAO, 2004). La desnutrición crónica alcanzaría al 11% de la población, unas 645.000 personas (Ferretti, 2005). Datos similares se encuentran en el sistema de análisis de prevalencia de subnutrición de la FAO, en el cual se estima que el suministro de energía alimentaria diaria en el país sería de 2629 kcal/día/persona<sup>146</sup>.

Respecto de la desnutrición infantil general, conforme a datos del año 2005, la desnutrición crónica (baja talla para la edad) afectaría al 14,2% de los niños/as menores de 5 años, la desnutrición global (bajo peso para la edad) al 4,2% de los mismos, y la desnutrición aguda (bajo peso para la talla) afectaría al 1%. La malnutrición por exceso (obesidad) afectaría al 5,6% de los niños y niñas (Sanabria, 2009).

Con relación a los grupos más afectados en su derecho a la alimentación, la Encuesta de Hogares Indígenas realizada en 2008, indica que 41,8% de los niños y niñas indígenas menores de 5 años de edad en el Paraguay sufre desnutrición crónica. La incidencia de la desnutrición en niños y niñas indígenas triplica el promedio nacional, ya en sí mismo interpelante.

### **1.3. Identificación de hogares y grupos en situación de inseguridad alimentaria**

El Estado paraguayo carecería en la actualidad de capacidad para identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones son que no se ha establecido aún un mecanismo de vigilancia como el Sistema de Información y Cartografía en Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SICIAV). En el año 2002, el INAN habría adquirido los soportes informáticos para su instalación, pero

por falta de un pequeño monto económico para ajustes informáticos, no llegó a implementarse.

El INAN cuenta con el Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN), el cual tendría en la actualidad sólo un carácter nutricional y aún así, presentaría falencias técnicas, por ejemplo, en la toma de datos y envío oportuno de los mismos. Respecto a algunos sectores, por ejemplo, tratándose de mujeres embarazadas, podría ser factible llegar a ubicar dónde se encuentra la mayor cantidad de mujeres embarazadas con bajo peso por Departamento. Lo ideal sería que las instituciones pudiesen disponer de información por Centro-Puesto de Salud, identificando dónde acuden mayormente las personas que se encuentran en esta situación. Al limitarse el SISVAN al aspecto nutricional, quedarían fuera ciertas pautas relevantes de alimentación, por ejemplo, lactancia materna e introducción de alimentación complementaria. Las autoridades responsables aspirarían a incluir un par de indicadores sencillos que les permitan medir inseguridad alimentaria, así como avanzar hacia un sistema integrado que posibilite identificar en qué lugares existe mayor población afectada por anemia, por desórdenes por deficiencia de yodo, entre otros déficits, permitiendo realizar intervenciones de política pública en los sitios y con las personas que deben ser prioritariamente asistidas. La limitación principal para ello sería la de recursos presupuestarios.

También existirían dificultades para identificar tasas de mortalidad por razones de desnutrición. Lo que se haría desde el MSPyBS es introducir como un ítem, el tema de desnutrición al estimar la tasa de mortalidad infantil, pero la desnutrición estaría subestimada. Al analizar casos de mortalidad infantil se colocarían otras patologías, por ejemplo, neumonía, paro cardíaco, etc., y por último se colocaría el factor desnutrición como el descarte final. Sin embargo, la desnutrición constituye en muchos casos, la base que posibilita otras enfermedades.

Por ende, los datos subestimarían la dimensión del problema nutricional. Desde el INAN se estaría trabajando para que en el Programa Alimentario y Nutricional Integral se utilice la libreta de salud del niño/a como la tarjeta del beneficiario que se empleaba anteriormente y que en dicha libreta se consigne que el niño/a es beneficiario del PANI, así como todos sus controles, de modo que en el código de campo ello pueda ser registrado para avanzar en la identificación de cuántos niños y niñas han tenido a la desnutrición como base para sus patologías posteriores.

A su vez, desde el INAN se estaría trabajando un proyecto con la Organización Panamericana de la Salud, para contar con un sistema de monitoreo integrado en alimentación y nutrición, esto es, tener un sistema que permita grupos centinelas de alerta en casos en que aumenta la inseguridad alimentaria, por ejemplo, cuando existen sequías, inundaciones y otros eventos adversos, y fortalecer los sistemas de vigilancia del MSPyBS.

#### **1.4. Diagnósticos de situación alimentaria y nutricional en comunidades**

Respecto de la existencia de instrumentos integrales que permitan analizar la situación de seguridad alimentaria y nutricional en las comunidades, existiría un considerable vacío en el ámbito estatal. Entidades como la SEN, que requieren de un sistema de medición de la situación nutricional, sobre todo de niñas/os y personas adultas mayores de las comunidades, habrían necesitado recurrir a la firma de convenios con Organizaciones No Gubernamentales que desarrollan este tipo de metodologías, por carecer de referencias al respecto, a nivel gubernamental.

Tal vez pueda constituir un avance para el Estado en general,

el proceso implementado en el marco del PLANAL, con apoyo de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, por el cual se plantea aplicar un instrumento que analice la situación de seguridad alimentaria de unas seiscientas familias del Departamento de San Pedro, sirviendo los resultados de Línea de Base para las acciones intersectoriales que se ejecutan en dicho departamento<sup>147</sup>.

#### *Diagnóstico Participativo en Comunidades Indígenas - Derecho a la alimentación adecuada*

En un contexto notablemente deficitario en materia de producción de información sobre situación alimentaria de la población –más aún tratándose del sector poblacional más afectado en sus derechos humanos en general y en el derecho a la alimentación adecuada en particular– es necesario destacar la ejecución del proyecto Temiandu Rekávo, Diagnóstico Participativo en Cien Comunidades Indígenas, promovido en el marco del Programa Nacional para los Pueblos Indígenas (PRONAPI).

Dicho proyecto abarcó ochenta y cinco comunidades e incluyó además una experiencia de diálogo y construcción de diagnóstico con la Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI), compuesta por veintidós comunidades indígenas, y la asociación Mba'epu Porâ, ambas asociaciones constituidas por comunidades del pueblo Mbyá Guaraní. El proceso habría implicado el trabajo de un equipo de dieciséis profesionales capacitados en la metodología de investigación intercultural, y cuarenta técnicos de campo indígenas, quienes también fueron capacitados. Se visitaron comunidades pertenecientes a trece pueblos (Pái Tavyterä, Mbyá Guaraní,

<sup>147</sup> Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Informe Gubernamental, Resumen de Avances de Implementación Período Agosto 2008 – Agosto 2010, Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Asunción, Unidad Técnica del Gabinete Social, documento sin publicar.



Avá Guaraní, Aché, Angaité, Sanapaná, Enxet Sur, Toba Qom, Enhlet Norte, Manjúi, Guaraní Occidental, Nivaclé, Guaraní Ñandeva); abarcando once departamentos<sup>148</sup>.

El proceso se desarrolló entre los meses de febrero y abril de 2010, y resulta relevante en varios sentidos. En primer término, por su objetivo general que era el de apoyar a PRONAPI, a través de la SAS y otras instituciones encargadas de la implementación de políticas sociales en comunidades indígenas, proporcionando una herramienta metodológica y de diálogo para el trabajo con y para las comunidades indígenas. En segundo término, es muy importante el enfoque expreso del que se partió, basado en la participación de las comunidades indígenas en el diseño de las políticas públicas que las afectarán; la diversidad cultural, que obliga a entender e integrar la diversidad en el diseño de políticas sociales; la concepción de la cultura de las comunidades indígenas como culturas dinámicas que integran nuevas formas de vivir de acuerdo a sus contactos con otras culturas; y la reafirmación del derecho que poseen los pueblos indígenas de acceder a políticas sociales de calidad y pertinentes a su cultura<sup>149</sup>.

148 Cuatro comunidades del Departamento de Concepción (Pái Tavyterâ, Mbya Guaraní, Pái Tavyterâ/Mbya Guaraní). Cinco comunidades del Departamento de San Pedro (Mbyá Guaraní, Avá Guaraní, Pái Tavyterâ, Mbyá Guaraní/Avá Guaraní). Cuatro comunidades del Departamento de Guairá (Mbyá Guaraní). Cinco comunidades del Departamento de Caaguazú (Mbya Guaraní). Cuatro comunidades del Departamento de Caazapá (Mbyá Guaraní, Aché). Tres comunidades del Departamento de Itapúa (Mbya Guaraní). Cuatro comunidades del Departamento de Alto Paraná (Mbyá Guaraní, Avá Guaraní). Seis comunidades del Departamento de Amambay (Pái Tavyterâ). Doce comunidades del Departamento de Canindeyú (Mbyá Guaraní, Avá Guaraní, Aché, Pái Tavyterâ). Veinticinco comunidades del Departamento de Presidente Hayes (Angaité, Sanapaná, Enxet Sur, Enxet Sur/Enhlet Norte, Toba Qom). Dieciocho comunidades del Departamento de Boquerón (Nivaclé, Enhlet Norte, Guaraní Ñandeva, Manjúi, Guaraní Occidental)

149 Dominique Demellenne, *Síntesis de los datos obtenidos a través del diagnóstico participativo en comunidades indígenas de Paraguay*, Asunción, Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República del Paraguay, Sin Publicar.

Este enfoque conceptual, materializado en una propuesta de trabajo congruente, implicaría un avance sustancial dentro de las formas tradicionales de relacionamiento del Estado paraguayo con los pueblos indígenas, caracterizadas por el etnocentrismo y el colonialismo cultural, la negligencia, el asistencialismo y el no reconocimiento de la capacidad y el derecho de los mismos de discutir las acciones de política pública que se dirigirán a sus comunidades. En este sentido, en el diseño y validación de la propuesta metodológica se habría previsto la forma de trabajar y analizar las expectativas, propuestas y prácticas de las comunidades, y el modo de consensuar recomendaciones para una adecuada intervención del Estado con y para cada comunidad (Demellenne s/p). De este modo, se habría buscado respetar la perspectiva de derechos humanos en el proceso de construcción del diálogo intercultural y de recolección de la información.

El proceso de trabajo realizado habría permitido obtener una base de datos e informaciones que permitirían distinguir la situación actual y las expectativas y necesidades de las comunidades en las diferentes dimensiones de diálogo: territorio, socio-política, tiempo, epistemológica, económica, salud, producción, agua, proyectos, alimentación, familia, religión<sup>150</sup>.

Aunque es inadecuada la fragmentación de las diferentes dimensiones, pues estas conforman un todo interrelacionado en las cosmovisiones indígenas, se transcribe a continuación un extracto de los principales aspectos vinculados a SSAN contenidos en la síntesis por pueblo del referido informe a efectos ilustrativos de la realidad alimentaria de las comunidades indígenas a nivel país. Cabe mencionar que se visualizaría como común a los distintos pueblos, la necesidad de documentación,

150 Además de la síntesis por pueblo, el trabajo contiene síntesis por zona, incluyendo una caracterización del contexto territorial, de servicios, y social en cada zona y subzona identificada: Boquerón (Zona 1); Bajo Chaco (Zona 2); Concepción, Amambay y San Pedro (Zona 3); Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná (Zona 4); Caazapá, Itapúa, Guairá (Zona 5).

la falta de caminos de acceso y salida de las comunidades y las carencias en materia de salud y educación. También se evidencia como común, el problema de la falta de consulta a las comunidades sobre temas que las involucran, el déficit de espacios de participación y, en numerosos casos, las tensiones y conflictos con organizaciones intermediarias en la gestión de proyectos.

### Problemáticas y demandas de comunidades indígenas vinculadas a SSAN - 2010

Pueblo	Principales problemas y necesidades vinculadas a SSAN
AVA GUARANI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay deseos de trabajar a mayor escala, sobre todo la parte de agricultura, pero esto no es posible porque no hay apoyo por parte del Estado, ya sea en herramientas, como en insumos.</li> <li>• En el ámbito de la producción, una prioridad es la obtención de apoyo para la producción agrícola, insumos y herramientas.</li> <li>• Otra de las prioridades es el acceso a créditos, para que los emprendimientos se puedan concretar. Actualmente ninguna entidad otorga créditos a las comunidades indígenas.</li> <li>• Las prioridades van ligadas a las necesidades; éstas son: caminos, acceso al agua y energía eléctrica.</li> </ul>
MBYA GUARANI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de los servicios básicos: fuentes de agua segura y potable y energía eléctrica.</li> <li>• Otro problema grave que sufren las comunidades de este pueblo es el de la soja, que rodea a las comunidades, dejándolas sin monte y contaminando tanto el suelo, el agua y a las mismas personas.</li> </ul>

ENXET SUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el tema de la producción, no tienen apoyo en este ámbito ni con insumos, ni con mercados para la comercialización y tampoco con capacitaciones.</li> <li>• En lo que respecta al territorio, la constante es la falta de fuentes de alimentos y la falta de agua.</li> <li>• Los represamientos de los cursos hídricos también son una constante que apaligran las vidas de muchas personas, animales y plantas. En esta misma dimensión, no existe un control por parte de las autoridades encargadas de manera a hacer cumplir las leyes ambientales. Las prácticas tradicionales se ven afectadas por la reducción del territorio.</li> <li>• La remuneración que reciben los indígenas por su mano de obra es muy baja en comparación a la que reciben los no indígenas.</li> <li>• Entre las prioridades se pueden nombrar: la realización de estudios de suelo para determinar si es posible la construcción de pozos artesianos, ya que el acceso al agua actualmente representa un problema; la obtención de apoyo técnico y capacitación para la producción; también en este mismo ámbito solicitan apoyo para la comercialización de sus productos.</li> </ul>
ANGAITE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de apoyo en la producción.</li> <li>• Falta de formación de las personas de las comunidades –la mayoría son analfabetas– y la falta de igualdad de oportunidades en relación con los no indígenas.</li> <li>• En cuanto al territorio, se puede decir que la ausencia de montes y el represamiento de los cursos hídricos afecta sobremano a las comunidades. Esta situación no es controlada por las autoridades estatales correspondientes.</li> </ul>

	<p>La situación de destrucción del territorio afecta la realización de las prácticas tradicionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre las prioridades se mencionan la obtención de mayor extensión de territorios.</li> </ul>
SANAPANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso al agua también representa un problema, ya que los tajamares son pequeños y se secan muy rápidamente.</li> <li>• Algunas familias cultivan sésamo en sus tierras para los dueños de estancias vecinas; en la mayoría de los casos estas familias se quedan con mayores deudas que al inicio del cultivo. Esto sucede por desconocimiento de los mecanismos de comercialización.</li> <li>• La mayoría de los hombres trabaja como peón de estancia, en donde reciben salarios muy bajos, sin cobertura médica y donde los patrones no se hacen cargo en casos de accidentes.</li> <li>• En cuanto a las prioridades, se enumeran las siguientes: estudio del suelo para ver cuáles son las potencialidades del mismo, asesoramiento en gestión, producción y comercialización de los productos extraídos de la tierra, solución al problema del acceso al agua cuya falta o contaminación causa muchas enfermedades en épocas de sequía.</li> <li>• Solicitan además intervención del Estado para el pago de salarios justos e igualdad de condiciones en relación con los no indígenas.</li> </ul>
PAÏTAVYTERA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de servicios básicos, como agua potable.</li> <li>• Solicitan apoyo en la producción y que los apoyos lleguen a tiempo, es el caso de las semillas que llegan a las comunidades fuera del tiempo de cultivo.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las comunidades reclaman apoyo en dinero –programa Tekoporã– al igual que los no indígenas, ya que ellos se consideran los más pobres de los pobres y aun así no están incluidos en este tipo de programas.</li> </ul>
ACHE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de territorio y prohibición de acceso a las propiedades privadas vecinas para la recreación de las prácticas tradicionales.</li> <li>• Los apoyos que reciben los indígenas siempre se remiten a herramientas como machetes y azadas, esto ya no es de gran utilidad para las dimensiones que ellos quieren trabajar para las cuales necesitarían tractores.</li> </ul>
TOBA QOM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso al agua no está garantizado en todas las comunidades.</li> </ul>
NIVACLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las principales necesidades son la ampliación de tierras, la titulación de las tierras, mejoramiento del sistema de agua y del sistema de producción.</li> <li>• A nivel de las prioridades, se necesita capacitación en tres ámbitos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación técnica agropecuaria</li> <li>• Capacitación profesional</li> <li>• Capacitación para oficios específicos</li> </ul> </li> <li>• En el ámbito de la producción, además de capacitaciones, se desea la ampliación de las chacras, y obtención de herramientas y maquinarias.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a la síntesis del diagnóstico participativo por pueblos y zonas, contenida en D. Demellenne, *op. cit.*, págs. 261-268.

La diversidad de los pueblos indígenas no es sólo lingüística, sino que existirían diferencias en los sistemas productivos, en el concepto de economía, en el concepto de la riqueza, de la pobreza, de la prosperidad. Esto se torna evidente al observar las diferentes demandas planteadas. En el caso de las comunidades del pueblo Aché consultadas, demandarían tractores pues desean una producción a gran escala. Comunidades de otros pueblos, en cambio, ponen el acento en la demanda de control de sus territorios, en especial, en el acceso a bosques para poder realizar sus prácticas tradicionales. Las respuestas estatales, por ende, deben necesariamente ser diferenciadas y adecuadas, como bien se puede visualizar a partir del importante trabajo de colecta de información efectuado.

## 2. Redes de seguridad

La Directriz Voluntaria N° 14 indica que los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos. En la medida de lo posible y –prestando la debida atención a la eficacia y la cobertura– los Estados deberían considerar la posibilidad de aprovechar las capacidades existentes en las comunidades en riesgo, con miras a proporcionar los recursos necesarios para que las redes de seguridad contribuyan a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En ese sentido, las redes de seguridad alimentaria deberían basarse en la adquisición local o regional, en la medida de lo posible. Los Estados deberían velar para que esas redes se orienten de manera adecuada hacia las personas necesitadas y respeten el principio de no discriminación al establecer los criterios de selección. La ayuda alimentaria se debería proporcionar con la mayor participación posible de los beneficiarios/as y debería consistir en alimentos adecuados e inocuos desde el punto de vista nutricional, habida cuenta de las circunstancias, tradiciones alimentarias y culturas locales.

La disposición afirma que los Estados deberían examinar la posibilidad de complementar la ayuda alimentaria proporcionada mediante los sistemas o redes de seguridad, con actividades adicionales para obtener los máximos beneficios con vistas a garantizar el acceso de la población a alimentos adecuados y su utilización. Entre las actividades complementarias fundamentales se destaca el acceso al agua potable y saneamiento, intervenciones de asistencia sanitaria y actividades de educación nutricional.

### 2.1. Instituciones

La Secretaría de Acción Social (SAS) fue creada por Decreto N° 9235 en el año 1995, como agencia encargada de identificar, coordinar, administrar y supervisar planes, programas, proyectos y actividades que sean expresión de las políticas sociales y de la priorización del combate a la pobreza. A quince años de su conformación, la SAS no sería actualmente una institución fortalecida. Sin embargo, la falta de eficiencia y coordinación en el ámbito de las políticas sociales no procedería solamente de la debilidad institucional, sino que se vincularía con la inexistencia de un sistema de protección social nacional organizado y, como parte del mismo, la falta de un sistema integrado de asistencia social en el que se articulen los diversos programas dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad. Dentro de este contexto, las acciones efectuadas e informaciones producidas por las distintas instituciones se encuentran en general escindidas, afectando la eficacia y la transparencia de la gestión social<sup>151</sup>. A ello debe sumarse la debilidad del sistema de seguridad social en el país, si se considera su existencia como tal, lo cual hace recaer en los programas asistenciales una demanda cada vez mayor.

<sup>151</sup> Como señala Imas, se requeriría avanzar hacia una estructura organizacional con un marco regulatorio y una dirección general del sistema de protección social, avanzar hacia programas con criterios comunes y articulados según los componentes de seguridad social y asistencia social (Imas, 2011).

Se citarán a continuación los principales programas y proyectos de asistencia social implementados desde instituciones de la administración central, dirigidos a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

#### **a. Programas de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades**

El contenido mínimo del DA es el derecho a no sufrir hambre. Garantizarlo exige al Estado adoptar medidas inmediatas que posibiliten satisfacer sus necesidades básicas de alimentación a las personas afectadas por condiciones adversas, entre ellas, la extrema pobreza. Sin embargo, la implementación de dichos programas requiere de su articulación con acciones que permitan el desarrollo de condiciones de infraestructura y de capacidades humanas para lograr ingresos dignos, pues las personas tienen derecho a proveerse por sí mismas de los alimentos y demás bienes que necesitan y desean.

##### *i. Programas implementados por la SAS*

#### **1. Tekoporã**

El programa más importante de TMC por su cobertura, es el programa Tekoporã. Entre el año 2003 y 2004 se efectuaron los estudios previos para su implementación y comenzó su ejecución en 2005 como programa piloto en cinco distritos.

Se trata de un programa dirigido a familias en situación de extrema pobreza que pretende garantizar el acceso a la nutrición, salud, educación, en especial a niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas adultas mayores y sus familias, a través de transferencias directas de dinero a los hogares, condicionadas al cumplimiento de acciones de corresponsabilidad. Contempla el acompañamiento socio-familiar a través de agentes de apoyo llamados

“facilitadores/as comunitarios/as”, los cuales deben visitar las comunidades y efectuar acciones de promoción y capacitación con las familias beneficiarias. La concepción del proceso apuntaría a fortalecer las capacidades de trabajo familiar y comunitario, de participación y organización, de modo a propiciar mejores condiciones de vida y desarrollo para las familias beneficiarias.

En un material publicado por la SAS se define al programa desde un enfoque de derechos, señalando que el mismo se encuentra “orientado a la inclusión de los sujetos sociales a través de un incentivo de transferencia para el ejercicio de sus derechos, dirigido a los hogares en situación de extrema pobreza del área urbano-rural. Busca garantizar principalmente el acceso a salud, educación, ambiente saludable y seguridad alimentaria de niñas, niños, mujeres embarazadas, adultos/as mayores, personas con discapacidad y comunidades indígenas” (SAS, 2010).

Para la selección de los hogares beneficiarios, se habría partido de un proceso técnico de focalización, aplicándose el Índice de Priorización Geográfica (IPG) a todos los distritos del país e identificándose aquellos con mayor incidencia de pobreza extrema. Lo efectuaron inicialmente el Gabinete Social junto con la Dirección de Políticas de la SAS, siendo identificados los distritos más pobres del país (inicialmente 66 distritos). En la actualidad, se han incluido también distritos del Departamento Central, así como zonas de Bañados de la ciudad de Asunción. Dicho índice y áreas de aplicación se efectúa en base al Censo Nacional 2002, lo que implicaría problemas de actualización. A fines de 2010 se contaba con censos efectuados en veinte distritos más y se estaba en espera de mayor presupuesto para su inclusión.

Una vez definido el distrito, se procedería a realizar el censo del mismo, aplicando una ficha hogar que contendría unos 104



ítems. Los datos obtenidos son luego procesados y se le aplica un Índice de Calidad de Vida, consistente en un algoritmo a través del cual se efectúan las ponderaciones económico-sociales de acuerdo a seis dimensiones de calidad de vida, considerándose como posibles beneficiarias a aquellas familias que califican en el rango de baja calidad de vida<sup>152</sup>. El Manual Operativo señala que una vez obtenidos los listados de potenciales beneficiarios los mismos deben ser puestos a consideración de una Mesa de Participación Ciudadana, integrada por autoridades locales y referentes comunitarios, donde se definiría el listado final. Las familias incluidas en el mismo son entonces inscriptas al programa a través de una persona titular que debe contar con cédula de identidad, preferentemente la madre.

En abril de 2011, el Parlamento Nacional rechazó el veto del Poder Ejecutivo al Proyecto de Ley “De regulación de las transferencias monetarias condicionadas”, el cual quedó sancionado como Ley N° 4087. El enfoque de dicha ley y los discursos parlamentarios que promovieron su adopción carecerían de un enfoque de derechos humanos. El objeto de la norma es regular los programas de transferencias monetarias condicionadas, sin reconocer el derecho de las familias en situación de extrema pobreza a recibir prestaciones. La ley prohíbe que los programas de transferencias monetarias condicionadas puedan ser financiados con créditos internacionales reembolsables. La regulación principal que plantea es tornar obligatoria la participación directa en el proceso de selección de beneficiarios/as de las Juntas Municipales de los municipios afectados al programa.

Además, la norma reglamenta el procedimiento de calificación, la suscripción obligatoria de un acta de compromiso

por el beneficiario principal en todos los casos y la prohibición de otorgar TMC sin la imposición de las condiciones establecidas por la ley y su reglamentación. Se llega a consignar que las personas que “hagan mal uso del o los beneficios que esta ley contempla” serán excluidas del programa y de las prestaciones que conlleva “sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente percibido y de las responsabilidades civiles y penales correspondientes”. También señala que a los efectos de implementar el “apoyo psicosocial a los beneficiarios”, la SAS seleccionará y contratará a los Guías de Familias, en coordinación con las Municipalidades.

La Ley N° 4087/11 no contribuiría a la superación de prejuicios y estigmatizaciones hacia las poblaciones en situación de pobreza, no mejoraría la protección social, ni ampliaría derechos para las familias asistidas, al tiempo que contendría disposiciones de carácter regresivo.

En relación con la forma de pago, éstos se realizarían en efectivo, con una periodicidad trimensual, a través de ventanillas del BNF o de cajeros móviles en los distritos que carecen de sucursales de dicho banco<sup>153</sup>. Los montos mensuales oscilarían entre 115.000 guaraníes hasta 250.000 guaraníes, siendo de un promedio de 180.000 guaraníes (US\$ 45) por familia.

Respecto a la cobertura del programa, ésta se ha ido ampliando de modo considerable. De 13.900 familias asistidas en 2008, se habría llegado a 83.793 familias con derecho a transferencia en 2010. Sumando a las familias beneficiarias de PROPAIS II que se habrían incorporado a la nómina de beneficiarios de Tekoporã en 2011, se llegaría a 98.782 familias. Y, al mes de diciembre de 2010 se encontraban 10.000 familias en espera de ser presupuestadas. El programa Tekoporã es financiado

<sup>152</sup> La base de datos de la SAS sobre situación de las familias, sería empleada también por otras instituciones, como el Programa Ñamba’apo Paraguay, el MAG en su programa de huertas familiares, el MI para sus programas de celdación.

<sup>153</sup> En 2011 se unificó en el BNF la función de efectuar la totalidad de los pagos a las familias; con anterioridad instituciones financieras de carácter privado también efectuaban los pagos.

con recursos del tesoro nacional y el mismo forma parte de los programas emblemáticos de la PPDS.

Respecto al acompañamiento socio-familiar, en general, la mayor dificultad de este tipo de programas se encuentra en esta dimensión y en la articulación de las transferencias con acciones que apunten a superar las causas estructurales de la pobreza. Por este motivo se considera importante el enfoque educativo y los contenidos previstos en los materiales publicados por la SAS a finales del año 2010 para su uso por los facilitadores y facilitadoras del programa.

Dentro de la estrategia prevista se plantea el acompañamiento de las familias beneficiarias a través de cuatro etapas, hasta llegar las mismas al desarrollo de condiciones que les permitan el egreso del programa. Los Cuadernos Pedagógicos están dirigidos particularmente a las Facilitadoras y los Facilitadores Comunitarios (FC) buscando fortalecer los conocimientos, capacidades y habilidades de los mismos para el desarrollo de sus tareas cotidianas de seguimiento y apoyo a los hogares beneficiarios. Se busca que los mismos logren brindar un apoyo socio-familiar desde el enfoque de proceso educativo, con una metodología de educación popular, partiendo de la situación inicial en que se encuentra el hogar beneficiario, respetando sus propios conocimientos, costumbres, cultura. A partir de ello, se priorizarían las necesidades más inmediatas y los temas a ser trabajados (SAS, 2010).

Dentro de los ejes temáticos a abordar en cada etapa, se transversaliza el enfoque de derechos y se contempla como un eje la SSAN. Respecto del mismo, se incluyen entre sus contenidos reflexiones sobre lo que es el derecho a la alimentación, lo que es la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, se analiza la importancia del consumo de los productos de la huerta familiar y se promueven actividades de autoconsumo

para la seguridad alimentaria. A su vez, como parte del eje de soberanía y seguridad alimentaria, se incorporan módulos que apuntan a favorecer la participación comunitaria y grupal, el rol de las Madres Líderes y nociones básicas sobre organización comunitaria. Cada cuaderno incluye indicadores sencillos de avance sobre soberanía y seguridad alimentaria, para que los facilitadores/as y la comunidad puedan analizar si han logrado progresos en estos aspectos.

Además del enfoque y contenido de los cuadernos pedagógicos, se considera una práctica que debe ser destacada y potenciada, la realización de ferias de productos agrícolas por parte de mujeres productoras que forman parte del programa, realizadas en distritos de algunos Departamentos del país como Canindeyú y Concepción.

En relación con los mecanismos de denuncia de irregularidades, el programa contaría con un Departamento de Reclamos. En general, los funcionarios/as del Departamento de Operaciones serían los encargados de relevar las denuncias efectuadas por los facilitadores/as. Las Madres Líderes y las familias, aprovecharían las jornadas de pago para efectuar reclamos. Las denuncias, reclamos y quejas se remitirían al Departamento de Reclamos en la sede central de la Capital y desde allí se solicitaría a la Dirección de Operaciones que proceda a las verificaciones. Semanalmente llegarían un promedio de ocho a diez denuncias de diferentes tipos. La mayor cantidad de reclamos versaría sobre familias que no entraron a la nómina de beneficiarios y consideran que deben entrar, o denuncias sobre familias que se encuentran incluidas indebidamente.

Entre los principales problemas del programa Tekoporã se encontrarían las limitaciones existentes en la oferta pública en educación, salud y servicios básicos en los distritos de intervención, ya que las familias deben cumplir con corresponsabi-

lidades pero en numerosos casos el Estado carece de servicios en las zonas más excluidas. Otro problema de carácter institucional se relaciona con la limitada cantidad de facilitadores/as que se han podido contratar desde la Secretaría. El acompañamiento socio-familiar adecuado que posibilite el fortalecimiento comunitario es un factor importante para que las TMC generen efectos de progreso social. A diciembre de 2010 el programa Tekoporã se implementaba en 66 distritos, pero sólo se contaba con facilitadores contratados en 16 distritos, unos 211 facilitadores/as que debían atender a poco menos de 30.000 familias<sup>154</sup>. Las limitaciones para ampliar el número de agentes comunitarios contratados serían fundamentalmente presupuestarias; sobre todo por el inadecuado enfoque que predominaría en el Congreso Nacional respecto al sentido de los programas de TMC y de los derechos de las personas y familias.

Para paliar el déficit de acompañamiento, se promovió la conformación de comités de madres, con una madre líder para hacer el seguimiento. La madre líder sería el enlace entre el programa Tekoporã y las madres beneficiarias o titulares, teniendo la tarea de informar a las titulares vecinas sobre los aspectos operativos relacionados con el programa (certificaciones, pagos, capacitaciones). Las madres líderes pueden ayudar a canalizar las quejas o reclamos individuales o colectivos, pero no sustituyen las responsabilidades que competirían a un facilitador/a contratado para tal fin.

En principio se prevé que las familias beneficiarias superen las cuatro etapas de avance en tres años, para poder estar en condiciones de egreso. Sin embargo, además de ser discutible la estimación de un plazo fijo para un proceso que depende de

diversos factores, si no se cuenta con atención directa de un trabajador/a social es muy improbable que se puedan lograr los indicadores de progreso esperados.

La SAS aún no habría efectuado una evaluación general del programa. Desde la Dirección de Políticas Sociales se habrían hecho algunos monitoreos y evaluaciones parciales. Entre 2008 y 2009, cuando ello fue considerado prioritario por el Gobierno, la STP habría trabajado en desarrollar un sistema de monitoreo para Tekoporã, pero el mismo no se profundizó y no llegó a implementarse. Sí han existido evaluaciones del impacto de dicho programa realizadas por consultores, en las cuales se destacan impactos positivos en el consumo y la actividad productiva generados en torno al programa<sup>155</sup>.

## 2. Programa PROPAIS II

El otro programa de TMC que ha tenido una amplia cobertura en el país ha sido el programa PROPAIS II, implementado también desde la SAS. Originalmente, dicho programa fue concebido como la continuación del programa PROPAIS I. Ambos tenían como fuente de financiamiento préstamos reembolsables del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). PROPAIS I fue aprobado por el BID en 1996 y se extendió hasta el año 2002. Estaba orientado al financiamiento de pequeños proyectos de obras y servicios sociales en comunidades rurales y urbanas. Por su parte, el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales, segunda fase (PROPAIS II) fue preparado y formulado entre 2001 y 2002, y el contrato de préstamo respectivo<sup>156</sup> fue suscrito en enero de 2003 y aprobado

<sup>155</sup> Véanse al respecto: F. Barrios et al, *El impacto del Programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y economía local*. Asunción, FAO/Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, Noviembre 2008; Víctor Imas, *op. cit.*

<sup>156</sup> Contrato de préstamo N° 1422/OC-PR entre la República del Paraguay y el BID, suscrito en fecha 8 de enero de 2003. El préstamo del BID as-

<sup>154</sup> Se contaría con coordinadores departamentales en todos los Departamentos donde se ejecuta el programa (encargado de supervisar todos los distritos en los que ingresa Tekoporã); y en la sede central un técnico encargado de cada Departamento (agente de enlace).

por Ley N° 2628/2005. PROPAIS II contemplaba dos componentes: financiamiento de proyectos sociales y desarrollo institucional<sup>157</sup>.

Para el financiamiento de proyectos sociales (US\$ 25,6 millones) se preveían las siguientes modalidades:

- **Planes integrales de desarrollo social – (PIDS) (US\$ 14,15 millones).** Dirigidos a poblaciones en situación de pobreza en áreas rurales o en áreas urbanas localizadas en ciudades con menos de 5.000 habitantes; los planes debían ser preparados en forma participativa por las propias comunidades beneficiarias con el apoyo y coordinación de organizaciones no gubernamentales o de los gobiernos de los respectivos municipios. Se proyectaba atender a alrededor de 12.000 familias en 60 comunidades.
- **Proyectos de mejoramiento de barrios (PMB) (US\$ 3,5 millones).** Orientados a mejorar las condiciones de vida y habitabilidad de la población pobre residente en barrios urbanos marginalizados, en ciudades con más de 100.000 habitantes. El programa proyectaba financiar cuatro proyectos en las municipalidades de Luque, San Lorenzo, Fernando de la Mora y Asunción. Los mismos podían incorporar inversiones en saneamiento básico, mejoramiento vial, equipamiento urbano, obras de protección ambiental, titularización de la propiedad, manejo de residuos sólidos y programas sociales de capacitación laboral y atención de grupos en situación de vulnerabilidad. Los proyectos debían ser desarrollados en base a metodologías participativas e incluir actividades de educación sanitaria y ambiental.

**7. Proyectos específicos para grupos vulnerables (PE) (US\$ 6,5 millones).** Atenderían las demandas de poblaciones en áreas urbanas, en municipios con más de cinco mil habitantes o de poblaciones indígenas aisladas. Financiaría servicios de atención a grupos en situación de pobreza, tales como mujeres jefas de hogar, niños y adolescentes en situación de riesgo, poblaciones indígenas, discapacitados y adultos mayores. El monto máximo de financiamiento por proyecto sería de US\$ 60.000 y con los recursos asignados se esperaba financiar alrededor de 110 proyectos. Para la administración del programa se preveía destinar US\$ 2,28 millones.

PROPAIS II comenzó a ejecutarse administrativamente y transcurrido el tiempo, el Estado se habría visto obligado al pago de los intereses correspondientes del préstamo, sin que proyecto alguno en ninguna de las modalidades previstas sea implementado. Ello pese a las enormes carencias y necesidades de financiamiento de infraestructura productiva y de servicios básicos existentes en comunidades rurales y urbanas de todo el país.<sup>158</sup> La salida que se habría encontrado ante la inejecución presupuestaria en materia de financiamiento de proyectos sociales, habría sido la reorientación de los fondos hacia TMC. En 2007 se habría reformulado el programa e incorporado como modalidad dentro del componente de proyectos sociales a las TMC.

Desde 2007 se habrían presupuestado 9 millones de dólares para transferencias monetarias desde PROPAIS II, generándose un sistema de implementación paralelo a Tekoporã. Se habría llegado a beneficiar a 14.986 hogares en 20 distritos de los Departamentos de Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Amambay y Ñeembucú. En 2011 la modalidad de

cendia a US\$ 28.400.000 con una contrapartida local de la SAS de US\$ 4.600.000.

<sup>157</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II. Propuesta de Préstamo*, S.I., BID, Sin Fecha.

<sup>158</sup> Sólo se habría llegado a la etapa de diseño de dos proyectos, uno dirigido a adultos mayores en Ybytí, Paraguarí; y otro dirigido a comunidades indígenas en Pykasu, Boquerón.

TMC de PROPAS II se habría cerrado administrativamente, pasando las familias beneficiarias a integrar la nómina de Tekoporã.

### 3. Programa Ñopytyvo

Se trata de un programa de transferencias monetarias con corresponsabilidad dirigido a familias en situación de extrema pobreza del distrito La Victoria (ex Puerto Casado), Departamento de Alto Paraguay. Dentro del programa se atiende y acompaña a familias de pueblos indígenas, tanto de la zona rural como urbana. A 2011 Ñopytyvo beneficiaría a 668 familias, de las cuales 288 son familias indígenas. Se contaría con nueve facilitadores comunitarios quienes realizarían el apoyo socio-familiar y las capacitaciones a los hogares asistidos. En el marco del programa se habría efectuado en 2010, un estudio sobre las experiencias del mismo, denominado Desarrollo socio-ambiental y comunitario, acceso a la salud y educación de la población multicultural del distrito La Victoria del departamento de Alto Paraguay.<sup>159</sup>

#### ii. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

##### 1. Programa ABRAZO

Este programa social es implementado desde la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y estaría dirigido a niños y niñas (de 6 a 14 años) que realizan alguna actividad económica en espacios públicos, niños y niñas (de 0 a 5 años) en situación de calle, así como a las familias de estos niños/as.<sup>160</sup> El programa contaría con cuatro componentes: calle, centros abiertos, familia y articulación interinstitucional. La

puerta de entrada al programa sería la calle, lo que permitiría asegurar que las familias más deterioradas y los niños/as más vulnerables por la situación de calle, ingresen al sistema para la restitución de derechos.

Abrazo contaría con 14 centros abiertos, concebidos como espacios de protección, alternativos a la calle y desde donde se brindarían a diario servicios de alimentación, refuerzo escolar, recreación, hábitos de higiene, entre otros. Además, las familias estarían recibiendo acompañamiento psicosocial, efectuándose transferencias monetarias con corresponsabilidad en carácter de bonos familiares cuyos montos irían de entre 130.000 a 220.000 guaraníes, según el número de hijos/as.

El programa atendería a 1.200 familias aproximadamente y, en cuanto a la cobertura territorial, se priorizarían los distritos de Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Caaguazú, Concepción y ciudades del Departamento Central.

##### b. Asistencia a personas adultas mayores

Una de las áreas más débiles dentro de las políticas sociales del Estado paraguayo, es la concerniente a políticas dirigidas a personas adultas mayores. Hasta la actualidad, la agencia competente para atender a este sector poblacional es la Dirección de Adultos Mayores, dependiente del Instituto de Bienestar Social del MSPyBS lo que denota una concepción de política social que habría sido superada, pues los derechos de la población adulta mayor no se reducirían a contar con servicios de salud adecuados, aunque esto sea de suma importancia. Deberían existir entes especializados con enfoque de derechos humanos y con instancias de participación de las propias organizaciones de personas adultas mayores. Asimismo, existirían escasos estudios sobre la situación social, alimentaria y nutricional de este sector.

<sup>159</sup> Elaborado por Regina Kretschmer CEAS-SAS.

<sup>160</sup> Estimaciones de UNICEF indican que, sólo en Asunción y Gran Asunción, existirían entre 3.000 y 6.000 niños y niñas que trabajan en las calles.



### **i. Acciones desde la Dirección de Adultos Mayores de la SAS**

La Dirección de Adultos Mayores de la SAS, habría implementado entre el mes de setiembre de 2006 hasta diciembre de 2010, el pago de un subsidio en dinero a los ex combatientes de la Guerra del Chaco, como un adicional a la pensión que los mismos recibían del MH.<sup>161</sup> El objetivo de dicho subsidio era garantizar a los mismos, la nutrición adecuada y el acceso a servicios de salud y habitabilidad. En 2010 el pago llegaba a 3.740 personas aproximadamente, abarcando a la totalidad de ex combatientes.

La Dirección habría implementado además un programa de financiación de proyectos denominado “Fondo Concursable de Proyectos de Protección y Promoción de Adultos Mayores”. En el marco del mismo, se financiaron doce proyectos que se orientaban a la satisfacción de necesidades básicas y a la promoción e integración social de personas adultas mayores, incluyéndose la financiación de comedores y huertas comunitarias. En Ybytymí, distrito que cuenta con una población muy envejecida por la emigración de las personas jóvenes, la asociación de adultos mayores habría organizado una huerta didáctica comunitaria con un componente intergeneracional (las personas adultas mayores transferían sus conocimientos en materia de cultivo a las más jóvenes). El monto máximo a financiar por proyecto era de ciento treinta millones de guaraníes. Con los mismos se habría llegado a beneficiar a aproximadamente cinco mil personas.

La Dirección de Adultos Mayores de la SAS adolecía de debilidades, como el hecho de que sólo cuatro personas estaban

asignadas a la misma en 2010. Lo máximo que se señala haber podido hacer es tomar una muestra entre los excombatientes que cobraban por poder, y hacer algunas visitas para cerciorarse de las condiciones de vida de los mismos, pero respecto a una cantidad muy limitada. La mencionada dirección carecía de coordinación alguna con la DIBEN y con la Dirección de Adultos Mayores del MSPyBS. En 2011, debido a los recortes presupuestarios efectuados por el Parlamento Nacional a la SAS, fue suprimida la Dirección de Adultos Mayores.

### **ii. Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza**

La Ley N° 3728/09 “Que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza” fue reglamentada a través del Decreto N° 4542 de junio de 2010. El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas, es el responsable de administrar dicho fondo, cuyo objetivo es financiar el pago de la pensión, otorgada en carácter de subsidio alimentario. El mencionado fondo estará financiado con recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación. La pensión que deberá recibir cada adulto/a mayor deberá ser pagada de manera mensual y será igual a la cuarta parte del salario mínimo vigente. Este subsidio posee un carácter intransferible, no reembolsable ni acumulable y podrá ser otorgado a más de un miembro de una misma familia siempre que se cumpla con los requisitos establecidos.

La meta gubernamental para el año 2010 era llegar a cinco mil personas y a partir de 2011 a 20.000 beneficiarios/as adicionales por año de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Sin embargo, a noviembre de 2010 un total de 689 personas se encontraban habilitadas para acceder a dicho beneficio.

### **c. Asistencia a comunidades indígenas**

<sup>161</sup> Los mismos recibían de la DPNC del MH 1.300.000 guaraníes, y la SAS les abonaba 1.200.000 guaraníes por mes, alcanzando los 2.500.000 guaraníes. Este aporte de la SAS no era transferible a las viudas y otros herederos, como ocurre con la pensión del MH.

### *i. Acciones desde la Dirección de Asuntos Indígenas de la SAS*

La Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano, desde su Dirección de Asuntos Indígenas, habría promovido acciones vinculadas a la realización del DA de las familias indígenas, a más del programa de TMC Ñopytyvo, ya citado.

Así, entre julio de 2009 y febrero de 2010, 11.218 familias indígenas de 309 comunidades ubicadas en nueve Departamentos del país habrían recibido cestas básicas de alimentos en el marco del Plan de Apoyo Alimentario. A su vez, a través del denominado Operativo Ñemity se habrían efectuado apoyos a estrategias productivas diferenciadas, orientadas a la soberanía y seguridad alimentaria, incluyendo la distribución de semillas e implementos.

Estas acciones estarían vinculadas al Programa Nacional para los Pueblos Indígenas (PRONAPI), aprobado por decreto presidencial en 2009<sup>162</sup>. En el decreto se señalaba al INDI como institución coordinadora del programa, pero se habría llegado a un acuerdo de rotación de la coordinación entre las instituciones participantes (INDI, SEN, SAS). El PRONAPI habría implicado acciones de contingencia, sobre todo la entrega de cajas de alimentos, así como asistencia en salud.

## **2.2. Síntesis**

Conforme a los datos oficiales, las TMC habrían llegado en el año 2010 a 112.700 hogares en el país (MH, 2010). A su vez, se estima que entre 235.000 y 250.000 familias se encontrarían en situación de extrema pobreza. Si se toma la cifra más baja, la cobertura de las TMC habría llegado a 47% de las familias que lo requerían. Desde la perspectiva presupes-

taria, sumados los montos asignados en 2010 a los programas Tekoporã, PROPAIS II, Ñopytyvo y Abrazo, las TMC tendrían un valor equivalente al 0,3% del PIB 2010<sup>163</sup>. Se trataría de una inversión relativamente baja en términos financieros y de significativa relevancia en materia del cumplimiento de las obligaciones del Estado de adoptar medidas inmediatas para garantizar el DA de las personas que carecen de recursos para proveerse por sí mismas de una alimentación adecuada. Cabe destacar la rápida ampliación de la cobertura de los programas mencionados y la necesidad de proseguir con la misma hasta asistir a la totalidad de los hogares que lo requieren.

Sin embargo, los programas de TMC requerirían de una fuerte inversión de recursos para el fortalecimiento de los sistemas de acompañamiento socio-familiar, pues la capacitación, participación y organización comunitaria, serían relevantes para alcanzar los fines de promoción humana, familiar y social que las referidas intervenciones se plantean. A su vez, deberían ser acompañados con medidas que apunten a la superación de las causas estructurales de la pobreza, con inversiones en infraestructura, servicios y formación, así como a través de políticas económicas y productivas que favorezcan la generación de empleos de calidad y el aumento de los ingresos productivos familiares.

En particular, sería importante potenciar los programas de fomento a la agricultura familiar y la producción de alimentos como el promovido desde el MAG, invertir recursos públicos suficientes para el apoyo a la conformación de redes de pequeños productores/as que puedan proveer alimentos de calidad a los diferentes programas estatales e implementar programas que empleen a trabajadoras/es sin calificación profesional. Dichas metas requerirían de equipos de gestión fortalecidos en las instituciones públicas, con capacidades para desarrollar

acciones eficaces e innovadoras. El programa PROPAIS II ha sido una muestra de que aun existiendo recursos financieros, si no se cuenta con gerentes responsables y capacitados/as, los programas no logran avanzar. Uno de los riesgos que enfrentarían las políticas de carácter asistencial, es quedar reducidas a acciones que no logren generar oportunidades de superación de la situación de pobreza para las personas beneficiarias.

### 3. Catástrofes naturales y provocadas

La Directriz Voluntaria N° 16 hace referencia a las obligaciones del Estado en caso de catástrofes naturales y provocadas por el ser humano. En el caso de que se produzcan emergencias debidas a algunas de estas causas, los Estados deberían proporcionar ayuda alimentaria a las personas necesitadas, podrán pedir asistencia internacional si sus propios recursos no bastan y deberían facilitar el acceso, en condiciones seguras y sin trabas, de dicha asistencia, de conformidad con el derecho internacional y los principios humanitarios reconocidos con carácter universal, teniendo presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales.

La directriz señala que los Estados deberían implantar mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias de origen natural o provocadas por el hombre. Los sistemas de alerta deberían basarse en las normas y la cooperación internacionales, así como en datos fiables y desagregados, y deberían ser objeto de seguimiento constante. Los Estados tendrían que adoptar medidas apropiadas de preparación para las emergencias, como, por ejemplo, el mantenimiento de existencias de alimentos y tomar medidas con miras a establecer sistemas adecuados de distribución.

#### 3.1. Programas emergenciales

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) creada por Ley

N° 2615/05 es la institución encargada de “prevenir y contrarrestar los efectos de las emergencias y los desastres originados por los agentes de la naturaleza o de cualquier otro origen, como asimismo promover, coordinar y orientar las actividades de las instituciones públicas, departamentales, municipales y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de las comunidades afectadas por situaciones de emergencia o desastre” (art. 2°).

La mencionada ley define a las situaciones de emergencia como aquellas generadas por la ocurrencia real o el peligro inminente de eventos que exigen una atención inmediata, tales como inundaciones, incendios, tornados, sequías prolongadas, brotes epidémicos, accidentes de gran magnitud y, en general, desastres o catástrofes que produzcan graves alteraciones en las personas, los bienes, los servicios públicos y el medioambiente, de modo que amenacen la vida, la seguridad, la salud y el bienestar de las comunidades afectadas por tales acontecimientos.

El rol de la SEN es clave para garantizar el DA de las poblaciones afectadas por situaciones de emergencia. Existen eventos que pueden requerir una atención prolongada, como serían las sequías o inundaciones; mientras otros requieren menos tiempo de atención, como los temporales en general. La SEN se debe encargar de la asistencia emergencial y luego las demás instituciones estatales competentes tendrían que desarrollar sus respectivos programas.

#### a. Asistencia alimentaria ante eventos adversos

La dirección responsable de la asistencia ante eventos adversos es la Dirección de Emergencia de la SEN. Respecto de la asistencia alimentaria en situaciones de emergencia la SEN se regiría por los estándares técnicos internacionales Esfera (Estándares Mínimos para una Vida Digna). Sin embargo, efec-

tuarían adaptaciones teniendo en cuenta las particularidades culturales de las comunidades atendidas. Existirían condiciones para cumplir los requerimientos básicos en relación con la cantidad. Sin embargo, todos los alimentos que se entregan son alimentos secos (azúcar, yerba, harina, arroz, legumbres, panificados, aceite). Por limitaciones logísticas no se efectúa entrega de carne, enlatados, frutas y hortalizas.

El modo de entrega de los alimentos en situaciones de emergencia se efectuaría por familia y de conformidad con los resultados de la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades que se realiza de manera previa. El kit por familia se prevería para un mes, conteniendo aproximadamente cincuenta kilos de alimentos. Respecto de la calidad de las provisiones, a más de la falta de productos frescos, los mayores problemas se presentarían con los productos panificados. Estos serían apreciados en general, pero poseen muy escaso tiempo de durabilidad.

En relación con los mecanismos de quejas existentes, la SEN emplearía tres documentos respaldatorios de la asistencia. El primero sería un recibo general por el cual una autoridad departamental, municipal o comunitaria asiente con su firma que ha recibido la cantidad de asistencia que se remitió desde la sede central de la Secretaría. Luego se emplearía la Planilla de Distribución, en la cual cada jefe/a de familia confirma con su rúbrica que ha recibido el kit de alimentación. Por último, existiría un Acta en la cual un representante de la comunidad que recibió prestaciones y una autoridad que pueda ser legalmente reconocida dan fe de que recibieron la cantidad de productos que se ha consignado en el recibo de asistencia y que los mismos fueron de calidad.

Ante consultas a direcciones de la SEN sobre quejas recibidas de beneficiarios de alimentos en situaciones emergenciales, se ha señalado que se han recibido algunos reclamos, pero presentados seis meses o un año después de la asistencia recibida.

Es posible observar la carencia de mecanismos que permitan a las familias asistidas hacer llegar oportunamente sus reclamos y/o sugerencias a la institución competente.

Respecto a la asistencia a comunidades indígenas, no existiría un protocolo previo de consulta. La asistencia alimentaria se habría ido adaptando de acuerdo a lo que es rechazado y lo que es aceptado por las comunidades. Por ejemplo, desde la institución se ha señalado que el locro, la harina de maíz y la harina de mandioca no serían muy apreciados por las comunidades indígenas, motivo por el cual habrían retirado estos productos de los kits para dichas comunidades. Se habría llegado a un kit con los productos alimentarios que se estima que las comunidades indígenas desean y aprecian, según afirman funcionarios responsables de la SEN.

Respecto de la estructura institucional de la secretaría para dar respuestas a las situaciones emergenciales, la misma contaría con oficinas operativas en Concepción, Teniente Irala Fernández y Pilar, en las cuales se encuentran asignados algunos funcionarios. Se apuntaría a una descentralización a través de oficinas de la SEN que trabajarían en las regiones donde las vulnerabilidades de la población son mayores.

#### **b. Programa de prevención de riesgos**

La SEN cuenta con la Dirección de Gestión Social, la cual es responsable de la implementación de los Centros Comunitarios de Protección Civil (CCPC) existentes en el país. Con la creación de dichos centros se buscaría cambiar el paradigma de la administración de emergencia que había regido a la institución desde su creación, hacia el paradigma de la gestión del riesgo. Este último enfatiza la importancia de la prevención, no sólo de la respuesta. Uno de los aspectos de la prevención sería el de la seguridad alimentaria, porque teniendo una población bien alimentada y bien organizada, disminuiría la

vulnerabilidad de las comunidades en cuanto al impacto que pueda ejercer un evento adverso sobre las mismas y aumentaría la capacidad comunitaria de reponerse luego de un evento adverso. Por ello, dentro de los CCPC existen comedores populares como parte del programa. Las organizaciones comunitarias recibirían capacitación en gestión de riesgos por parte de funcionarios de la SEN, pero éstos sólo efectuarían visitas periódicas, fundándose la actividad de cada Centro en la propia organización comunitaria.

A fines de 2010 existían 116 CCPC en diferentes Departamentos del país.<sup>164</sup> La SEN contaría con un Mapa de Riesgo a nivel nacional el cual indica cuáles son las zonas y comunidades en situación de mayor vulnerabilidad ya sea a tormentas fuertes, tornados, sequías, crecidas de ríos, inundaciones y otro tipo de eventos. Se buscaría instalar CCPC en estas zonas. Todos los Centros Comunitarios de Protección Civil contarían con un comedor cuanto menos.<sup>165</sup> La SEN les proveería de ciertos productos y la comunidad también efectuaría contribuciones. La Dirección Nacional de Aduanas, a través del Departamento Técnico Aduanero de Vigilancia Especial (DETAVE) dona a la SEN los decomisos de hortalizas que efectúa y la Secretaría los distribuiría a los CCPC. Desde la SEN se intentaría que los comedores cuenten mensualmente con víveres; ello depende de las existencias de la institución y de los decomisos de la DETAVE.

Una importante limitación de dicha Secretaría se relacionaría con los funcionarios/as disponibles para efectuar tareas de capacitación. La Dirección de Gestión Social sólo contaría con quince funcionarios para efectuar trabajos de campo en todo el país. Desde dicha dirección se estima que sería necesario

triplicar el número de personal para poder afrontar las necesidades de trabajo con comunidades.

Respecto a las vinculaciones con otros programas sociales, no existirían trabajos articulados con los facilitadores comunitarios de Tekoporâ. Sí se habría firmado un convenio con la SNNA y se articularían trabajos de asistencia con comedores del programa Abrazo.

<sup>164</sup> Asunción, Central, San Pedro, Ñeembucú, Misiones, Alto Paraná, y algunos distritos del Chaco.

<sup>165</sup> Fue creada la Coordinadora de Comedores Populares del Paraguay (CORCOPAY) que articula a los comedores de los CCPC.



## Políticas específicas en materia de inocuidad, protección al consumidor/a, nutrición y educación

### 1. Inocuidad de los alimentos

La Directriz Voluntaria N° 9 sobre Inocuidad de Alimentos y Protección del Consumidor señala a los Estados la necesidad de garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos.

A su vez, plantea que los Estados deberían establecer sistemas amplios y racionales de control 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, incluidos los piensos.

Se alienta a los Estados a tomar medidas para simplificar los procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos en el plano nacional y a eliminar las lagunas y las superposiciones de los sistemas de inspección y del marco jurídico y normativo aplicable a los alimentos. Cuando sea necesario, los Estados deberían 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. Asimismo, se alienta a los Estados a considerar la posibilidad de establecer sistemas de inocuidad de los alimentos y mecanismos de supervisión a fin de garantizar el suministro de alimentos inocuos a los consumidores/as. Los Estados deberían reunir y divulgar información entre

la población sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos y sobre la inocuidad de los mismos.

En relación con la normativa jurídica vigente en el Paraguay en materia de inocuidad de alimentos, debe partirse del artículo 72 de la CN el cual establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimenticios, tanto en las etapas de producción, como de importación y comercialización. La principal ley que reglamentaría dicha disposición es el Código Sanitario (Ley N° 836/80). Hasta la actualidad, el país carece de un Código Alimentario que complemente a aquel. A su vez, serían normativas relevantes las leyes que establecen las funciones del SENACSA y el SENAWE, teniendo en cuenta las funciones de control de inocuidad de los productos alimenticios de origen vegetal y animal en estado natural que compete a dichas instituciones, así como la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario (Ley N° 1334/98) que atribuye al MIC obligaciones en materia de protección de los derechos de las personas consumidoras. Además, el Código Penal (Ley N° 1160/97) sanciona la comercialización de alimentos nocivos (art. 208), y pena el envenenamiento o la adulteración de alimentos o agua (art. 212).

### Principales competencias de instituciones públicas nacionales en materia de control de inocuidad de alimentos

Institución	Competencias - Responsabilidades
MSPyBS /INAN	<p><i>Código Sanitario</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar controles periódicos para detectar cualquier elemento que cause o pueda causar deterioro de la atmósfera, el suelo, las aguas y los alimentos (art. 68)</li> <li>Dictar normas sanitarias para quienes manipulan o venden alimentos en la vía pública (art. 92)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover coordinación con otros organismos y el desarrollo de programas para la educación alimentaria (art. 150)</li> <li>• Suministrar a los organismos de planificación nacional, pautas referentes a la producción necesaria en materia alimentaria con indicación de los problemas nutricionales y alimentarios existentes (art. 151)</li> <li>• Desarrollo de normativas y sistemas de control en materia de enriquecimiento, restauración y fortificación de productos y subproductos alimenticios destinados al consumo humano; técnicas y métodos de preparación, envasamiento y conservación de los productos alimenticios (arts. 152 y 153)</li> <li>• Control y vigilancia de alimentos en sus aspectos higiénico-sanitarios y de establecimientos de alimentos (arts. 159 y 160)</li> <li>• Desarrollo de normas de control de métodos de conservación, almacenamiento y transporte de alimentos (arts. 167 al 170)</li> <li>• Registro de productos alimenticios y bebidas (art. 175, reglamentado por el Decreto 1635/99)</li> <li>• Registro y control de aditivos alimentarios (arts. 178 y 179)</li> <li>• Registro de establecimientos que elaboren, enriquezcan, exporten o importen coadyuvantes alimentarios (arts. 180 y 181)</li> <li>• Control de yodación de sal para consumo humano (art. 182, reglamentado por Decreto N° 3597/99 <i>Por el cual se reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario relativo a la yodización de la sal común destinada al consumo humano y animal</i>)</li> <li>• Registro de establecimientos que elaboren</li> </ul>
--	--

	<p>alimentos dietéticos (art. 184)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización para la elaboración industrial de alimentos dietéticos, así como para su importación y exportación (arts. 185 al 187)</li> </ul>
MAG/SENAVE	<p><i>Código Sanitario</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de desinfestación de los cereales, hortalizas, frutas secas y desecadas (art. 171)</li> <li>• Establecimiento de los límites de tolerancia de residuos de plaguicidas en alimentos y la relación de ingestión diaria admisible (IDA) en el ser humano, de acuerdo a las recomendaciones del Comité de CODEX sobre residuos de plaguicidas, y de la Comisión del CODEX Alimentarius de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (art. 195)</li> <li>• Aprobación para el registro de fabricantes, importadores y exportadores de plaguicidas y fertilizantes (art. 196)</li> <li>• Control de rótulos o etiquetas de los envases de plaguicidas y fertilizantes los cuales deben advertir, claramente, sobre los peligros que implica el manejo del producto, la forma en que debe usarse, sus antídotos en casos de intoxicación y la disposición de los envases que los contengan o hayan contenido (art. 197)</li> <li>• Control de que en el proceso de elaboración, manipuleo y transporte de los plaguicidas y fertilizantes no se produzca contacto o proximidad con alimentos y otras sustancias cuya contaminación representa riesgos para la salud (art. 198)</li> </ul> <p><i>Ley N° 2459/04 Que crea el SENAVE</i></p>

	<p>Son fines del SENAVE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar la introducción y el establecimiento en el país de plagas exóticas de vegetales;</li> <li>• Asegurar la calidad de los productos y subproductos vegetales, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, con riesgo mínimo para la salud humana, animal, las plantas y el medioambiente;</li> <li>• Asegurar que los niveles de residuos de plaguicidas en productos y subproductos vegetales estén dentro de los límites máximos permitidos;</li> <li>• Asegurar la identidad y calidad de las semillas; y, entender los asuntos vinculados con la biotecnología (art. 6°)</li> </ul>
MAG/SENACSA	<p><i>Ley N°. 2426/04 Que crea el SENACSA</i></p> <p>Objetivos del SENACSA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir, controlar y erradicar enfermedades y plagas de los animales;</li> <li>• Controlar y certificar la calidad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal;</li> <li>• Registrar y fiscalizar a los establecimientos ganaderos e industriales, los productos, subproductos de origen animal, los alimentos e insumos de uso veterinario (art. 7°)</li> </ul>
MIC	<p><i>Código Sanitario</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscripción de alimentos elaborados o bebidas para el consumo, de producción nacional o extranjera, cuando ellos hayan sido registrados por el MSPyBS (art. 176)</li> </ul>

## 1.1 Inocuidad y vigilancia de alimentos

Conforme a lo establecido en el Código Sanitario vigente, el MSPyBS es la más alta dependencia del Estado competente en materia de salud y aspectos fundamentales del bienestar social. En el Capítulo 1 de este trabajo se enumeran las disposiciones que delimitan el marco de competencia de dicho ministerio en relación con el control y vigilancia de alimentos. De acuerdo a la Resolución N° 246/1996 de creación del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) este ente ha pasado a ser el órgano rector de la política sanitaria del gobierno nacional en materia de alimentación y nutrición.

En la actualidad no se contaría con una Política o Plan nacional de inocuidad, unificado y articulado entre las distintas instituciones con competencia en este ámbito, ya que corresponde al SENAVE el control de los productos alimenticios de origen vegetal *in natura* (frutas, hortalizas, legumbres, cereales); al SENACSA el control de los productos alimenticios pecuarios *in natura* (carnes, huevos, leche fresca, control de tambos y mataderos) y al INAN el control de los productos alimenticios envasados de origen nacional e importados. Un ámbito de control de inocuidad problemático y confuso sería el de peces.

Existiría voluntad entre las autoridades públicas del INAN de promover el diseño de dicha política o plan para un término de cinco años, definiendo metas concretas y medibles que posibiliten luego una evaluación, con miras a llegar a la formulación de una Política de Estado en materia de inocuidad de alimentos que involucraría a diversas instituciones estatales como ser, entre otras, el MSPyBS, MIC, MAG, SENAVE, SENACSA, INTN.

Pese a la insuficiencia de recursos humanos y presupuestarios, cabe reconocer los esfuerzos desplegados desde el INAN –so-

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente referida.

bre todo desde el año 2008— para el cumplimiento de sus responsabilidades y competencias, tanto en materia de programas de nutrición como de vigilancia. En este último ámbito, en el año 2008 el INAN inició el establecimiento del Sistema Paraguayo de Inocuidad de Alimentos (SIPAIA) con el objetivo de “garantizar la inocuidad de los alimentos elaborados, importados y comercializados en el país con el fin de asegurar una protección a la salud de las personas y de los derechos de los consumidores, además de favorecer el desarrollo de la competitividad del sector exportador nacional”. La finalidad de dicho sistema habría sido la de articular a las tres principales instituciones competentes en materia de inocuidad (INAN, SENAIVE y SENACSA) de modo a evitar, tanto duplicaciones como vacíos de control en ciertas áreas. Dentro de aquel marco de trabajo se habría logrado que en el año 2009 los laboratorios de las tres instituciones, así como sus órganos de inspección, sean acreditados bajo normas internacionales<sup>166</sup>.

A inicios de 2011 se habrían retomado los esfuerzos para el desarrollo del SIPAIA, aprobándose un Programa de Vigilancia de Alimentos (PVA), vía resolución ministerial. En dicho programa se identifican y seleccionan los productos alimenticios que supondrían mayores riesgos para la población, se prevé el número de muestras que se tomarán y ensayos que se efectuarán por cada producto, se indica la referencia normativa que se empleará, y se establecen los criterios de aceptación para cada uno de ellos<sup>167</sup>. La Dirección de Vigilancia de

Alimentos y la Dirección del Laboratorio Nacional de Alimentos del INAN son responsables de la implementación de este programa, el cual abarcaría todo el territorio nacional, siendo aplicable a establecimientos dedicados a la fabricación, fraccionamiento, importación y bocas de expendio relacionados con la alimentación.

El PVA prevé los recursos con los que deberá contarse y desarrolla el modo en que se procederá para la evaluación, gestión y comunicación de riesgos<sup>168</sup>.

## 1.2. Procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos

Una de las principales labores del INAN y uno de los principales procedimientos para garantizar la inocuidad de alimentos en el país, se vincula a la exigencia de registros sanitarios.

En la actualidad, para producir alimentos envasados de manera legal se requeriría gestionar, en primer término, la respectiva patente ante la Municipalidad del distrito donde se ubicará el establecimiento. A través de la patente, la Municipalidad autoriza a que en el lugar respectivo se realice la actividad de elaboración de alimentos especificada. Luego, es preciso obtener el Registro de Establecimiento de Alimentos (R.E.). A continuación se citan los principales requisitos para obtener el R.E. conforme a la reglamentación vigente.

### Requisitos generales para obtención del Registro de Establecimiento de Alimentos, conforme Resolución S.G. N° 361/2011 del MSPyBS:

- Contar con un Director Técnico/Regente en forma permanente.
- Llenar el formulario de solicitud de R.E., firmado por el titular de la empresa/representante legal/apoderado y por el director técnico de la empresa.

166. ISO/IEC/NP 17020 e ISO/IEC/NP 17025.

167. Los alimentos seleccionados son: agua mineral de origen nacional e importado, hielo de origen nacional, leche pasteurizada de origen nacional, pan francés de origen nacional, bebidas lácteas de origen nacional, yogurt entero, quesos frescos, helados, hamburguesas de carne congeladas, pasta de hígado – paté de hígado, fiambres, jamón, yerba mate, jugos de frutas listo para consumo, de origen nacional e importado. Véase: Resolución S.G. N° 398, *Por la cual se aprueba el Programa de Vigilancia de Alimentos a ser implementado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición – INAN, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en el año 2011*, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 20 de mayo de 2011.

- Presentar copias autenticadas de: documento constitutivo de la sociedad, cooperativa, empresa unipersonal, etc.; acta de asamblea de elección de autoridades vigentes; patente municipal vigente para el rubro de alimentos; cédula de identidad del titular de la empresa/representante legal/apoderado según corresponda; contrato de prestación de servicio celebrado con el profesional director técnico; registro profesional vigente del director técnico, otorgado por el MSPyBS; cédula de identidad del director técnico.
- Presentar: plano de ubicación para localización del establecimiento, planos del establecimiento con identificación de ambientes, firmado por profesional arquitecto o ingeniero civil, flujograma por línea de proceso, firmado por el Director Técnico.
- Además, toda empresa titular de R.E. debe contar con un depósito adecuado para el almacenamiento de productos, propio o tercerizado.

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución referida.

Una vez presentados los mencionados documentos, la Asesoría Jurídica del INAN procede a la revisión de los mismos. Cumplidos los requisitos documentales, el INAN debe efectuar la inspección higiénico-sanitaria del establecimiento, en la cual se constata si el mismo cumple con las *Buenas Prácticas de Fabricación* para las actividades desarrolladas.<sup>169</sup> Este procedimiento es realizado por un inspector/a sanitario/a de la institución, el cual cuenta con un listado de chequeo en el que se consignan puntos críticos, sin los cuales no es posible

168 En caso de riesgo alto, la autoridad pública comunicará: al responsable de la empresa para que proceda a la recogida del producto del mercado y brinde las informaciones debidas al INAN; al punto de venta o boca de expendio donde fue muestreado el producto, a fin de que estos sean retirados de las góndolas; y a la DGDC del MIC para que monitoree en el mercado la existencia del lote del producto en cuestión y tome las medidas correspondientes conforme a sus potestades.

169 Las Buenas Prácticas analizan las condiciones de las instalaciones, el procesamiento del producto, el almacenamiento, el empaquetado, la disposición de residuos, las fumigaciones, el uso de uniformes, etc.

otorgar el registro. Cumplidos todos los requisitos se expide el documento de Registro de Establecimiento por el cual se autoriza a la empresa a operar en el rubro respectivo por tres años, luego de cuyo término el registro deberá ser renovado.

Conforme a lo señalado por las autoridades consultadas, deberían obtener el R.E. todos aquellos establecimientos elaboradores de comida, aún a pequeña escala (como por ejemplo chiperías, dulcerías, etc.). El INAN no contaría en la actualidad con una estimación de la cantidad de establecimientos que elaboran alimentos en el país sin contar con la autorización sanitaria. Pese a que fue solicitado, no se pudo acceder al número de establecimientos autorizados a nivel nacional.

Por su parte, atendiendo el ámbito de competencia del INAN, el mismo debería registrar y controlar también los restaurantes, copetines, patios de comida, comedores, cantinas, etc. esto es, lugares donde se elaboran comidas y se ponen a la venta en presencia del consumidor/a final. Sin embargo, en la actualidad, por las limitaciones de la institución en materia de infraestructura y recursos, serían fundamentalmente las municipalidades respectivas las que ejercerían controles en dichos ámbitos.

A su vez, conforme a lo establecido en el artículo 175 del Código Sanitario, reglamentado por el Decreto N°1635/99, también es obligatorio que las empresas fabricantes/elaboradoras, fraccionadoras, importadoras, obtengan el Registro Sanitario de Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos Destinados al Consumo Humano (R.S.P.A.), de modo previo a su comercialización<sup>170</sup>. El procedimiento y los requisitos para ello se encuentran previstos en una resolución del MSPyBS<sup>171</sup>. En el caso del R.S.P.A., el mismo se realiza conforme a la com-

170 Art. 1o.- Declárese obligatorio el registro sanitario de los productos alimenticios, bebidas, y aditivos destinados al consumo humano, en todo el territorio nacional, para los fabricantes, representantes, importadores, fraccionadores y otros.



posición del producto envasado y se clasifica por tipo de alimento. Los requisitos generales para obtener el R.S.P.A son:

- \* Llenar el formulario de solicitud de R.S.P.A., firmado por el titular de la empresa/representante legal/apoderado y por el profesional director técnico.
- \* Presentar el título de marca en la clase correspondiente, expedido por el MIC, a nombre del titular. Si el título de marca se encuentra en trámite, se aceptará una constancia expedida por el MIC, certificando dicho estado.
- \* Contar con el Registro de Establecimiento vigente por actividad y categoría.
- \* Presentar muestras de rótulos originales o proyectos de rótulos, adecuados a las reglamentaciones vigentes.

Art. 2o.- Facúltase al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), a establecer las Condiciones y los requisitos para el funcionamiento de dicho registro sanitario.

Art. 3o.- Establécese en cinco años el tiempo de validez del registro sanitario.

Art. 4o.- Dispónese que la Dirección General de Aduanas no dará trámites a despachos de importación de productos alimenticios, bebidas y aditivos de origen vegetal, animal o mineral sin el Registro Sanitario expedido por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Art. 5o.- Facúltase al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) a otorgar la vigencia del registro sanitario para cada operación de importación y a percibir el arancel correspondiente.

171 Resolución S.G. N° 385, *Por la cual se derogan las Resoluciones S.G. N° 885, de fecha 4 de diciembre de 2007, y S.G. N° 015 del 16 de enero de 2008; se establecen nuevos requisitos para la obtención, transferencia, renovación, modificación, suspensión y cancelación de Registros Sanitarios de Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos Destinados al Consumo Humano, cuyo control se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, INAN, y se aprueban el glosario de términos, los formularios y el instructivo, para su presentación.* Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 19 de mayo de 2011.

Asimismo, se prevén los requisitos para el registro de productos alimenticios importados, las causales de denegación, suspensión, y cancelación; así como para la renovación, actualización y transferencia. El R.S.P.A. posee una vigencia de cinco años.

Respecto de los costos de obtención de los registros conforme a la resolución vigente, los aranceles serían los siguientes<sup>172</sup>:

- R.S.P.A. producto origen nacional: 350.000 guaraníes
- Envase origen nacional: 200.000 guaraníes
- Registro de Establecimiento, inscripción de Persona natural o jurídica: 380.000 guaraníes
- Inspección Sanitaria de Establecimientos (hasta 50 km de Asunción): 200.000 guaraníes. De 51 a 200 km: 330.000 guaraníes; de 201 km en adelante: 330.000 guaraníes, más adicional de un jornal mínimo vigente por cada 50 km.

#### a. Articulaciones del INAN con otras instituciones

Existirían acciones coordinadas entre el INAN y otros entes públicos, aunque no de un modo lo suficientemente institucionalizado. El INTN se encargaría sobre todo de la elaboración de normas, siendo su tarea de mucha relevancia ya que el INAN, para evaluar un producto, requiere de contrastarlo con una norma de referencia. Como el Paraguay carece de un Código Alimentario, las instituciones nacionales deben recurrir a normas del Mercosur, o a Códigos Alimentarios de países vecinos, como el argentino o brasileño, o en su defecto, al Codex Alimentarius<sup>173</sup>.

172 Con base en la Resolución S.G. N° 47/08 *Por la cual se actualiza y amplía la tabla de aranceles de prestación de servicios del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), aprobada por las Resoluciones S.G. N° 1232/05, de fecha 30 de diciembre de 2005, y S.G. N° 666, de fecha 29 de agosto de 2006.*

El INAN asesoraría a diversas instituciones como, la Dirección de Contrataciones Públicas, brindando informaciones técnicas para las especificaciones en licitaciones de alimentos, así como al MEC, SEN y otros en materia de requerimientos alimentarios y nutricionales.

Con el MIC, el INAN trabajaría sobre todo en materia de control de productos alimenticios ingresados de contrabando al país, los cuales representan graves riesgos para las personas consumidoras<sup>174</sup>.

Con el Centro Multidisciplinario de Investigaciones Tecnológicas (CEMIT) de la Universidad Nacional, el INAN trabajaría haciendo la evaluación del contenido de metales pesados en sal de consumo humano, pues se habría llegado a encontrar arsénico en un cargamento de sal detenido en 2010. A inicios de 2011, ante la problemática de qué hacer con este tipo de residuos, el instituto se encontraba efectuando un trabajo con la SEAM, buscando un mecanismo que evite filtraciones y posteriores contaminaciones.

A nivel del Mercosur, el MSPyBS/INAN participa del Grupo Técnico de Soberanía y Seguridad Alimentaria, en el cual se estaría trabajando la unificación de los estándares para definir la situación de inseguridad alimentaria en los países miembros.

<sup>173</sup> Compendio de normas alimentarias, directrices y códigos de prácticas, concertados internacionalmente. En el país existe el Comité Nacional del Codex Alimentarius – Capítulo Paraguay - (Conacap), creado por Decreto N° 17487 del Poder Ejecutivo de fecha 11 de junio de 1997, el cual se constituiría en un ente deliberativo que tiene una finalidad de asesoría, buscando armonizar la legislación y la reglamentación nacional de alimentos, con las normas, directrices y códigos de prácticas elaborados por la Comisión del Codex Alimentarius, con vistas a la defensa de los intereses nacionales, relacionados al comercio internacional de alimentos y a la protección de la salud del consumidor/a. El Punto de Contacto del Paraguay con la Comisión del Codex Alimentarius es el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN).

<sup>174</sup> Sobre todo sal, aceite, azúcar, harina, yerba.

## b. Principales debilidades del sistema nacional de control de inocuidad de alimentos

### i. Sistema de obtención de registros sanitarios

En primer término, correspondería hacer referencia a los problemas observados en el sistema de expedición de registros descripto anteriormente. Una de las principales debilidades en este aspecto se vincularía con la falta de una política diferenciada en materia de costos y de asistencia técnica para la regularización sanitaria de los microemprendimientos de producción de alimentos, efectuados en general en condiciones de informalidad.

En el país no existe normativa jurídica alguna de carácter general en la que se establezcan criterios de diferenciación entre micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Esta es una grave negligencia del MIC y del Parlamento Nacional. Por este motivo, desde instituciones como el INAN se señala no poder establecer diferenciaciones en materia arancelaria, por ejemplo, entre los distintos tipos de empresas, conforme a su envergadura. Ello generaría un claro perjuicio a los micro y pequeños emprendimientos económicos, en este caso, elaboradores de productos alimenticios, y también afectaría a la población en general, pues se daría una masiva falta de control por parte del Estado respecto de la inocuidad de los productos alimenticios que se están fabricando y comercializando en pequeña escala.

Podría pensarse en la conveniencia de una política diferenciada y subvencionada de regularización sanitaria y comercial de estos pequeños emprendimientos, no sólo por motivos de formalización económica, sino sobre todo por motivos sanitarios y de garantía de la inocuidad de los alimentos en el territorio nacional. Sin una política de apoyo, el sector de las microempresas de alimentos, difícilmente pueda realizar avances

significativos en su formalización, más aún con las actuales exigencias administrativas y económicas.

En realidad, las buenas prácticas de manufactura de alimentos podrían ser cumplidas no sólo por grandes fabricantes, sino también por aquellas personas que cuentan con pequeños emprendimientos, incluso de carácter familiar. Sin embargo, se requeriría que se destinen recursos humanos y financieros para la educación sanitaria y buenas prácticas de manufactura, especialmente dirigidas a estos sectores. En vista de que los procesos de control sanitario no pueden ser debilitados, lo que cabría es una política diferenciada para las pymes y micropymes no sólo en materia arancelaria, sino de formación y asistencia técnica sanitaria subvencionada. A más de económica, la mencionada política sería una necesidad de salud pública en el Paraguay.

Atendiendo la eficiencia en el uso de recursos públicos, una política de las mencionadas características podría ser articulada con las estrategias de formación profesional y apoyo al emprendedurismo, desarrolladas desde los servicios estatales en la materia (SNPP y SINAFOCAL), así como se podrían promover convenios con las instituciones educativas que cuentan con carreras de nutrición y tecnicaturas en alimentos, para que las y los estudiantes de las mismas puedan apoyar las capacitaciones como parte de la formación curricular y los programas de extensión universitaria.

### *ii. Carencia de infraestructura y recursos suficientes*

Un problema institucional que ha podido observarse es la falta de recursos humanos, infraestructura a nivel país y presupuesto suficiente para que el INAN pueda cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. Dicho Instituto contaría con un total de ciento veinte funcionarios/as, estando asignadas al área de Vigilancia, cuarenta personas. De éstas, para todo el país, sólo

se contaría con nueve inspectores sanitarios. Además, se carecería de un presupuesto que permita hacer los controles y notificaciones debidos. En numerosos casos, los funcionarios/as del instituto aprovecharían la realización de una inspección abonada en el interior del país, para efectuar notificaciones a los establecimientos de productos alimenticios no registrados que observan en el trayecto.

Esta situación hace recaer en las municipalidades prácticamente toda la función de control de establecimientos de expendio de alimentos para el consumo inmediato, careciendo en general los gobiernos locales, de instrumentos de control sanitario homologados por el INAN. Se estaría incumpliendo así el art. 92 del Código Sanitario que establece que todo manipulador o vendedor de alimentos en la vía pública, debe ajustarse en sus actividades, a las normas sanitarias dictadas por el MSPyBS.

Hasta tanto el INAN pudiera contar con sedes propias en el interior del país, una alternativa podría ser la articulación con el MIC para las funciones de inspección y control de alimentos conforme el ámbito de competencia de cada institución; destacándose funcionarios/as sanitarios/as en las Oficinas Regionales del MIC existentes en diferentes puntos del país (ORMICs).<sup>175</sup> Sin embargo, también cabe señalar que dentro del propio MIC es sumamente limitado el desarrollo institucional de la Dirección General de Defensa del Consumidor.

### *iii. Déficits en la producción de información en el ámbito de la inocuidad alimentaria*

Existirían deficiencias en la información producida por la Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES) del MSPyBS. El INAN se encontraría trabajando

<sup>175</sup> Caaguazú, Ciudad del Este, Concepción, Cnel. Oviedo, Encarnación, Villarrica.

para que puedan incorporarse al mismo, indicadores más precisos que permitan captar datos y generar información en el ámbito de la inocuidad; esto es, crear un módulo experto que permita captar las causas de trastornos gastrointestinales por los cuales se consulta, si pudieron o no haber sido ocasionados por alimentos consumidos. Se notaría un déficit en la capacidad estatal de contar con información adecuada respecto de la incidencia de alimentos no inocuos en la salud de las personas. Ello afectaría la capacidad de adoptar las medidas sanitarias pertinentes y eficaces para salvaguardar la salud de la población en este ámbito.

#### *iv. Debilidad del sistema de aplicación de sanciones*

Otro aspecto de marcada debilidad se vincularía con el sistema de aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa sanitaria. El Código Sanitario vigente data de treinta años atrás. Urge una actualización por parte del Parlamento Nacional, cuanto menos en materia de sanciones y de procedimientos de aplicación de las mismas. De acuerdo al Código Sanitario vigente, la sanción más alta que puede ser aplicada por vía administrativa es de hasta cien jornales mínimos, siendo que tratándose de infracciones comerciales, el MIC estaría autorizado actualmente a aplicar multas de hasta mil jornales mínimos.

En cuanto al procedimiento, el código exige la sustanciación de un sumario administrativo previo por el MSPyBS. Esto es, para aplicar cualquier sanción, debe llegarse hasta una resolución ministerial que la imponga. En la práctica, para que el INAN pueda aplicar una sanción a quienes incumplen normativas sanitarias relacionadas con alimentos, requiere que se sustancie el respectivo sumario ante la Asesoría Jurídica del MSPyBS (donde se suma a todos los diversos tipos de sumarios propios del ente). Allí los procesos se demorarían durante un tiempo prolongado; luego de finalizada la sustanciación del

sumario, éste debe pasar por la Asesoría Jurídica del Gabinete del Ministerio y, con posterioridad, se emite la resolución ministerial aplicando la sanción respectiva. El INAN habría presentado un proyecto al Viceministerio de Salud para elevar la Asesoría Jurídica del Instituto a la categoría de Dirección, de modo a que cuando menos el último trámite de visto por la Asesoría Jurídica del Gabinete, pudiera sortearse.

Por estos problemas de procedimiento, el INAN optaría en muchos casos por articularse con el MIC, para que en los casos de mayor gravedad se puedan aplicar sanciones con alguna celeridad dentro de la esfera de competencia de dicha agencia estatal.

A su vez, el patrón de permeabilidad a la corrupción dentro del Ministerio Público y de negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, afectaría también la protección de bienes jurídicos, como la salud de la población frente a riesgos colectivos. En un caso de suma gravedad, el INAN había denunciado la adulteración de sal puesta para el consumo humano, ante la Fiscalía Penal de la ciudad de Mariano Roque Alonso. Por la total inacción de la misma, el Instituto tuvo que recurrir nuevamente a insistir en agilizar el sumario administrativo dentro del MSPyBS, logrando que se clausurase el establecimiento por cuarenta días. Sin embargo, en el ámbito de la investigación penal por el Ministerio Público, no se habría logrado ningún avance.

También serían problemáticas las prácticas negligentes y de corrupción en la Dirección Nacional de Aduanas, ya que el ingreso de productos alimenticios de contrabando no sólo implica perjuicios a las industrias que cumplen las normativas, sino que también significa un grave riesgo para la salud de las personas consumidoras.

### **1.3. Control de buenas prácticas agrícolas**

Por último, con relación a la inocuidad de alimentos se hará referencia al sistema de control de buenas prácticas agrícolas vinculadas a la producción alimentaria. No se aludirá al sistema de control de productos de origen animal por el SENACSA, por estimarse que el mismo cuenta en general con recursos de infraestructura, presupuesto financiero y personal contratado sobradamente suficientes para el cumplimiento de sus fines. A diferencia de ello, en el ámbito del control de las prácticas agrícolas, existirían debilidades tanto en el ámbito normativo, como en materia de infraestructura y recursos institucionales disponibles.

Ya el Código Sanitario de 1980 establecía la obligación de controlar la desinfestación de cereales, hortalizas y frutas; de establecer los límites de tolerancia de residuos de plaguicidas en alimentos y la relación de ingestión diaria admisible, así como controlar que en el proceso de elaboración, manipuleo y transporte de los plaguicidas y fertilizantes, no se produjera contacto o proximidad con alimentos y otras sustancias cuya contaminación representara riesgos para la salud.

Desde la perspectiva legal, en el año 2009 fue sancionada la Ley N° 3742 de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola. Transcurrido más de un año y medio desde su sanción, dicha ley no había sido reglamentada aún. Sólo se hará mención a las normas relativas a franjas de protección, dado que su inadecuada formulación legal, y más deficiente aún implementación práctica, afectan de manera extendida a las comunidades rurales campesinas e indígenas que viven en zonas de expansión de monocultivos mecanizados con uso intensivo de agroquímicos.

Las disposiciones contenidas en el Decreto N° 2048/2004<sup>176</sup> y en la Resolución N° 485/2003 del MAG<sup>177</sup> eran deficientes desde la perspectiva de protección y de buenas prácticas de uso agrícola, por las insuficientes barreras vivas y franjas

de seguridad previstas. La resolución preveía que debía dejarse una franja de seguridad de 100 metros a la redonda de asentamientos humanos, centros educativos, centros y puestos de salud, templos, plazas, lugares de concurrencia pública y cursos de agua en general, dentro de la cual no podría ser aplicada ninguna clase de plaguicida. Esta formulación, además de establecer una franja sumamente reducida en extensión, ocasiona serios inconvenientes desde la perspectiva de control, ya que al no impedir la siembra, sino sólo la “aplicación de plaguicidas”, deben tomarse muestras y realizarse análisis en cada caso para establecer si se ha incumplido la normativa aunque se cuente con diversas evidencias al respecto. Entre numerosos aspectos deficitarios, la Ley de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola adoptó idéntica formulación.

Desde la perspectiva del funcionamiento institucional, existiría una notable debilidad en el sistema de control en campo del cumplimiento de normativas ambientales por la Secretaría del Ambiente y en el sistema de control de prácticas agrícolas relativas al uso de sustancias agroquímicas y uso de semillas autorizadas por el SENAIVE.

Pese al marcado crecimiento del área de siembra mecanizada en los últimos años en el país, los funcionarios/as asignados por el SENAIVE a las tareas de control en el territorio nacional serían sumamente escasos. Para toda la Dirección de Operaciones, a finales del año 2010, se contaba con alrededor de cien funcionarios, distribuidos en todo el territorio nacional, en especial, en los puntos principales de ingreso y egreso de productos. Los mismos cubrirían funciones diversas bajo supervisión de las distintas direcciones, por ejemplo, la fiscalización de la producción de semillas, la fiscalización de silos,

176 “Por el cual se deroga el Decreto N° 13861/96 y se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas de uso agrícola establecidos en la Ley 123/91”.

177 “Por la cual se establecen medidas para el uso correcto de plaguicidas en la producción agropecuaria”.



las fiscalizaciones de empresas de agroquímicos, de productos vegetales en supermercados, y de uso de agroquímicos y semillas autorizadas.

A más del escaso número de funcionarios asignados para el control de prácticas agrícolas adecuadas en campo, el patrón de negligencia por parte del Ministerio Público en general –y en especial de las fiscalías penales especializadas en delitos ambientales– en la investigación del uso lesivo de agroquímicos en perjuicio de las comunidades rurales representaría un problema serio para la salud de la población rural, para la inocuidad de los productos agrícolas alimenticios producidos, tanto en las fincas familiares como en las grandes explotaciones, y para la preservación de las fuentes de agua.

Es muy débil también la capacidad estatal de efectuar los estudios laboratoriales requeridos para el mencionado control. El MSPyBS carecería incluso de un laboratorio de análisis de residuos agroquímicos en las aguas. Se requeriría como prioridad de salud pública y de SSAN el fortalecimiento de una política articulada de control de prácticas agrícolas y sus impactos en la salud humana, el ambiente, y los productos alimenticios y el agua, liderada por el MSPyBS y el MAG.

## 2. Protección del consumidor/a

Conforme a lo establecido en la Ley N° 1334/98 *De defensa del consumidor y del usuario*, correspondería al MIC como autoridad de aplicación de la misma en el ámbito nacional, y a las municipalidades en el ámbito local:

\* Controlar que la información que se brinde a las personas consumidoras sobre las características esenciales de los productos (alimenticios) que se ofertan sea cierta, objetiva, veraz, eficaz y suficiente.

\* Controlar que los productos (alimenticios) se comercialicen observando los mecanismos, instrucciones y normas necesarios para garantizar la fiabilidad de los mismos.

\* Proteger a los consumidores/as contra la publicidad engañosa (en materia de alimentos).

Dicha ley fue reglamentada por el Decreto N° 21004/03 *Por el cual se establece el procedimiento administrativo único para la sustanciación de los procesos sumariales en materia de Defensa del Consumidor que se tramiten dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor*. Como agencia de aplicación se encuentra en funcionamiento la Dirección General de Defensa del Consumidor (DGDC), dependiente del MIC. La misma recibiría consultas, denuncias y reclamos, efectuaría fiscalizaciones de oficio en base a denuncias, y realizaría monitoreo de precios.

La denuncia sería la instancia en la que el consumidor/a acude ante la autoridad de aplicación con el fin de radicar denuncia formal, acompañando a la misma de los medios probatorios (factura, recibo, entre otros) que avalen su presentación. Por su parte, el reclamo posibilitaría al consumidor/a la opción de procurar una solución a su problema, sin presentar documentos.

A continuación se expone el número de consultas, reclamos y denuncias que habría recibido la DGDC en 2009 y 2010:

### Denuncias, reclamos y consultas recibidas por la DGDC del MIC en 2009 y 2010

Dirección General de Defensa del Consumidor (MIC)	2009	2010
Denuncias	117	290

Reclamos	157	134
Consultas	1036	1548

Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada por la DGDC<sup>178</sup>

Durante el 2010 se habrían efectuado trescientas sesenta audiencias de conciliación con el fin de avenir a las partes en los conflictos en torno al consumo.

Asimismo, se realizaron cincuenta y un fiscalizaciones relativas a precios de productos de la canasta básica en 2009. En las mismas se visitan puntos de venta (supermercados, mercados, despensas, autoservicios, tiendas, etc.) y se controla si los productos reúnen las condiciones legales. El MIC/DGDC puede actuar por sí solo en materia de control de etiquetado. Para efectuar controles sobre la calidad de productos alimenticios envasados, solicitarían apoyo al INAN y, si se trata de vegetales o carne, debe pedirse apoyo técnico al SENAVE o SENACSA según el caso.

La DGDC ha firmado convenios con Oficinas de Defensa del Consumidor existentes en varios distritos del país<sup>179</sup>.

Si bien son amplias las medidas correctivas y las sanciones previstas en la ley y el decreto reglamentario, el sistema de protección a las personas consumidoras y usuarias requiere ser fortalecido para que dichas disposiciones puedan ser efec-

tivamente aplicadas y cumplan con su función social. Por una parte, sería necesaria la revisión del procedimiento de cobro de multas, ya que el Estado debe iniciar un juicio en la esfera civil para poder tentar el cobro en caso de incumplimientos. A su vez, resultaría necesario el fortalecimiento institucional de la DGDC. Dicha Dirección contaba a finales de 2010, con once funcionarios/as para todo el país. El responsable de la dirección al momento de ser consultado estimaba que eran necesarias cuando menos treinta personas asignadas al área para poder funcionar de manera básicamente eficiente, señalando además la necesidad de contar con un equipo de técnicos en la dirección. A su vez, la DGDC carecía de presupuesto para labores de difusión de la ley, acerca de los derechos y los recursos con los que cuenta la población en caso de abusos. Los recursos financieros y en materia de vehículos también serían sumamente limitados.

### 3. Programas nutricionales

En materia de nutrición, la Directriz Voluntaria N° 10 prevé que en caso necesario, 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, así como las modalidades de alimentación, en particular la lactancia materna, 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.

Se alienta a los Estados a fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes. Se destaca la conveniencia de promover la creación de huertas

<sup>178</sup> Diario ABC Color “Se duplicaron las denuncias en defensa del consumidor”, 3 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/se-duplicaron-las-denuncias-en-defensa-del-consumidor/>

<sup>179</sup> Asunción, Fernando de la Mora, Luque, Caaguazú, Cdad. del Este, Lambaré, Ñemby, Limpio, Coronel Oviedo, San Lorenzo, Villa Elisa, San Juan Bautista, Villa Hayes, San Antonio, Pilar, Villarrica, Pedro Juan Caballero, Areguá, y Capiatá.

en los hogares y en las escuelas como elemento básico para combatir las carencias de micronutrientes y fomentar una dieta sana. Además, los Estados podrían estudiar la posibilidad de adoptar reglamentos relativos al enriquecimiento de los alimentos, con el fin de prevenir y remediar las carencias de micronutrientes, especialmente de yodo, hierro y vitamina A.

Por su parte, la directriz afirma que los Estados deberían adoptar medidas para promover y fomentar la lactancia materna, en consonancia con su cultura y con las normas internacionales relativas al tema. Así también podrían difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños/as pequeños para que la misma sea coherente, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil.

A su vez, 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.

### **3.1. Programas nutricionales en el marco del MSPyBS/ INAN**

Hasta 1996, el ámbito de competencia relativo a nutrición lo asumía el Departamento de Nutrición existente dentro del MSPyBS. En los primeros años de la década de 1990, comenzó a desarrollarse en el país el Programa Nacional de Yodo y en 1996 fue creado el INAN. A más del área de Vigilancia de Alimentos y el Laboratorio Nacional de Alimentos ya descriptos en el análisis de la directriz sobre inocuidad, el INAN cuenta con una Dirección de Políticas y Programas Alimentarios Nutricionales durante el Ciclo Vital. A su vez, esta Dirección se organiza en tres departamentos:

\* *Departamento de Políticas y Coordinación de la Atención Nutricional*, desde el cual se implementan los programas nu-

tricionales. Posee una Sección de Normas Técnicas y Reglamentos en la que se estaría trabajando con la Dirección de Contrataciones Públicas y con el MEC para elaborar el nuevo pliego de bases y condiciones para la merienda escolar.

\* *Departamento de Información, Educación y Comunicación Estratégica en Alimentación y Nutrición*. Cuenta con un área de capacitación desde la cual se procura fortalecer las capacitaciones al interior del INAN y fuera del mismo. Se realizarían supervisiones y capacitaciones a las regiones sanitarias, sobre todo en materia de evaluación nutricional. El otro énfasis que se priorizaría es el de la promoción de la lactancia materna, en conjunto con la Dirección General de Programas de Salud del MSPyBS. Al respecto, se habría capacitado a facilitadores/as e iniciado acciones en el Hospital de Limpio y en el Hospital de Lambaré. Desde las perspectiva de la educación nutricional se prioriza la capacitación a facilitadores/as, agentes que puedan replicar las diferentes estrategias y programas.

\* *Departamento de Monitoreo y Evaluación*.

El énfasis más importante en 2010 se daba en torno a las Guías Alimentarias para menores de dos años y las Guías Alimentarias para la Familia. Las Guías Alimentarias del Paraguay constituyen un instrumento educativo desarrollado por el INAN que contiene recomendaciones orientadas a promover una alimentación saludable conforme a la edad. Las Guías son de utilidad para los profesionales de salud, docentes, extensionistas, educadores del hogar y otros que trabajan en el área educativa o de la salud, así como también suponen una orientación para la familia y la comunidad. Fueron elaboradas entre los años 2000 y 2003, conforme a la realidad encontrada entre 1999 y 2000. Por ello, en 2011 se estaría buscando ajustar las mismas al perfil epidemiológico actual.

En materia de capacitaciones, el INAN cuenta con una programación propia porque debe capacitar a los funcionarios/as de las Regiones Sanitarias, ya que los mismos serían los encargados de transmitir a la población los mensajes de las Guías Alimentarias. También se efectúan capacitaciones en los cuatro Departamentos en los que se está implementando el PLANAL, sobre todo en San Pedro. A su vez, el INAN respondería a los pedidos que se le efectúan, habiendo realizado capacitaciones con organizaciones de zonas en situación de vulnerabilidad como son los Bañados de la capital, así como en universidades.

Las capacitaciones para formación de agentes facilitadores/as duran aproximadamente cinco días. La institución estaría trabajando en diseñar un formato de capacitación más breve que incluya diferentes aspectos con los mensajes más importantes, para ser implementado cuando sea solicitado por organizaciones de la sociedad civil.

A continuación se describirán de modo breve, los tres programas nutricionales implementados por el INAN.

#### **a. Programa de Prevención y Control de Desórdenes por Deficiencia de Yodo (Programa de DDY).**

Por la situación de mediterraneidad en que se encuentra la población paraguaya y la falta de acceso a fuentes de yodo, es implementada la estrategia de fortificación de la sal para que la población pueda incorporar este micronutriente, que es de crítica importancia para el desarrollo cerebral. El INAN controlaría la cantidad de yodación en la planta industrial y en bocas de expendio. Además, se registrarían y controlarían los productos correspondientes que ingresan vía aduana.

Para este programa, el instituto cuenta con indicadores de pro-

ceso e indicadores de impacto, en este último caso se mediría a través de un estudio de yoduría. El último fue efectuado en 2001-2002. Los indicadores de proceso implican una medición a través del consumo de sal de mesa; esto se haría a través de una encuesta a escolares, que proporcionan una muestra de la sal que se consume en la casa y es remitida a través de las regiones sanitarias. Se efectuarían también mediciones de yodo en la sal en bocas de expendio y el control de sal en planta, esto es, en las industrias procesadoras o fraccionadoras.

#### **b. Programa de Fortificación de la Harina de Trigo con vitaminas del Complejo B.**

El objetivo de este programa sería aportar hierro, vitaminas y ácido fólico a la población en general y específicamente a las mujeres en edad fértil.<sup>180</sup> Desde el INAN se percibe que este programa es poco conocido, ya que en los últimos cincuenta y seis controles efectuados, en un elevado porcentaje no se alcanzaban los niveles requeridos. La institución procuraría difundir a través de campañas la importancia de consumir harina fortificada.

#### **c. Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).**

Este programa fue creado en el año 2005 bajo la denominación de Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PROAN). El mismo comenzó implementándose en treinta y un distritos de cinco Departamentos<sup>181</sup> que fueron priorizados conforme al Índice de Priorización Geográfica, el mismo instrumento empleado por la SAS para definir distritos a ser atendidos con TMC. En el 2009 el programa se amplió a Guairá y Concep-

<sup>180</sup> Vinculado al Decreto N° 20830/98 *Que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comercializada en el país), con hierro y vitaminas.*

<sup>181</sup> *San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Caazapá, Presidente Hayes.*

ción, y a diciembre de 2010 llegaba de modo oficial a cuarenta y siete distritos.

El PANI se dirige a niños/as menores de cinco años con riesgo de desnutrición o con desnutrición, y a mujeres embarazadas de bajo peso. El enfoque inicial habría sido más bien asistencial, buscándose en el último tiempo ampliar la visión, dándole un enfoque más preventivo y colaborativo con los otros programas sociales y de salud. Así, se pretendería que este programa de complemento nutricional sea un estímulo de acercamiento a otros servicios, como las vacunaciones, la orientación a las madres sobre cómo alimentar a sus hijos/as y la vinculación con proyectos relativos a seguridad alimentaria que hubiesen en el lugar.

En 2011 se prevé ingresar al Departamento de Alto Paraguay y al distrito de Mariscal Estigarribia en el Departamento de Boquerón, implementando un Proyecto Piloto de Universalidad del Programa para todos los niños/as menores de 4 años (indistintamente de su diagnóstico nutricional). Esta sería la primera experiencia de universalidad en un programa de complemento nutricional para el INAN y es hacia donde apuntaría la institución, encontrándose las limitaciones en el aspecto presupuestario. En los mencionados lugares se prevé incluir también para el año 2012 un componente que implique una complementación de la alimentación de las personas adultas mayores. En los demás Departamentos en los cuales ya se implementa el programa, a lo que se apuntará es a llegar a todos los distritos, ampliando la cobertura territorial de manera que todos los niños y niñas que sufren desnutrición en los Departamentos atendidos puedan ser asistidos.

Sin embargo, desde el punto de vista de la prestación, se han experimentado retrocesos. En un primer momento se entregaba un paquete que incluía leche en polvo, arroz, azúcar y aceite, y en algunos casos también harina fortificada. A su vez, se

diferenciaba en las cantidades, entregándose a menores de un año dos kilos de leche y a mayores de un año tres kilos de leche. En 2010 se uniformó en dos kilos de leche fortificada la entrega<sup>182</sup>. Si bien la unificación puede ser conveniente desde el punto de vista del control administrativo y de la programación, podría haber sido más adecuado unificar, pero sobre la provisión mayor, la de tres kilos de leche. La entrega se efectúa por familia, con periodicidad mensual, a través de los centros y puestos de salud del MSPyBS, y en el último periodo, también a través de las Unidades de Salud Familiar donde éstas funcionan.

En el tiempo transcurrido desde el año 2005, habrían existido muchos problemas con las empresas proveedoras del Estado para este programa. A una empresa se le abonó un millón de dólares por provisión de leche y la misma entregó un producto que no era tal. El caso habría pasado al MSPyBS, luego a la Procuraduría General de la República y aún no se habría resarcido el perjuicio. Otra empresa tendría pendiente de entrega veintiséis mil kilos de azúcar que debía haber repuesto al INAN por defectos en la entrega. Por problemas con las contrataciones, desde mediados de 2009 y durante todo el 2010, sólo se entregó leche.

El PANI se financia con recursos del presupuesto nacional. En 2010 habría llegado a veinte mil personas durante todo el año. Aunque se trabaja con más de cuarenta comunidades indígenas, no existiría articulación con el INDI.

Entre los principales objetivos del INAN para el año 2011 en materia nutricional se encontrarían:

- \* Avanzar en la formulación de una Política Nacional de Alimentación y Nutrición que complemente el PLANAL, para

<sup>182</sup> El Complemento Alimentario actual es de dos kilos de leche entera enriquecida con Hierro, Calcio, Zinc, Cobre y Vitamina C.



que los distintos órganos competentes trabajen sobre unos mismos ejes, de modo a llegar a precisar indicadores concretos y medibles que permitan evaluar la gestión estatal en esta área a mediano y largo plazo.

- \* Contar con un Código Alimentario que permita cubrir varias de las áreas en las que existe cierto vacío normativo en la actualidad.
- \* Disponer de Manuales de Funciones para que existan Unidades de Nutrición dentro de las Regiones Sanitarias del país, indicando con precisión lo que debería hacer el funcionario o funcionaria que trabaje en dicha área.
- \* Avanzar en un protocolo de formación básica que permita capacitar a los promotores/as de salud de las USF, proponiéndose a la Dirección de Atención Primaria de Salud que sea un requisito para empezar a atender en las comunidades, el contar con la mencionada formación en materia nutricional y sobre inocuidad de alimentos.
- \* Trabajar conjuntamente con el Programa Nacional de Diabetes e Hipertensión Arterial del MSPyBS.

### **3.2. Necesidad de mayor infraestructura y recursos para el INAN**

A lo ya señalado al abordar la directriz sobre inocuidad en cuanto a la insuficiente cantidad de recursos humanos, cabe añadir la limitación de recursos presupuestarios que afecta al INAN en materia de difusión. En el último periodo administrativo, se habría buscado fortalecer el área comunicacional de la institución, pero se carece de fondos asignados para campañas de difusión de mensajes educativos alimentarios en medios de comunicación de llegada masiva. También serían escasos los recursos destinados a la adquisición de insumos y reactivos

para el laboratorio del instituto, el cual contaría con capacidad para efectuar variados tipos de análisis, algunos de los cuales no se podrían realizar por falta de insumos.

### **3.3. Deficiencias en políticas nutricionales del MSPyBS**

#### **a. Protocolo de atención al niño/a internado por desnutrición**

El manual operativo del INAN contemplaría el tratamiento que debe proporcionarse a un niño/a con desnutrición ambulatorio, aquel que puede regresar a su casa e ir siguiendo un tratamiento y que no presenta un estado agravado por neumonía, diarrea u otro cuadro clínico. De lo que carecería el sistema público de salud es de un adecuado protocolo de atención a la niña/o que es internado por desnutrición. En el año 2004 se habría trabajado para incluir dicho protocolo en el manual intrahospitalario, elaborado intersectorialmente, pero no llegó a implementarse. Durante varios años, desde la cooperación internacional se habría intentado apoyar un programa de capacitación sobre atención en hospitales a niños/as con desnutrición severa, existiendo inclusive un fondo para promover dicha capacitación, pero no habría sido posible efectuarla por falta de interés de las autoridades públicas competentes en ese momento.

#### **b. Falta de aplicación adecuada de la Ley N° 1478/99 De comercialización de sucedáneos de la leche materna**

La Ley N° 1478 vigente desde 1999 tiene por objetivo garantizar la nutrición segura y eficiente a los lactantes, protegiendo la lactancia materna mediante la regulación de la comercialización de los alimentos infantiles, incluyendo los sucedáneos de la leche materna, biberones, tetinas, chupetes, protectores del pezón y otros productos que pueden afectar la psicofisio-

logía de la lactancia. Dicha norma creaba la Comisión Nacional para la Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna<sup>183</sup> con importantes facultades como la de designar inspectores de salud para fiscalizar el cumplimiento de la ley, la obligación de poner a consideración de la Comisión toda información destinada a la promoción de los productos referidos y el establecimiento de sanciones para quienes violasen las disposiciones de la ley, incluyendo multas, cancelación de licencia para profesionales de la salud y cancelación de la autorización para fabricar, importar o distribuir el producto designado.

Sin embargo, hasta la actualidad la Comisión Nacional para la Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna no se habría conformado y las disposiciones de la Ley N° 1478 carecerían en la práctica de mecanismos de control de su aplicación.

### 3.4. Programa de complemento nutricional en las escuelas

En 1999 fue sancionada la Ley N° 1443/99 *Que crea el sistema de complemento nutricional y control sanitario en las escuelas*, siendo modificada y ampliada por la Ley N° 1793/01.

Conforme a lo establecido en la ley del año 1999, el complemento nutricional se implementaría en beneficio de los estudiantes de la educación inicial y la educación escolar básica, primer y segundo ciclo de las escuelas públicas, y debía incluir provisión de leche enriquecida y un alimento sólido rico en proteínas con refuerzo de vitaminas “A” y “D”, hierro y yodo. La modificación del año 2001 habría posibilitado el debilitamiento de la calidad nutricional del complemento

proveído, ya que en vez de leche enriquecida se establece la “Provisión preferentemente de leche natural o enriquecida”; y en el caso del alimento sólido enriquecido se añade como opción alternativa “o un alimento para complementar suficientemente las necesidades diarias, energéticas, proteicas y de otros nutrientes del escolar”.

La organización de los programas de complemento nutricional en los distintos Departamentos corresponde por ley a las gobernaciones, las cuales deben coordinar sus tareas con los municipios, con el Ministerio de Educación y Cultura y con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

En la actualidad, el programa de complemento nutricional en las escuelas se implementaría en todo el país, siendo administrado en la ciudad de Asunción por el MEC y en las demás localidades por las respectivas gobernaciones. En cuanto al sistema de provisiones, el mismo parte de procesos de licitación. En Asunción, la entrega la realizan en forma directa las empresas contratadas por el MEC a las escuelas. La leche puede ser entregada una vez cada veinte días y la galleta dos veces a la semana, conforme a lo establecido en el pliego de bases y condiciones de las licitaciones. La cobertura abarca en la Capital, a todas las escuelas públicas y a algunas escuelas privadas subvencionadas.

El presupuesto para la merienda escolar de las escuelas de Asunción ingresa al presupuesto del MEC y en el caso de las gobernaciones, es incluido en su presupuesto anual general.

El MEC habría trabajado con los directores/as de escuela en lo relativo al almacenamiento de los alimentos para la merienda escolar, ya que las escuelas en muchos casos no contarían con la infraestructura necesaria para recibir tanta cantidad de productos y guardarlos en forma higiénica. Por ello, se intentarían ver alternativas y trabajarlo con las cooperadoras de padres y

<sup>183</sup> Integrada por representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Cultura, Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción, integrante de la Cátedra de Pediatría, Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción, integrante de la Cátedra de Obstetricia, UNICEF residente en el país, OPS/OMS residente en el país (art. 4°).

madres para resolver los problemas. Además se habrían efectuado procesos explicativos para que las propias autoridades de las escuelas controlen y exijan a las empresas proveedoras. A su vez, desde el MEC se ha procurado fortalecer el control de las provisiones, yendo a las escuelas a registrar las denuncias existentes y contactando con las empresas para hacer los seguimientos.

En materia de licitaciones, la experiencia y aprendizaje en el MEC indicaría que es de fundamental importancia hacer los llamados a tiempo y con unas precisas especificaciones técnicas que permitan al Estado monitorear la calidad de los productos que se entregan. Las mayores dificultades se darían con el complemento sólido –los panificados– por las demoras en las entregas, la provisión de envases no sellados, etc. A abril de 2011, el complemento nutricional en Capital sólo incluía la leche, pues existieron dificultades en el proceso de licitación, ya que los productos dispuestos no contaban con varios requerimientos, entre ellos, fecha de vencimiento. Fue necesario por tanto iniciar un nuevo proceso de licitación pública<sup>184</sup>.

Respecto de las escuelas que se encuentran fuera de la ciudad de Asunción, la responsabilidad de llamar a licitación es de cada gobernación. El MEC posee al respecto una función de contralor general de que el programa llegue a los niños y niñas. Por ello, el ministerio pediría un reporte a las supervisiones sobre la entrega de la merienda escolar en los Departamentos. También la Auditoría del MEC realizaría un seguimiento respecto al cumplimiento de la merienda escolar por las empresas a nivel país.

El MEC ha conocido la experiencia del programa de complemento nutricional en Chile, donde se realizan variaciones en

los alimentos entregados. En Paraguay se requiere mejorar la infraestructura escolar, que las instituciones cuenten con heladeras, comedores. Existiría en el MEC una preocupación en dicho sentido y una revisión de alternativas para mejorar la calidad y la eficiencia en la entrega.

El objetivo al que apuntaría el ministerio, es ampliar el complemento nutricional y que éste incluya un desayuno o una merienda, según el turno, y un almuerzo escolar, para niñas/os que sean de escuelas públicas y que lo deseen. Ya en 2010 se tenía previsto implementar el almuerzo escolar en la Capital, llegando a 22.000 niños/as en instituciones de doble escolaridad de nivelación de los aprendizajes (dirigido a niños/as con sobre edad) y a escuelas ubicadas en zonas vulnerables. El programa piloto no pudo efectuarse porque no se presentaron oferentes para prestar el servicio. Las especificaciones técnicas habían sido elaboradas conjuntamente por la Dirección de Gestión Social del MEC y el INAN. En 2011 se previó incluir a 27.000 niños/as en el programa, tanto de escuelas de la Capital como de escuelas ubicadas en zonas fronterizas de Canindeyú y Alto Paraná. La extensión del programa a las escuelas en zonas fronterizas se efectuaría con el financiamiento de la entidad binacional Itaipú, mientras que las escuelas de Asunción serían cubiertas por el presupuesto del MEC. Al no contar nuevamente con oferentes en el año 2011, las autoridades estatales se vieron forzadas a rehacer las especificaciones técnicas, permitiendo la complementación de comidas frescas con comidas congeladas y deshidratadas. Esta fue la alternativa, aunque no ideal, para poder iniciar la implementación.

En el caso de la merienda escolar, las escuelas indígenas recibirían el mismo tipo de alimentos que las escuelas no indígenas. En relación con el almuerzo escolar sí las autoridades técnicas habrían sometido a consideración de los directores de las escuelas indígenas el menú para ver si estaban de acuerdo

184 Diario Última Hora, “Merienda escolar sigue sin galleta”, disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/418783-Merienda-escolar-sigue-sin-la-galleta>

o deberían hacerse ajustes para su adecuabilidad. Así también en el caso de las escuelas inclusivas (escuelas con niños/as con capacidades especiales) los directores/as resolvieron que realizarían las modificaciones necesarias en la institución.

El presupuesto total a nivel país previsto en el Presupuesto General de la Nación del año 2010 para el programa de complemento nutricional en escuelas públicas fue de 90.119.560.410 guaraníes<sup>185</sup>.

#### 4. Educación y sensibilización

La Directriz Voluntaria N° 11 pone de manifiesto la relación entre la educación y el derecho a la alimentación adecuada. Además de apoyar la inversión en alfabetización y educación en general, señala que los Estados deberían aplicar medidas para impulsar a las personas a mejorar su vivienda y sus medios para la preparación de los alimentos, porque estos elementos están relacionados con la inocuidad de los mismos. Tales medidas deberían adoptarse en los campos educativos y de las infraestructuras, especialmente en las familias rurales.

A su vez, los Estados deberían promover o integrar en los programas escolares, la educación sobre los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y, en concreto, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Se alienta a los Estados a promover la concienciación sobre la importancia de los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

La directriz insta a los Estados a proporcionar una formación adecuada a los funcionarios/as encargados de llevar a cabo la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

da, así como a incrementar el conocimiento de las directrices voluntarias por parte de sus ciudadanas y ciudadanos.

#### 4.1. Programas de educación vinculados al DA y a la SSAN del MEC

Es en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura donde se desarrollarían las iniciativas de mayor envergadura en relación con la educación alimentaria, nutricional y de formación productiva con enfoque de SSAN.

##### a. Proyecto Alimentar la Mente para Combatir el Hambre

En el 2006 se inició la implementación del Proyecto Alimentar la Mente para Combatir el Hambre, en treinta y tres escuelas, encontrándose inicialmente a cargo del Despacho de la Primera Dama de la Presidencia de la República. El mismo tenía como base el programa mundial Alimentar la Mente para Combatir el Hambre, promovido por una coalición de instituciones que incluye a varios organismos de la ONU, entre ellos, la FAO. Posteriormente, el mencionado proyecto pasó a ser competencia plena del MEC. El mismo se basaba en el uso de materiales didácticos elaborados para el primero, segundo y tercer ciclo, que incluían una guía para el docente y cuadernillos prácticos para los/as estudiantes. Todos los contenidos se incluían dentro del currículum de dichos ciclos. Los materiales fueron elaborados por un equipo interministerial: la Dirección General de Orientación, a través de la Dirección de Currículum y la Dirección de Educación Escolar Básica del MEC, en conjunto con la Dirección de Extensión Agraria del MAG y el INAN, dependiente del MSPyBS. Lo que dicho equipo realizó fue la adaptación del programa general mundial a las especificidades nacionales.

El proyecto aborda la temática de la alimentación, poniendo

énfasis en la importancia de que las instituciones educativas cuenten con huertas. Incluye además información sobre la alimentación sana, en base a las Guías Alimentarias elaboradas por el INAN, esto es, qué alimentos se necesita consumir para crecer y vivir sanos/as, la higiene de los alimentos y la importancia de la actividad física. Se apuntaría a desarrollar conocimientos aplicables a la vida cotidiana, buscando incidir en las prácticas de comportamiento.

El proyecto se inició desde el MEC como experiencia piloto llegando a cuarenta y tres instituciones educativas, fundamentalmente de Capital y de los Departamentos de Central, Cordillera, Paraguarí y Presidente Hayes. En el 2010 se amplió a más de cien y para el 2011 la meta prevista por el MEC era llegar a doscientas cincuenta instituciones educativas, ya dentro de la Estrategia Escuelas Saludables.

La coordinación del Proyecto Alimentar la Mente<sup>186</sup> se encontraba inicialmente en la Dirección de Relaciones Internacionales y Enlaces Interinstitucionales del MEC, vinculada a la cooperación internacional. Luego pasó a la Dirección de Educación Escolar Básica, constituyéndose en la base del PRONAFED previsto en el PLANAL.

### **b. Estrategia Escuelas Saludables**

La Estrategia Escuelas Saludables habría partido de una evaluación y un esfuerzo de reformulación de acciones desde el MEC. Al interior de dicho ministerio se habría observado que existían numerosos proyectos del mismo y de otras instituciones que se desarrollaban en forma aislada. Se identificaron aproximadamente diez direcciones del MSPyBS que llegaban a las escuelas en el marco de diferentes programas de acción,

de modo desvinculado. Ello hizo que se buscara trabajar planes conjuntos, realizándose reuniones y talleres entre las direcciones del MEC y del MSPyBS para acordar el modo de llegada a las escuelas y elaborar un plan unificado que identificara qué acciones correspondería hacer a cada dirección.

Uno de los aspectos identificados fue que dentro de aquellas dinámicas se dificultaba la instalación y la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones, los proyectos se mantenían en la medida en que había un acompañamiento externo y, si dejaba de haberlo, se terminaban. Con el objetivo de fortalecer la incidencia, de dejar capacidades instaladas en las instituciones educativas y que ello permitiera la sostenibilidad en el tiempo, se realizó una revisión de las diferentes acciones existentes que apuntarían a que la comunidad (niños, niñas, jóvenes, docentes, madres, padres) tenga un comportamiento saludable. Así se incluyeron dentro de la Estrategia Escuelas Saludables los lineamientos de Alimentar la mente para crecer y vivir sanos. Se trabaja también con relación a la cantina de las escuelas, habiéndose publicado un Manual del Cantineero, de manera que puedan implementarse prácticas y ofertas saludables desde las cantinas escolares. Se intentaría que la oferta incluyera frutas, jugos de frutas naturales, yogurt, que se procure eliminar las frituras, así como el exceso de productos empaquetados con bajos nutrientes y elevada cantidad de azúcar y grasas. Además de la educación alimentaria y la promoción de la actividad física, se incluiría la dimensión de la convivencia, el relacionamiento y la salud mental, a la cual se denomina “habilidades para la vida”. Se trabaja también lo relativo a la salud bucodental entre otros aspectos.

Las direcciones de los ministerios realizarían el acompañamiento y monitoreo de la implementación de la estrategia, lo cual implica llegar a las escuelas en forma mensual o bimensual para reunirse con los equipos de gestión y ver qué dificultades pudieran estar teniendo.

<sup>186</sup> Actualmente se denomina al proyecto “Alimentar la mente para crecer y vivir sanos”.



Para implementar la Estrategia de Escuela Saludable se partiría de la conformación de un equipo de gestión, integrado por el director de la institución, docentes, padres y madres, estudiantes, médicos o promotores de las Unidades de Salud Familiar o del Centro de Salud Regional, conforme a la disponibilidad existente, así como funcionarios/as de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Educación de la Gobernación respectiva. La conformación dependería del lugar en que se encuentre situada la escuela y con qué servicios cuenta. Si hubiese bomberos voluntarios, personal de la Cruz Roja u otras personas que trabajen en estas áreas y estén cercanas a las instituciones, se las convoca a integrar el equipo de gestión.

Dicho equipo inicia sus trabajos revisando el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la escuela. Al hacer el diagnóstico institucional, se efectúa un diagnóstico de la salud de las niñas y niños. En 2009 se habría trabajado con un sistema de información elaborado por el PNUD. Estudiantes de los bachilleratos técnicos en salud, fueron capacitados para realizar mediciones a los niños y niñas en términos de peso, talla, visión, situación nutricional, estado odontológico.

Los criterios para seleccionar a las escuelas en el marco de Escuelas Saludables eran que existiesen en la zona USF, puestos de APS o centros de salud; que hayan bachilleratos técnicos en salud en la zona y que sean escuelas en contextos de mayor vulnerabilidad.

Las evaluaciones respecto de los impactos de estas acciones educativas efectuadas por el MEC habrían arrojado información sobre resultados positivos de cambios de comportamientos hacia hábitos más saludables de alimentación, sobre todo en niños/as pequeños/as.

Las direcciones involucradas en la estrategia son las Direcciones de Educación Escolar Básica, de Gestión, de Derechos

Humanos, de Educación Media (a través de los Bachilleratos Técnicos en Salud) del MEC. Así también varias direcciones generales del MSPyBS: la Dirección de Promoción de la Salud, Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia (Dirsin), la Dirección de Diabetes, la Dirección de Vigilancia de Enfermedades Crónicas No Transmisibles, la Dirección de Salud Mental y el INAN.

La Estrategia Escuelas Saludables se estaría desarrollando en catorce Departamentos del país (aún no se habría llegado a Amambay, Alto Paraguay y Canindeyú). La meta sería llegar en 2011 a doscientas cincuenta instituciones educativas. Las dificultades para una mayor ampliación serían sobre todo de índole presupuestaria.

### c. Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA)

La Iniciación Profesional Agropecuaria está dirigida al Tercer Ciclo de la Educación Escolar Básica. Habría surgido a partir de lo que antes de la reforma educativa se conocía como el “práctico rural” que se implementaba en las escuelas agrícolas. IPA buscaría incorporar un enfoque agroecológico que brinde herramientas para una producción sustentable de alimentos en las fincas campesinas, desde tecnologías ya conocidas por las familias y otras nuevas que mejoren la producción. Consiste en cuarenta y cinco horas adicionales sobre la carga horaria normal del tercer ciclo, en las que se ofrece educación teórico-práctica en conocimientos agropecuarios. Se trata de un plan adicional a la formación general que incluye como contenidos: producción animal, producción vegetal, administración rural, ingeniería rural, manejo y conservación de recursos naturales y agroecología.

Hasta 2010 el programa IPA se implementaba en cincuenta y seis instituciones educativas. En 2011 se habría ampliado considerablemente, llegando a más de ciento cincuenta institucio-

nes de todos los Departamentos, excepto Ñeembucú.

Para poder solventar la implementación del IPA, se incluye en el presupuesto del MEC la cantidad de horas cátedra requeridas y se contrata a las/os docentes necesarios a través de un concurso público.

En la actualidad se estaría en un proceso de evaluación para ajustar las propuestas a las escuelas campesinas y avanzar hacia un currículum más pertinente, ya que el currículum seguiría siendo el mismo para todas las instituciones.

#### d. Escuelas Integrales

Otra iniciativa educativa –en este caso implementada en el marco del PLANAL– es la de las Escuelas Integrales. Se trata de una experiencia impulsada por la FAO y que el MEC habría acompañado.

Las Escuelas Integrales partirían de los Planes de Acción Concertado (PAC) y se estarían implementando como experiencias piloto en comunidades indígenas y campesinas en el Departamento de San Pedro. Serían once instituciones las que estarían desarrollando la experiencia<sup>187</sup>. Cada institución educativa tendría su proyecto elaborado en el que se incluye la cocina-comedor, donde los padres ayudan aportando insumos que producen en sus chacras y hay madres que cooperan con la preparación de alimentos. Así también, se promueven las huertas escolares y los espacios recreativos para la actividad física. En 2011 la FAO se habría encontrado transfiriendo los conocimientos logrados, al MEC.

#### 4.2. Educación agraria – MAG

La Dirección de Educación Agraria (DEA) del MAG también prestaría servicios de educación agraria para la formación de personas jóvenes y adultas. Se contaría con catorce Escuelas Agrícolas a nivel nacional, nueve bajo gestión del MAG y cinco bajo responsabilidad de las gobernaciones. Además, la DEA supervisaría otras instituciones educativas del MEC y de carácter privado.

De acuerdo al informe de gestión 2008-2010 del MAG,<sup>188</sup> la Educación Agraria contaría con las siguientes ofertas educativas:

- \* Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA) destinada al Tercer Ciclo de la EEB.
- \* Bachillerato Técnico Agropecuario (BTA) correspondiente al Nivel Medio.
- \* Técnico Agromecánico.
- \* Técnico en Mecanización Agrícola.
- \* Promotor Rural.
- \* Práctico en Agricultura Familiar.
- \* Bachillerato Técnico Agromecánico.
- \* Cursos modulares destinados a jóvenes varones y mujeres, y productores/as familiares del sector agropecuario.

El MAG habría elaborado y presentado para su aprobación al MEC el Programa Educativo Práctico en Agricultura Familiar, dirigido a jóvenes y adultos varones y mujeres que no partici-

pan del sistema de educación formal.

Asimismo, se habrían consensuado propuestas con el MEC para el ajuste del Plan Específico del Currículo del Bachillerato Técnico Agropecuario.

En el año 2008 se habrían matriculado 5.803 estudiantes en el Sistema de Educación Agraria. En el 2009 se habría contado con 6.102 estudiantes matriculados, y 457 mujeres y 1335 hombres egresados.

### 1. Recursos financieros nacionales

La Directriz N° 12 alienta a los Estados a promover gastos y programas sociales básicos, en particular, los que afectan a los segmentos pobres de la sociedad, a protegerlos de las reducciones presupuestarias y a aumentar al mismo tiempo la calidad y eficacia de los gastos sociales. Dicha directriz señala la importancia de que los Estados movilicen el ahorro interno y procuren atraer recursos externos para inversiones productivas, así como la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para programas sociales, tanto públicas como privadas, a nivel nacional e internacional.

En Paraguay, la posibilidad de implementar políticas sociales integrales y sostenibles estaría estrechamente vinculada con la democratización del sistema tributario. El Congreso Nacional ha bloqueado hasta el momento la aplicación del Impuesto a la Renta Personal. Tampoco han avanzado proyectos que, además de tornar menos regresivo el sistema tributario, contribuirían a disminuir el impacto del agronegocio en el país, como el impuesto a los latifundios y a la exportación de granos. La presión tributaria total del Paraguay es de sólo 12% del PIB, siendo la más baja de la región. También la participación de los impuestos directos sería la más baja de la región. Del 12% señalado, 9.8% corresponde a impuestos indirectos y sólo 2.2% a impuestos directos. La presión tributaria promedio de América Latina es 18%, y en los demás países del Mercosur llegaría a 35% en Brasil (10.5% impuestos directos), 31% en Argentina (8.5% impuestos directos), 23% en Uruguay (5.6 %

impuestos directos), 22% en Bolivia (5.2% impuestos directos) y 21% en Chile (7.8% impuestos directos).

De este modo, el sistema tributario nacional poseería un carácter marcadamente regresivo, ya que la carga tributaria recaería con mayor fuerza sobre aquellos que poseen menor capacidad contributiva. Esto es así por la preponderancia de impuestos al consumo, tales como el IVA, el Impuesto Selectivo al Consumo y los aranceles a la importación, que en conjunto representan más del 75% de la recaudación; también por la baja incidencia del Impuesto a la Renta Empresarial, la ineficiente estructura del Impuesto a la Renta Agropecuaria (IMAGRO), la postergación sucesiva de la implementación del Impuesto a la Renta Personal, los considerables niveles de evasión y la debilidad de los mecanismos de control.

A su vez, respecto de la inversión social, los países con mayor igualdad de América Latina tendrían un gasto social anual de alrededor de 1.200 dólares por habitante y casi 19% del PIB. En los países más desiguales, que son los que más lo necesitan, el gasto social sería de sólo 181 dólares por habitante y, en el Paraguay, apenas de 135 dólares por habitante, equivalente al 9% del PIB (MH, 2010).

Con respecto a la evolución del gasto social, según datos del MH, en 2010 habría existido un 28.5% más de inversión social que en 2009, aunque se debe considerar que aumentó en general el presupuesto de gastos de la Nación<sup>189</sup>.

En el país se carece de normas que determinen que un porcentaje específico del presupuesto deberá ser dedicado al gasto o

inversión social. Sólo con relación al derecho a la educación, la CN de 1992 establece un mínimo presupuestario<sup>190</sup>.

No se han encontrado datos desagregados que consignen la proporción del presupuesto destinado a la atención del derecho a la alimentación de grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, a partir de los datos contenidos en el PGN del año 2010, se han identificado y extraído las asignaciones previstas para diversos programas que se vincularían de modo directo con la realización de este derecho. Los mismos incluyen los programas de reforma agraria y apoyo a la agricultura familiar, los proyectos de inversión, TMC, créditos a sectores campesinos, acceso a tierras y programas de asistencia a comunidades indígenas, atención en situaciones de emergencia y programas nutricionales.

### Inversión pública vinculada a la realización del DA, PGN 2010

Presupuesto 2010 asignado a garantizar el DA*				
Área	Institución	Programa	Monto en G.	Total en G.
Reforma agraria	INDERT	Asentamientos integrados sostenibles para el desarrollo y CEPRA	171.625.221.081	198.824.736.789
		Fondo de inversiones rurales para el desarrollo sostenible		
		Tierras	14.211.479.595	
		Construcciones	12.110.492.241	
		Adquisición de maquinarias, equipos y herramientas mayores	550.000.000	

<sup>189</sup> Del 15/08/2008 al 31/07/2009 los servicios sociales sumaban 6.385.692 millones de guaraníes, de un total de 12.438.969. Del 15/08/2009 al 31/07/2010 los servicios sociales sumaban 8.207.912 millones de guaraníes, de un total de 15.770.199. Véase: Ministerio de Hacienda, *Informe de Gestión 2009-2010*, Asunción, MH, agosto 2010, pág. 53.

<sup>190</sup> El Presupuesto General de la Nación no podrá destinar a la educación, recursos inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones (CN, art. 85).

Apoyo a agricultura familiar y sectores empobrecidos rurales	<b>MAG</b>	Programa de Agricultura Familiar Campesina y Desarrollo Rural	91.612.040.548	<b>91.612.040.548</b>	
		Manejo sostenible de recursos naturales	11.154.616.000		<b>107.984.783.730</b>
		Fortalecimiento de la Agricultura Familiar “Namombarete Ñemyty Jopara”	8.500.000.000		
	Proyectos financiados con préstamos del <b>BM, BID, FIDA</b>	Fortalecimiento del Sector Agrícola	7.869.839.264	<b>39.967.925.878</b>	
		Desarrollo Rural Sostenible PRODERS	49.500.000.000		
		Apoyo a Organización de Pobres Rurales y Armonización de Inversiones	30.960.328.466		
Crédito a campesinos (as)	<b>CAH</b>	Programa de Acción <i>Desarrollo Económico y Social</i>	94.011.550.579	<b>94.011.550.579</b>	
Compra y regularización de tierras comunidades indígenas. Programas de acción com.ind.	<b>INDI</b>	Programas de Acción	31.568.827.547	<b>36.441.897.787</b>	
		Programas de Inversión <i>Regularización de Tierras</i>	4.873.070.240		
Proyectos sociales de inversión e infraestructura	<b>SAS</b>	Proyecto Iniciativas Productivas Solidarias	12.182.750.020	<b>39.967.925.878</b>	
		Fondo de Inversión Social ALA/2006/018-053	18.042.003.928		

<i>TMC y atención alimentaria</i>	<b>SAS</b>	FOCEM - MERCOSUR YPORÁ	9.743.171.930	<b>316.055.596.181</b>
		Programa Tekoporã	179.712.800.000	
		Programa Ñopytyvo	1.715.655.071	
		Programa de Protección y Promoción Social de Adultos Mayores	42.867.855.830	
		Proyecto Tekoporã (Donación China – Taiwán)**	24.516.137.602	
		Programa Paraguayo de Inversiones Sociales II (BID-1422/OC-PR) <i>Transferencias</i>	51.777.727.649	
		Desarrollo de la Comunidad Indígena en PY (TF 058022) <i>Transferencias</i>	3.850.000.000	
	<b>SNNA</b>	<i>Programa Abrazo***</i>	3.610.000.000	<b>6.558.350.000</b>
		Niños en Situación de Calle <sup>x</sup>	2.948.350.000	
	<i>Atención en situaciones de emergencia</i>	<b>SEN</b>	Asistencia en situaciones de emergencia y/o desastres <sup>xx</sup>	25.458.826.665
<i>Programas nutricionales</i>	<b>MSPyBS/ INAN</b>	PROAN	21.064.357.411	<b>21.064.357.411</b>
<i>Complemento nutricional</i>	<b>MEC Gobernaciones</b>	Complemento Nutricional en Escuelas Públicas	90.119.560.410	<b>90.119.560.410</b>



**TOTAL**1.016.484.205.949<sup>xxx</sup>

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General de la Nación 2010.

\*Ministerio de Hacienda, Presupuesto por Entidad, en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=184>

\*\* Subsidios y Asistencia Social a Personas y Familias del Sector Privado.

\*\*\* Productos alimenticios, Aportes a Entidades Educativas e Instituciones Sin Fines de Lucro, Subsidios y Asistencia Social a Personas y Familias del Sector Privado.

x Productos alimenticios, Aportes a Entidades Educativas e Instituciones Sin Fines de Lucro, Subsidios y Asistencia Social a Personas y Familias del Sector Privado.

xx Productos alimenticios, Aportes a Entidades con Fines Sociales o de Emergencia Nacional, Subsidios y Asistencia Social a Personas y Familias del Sector Privado.

xxx Unos US\$ 254.121.051.

Durante 2010, el total en todos los conceptos mencionados representaría sólo el 1.5% del PIB<sup>191</sup>, pese al considerable aumento en comparación con el año 2009, sobre todo en los montos asignados a transferencias monetarias con corresponsabilidad en el principal programa, Tekoporã<sup>192</sup>.

### Complemento nutricional en escuelas públicas del país, PGN 2010

Complemento Nutricional en Escuelas Públicas Presupuesto 2010	
Entidad responsable	Monto en G.
MEC – Asunción	28.489.444.928
Gob. Concepción	2.872.137.834

Gob. San Pedro	3.706.533.490
Gob. Cordillera	4.350.911.008
Gob. Guairá	3.925.260.808
Gob. Caaguazú	6.232.527.048
Gob. Caazapá	3.156.926.003
Gob. Itapúa	5.600.063.731
Gob. Misiones	4.642.420.257
Gob. Paraguari	3.742.301.736
Gob. Alto Paraná	11.808.897.060
Gob. Central	19.927.642.885
Gob. Ñeembucú	3.756.253.140
Gob. Amambay	3.086.891.571
Gob. Canindeyú	4.719.084.688
Gob. Presidente Hayes	3.894.542.931
Gob. Alto Paraguay	3.591.483.720
Gob. Boquerón	3.977.820.334
	<b>90.119.560.410</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto General de la Nación 2010.

191 Sobre una estimación del PIB 2010 en 16.873 millones de dólares.

192 De 142.117.643.417 de guaraníes previsto en 2009, a 204.228.937.602 de guaraníes en 2010.

En relación con el porcentaje del presupuesto destinado a grupos en situación de vulnerabilidad que se ejecuta en el desarrollo de proyectos productivos, no es posible determinarlo pues no se han encontrado datos que permitan identificar los componentes productivos de los diversos programas, su presupuesto específico, ni el porcentaje de ejecución de los mismos. Este último aspecto es de suma importancia, dada la notable limitación del Estado en gestionar la ejecución de proyectos productivos y de infraestructura en las comunidades, aun existiendo presupuesto disponible. Los casos de PROPAIS II y MERCOSUR YPORÁ son ejemplos de ello. Sí se puede notar que la mitad del total presupuestado para asistencia a sectores campesinos, indígenas y sectores urbanos en situación de pobreza correspondería a TMC, complementos nutricionales y asistencia en situaciones de emergencia. También es posible apreciar el escaso presupuesto asignado a inversiones en el marco de la reforma agraria, el cual representa poco más de la mitad de lo asignado a programas de TMC.

### 1.1. Uso del máximo de recursos disponibles

Sobre el cuestionamiento de si el Estado ha empleado el máximo de los recursos de los que puede disponer para garantizar el DA de todas las personas –en especial, el contenido mínimo del mismo que es el derecho a no padecer hambre– cabe efectuar algunas consideraciones. Debe reconocerse como un avance importante, la considerable ampliación de la cobertura de los programas de TMC a las familias en situación de extrema pobreza entre los años 2008 y 2010. Así también, el hecho de que las ampliaciones se hayan efectuado con recursos del tesoro, y que las más de catorce mil familias que estaban siendo asistidas en el marco del programa PROPAIS II, cuya fuente de financiamiento corresponde a un préstamo del BID, hayan pasado a formar parte de la nómina del programa Tekoporã en el año 2011. Sin embargo, aún quedarían aproximadamente 135.000 familias en situación de extrema

pobreza que no reciben ningún tipo de asistencia<sup>193</sup>. Por ello, resulta cuestionable la disposición del artículo 12 de la Ley N° 4087/2011 que prohíbe que los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades sean financiados con créditos internacionales reembolsables, más aún, al no prever fuentes alternativas de financiamiento que permitan asegurar la cobertura total de las personas que tienen derecho a dicha asistencia estatal inmediata.

Si el objetivo del Congreso Nacional era promover el uso razonable de los recursos del tesoro disponibles, hubiese significado un progreso desde la perspectiva de derechos humanos, que se estipulara por ejemplo, el uso prioritario de los recursos provenientes de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá para lograr la cobertura universal de las familias en situación de pobreza, el mejoramiento de la calidad de los procesos de acompañamiento sociofamiliar y el aumento de programas productivos y de infraestructura que posibiliten el egreso paulatino de las familias beneficiarias, al ir alcanzando las posibilidades de obtención de ingresos suficientes por sí mismas. Sin embargo, ello no ha ocurrido.

A su vez, con la racionalización de gastos corrientes por el Parlamento Nacional, podrían cubrirse los actuales déficits en recursos humanos y financieros que afectan a las instituciones responsables de controlar la inocuidad alimentaria. Ambas cámaras legislativas han venido avalando la contratación por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, de 17.000 personas, sin que exista claridad acerca de la función que las mismas desempeñarían, representando aproximadamente US\$ 37.000.000 al año<sup>194</sup>. Al mismo tiempo, el Estado sigue contando con sólo nueve inspec-

193 Se ha considerado a las familias asistidas por los programas Tekoporã, PROPAIS II, Ñopytyvo y Abrazo.

194 Diario ABC Color, “Contratados de la Justicia Electoral superan a los efectivos de las FF.AA.”, 20 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.abc.com.py/nota/planilleros-tsje-contratados-de-justicia-electoral-superan-a-efectivos-de-ff-aa/>

tores sanitarios para realizar las tareas de control que competen al INAN en todo el país; la Dirección General de Defensa del Consumidor cuenta con once funcionarios/as a nivel país; el SENAVE y la SEAM poseen un escasísimo número de técnicos de campo asignados a tareas de control de uso de productos agroquímicos, prevención de daños y protección de comunidades.

Desde la perspectiva de la asignación financiera, el MSPyBS carece de un laboratorio con equipos técnicos donde se puedan efectuar análisis de agroquímicos en agua, por mencionar un aspecto elemental.

Ello ocurre pese a que el Estado paraguayo cuenta, además de los ingresos de origen tributario, con las compensaciones anuales que le son transferidas por la EBY e ITAIPÚ. La ITAIPÚ destinaría un promedio de cuarenta millones de dólares anuales a proyectos de responsabilidad social, mientras la EBY destina un promedio de veinte millones de dólares para dicho fin. Habrían existido avances en relación con el uso de estos recursos, sobre todo con la directriz de priorizar la cofinanciación de los programas emblemáticos gubernamentales definidos en la PPDS. Debe decirse, sin embargo, que ambos entes siguen careciendo de un Plan Director de Responsabilidad Social que se comunique con las prioridades de los ministerios y secretarías de Estado. A su vez, cabe señalar que no existiría impedimento legal alguno para que los/as titulares de los diversos ministerios y entes públicos con personería jurídica propia, pudiesen hacer llegar a las entidades binacionales sus programas y proyectos prioritarios, procurando su financiación. La contratación de los funcionarios y funcionarias requeridos para desarrollar y fortalecer una política de inocuidad alimentaria a nivel país e incluso, la ampliación de la cobertura y la calidad de los programas de TMC, por citar sólo algunos ámbitos, podrían ser financiados con estos fondos.

El Estado paraguayo también podría priorizar políticas de

SSAN al emplear los recursos que percibe del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)<sup>195</sup>.

## 2. Sistemas de vigilancia y monitoreo

La Directriz Voluntaria para el Derecho a la Alimentación N° 17, insta a los Estados a que establezcan mecanismos para vigilar y evaluar el grado de avance en la realización de los mismos, así como para el análisis del impacto de programas y políticas en la realización del DA de la población. Se insta sobre todo a los Estados a aprovechar los indicadores ya en uso y mecanismos de vigilancia como los SICIAV<sup>196</sup>, con miras a evaluar el avance en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Se enfatiza que los Estados deberían vigilar la situación relativa a la seguridad alimentaria de los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente de las mujeres, niños/as y ancianos/as, así como su situación nutricional y, en particular, la prevalencia de carencias de micronutrientes.

Como ya se ha señalado en el Capítulo 3 de este estudio, el Estado carece de un mecanismo de vigilancia como el SICIAV, y el Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional con el que cuenta el MSPyBS sólo tendría un carácter nutricional, presentando falencias técnicas aun en ese ámbito.

Se ha resaltado también la carencia, por parte de las distintas agencias estatales competentes, de instrumentos integrales

<sup>195</sup> Se trata de un fondo de cien millones de dólares anuales, aportado por los países miembros del MERCOSUR conforme la media histórica del PBI. Brasil aporta 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. Al mismo tiempo, 48% del fondo debe destinarse al financiamiento de proyectos presentados por Paraguay, 32% a proyectos presentados por Uruguay, 10% a proyectos de Argentina y 10% a proyectos de Brasil.

<sup>196</sup> Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SICIAV), que busca detectar las zonas y poblaciones, incluso a nivel local, que padezcan o se hallen en riesgo de padecer desnutrición y los elementos que contribuyan a la inseguridad alimentaria, utilizando los datos y otros sistemas de información existentes a fin de evitar la duplicación de esfuerzos dentro de los Estados.

que permitan analizar la situación de seguridad alimentaria y nutricional en las comunidades y regiones.

Asimismo sería de mucha importancia, avanzar en la definición de indicadores de seguridad y soberanía alimentaria locales que puedan ser monitoreados desde el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria. En este sentido, el Documento Principal del PLANAL preveía la implementación de un Observatorio de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay. El Decreto de aprobación del Plan, atribuye al Gabinete Social de la Presidencia de la República la labor de desarrollo y administración de dicho Observatorio.

En su informe de avances logrados entre 2008 y 2010, la Unidad Técnica del GS señala que se ha concluido el diseño del Sistema Integrado de Monitoreo-Evaluación del PLANAL y estaría en proceso de construcción el Observatorio de Soberanía, Seguridad Alimentaria, Desnutrición y el Hambre, con el apoyo de la STP, FAO y AECID<sup>197</sup>. El sistema integrado de monitoreo y evaluación seguiría un modelo participativo, integrando a los líderes comunitarios/as y técnicos/as de campo. El mismo estaría coordinado por la STP, con el objetivo de evaluar la implementación del PLANAL y su impacto sobre la inseguridad alimentaria y el fortalecimiento de la soberanía alimentaria.

Entre 2008 y 2010 se habría capacitado a noventa y seis personas como responsables del llenado de las fichas de registro, incluyendo técnicos y referentes comunitarios. Se prevé la continuidad de dichas capacitaciones hasta marzo de 2013, extendiéndose a los cuatro Departamentos en los que se implementa el PLANAL de modo interinstitucional. Existiría un comprometido esfuerzo desde la FAO para apoyar que dicho sistema de monitoreo pueda implementarse efectivamente.

El modelo económico agroexportador predominante históricamente en el Paraguay, ha experimentado en las dos últimas décadas un marcado fortalecimiento. Este se halla vinculado al aumento de la demanda internacional de granos para la alimentación de diverso tipo de ganado y a la mayor demanda de productos pecuarios por países con mayor poder adquisitivo, en el marco del sistema alimentario global consolidado con el neoliberalismo. De modo general puede afirmarse que este sistema se caracteriza, entre otros aspectos, por la relevancia que han adquirido las empresas transnacionales vinculadas a la producción de insumos agrícolas, a la industrialización de productos alimenticios y a la venta de los mismos; por la tendencia a la concentración de dichos capitales empresariales y su movilidad territorial, y por la paralela disminución del poder regulador de los Estados nacionales en el contexto de liberalización, apertura a capitales extranjeros y desregulación, propiciado por el Consenso de Washington para los países de América Latina.

Desde una perspectiva de garantía del derecho a la alimentación adecuada, las contradicciones del sistema alimentario nacional, esto es, de las relaciones de producción, distribución y consumo de alimentos dentro del territorio paraguayo, evidencian la posición de los países dependientes productores de materia prima alimentaria dentro del actual sistema globalizado, así como la insuficiencia del crecimiento en clave productivista para revertir las vulneraciones del derecho a la alimentación adecuada de la población nacional. En este sentido, los resultados macroeconómicos de los últimos años en el

<sup>197</sup> Gabinete Social de la Presidencia de la República, *Informe Gubernamental, Resumen de Avances de Implementación Período Agosto 2008 – Agosto 2010, Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*, Asunción, Unidad Técnica del Gabinete Social, documento sin publicar.

país, se han caracterizado por el crecimiento económico. Entre 2003 y 2008, el crecimiento promedio del PIB se situó en 4.8% anual, y luego de la baja productividad agrícola de 2009 por el impacto de la sequía, en 2010 se habría alcanzado un crecimiento récord de 14% del PIB. Sin embargo, dicho crecimiento se ha generado desde una estructura productiva dual, con un pequeño sector altamente capitalizado que funciona como enclave y otro sector mayoritario, el de la agricultura familiar campesina, afectado en un 48.8% por la pobreza. La estructura productiva nacional se caracteriza pues por la marcada desigualdad en el acceso a los mercados, por la creciente degradación del medioambiente y por la gran concentración de los recursos productivos en un reducido número de empresas y familias.

Esta dualidad se refleja en el hecho de que el Paraguay ha logrado posicionarse desde el año 2008, como el sexto productor mundial de soja y el cuarto exportador de dicha oleaginosa, mientras en el año 2010 se habría ubicado como el séptimo exportador mundial de carne bovina. Sin embargo, el marcado aumento de la producción de granos y carne para exportación en las dos últimas décadas no se ha traducido en un aumento de los índices de calidad de vida de la población paraguaya, ni en la disminución de la pobreza y el hambre.

Por el contrario, el modelo económico agroexportador vigente, presenta aristas problemáticas desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada de la población y, de manera general, ha implicado regresiones. Ello estaría vinculado a los impactos sociales y ambientales de la expansión de la frontera agroganadera, la bajísima demanda de fuerza de trabajo requerida por la agricultura mecanizada, la escasa industrialización de la materia prima producida, la falta de mecanismos públicos adecuados de balance de alimentos que garanticen la disponibilidad y accesibilidad económica a nivel nacional, y la falta de mecanismos tributarios redistributivos.

Desde la perspectiva del acceso a recursos y bienes, se habría experimentado una concentración aún mayor y, por ende, una mayor desigualdad social. Así, se ha acentuado el esquema latifundio-minifundio en la estructura de tierras del país, aumentando el número de grandes propiedades rurales y disminuyendo las pequeñas, propias de la agricultura campesina.

En la estructura del empleo pueden notarse, entre otros problemas, la falta de políticas que estimulen la sustentabilidad de la pequeña unidad productiva rural y la ausencia de un sector industrial relevante que genere empleos con condiciones de trabajo decente. No llegan a ganar el salario mínimo legal establecido, 64% de los trabajadores y trabajadoras ocupados en Paraguay en la actualidad. Por su parte, si se analiza el monto mínimo por persona requerido para cubrir una canasta básica total y una canasta básica de alimentos, es posible notar la manifiesta insuficiencia de salarios legalmente estipulados para cubrir las necesidades de un hogar, como el del trabajo doméstico y el de los peones rurales. Al mismo tiempo, el empleo informal desde el punto de vista del registro o cotización en la seguridad social, se extendería al 79% de la PEA (cerca de 2.251.000 personas). El elevado porcentaje de trabajadoras/es que no acceden al salario mínimo legal, la bajísima cobertura de la seguridad social y la desprotección masiva de la población en materia de jubilaciones y pensiones, incidiría de manera directa en las posibilidades de lograr un nivel de vida adecuado de las familias trabajadoras y, en particular, en las posibilidades de contar con ingresos suficientes para acceder a una alimentación adecuada, sobre todo de aquellos hogares más empobrecidos.

En cuanto al acceso a créditos, según estimaciones, sólo 8% de las y los productores campesinos tendría acceso al crédito público formal, lo cual sería un impedimento directo a las posibilidades de sostenibilidad y progreso del sector. La cobertura de crédito para productoras/es de menos de 20 has es escasa



debido a los requerimientos en garantías, principalmente. El acceso al crédito de mujeres campesinas y jóvenes de ambos sexos, sería todavía más limitado. Y tratándose de familias y comunidades indígenas, prácticamente nulo.

Con relación a la protección y acceso a recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, se carece de una política coherente que permita la preservación de especies tradicionales y salvaguarde el derecho de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales alimentarios. En realidad, en el sector público no se contaría con conocimientos sistematizados respecto de cuáles son los recursos alimentarios tradicionales de los pueblos indígenas existentes en el país, menos aún podría pensarse en políticas adecuadas para su protección. Pueden mencionarse sí algunas iniciativas impulsadas desde el SENA, CEPRA y el Viceministerio de Agricultura para la preservación de semillas nativas, acciones que resultarían insuficientes atendiendo el sentido dominante de las políticas productivas y comerciales. Así, debe llamarse la atención respecto de la autorización unilateral de ensayos regulados sobre el maíz transgénico en noviembre de 2010 por parte del titular del Ministerio de Agricultura y Ganadería, lo cual fue efectuado sin considerar el ámbito de competencia de la Secretaría del Ambiente y las objeciones públicamente expuestas por diversos sectores de la sociedad civil organizada con relación al riesgo de contaminación genética.

Respecto del acceso a recursos y bienes por las familias indígenas, conforme al Registro de Comunidades Indígenas del Poder Ejecutivo, de las 525 comunidades registradas, aproximadamente 45% no posee acceso a tierra propia para su asentamiento y desarrollo. En cuanto a la cobertura de servicios básicos como agua potable, 37.8% de los hogares indígenas se proveería de agua de tajar o río, mientras que 22.2% lo haría de pozo sin bomba y 21.3% de aljibe. El acceso

al agua procedente de ESSAP/SENASA llegaría sólo a 1.4% de los hogares indígenas. Respecto de la tasa de participación laboral, ésta sería de 52.2%, ocupándose 71% en el sector primario. Los niveles de explotación laboral son sumamente elevados, siendo el salario promedio de los trabajadores indígenas 57% del salario mínimo general, y tratándose de mujeres trabajadoras indígenas, 35%. Los datos oficiales indican que las comunidades indígenas del país son las más afectadas en el acceso a recursos y bienes necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación.

## 1. Sistema de mercado

Por su parte, vinculado al desarrollo económico se encuentra el adecuado funcionamiento de un sistema de mercado. En el país se carece de una ley de defensa de la competencia y el Estado se encuentra incumpliendo su obligación constitucional de controlar las operaciones de concentración y de sancionar las prácticas abusivas por parte de oligopolios empresariales. Es notable además la débil capacidad de monitoreo, fiscalización y articulación por parte de los órganos estatales competentes, en particular del MIC y el MAG, en sus funciones de supervisión de los distintos eslabones que componen las cadenas agroalimentarias.

Con relación al adecuado abastecimiento de alimentos en todo el territorio de la República y las normativas de funcionamiento de los mercados de abasto, existe un vacío legal a nivel nacional, pues en la práctica serían los gobiernos municipales de cada distrito los encargados de establecer dichos parámetros, sin mayores referencias generales. Es necesario generar una instancia que permita una mejor coordinación a nivel país, y desarrollar una normativa que posibilite un funcionamiento más ordenado de lo que es la oferta de productos alimenticios de origen nacional y extranjero en los mercados respectivos.

Otro aspecto complejo y en el que existe poca claridad normativa es el relativo a la importación y exportación de rubros alimenticios producidos en el país. La situación generada ante la completa desregulación de la exportación de carne bovina, llegando a niveles de suministro para el consumo local de 0.77% del total faenado, fuerza a pensar en el rol del Estado y las medidas requeridas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad económica para la población nacional. A su vez, se observan criterios contradictorios en las agencias estatales en materia de importación de productos agrícolas, como en el caso de algunos rubros frutihortícolas que se producen estacionalmente, respecto de los cuales las importaciones pueden afectar la comercialización de la producción nacional.

Asimismo, el Paraguay carece de una red nacional de abastecimiento de alimentos, cuya conformación implicaría avances significativos en la realización del DA en distintas dimensiones. Una red que promueva la organización eficiente, en especial de los pequeños y medianos productores/as de alimentos, contribuiría a dotar de mayor previsibilidad al suministro estable de alimentos en todo el país. La misma debería vincularse al desarrollo de un sistema público de adquisición de alimentos producidos por la agricultura familiar campesina e indígena, y por diversas formas de producción orgánica y agroecológica. Dicho sistema de adquisición estatal no sólo beneficiaría a las familias productoras de alimentos y contribuiría a la dinamización económica local y al desarrollo inclusivo, sino que permitiría al Estado mejorar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de políticas nutricionales y asistenciales. Actualmente, las prestaciones alimentarias de los programas de asistencia en situaciones de emergencia sólo entregan productos secos, no incluyen alimentos frescos vitales para las personas, por falta de infraestructura de las empresas proveedoras para su suministro. Esto también se refleja en los problemas registrados en los programas de complemento nutricional escolar.

## 2. Impacto del modelo económico vigente en las diversas dimensiones del DA

En general, es posible sostener que los impactos del actual modelo económico en las distintas dimensiones del derecho a la alimentación de la población, no han sido favorables.

En la dimensión de la disponibilidad, se habría afectado la producción diversificada de rubros alimenticios para el consumo local. Productos que han formado parte de la base alimentaria tradicional de las comunidades campesinas e indígenas, como el poroto y el maní, han visto reducida su producción en más del 20% y 30% respectivamente en los últimos veinte años, pese al marcado aumento poblacional. Las cifras oficiales dan cuenta, al mismo tiempo, del aumento del volumen de importación de alimentos: sólo entre 2008 y 2010 aumentó un 35% la importación de cereales, un 360% la importación de cítricos, 221% otras frutas, 315% hortalizas, 322% legumbres. Estos datos indicarían una reducción de la seguridad alimentaria para la población del país, ya que la disminución de la producción de alimentos para consumo local genera mayor dependencia de la importación de alimentos desde mercados externos y ubica a la sociedad paraguaya en una situación de mayor vulnerabilidad ante eventuales contextos de crisis.

Otro aspecto central vinculado a la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad económica es el relativo a la producción de carne y su comercialización. Paraguay tuvo el mayor crecimiento porcentual en producción de carne bovina a nivel regional en la última década. Pasó de exportar productos pecuarios por valor de 42.9 millones de dólares en 1995, a exportarlos por valor de 418 millones de dólares en 2006. Al mismo tiempo, el consumo *per cápita* de carne en el país –cifra que además implica un cálculo promedio que no muestra las diferencias de consumo entre estratos sociales– pasó de 77 kilos de carne anual en 1995 a 32 kilos en 2005, el mayor

índice de reducción en América Latina.

Una explicación a esta reducción puede encontrarse en las cifras oficiales de comercialización de carne, publicadas por el SENACSA. A diferencia de los productos agrícolas, cuya producción diversificada para consumo local se ha visto reducida, la producción de carne bovina ha aumentado sustancialmente. Sin embargo, los volúmenes de exportación de la misma se han incrementado a niveles tales que la oferta interna tiende a fijarse en precios excesivamente altos. Esto afectaría la posibilidad de acceder al consumo de carne deseado de la mayoría de los hogares del país, en especial de aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

En relación con la inocuidad de los alimentos que consume la población, las afectaciones que generaría el patrón productivo predominante estarían vinculadas principalmente a la cantidad de sustancias agroquímicas empleadas en los monocultivos, sobre todo para el cultivo de semillas transgénicas, así como a las marcadas deficiencias del sistema estatal de control de la importación y uso de dichas sustancias, y de protección de la población y del ambiente frente a sus efectos.

A la vez que son marcadamente débiles los mecanismos de control del SENAVE respecto de la inocuidad de los productos alimenticios de origen vegetal *in natura* cultivados y comercializados en el país, reviste gravedad la carencia de sistemas de prevención de daños a las comunidades rurales por el uso inadecuado de agroquímicos, así como de mecanismos de sanción y reparación ante dichos daños. Estudios efectuados en comunidades campesinas e indígenas, indican que a causa de los agroquímicos empleados en las explotaciones mecanizadas circundantes, en numerosos casos se han visto contaminadas las aguas de los arroyos y otras fuentes de agua de las que se proveen las familias, se ha registrado mortandad de peces que constituían una fuente de alimento, han enfermado y muerto

animales de cría de los hogares, se han visto afectados los cultivos de autoconsumo y renta por el aumento de plagas, así como la productividad de los árboles frutales, por mencionar sólo los impactos en recursos alimentarios.

La mencionada tendencia, sumada a la reducción de bosques, se traduciría también en una afectación a la adecuabilidad cultural de los alimentos disponibles, situación que vendría impactando de modo particular en las familias y comunidades indígenas del país, como emerge del Diagnóstico Participativo en Cien Comunidades Indígenas, efectuado en el año 2010. Asimismo, en un estudio sobre los procesos que afectan las posibilidades de las comunidades indígenas de ejercer su derecho a la alimentación adecuada y mantener sus sistemas alimentarios tradicionales, Marcos Glauser (2011) señala como principal causa, la falta de tierra propia en calidad y extensión suficiente, indicando los mayores problemas que enfrentan las comunidades indígenas en las diferentes regiones del país: en la zona norte de la Región Oriental las comunidades se verían afectadas por pasturas provenientes de los establecimientos ganaderos vecinos, lo que generaría incendios cíclicos anuales; en las regiones fértiles, un poco más al sur, las comunidades se encontrarían prácticamente rodeadas por cultivos extensivos mecanizados de soja y trigo, expuestas al impacto directo de los agrotóxicos y la contaminación de las aguas; en la Región Occidental o Chaco, las pasturas para ganadería sustituirían a los bosques a un ritmo de deforestación que habría alcanzado el récord de 1262 has diarias a junio de 2010.

Las situaciones descriptas habrían obligado a las comunidades indígenas a adaptar sus sistemas alimentarios tradicionales, basados en la agricultura, la caza/pesca y la recolección. Ante la deforestación y desaparición de sus montes, o la simple prohibición de acceso a propiedades en la actualidad privadas, la alimentación habría pasado a depender mayormente de la agricultura, actividad muy poco desarrollada por algunos pueblos

indígenas, los cuales de manera creciente, para sobrevivir se dedican al trabajo informal en condiciones de elevada explotación en establecimientos ganaderos y de otra índole, como ya se ha mencionado.

A su vez, estudios efectuados por Pereira y Doughman en comunidades indígenas de la Región Oriental, indican que al desaparecer de la dieta cotidiana una cantidad de fuentes alimenticias tradicionales, la comunidad se ve forzada a abandonar algunas de sus prácticas de autosustento y recurrir al mercado para satisfacer sus necesidades. La prevalencia de fideos, aceite, harina de trigo y azúcar en las listas de comidas consumidas cotidianamente por las familias consultadas, indicaría el reemplazo de alimentos tradicionales por alimentos introducidos. Asimismo, la necesidad de comprar estos alimentos en vez de producirlos, generaría la creciente dependencia de un ingreso en efectivo (o en vales, como ocurre en muchos casos pese a estar legalmente prohibido). Esta reconversión dietética implicaría que las formas de preparación de comidas tradicionales –y las comidas mismas– van cayendo en desuso, lo cual conlleva un empobrecimiento nutricional, además de cultural.

Desde la perspectiva de la accesibilidad económica, la acentuación del modelo centrado en la exportación de *commodities* incidiría regresivamente en la realización del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria por su impacto en la generación de pobreza. Dicho impacto sería indirecto, estaría mediado por la reducción del empleo, la concentración del ingreso y la tierra, así como la degradación ambiental. Coincidiendo en el tiempo con la expansión acelerada de la producción mecanizada de monocultivos para exportación y la caída de la producción diversificada de alimentos para consumo local, el porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en el Paraguay ha aumentado en forma sostenida desde el año 1995, alcanzando

un pico en las cifras de pobreza total en 2002, y con índices sumamente elevados de pobreza extrema y total rural que se mantienen hasta 2010. El crecimiento de la extrema pobreza en el área rural se encontraría vinculado a la degradación de la agricultura familiar campesina. Ante el debilitamiento de esta forma productiva, se torna una necesidad cada vez mayor el trabajo asalariado, efectuado en condiciones generalizadas de informalidad y explotación.

A su vez, al tiempo de la más intensa expansión territorial del cultivo de soja en el país, luego de la introducción y posterior legalización de las semillas genéticamente modificadas, fue cuando se generaron los estudios preparatorios y la implementación de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas o con corresponsabilidades, con el objetivo de paliar la situación de extrema pobreza de familias campesinas. También durante dicho periodo se experimentó el considerable aumento de la emigración internacional y de las emigraciones del campo a las zonas urbanas. En la actualidad, conforme a las últimas cifras oficiales disponibles, de un total de 6.273.103 personas, existirían más de un millón cien mil en situación de pobreza extrema. En el área rural la pobreza afectaría al 48.8% de la población, encontrándose 30.9% de dichas personas, en situación de extrema pobreza.

### 3. Políticas dirigidas a personas en situación de extrema pobreza

#### *Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades*

La principal política estatal para asistir a las personas en situación de pobreza extrema ha sido el programa de transferencias monetarias con corresponsabilidades, Tekoporã. Debe reconocerse como un avance, la considerable ampliación de la cobertura de los programas de TMC a las familias en situación de extrema pobreza entre los años 2008 y 2010. Así también,

el hecho de que las ampliaciones se hayan efectuado con recursos del tesoro y que las más de catorce mil familias que estaban siendo asistidas en el marco del programa PROPAIS II, hayan pasado a formar parte de la nómina de Tekoporã en el año 2011. A su vez, constituye un aspecto a destacar, la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y el énfasis en soberanía y seguridad alimentaria transversalizados en las Guías de acompañamiento socio-familiar del mencionado programa.

Entre las principales deficiencias de Tekoporã se encontraría la limitada cantidad de facilitadores/as que han podido ser contratados desde la SAS. A diciembre de 2010, el programa se implementaba en 66 distritos, pero sólo se contaba con facilitadores contratados en 16 de ellos; unos 211 facilitadores/as que debían atender a poco menos de 30.000 familias. Las limitaciones para ampliar el número de agentes comunitarios contratados serían fundamentalmente presupuestarias. A su vez, son marcadas las limitaciones de la oferta pública en educación, salud, servicios básicos, apoyo productivo y crédito, así como en infraestructura adecuada en los distritos de intervención. Atendiendo esta situación generalizada y en relación con el uso eficiente de los recursos disponibles, resulta aún más grave la falta de ejecución del programa PROPAIS II. El mismo es financiado con un préstamo del BID de US\$ 28.400.000, contraído en el año 2003 y aprobado en 2005. Su objeto era el financiamiento de planes integrales de desarrollo social, proyectos de mejoramiento de barrios para mejorar las condiciones de vida y habitabilidad de la población residente en barrios urbanos marginalizados, y proyectos específicos que financiarían servicios de atención a grupos en situación de pobreza, tales como mujeres jefas de hogar, niños/as y adolescentes en situación de riesgo, poblaciones indígenas, personas discapacitadas y personas adultas mayores.

PROPAIS II comenzó a ejecutarse administrativamente y el

Estado se habría visto obligado al pago de los intereses correspondientes del préstamo sin que proyecto alguno, en ninguna de las modalidades previstas, haya sido implementado. Sólo se habría llegado a la etapa de diseño de dos proyectos, uno dirigido a adultos mayores en Ybytimí-Paraguarí y otro dirigido a comunidades indígenas en Pykasu, Boquerón. La salida que se habría encontrado ante la inejecución presupuestaria en materia de financiamiento de proyectos sociales fue la reorientación de los fondos hacia las TMC en 2007. El programa PROPAIS II constituye una muestra del negligente uso de recursos financieros estratégicos para el combate a la pobreza extrema en el país.

Por su parte, conforme a los datos oficiales, las TMC habrían llegado en el año 2010 a 112.700 hogares en el país. A su vez, se estima que entre 235.000 y 250.000 familias se encontrarían en situación de extrema pobreza. Si se toma la cifra más baja, la cobertura de las TMC habría llegado al 47% de las familias que lo requerían. Desde la perspectiva presupuestaria, sumados los montos asignados en 2010 a los programas Tekoporã, PROPAIS II, Ñopytyvo y Abrazo, las TMC tendrían un valor equivalente a 0.3% del PIB 2010. Se trataría de una inversión relativamente baja en términos financieros y de significativa relevancia en materia del cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales del Estado para garantizar el DA. Por este motivo, resulta cuestionable la disposición del artículo 12 de la Ley N° 4087/2011 que prohíbe que los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades sean financiados con créditos internacionales reembolsables, más aún, al no prever fuentes alternativas de financiamiento que permitan asegurar la cobertura total de las personas que tienen derecho a dicha asistencia estatal inmediata.

Si el objetivo del Congreso Nacional era promover el uso razonable de los recursos del tesoro disponibles, hubiese significado un progreso, desde la perspectiva de derechos hu-



manos, que se estipulara, por ejemplo, el uso prioritario de los recursos provenientes de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá para lograr la cobertura universal de las familias en situación de pobreza extrema, así como el aumento de la asignación mensual, ya que la actual no llega siquiera a cubrir la canasta básica de alimentos para un hogar. Es necesario además, destinar recursos presupuestarios suficientes para el mejoramiento de la calidad de los procesos de acompañamiento socio-familiar y el aumento de programas productivos y de infraestructura que posibiliten el egreso paulatino de las familias beneficiarias al ir alcanzando las posibilidades de obtención de ingresos suficientes por sí mismas. Es posible afirmar que el Estado no ha empleado el máximo de los recursos de los que puede disponer para garantizar el DA de todas las personas, en especial el contenido mínimo del mismo que es el derecho a no padecer hambre.

#### 4. Políticas específicas en materia de DA

##### Inocuidad

En cuanto a las políticas específicas vinculadas a la garantía del derecho a la alimentación adecuada, en la actualidad no se contaría con una política o plan nacional de inocuidad, unificado y articulado entre las distintas instituciones con competencia en este ámbito. Existiría voluntad entre las autoridades públicas del INAN de promover el diseño de dicha política o plan para un término de cinco años, definiendo metas concretas y medibles que posibiliten luego una evaluación, con miras a llegar a la formulación de una política de Estado en materia de inocuidad de alimentos que involucre a las diversas instituciones estatales competentes como ser, entre otras, el MSPyBS, MIC, MAG, SENA VE, SENACSA, INTN.

Entre las principales debilidades del sistema nacional de control de inocuidad de alimentos, puede mencionarse el sistema

de obtención de registros sanitarios, el cual carece de una política diferenciada en materia de costos y de asistencia técnica para la regularización sanitaria de los microemprendimientos de producción de alimentos, en general efectuados en condiciones de informalidad.

En materia de infraestructura y recursos, el INAN carece de recursos humanos, infraestructura a nivel país y presupuesto suficiente para poder cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. No se contaría con recursos que permitan hacer los controles y notificaciones debidos a nivel país. Esta situación hace recaer en las municipalidades prácticamente toda la función de control de establecimientos de expendio de alimentos para el consumo inmediato, no contando los gobiernos locales con instrumentos de control sanitario homologados por el INAN. Se estaría incumpliendo así el artículo 92 del Código Sanitario que establece que todo manipulador o vendedor de alimentos en la vía pública debe ajustarse en sus actividades a las normas sanitarias dictadas por el MSPyBS.

También existirían deficiencias en la producción de información generada desde la Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES) del MSPyBS en el ámbito de la inocuidad alimentaria. El INAN se encontraría trabajando en la incorporación de indicadores más precisos que permitan generar información en el ámbito de la inocuidad; esto es, crear un módulo que permita captar las causas de trastornos gastrointestinales por los cuales se consulta, si pudieron o no haber sido ocasionados por alimentos consumidos. Así, se visualizaría un déficit en la capacidad estatal de contar con información adecuada respecto de la incidencia de alimentos no inocuos en la salud de las personas, y ello afectaría la capacidad de adoptar las medidas sanitarias pertinentes y eficaces para salvaguardar la salud de la población en este ámbito.

Otro aspecto de marcada debilidad se vincula con el sistema

de aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa sanitaria. El Código Sanitario vigente data de treinta años atrás. Urge una actualización por el Parlamento Nacional, cuanto menos en materia de las sanciones previstas y el procedimiento para su aplicación, ya que las actuales disposiciones favorecen la impunidad de quienes cometen infracciones a la normativa.

Por último, en materia de inocuidad debe mencionarse el sistema de control de buenas prácticas agrícolas vinculadas a la producción alimentaria, en el cual existen alarmantes debilidades, tanto en el ámbito normativo como en materia de infraestructura y recursos institucionales disponibles.

Desde la perspectiva legal, en el año 2009 fue sancionada la Ley N° 3742 de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola. Con relación a las disposiciones relativas a franjas de protección, la formulación contenida en la mencionada normativa reproduce las deficientes formulaciones de la Resolución N° 485/2003 del MAG, estableciendo que debe dejarse una franja de seguridad de 100 metros a la redonda de asentamientos humanos, centros educativos, centros y puestos de salud, templos, plazas, lugares de concurrencia pública y cursos de agua en general, dentro de la cual no podría ser aplicado ninguna clase de plaguicidas. Esta formulación además de establecer una franja sumamente reducida en extensión, ocasiona serios inconvenientes desde la perspectiva de control, ya que al no impedir la siembra, sino sólo la “aplicación de plaguicidas”, deben tomarse muestras y realizarse análisis en cada caso, para establecer si se ha incumplido la normativa, aunque se cuente con diversas evidencias al respecto. A su vez, la Ley N° 3742 no especifica que las especies empleadas para la barrera viva de protección de los caminos vecinales poblados debe ser de follaje denso, como lo hacía el Decreto N° 2048/04.

La débil y deficiente protección legal de las comunidades expuestas a agroquímicos y la más deficiente aún implementación práctica, afectan de manera extendida a las comunidades rurales campesinas e indígenas que viven en zonas de expansión de monocultivos mecanizados. Desde la perspectiva del funcionamiento institucional, existiría una notable debilidad en el sistema de control en campo, del cumplimiento de normativas ambientales por la Secretaría del Ambiente y en el sistema de control de prácticas agrícolas relativas al uso de sustancias agroquímicas y uso de semillas autorizadas por SENAVE. Pese al marcado crecimiento del área de siembra mecanizada en los últimos años en el país, los funcionarios/as asignados por SENAVE a las tareas de control en el territorio nacional serían sumamente escasos. Para toda la Dirección de Operaciones, a finales del año 2010 se contaba con alrededor de cien funcionarios, distribuidos a nivel país, en especial, en los puntos principales de ingreso y egreso de productos. Los mismos cubrirían funciones diversas como la fiscalización de producción de semillas, la fiscalización de silos, fiscalización de empresas de agroquímicos, de productos vegetales en supermercados y de uso de agroquímicos y semillas autorizadas. A más del escaso número de funcionarios asignados para el control de prácticas agrícolas adecuadas en campo, el patrón de negligencia por parte del Ministerio Público en la investigación del uso lesivo de agroquímicos en perjuicio de las comunidades rurales, representa un problema serio para la salud de la población rural, así como respecto de la inocuidad de los productos agrícolas alimenticios producidos tanto en las fincas familiares como en las grandes explotaciones, y para la preservación de las fuentes de agua.

Es muy débil también la capacidad estatal de efectuar los estudios laboratoriales requeridos para el mencionado control. El MSPyBS carecería incluso de un laboratorio de análisis de residuos agroquímicos en las aguas. Se requiere como prioridad de salud pública y de SSAN, el fortalecimiento de una política

articulada de control de prácticas agrícolas y, en particular, de urgentes estudios de carácter oficial sobre los impactos de los productos agroquímicos en la salud humana, el ambiente, los productos alimenticios y el agua, liderada por el MSPyBS y el MAG.

Asimismo, respecto de la institucionalidad de las políticas alimentarias, el INAN contaría con sólo 40 funcionarios asignados al ámbito de vigilancia y serían 9 los inspectores sanitarios de los que dispone la institución para todo el país. Por su parte, la Dirección General de Defensa del Consumidor del MIC contaría con 11 funcionarios/as, careciendo de un equipo técnico. En la Secretaría de Emergencia Nacional existirían 15 funcionarios/as asignados a la Dirección de Gestión Social, responsables de acompañar más de 110 Centros Comunitarios de Protección Civil en todo el país. Al mismo tiempo, el presupuesto público estatal sigue contemplando la contratación por el Tribunal Superior de Justicia Electoral de unas 17.000 personas propuestas por las dirigencias de los principales partidos políticos con representación parlamentaria, las cuales actúan en numerosos casos como operadores políticos de partidos y facciones. Se visualiza de este modo una grave falta de racionalidad en la política de contrataciones de la función pública que afecta el DA de la población.

### **Información sobre situación nutricional e inseguridad alimentaria**

Otra deficiencia del Estado paraguayo se encuentra en la producción de información relevante sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, lo cual permitiría identificar a los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello, para adoptar políticas eficaces y adecuadas. En el país serían escasos los datos antropométricos sobre malnutrición. Por ello, si se pretendiera analizar si ha

habido mejoras en los índices de desnutrición en los últimos años, no existiría manera fiable de comparar datos. La última encuesta nacional de nutrición dataría del año 1976.

Desde el año 1983 se realizan las Encuestas de Hogares anuales; lo que se habría hecho es incluir módulos con preguntas relativas a consumo alimenticio y antropometría infantil, así como sobre gastos alimentarios del hogar y consumo de sal yodada en las encuestas de hogares de algunos años. Así se efectuó en la EIH 1997/98; en la EIH 2000/01 y en la del año 2005. La mayor limitación de esta vía estaría en la forma de captar datos, ya que las encuestas no habrían sido muestreadas para identificar desnutrición. Sin embargo, es lo único con lo que se contaría a nivel nacional. Existen algunos profesionales que a partir de esos datos de las encuestas de hogares de la DGEEC, los procesan y divulgan. Sin embargo, desde el Estado se carecería de la iniciativa de promover la producción y el procesamiento de datos alimentarios y nutricionales para utilizarlos en el mejoramiento de políticas. Ello denotaría una marcada falta de cumplimiento de las obligaciones del propio Estado nacional respecto de un aspecto básico para la garantía del DA que es el de contar con información actualizada respecto de la situación nutricional de la población que posibilite adoptar las medidas pertinentes. Es necesaria la realización de una encuesta nacional nutricional, muestreada a tal efecto, que incluyera preguntas específicas para medir situaciones de inseguridad alimentaria.

A su vez, el Estado paraguayo carecería en la actualidad de capacidad para identificar a los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las razones de ello, pues no se ha establecido aún un mecanismo de vigilancia como el Sistema de Información y Cartografía en Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SICIAV). En el 2002, el INAN habría adquirido los soportes informáticos para su instalación, pero por falta de un pequeño monto económico

para ajustes informáticos, no llegó a implementarse. El INAN cuenta con el Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional (SISVAN), el cual tendría en la actualidad sólo un carácter nutricional y aun así presentaría falencias técnicas, por ejemplo, en la toma de datos y envío oportuno de los mismos. También existirían dificultades para identificar tasas de mortalidad por razones de desnutrición. Lo que se haría desde el MSPyBS es introducir como un ítem el tema de desnutrición al estimar la tasa de mortalidad infantil, pero la desnutrición estaría subestimada ya que al analizar los casos se colocaría por último el factor desnutrición, como el descarte final. Sin embargo, la desnutrición constituye en muchos casos la base que posibilita las otras enfermedades. Por ende, los datos subestimarían de modo considerable la dimensión del problema nutricional.

Cabe destacar, sin embargo, que desde el INAN se estaría trabajando un proyecto con la Organización Panamericana de la Salud para contar con un sistema de monitoreo integrado en alimentación y nutrición; esto es, tener un sistema que contemple grupos centinelas de alerta en casos en que aumenta la inseguridad alimentaria, por ejemplo, cuando existen sequías, inundaciones y otros eventos adversos, y que permita fortalecer los sistemas de vigilancia del MSPyBS.

Respecto a la existencia de instrumentos integrales que permitan analizar la situación de seguridad alimentaria y nutricional en las comunidades, también existiría un mercado vacío en el ámbito estatal. Entidades como la SEN, que requieren de un sistema de medición de la situación nutricional sobre todo de niñas/os y personas adultas mayores de las comunidades, habrían necesitado recurrir a la firma de convenios con Organizaciones No Gubernamentales que desarrollan este tipo de metodologías por carecer de referencias al respecto, a nivel gubernamental.

## 5. Reflexiones finales

Los factores que generan violaciones masivas y sistemáticas del derecho a la alimentación adecuada de millones de personas en el Paraguay son de carácter estructural y, por ende, requieren de reformas institucionales que posibiliten una reorientación del actual modelo económico hacia un esquema de desarrollo inclusivo y sustentable.

Una respuesta estatal reiterada y persistente en el tiempo ante el proceso de degradación de las condiciones de vida de las comunidades rurales –con sus consecuencias de empobrecimiento, expulsión migratoria y acentuación de los conflictos sociales– ha sido la acción represiva a través de desalojos forzosos, detenciones y procesamiento penal de dirigentes campesinos/as. Ello implica una violación incluso del deber de respeto a los derechos humanos en general y, al derecho a la alimentación y a un nivel adecuado de vida en particular, de grupos estructuralmente excluidos de su pleno disfrute: las comunidades campesinas, indígenas y los sectores urbanos que residen en zonas marginalizadas.

Si bien el Plan Estratégico, Económico y Social 2008/2013 ha formulado sus objetivos a partir del reconocimiento de los efectos regresivos que ha tenido el modelo económico consolidado en las últimas décadas en el país, salvo algunos proyectos puntuales impulsados sobre todo desde el Viceministerio de Agricultura, las medidas económicas y productivas adoptadas no responderían aún a los objetivos de redistribución de ingresos, generación de empleo y consideración de las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria. Por el contrario, desde las principales agencias estatales competentes continúan realizándose acciones que tenderían a profundizar aún más el modelo agroganadero exportador. Así, en mayo de 2010 la Mesa Sectorial de Carne y Cuero, impulsada desde la Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex) del

Ministerio de Industria y Comercio, hizo pública como principal meta para el 2014, exportar carne bovina por valor de 850 millones de dólares. Ello equivaldría prácticamente a duplicar los valores de exportación actuales. A su vez, la declaración de los ensayos sobre el maíz transgénico como de interés estratégico por el MAG, sumado a las inversiones públicas en el sector de biocombustibles, los recursos públicos para la producción dirigidos a sectores económicos de alta concentración de renta y la persistencia de privilegios tributarios para el sector de la agroexportación, indicarían que el proyecto económico del Estado sigue apuntando a la profundización de un modelo que no permite mejorar los niveles generales de realización de derechos en el país.

Esta hipótesis se acentúa teniendo en cuenta los escasos avances en el proceso de reforma agraria y la continuidad de medidas claramente regresivas y que impactan más fuertemente en los sectores sociales que se encuentran en situación de extrema pobreza, como la aplicación del IVA a productos alimenticios de la canasta básica de consumo.

A su vez, dentro de las instituciones estatales responsables de políticas alimentarias, parecería priorizarse el cumplimiento de un rol de fiscalización y certificación del comercio exterior e interior por el SENACSA y el SENAIVE, de promoción de grandes industrias y de exportaciones en el MIC y de promoción de la producción para la agroexportación desde el MAG. Esto es, la perspectiva de derechos humanos y, en particular, del derecho a la alimentación, se visualizaría débil aún al interior de las principales instituciones públicas responsables de garantizar la disponibilidad de alimentos adecuados en el país.

Aunque no es objeto de estudio en el presente trabajo, cabe llamar la atención sobre el problema que representa para la vigencia de los derechos humanos, incluyendo el DA, la generalizada falta de cumplimiento del Poder Judicial de sus

funciones de control de la legalidad de las políticas públicas y de protección de los derechos de las personas frente a amenazas o violaciones de los mismos, en especial de las que se encuentran en situaciones de mayor exclusión socioeconómica y cultural.

Tampoco la actuación del Congreso Nacional ha favorecido avances en el reconocimiento, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada. Proyectos de ley claves para el DA, como el Proyecto de Ley de Protección de Semillas Nativas y el Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia, han carecido del acompañamiento de ambas cámaras del Parlamento. Se requiere además de la sanción de un Código Sanitario actualizado y un Código Alimentario adecuado.

La escasa consideración del Derecho a la Alimentación adecuada de la población por el Congreso Nacional se pondría de manifiesto además en la inequidad de las leyes tributarias vigentes, en el Presupuesto General de la Nación sancionado anualmente, respecto del cual el Congreso ha llegado a recortar asignaciones destinadas a programas de apoyo a personas en situación de extrema pobreza ejecutados desde la Secretaría de Acción Social. A su vez, el Parlamento ha sancionado leyes que no mejorarían la protección del DA, como ser la Ley de control de productos fitosanitarios de uso agrícola, la cual debilita aún más la protección de las personas y del ambiente ante el uso de productos agroquímicos, y la Ley de regulación de transferencias monetarias condicionadas que acentuaría la lógica de asistencia/beneficio sin derechos de las transferencias. El Congreso además ha constituido un obstáculo para el acceso de las comunidades indígenas a sus territorios tradicionales.

Por su parte, el bajo nivel de conocimiento en materia de derechos humanos dentro de los entes del Estado en general, así como respecto de las obligaciones específicas que poseen las distintas agencias públicas en materia de DA y de su efec-



tiva incorporación a la gestión, se mantendría de manera general. Este contexto podría ser explicado por la falta de una institución jerarquizada dentro del Poder Ejecutivo, que tenga por mandato promover políticas de derechos humanos y la transversalización de esta perspectiva en los diversos órganos del Estado paraguayo. Con relación a la Defensoría del Pueblo, dicha institución no ha efectuado hasta el año 2011 ningún informe sobre la situación general de los derechos humanos en el Paraguay ni sobre algún derecho en particular. Desde la perspectiva de promoción de derechos, la Defensoría contaría a abril de 2011 con una sola funcionaria asignada al área y las oficinas con las que se cuenta en el interior del país carecerían incluso de materiales de difusión para su entrega a la ciudadanía. Tampoco se habría efectuado ninguna capacitación sobre derechos humanos dirigida a funcionarios/as públicos/as de otros entes o sobre cómo incorporar la perspectiva de derechos humanos en sus ámbitos de competencia y gestión.

Conforme a lo expuesto, son imprescindibles reformas institucionales que permitan lograr la efectiva incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la gestión de las instituciones del Estado paraguayo, lo cual deberá traducirse en priorizaciones de los recursos humanos y financieros que se establecen en el presupuesto nacional y en la reorientación de la gestión interna de cada ente, en la adopción de medidas anticorrupción al interior de los mismos, en la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, en la consulta a las partes interesadas al adoptar decisiones que puedan afectar el derecho a la alimentación, en especial desde los entes responsables de las políticas productivas y comerciales.

En cuanto a estrategias, la adopción del PLANAL ha constituido un avance. Se requeriría fortalecer el nivel de coordinación nacional interministerial, conformando la Comisión Interministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nacional, prevista en el documento principal. Además, se necesita-

ría la implementación efectiva de otros componentes previstos como el Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay.

Por último, cabe mencionar que la promulgación y puesta en vigencia de una ley marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria constituiría un importante avance para el logro de políticas de Estado coherentes con el respeto, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada de todas las personas en el país.

## Anexo

### Preguntas marco para el desarrollo del presente trabajo

Extraídas del conjunto de interrogantes formulados en la metodología propuesta por FIAN Internacional para el seguimiento de las DV.

#### Directriz 1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de derecho

- ¿Ha ratificado sin reservas el Estado el PIDESC y el PIDCP, y los ha incorporado al ordenamiento jurídico nacional? ¿ha hecho lo mismo con los instrumentos más importantes del derecho internacional humanitario que previenen el uso de la alimentación como arma de presión política, tal como las Convenciones de Ginebra u otras normas internacionales relevantes para el derecho a la alimentación?
- ¿Se encuentra expresamente consagrado el derecho a la alimentación en la Constitución o en la legislación nacional?
- ¿Hay un sistema parlamentario pluralista u otro tipo de régimen que garantice la representación de los diversos enfoques políticos en el país?
- ¿Hay libertad de prensa efectiva en el país?

#### Directriz 2: Políticas de desarrollo económico

- ¿Existen políticas de Estado sobre el desarrollo socioeconómico y/o sectoriales que contemplen aspectos referentes al derecho a la alimentación?
- ¿Hay una ley marco de desarrollo, con una perspectiva de derechos humanos?
- ¿Cómo ha cambiado la situación alimentaria nutricional de los grupos más vulnerables en comparación con los cambios en el desarrollo socioeconómico en el país?
- ¿Hay una mejora o desmejora en la situación alimentaria y nutricional de sectores específicos?
- ¿Las políticas o planes de desarrollo más recientemente adoptadas han mejorado el acceso de los grupos más vulnerables, especialmente en el sector rural a los recursos productivos como tierra, agua, semillas, crédito?
- ¿El Estado ha impulsado, promovido o desarrollado directamente proyectos denominados productivos o de desarrollo que generen un detrimento de los territorios y/o recursos de las comunidades campesinas, pueblos indígenas u otras minorías étnicas o raciales?

#### Directriz 3: Estrategias

- ¿La estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación (si existe) tiene un carácter prioritario dentro de las actividades del Estado?
- En caso de que exista una estrategia ¿Implementan las instituciones del Estado efectivamente esta estrategia bajo un enfoque de derechos humanos?
- ¿Las autoridades del Estado cuyas funciones se refieren al

- derecho a la alimentación conocen y aceptan la estrategia?
- ¿Pueden los ciudadanos participar en la implementación de la estrategia desde que ésta se adoptó?
  - ¿Ha tenido la estrategia resultados efectivos?
  - En caso de que la estrategia establezca metas o puntos de referencia: ¿Se han alcanzado estas metas o puntos de referencia?
  - ¿Desde la adopción de la estrategia ha mejorado el acceso de las personas de los grupos más vulnerables a recursos y a programas de transferencia social?

#### **Directriz 4: Sistemas de mercado**

- ¿Tiene el Estado normas vigentes, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación adecuados para mejorar el funcionamiento de los mercados agrícolas y alimentarios?
- ¿Existe un sistema de mercado?
- ¿Tiene el Estado una política específica para regular el mercado y existen las instituciones necesarias para implementarla?
- ¿Existen leyes vigentes que protegen a los campesinos(as) a pequeña escala de la competencia desleal o injusta que afrontan frente a los productos de importación baratos y subsidiados, que ponen en peligro el acceso a mercados locales y regionales?
- ¿Existen leyes especiales para garantizar el acceso a semillas, fertilizantes e infraestructura de transporte y producción, información de mercado y facilidades de mercadeo para pequeños campesinos(as) y productores(as) agrícolas?
- ¿Hay leyes e instituciones específicas para evitar la concen-

tración excesiva del mercado en todos los niveles de la cadena alimentaria, que puede poner en peligro el acceso a los mercados para pequeños productores agrícolas?

- ¿Dentro de las políticas relativas al derecho a la alimentación se impulsan los mercados internos con el fin de fortalecer la producción interna de alimentos, para así fortalecer los ingresos del campesinado y se promueve la diversificación productiva?
- ¿Implementa el Estado efectivamente la normatividad vigente, las políticas y los procedimientos sobre comercio justo, para garantizar el adecuado funcionamiento del mercado?  
¿Cumplen los órganos competentes sobre el tema sus funciones de manera efectiva?
- ¿Tienen las víctimas de prácticas de competencia desleal o de prácticas comerciales injustas la posibilidad de exigir administrativa o judicialmente medidas de protección y apoyo de las autoridades estatales y de demandar la reparación de daños causados por las mismas?

#### **Directriz 5: Instituciones**

- ¿Hay instituciones estatales con competencia para la implementación eficiente del derecho a la alimentación?
- ¿Cuáles instituciones específicas a nivel nacional son responsables de la ejecución de las políticas y programas relativos al derecho a la alimentación?
- ¿Cómo ejercen las instituciones sus competencias con relación al derecho a la alimentación? ¿Conocen y aceptan los servidores o funcionarios de las instituciones competentes el derecho a la alimentación como un derecho humano exigible?

- ¿Han recibido los servidores públicos capacitación suficiente sobre derechos humanos, especialmente sobre los DESC?
- ¿Cuentan las instituciones con los recursos humanos, económicos y técnicos necesarios para cumplir su mandato?
- ¿Se han adoptado medidas o políticas anticorrupción en las instituciones competentes?
- ¿Tienen estas instituciones mecanismos de participación ciudadana?
- ¿Existen espacios o canales específicos que le permitan a los ciudadanos influenciar los procesos que pueden afectar su derecho a la alimentación?

#### **Directriz 6: Partes interesadas**

- ¿Tienen los titulares del derecho a la alimentación o las organizaciones que los representan una participación activa en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas o estrategias relacionadas con el derecho a la alimentación?
- ¿En la práctica las autoridades competentes suelen consultar a las partes interesadas al adoptar decisiones que pueden afectar el derecho a la alimentación, incluida la seguridad alimentaria nacional?

#### **Directriz 7: Marco jurídico**

- ¿Cuenta el Estado con un marco jurídico que reconoce el derecho a la alimentación?
- ¿Ha ratificado el Estado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos donde se consagra el

derecho a la alimentación?

- ¿Se han expedido leyes sobre el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria?, o, ¿incluyen otras leyes una referencia al derecho a la alimentación?
- ¿Se han expedido leyes que afecten negativamente la realización de derecho a la alimentación?

#### **Directriz 8: Acceso a recursos y bienes**

- ¿Qué disposiciones constitucionales y legales existen para garantizar y hacer coercibles los derechos a los recursos naturales (tierra, bosques, sitios de pesca, agua, etc.) y los derechos a recursos productivos (capital, acceso a tecnologías apropiadas, acceso a información, extensión de servicios) de las comunidades rurales?
- ¿Se reconocen a nivel nacional los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos?
- ¿Cuántas personas han sido asesinadas, detenidas arbitrariamente, amenazadas o perseguidas por reclamar sus derechos a los recursos naturales y productivos en los últimos años?
- ¿Cuáles políticas y programas existen para ampliar el acceso y el control sostenible y seguro sobre la tierra y los recursos relacionados?
- ¿Qué mecanismos para la coordinación intersectorial se han adoptado para asegurar la implementación, monitoreo y evaluación concertados de la reforma agraria y de las políticas y programas de desarrollo rural?

#### *Directriz 8a: Trabajo*

- ¿Es posible para los campesinos(as), agricultores a pequeña escala, así como para otros productores de alimentos, en particular las mujeres, o las personas pertenecientes a grupos urbanos vulnerables recibir un pago justo por su trabajo, capital y administración?
- ¿Cuál es el ingreso requerido en las áreas rurales para cubrir las necesidades básicas?

*Directriz 8b: Tierra*

- En países en los cuales se requiere la reorganización sustancial de la tenencia de la tierra y de distribución de la tierra a campesinos(as) sin tierra y campesinos(as) a pequeña escala, ¿cuáles políticas y programas existen para ampliar el acceso y el control sostenible y seguro sobre la tierra y los recursos relacionados?
- ¿Cuántos hogares sin tierra o que pueden equipararse a los sin tierra hay?
- ¿Cuál es el porcentaje de un determinado grupo campesino (mujeres, pueblos indígenas, etc.) sin o con insuficiente tierra y/o los recursos relacionados?
- ¿Cuál es el porcentaje de hogares sin tierra (o cercanos a estos) beneficiándose del acceso a programas gubernamentales de tierra?
- ¿Cuántas personas han sido desalojadas forzosamente de tierras rurales dentro de los últimos 5 años?
- ¿Qué medidas han sido adoptadas para salvaguardar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas?
- ¿Se respeta el derecho de los pueblos indígenas a ser infor-

mados con suficiente anticipación y dar su consentimiento en relación con cualquier proyecto en sus territorios y en sus tierras tradicionales?

- ¿Qué mecanismos para la coordinación intersectorial se han adoptado para asegurar la implementación, monitoreo y evaluación concertados de la reforma agraria y de las políticas y programas de desarrollo rural?

*Directriz 8c: Agua*

- ¿Cuál es el porcentaje de cubrimiento de servicios, en particular aquellos relacionados al agua potable y segura, y sistemas sanitarios adecuados?
- ¿Cuál es el porcentaje de la población rural con acceso a servicios de agua potable y saneamiento?
- ¿Cuál es el porcentaje de familias pertenecientes a pueblos indígenas con acceso a servicios de agua potable y saneamiento?

*Directriz 8d: Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura*

- ¿Existen programas estatales que tiendan a la preservación de la biodiversidad y a la conservación de especies y cosechas locales y tradicionales?
- ¿Acoge y aplica el país el principio de precaución para asegurar que los productos que entren al país son adecuados en cuanto a su calidad?

*Directriz 8f: Servicios*

- ¿Qué porcentaje de la población rural tiene acceso a servi-



cios de asistencia técnica y créditos rurales?

### **Directriz 9: Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor**

- ¿Existen normas jurídicas para la protección de los consumidores de alimentos?
- ¿Existen normas que dispongan las condiciones de calidad que deben cumplir los productores y distribuidores de alimentos para garantizar que la alimentación sea segura?
- ¿Existen instituciones encargadas de vigilar la calidad de los alimentos en los procesos de producción, almacenamiento, distribución y comercialización, y que velen por la protección al consumidor?
- ¿Tienen las personas la posibilidad de quejarse ante las respectivas instituciones por irregularidades en los alimentos o por condiciones de comercialización que impiden el acceso a los alimentos?
- ¿Hay recursos administrativos o judiciales específicos para denunciar la comercialización de alimentos nocivos?
- ¿Hay recursos administrativos y judiciales para denunciar la información falsa o la falta de información nutricional sobre los alimentos disponibles a nivel local?
- ¿Existe un registro estadístico de los casos atendidos?  
¿Cuáles son los resultados?
- ¿Existen mecanismos de sanción para quienes suministran falsa información sobre alimentos, llevan a cabo prácticas fraudulentas o comercializan alimentos nocivos?

- ¿Controlan esas instituciones los alimentos que se distribuyen a los grupos más vulnerables por medio de redes alimentarias y velan por la transparencia de las mismas?
- ¿Los alimentos distribuidos en las redes de seguridad alimentaria o los provenientes de ayuda alimentaria proveniente del exterior cumplen con las condiciones de adecuabilidad, incluyendo seguridad y aceptabilidad cultural, según las necesidades de los beneficiarios?
- ¿Existen mecanismos de control para garantizar que los alimentos distribuidos en las redes de seguridad alimentaria o los provenientes de ayuda alimentaria internacional sean adecuados en calidad, seguros y aceptables culturalmente?

### **Directriz 10: Nutrición**

- ¿Existen instituciones encargadas de promover la nutrición adecuada entre toda la población?
- ¿Cuentan estas instituciones con suficientes recursos humanos, económicos, administrativos o técnicos para desarrollar su labor?
- ¿Tienen estas instituciones o la suma de ellas una cobertura nacional?, o, ¿se limitan a algunas regiones?
- ¿Llegan las instituciones encargadas de velar por el derecho a la alimentación hasta los grupos más vulnerables? ¿Tienen las capacidades necesarias para comunicarse con estos grupos?
- ¿Tienen estas instituciones acceso a medios de comunicación para que permitan hacer más conocido su mensaje?
- ¿Existen en las políticas estatales programas o proyectos destinados a confrontar los diversos problemas nutricionales

presentes en los distintos grupos sociales?

- ¿Existen programas especiales para detectar los problemas nutricionales de los grupos más vulnerables y sus causas?
- ¿Existen mecanismos accesibles y efectivos para atender casos de desnutrición o personas con alto riesgo de desnutrición mediante atención médica y suministro de alimentos?
- ¿Existen procesos de sistematización, análisis y publicación de información sobre la situación alimentaria y nutricional en el país, a nivel nacional y regional?
- ¿Ha habido mejoras en los índices de desnutrición, malnutrición o desnutrición?
- ¿Existen programas nacionales para el fortalecimiento de alimentos con micronutrientes como yodo, hierro y vitamina A?

#### **Directriz 11: Educación y sensibilización**

- ¿Existen normas o políticas que prevean la formación sobre derechos humanos y, más específicamente, sobre el derecho a la alimentación y los temas correlacionados como agricultura y desarrollo rural, pesca, silvicultura, prácticas alimentarias, protección al consumidor, utilización sostenible de recursos naturales, entre otros?
- ¿Prevé el presupuesto nacional recursos financieros para la formación en derechos humanos, derecho a la alimentación y los temas relacionados?

#### **Directriz 12: Recursos financieros nacionales**

- ¿Existe una norma que determine un porcentaje específico del presupuesto que deberá ser dedicado al gasto o inversión

social? y, especialmente, ¿existe alguna norma específica que establezca qué porcentaje debe ser destinado a la realización del derecho a la alimentación?

- ¿Qué proporción del presupuesto nacional es efectivamente ejecutado para la realización del derecho a la alimentación?
- ¿Qué proporción del presupuesto para inversión o gasto social se destina a la atención de grupos vulnerables y a la garantía de su derecho a la alimentación?
- ¿Existen datos desagregados?
- ¿Qué proporción del presupuesto destinado a los grupos vulnerables se ejecuta en el desarrollo de proyectos productivos?

#### **Directriz 13: Apoyo a los grupos en situación de vulnerabilidad**

- ¿Hay normas constitucionales o legales que establezcan el deber estatal de dar una atención prioritaria a los grupos vulnerables, especialmente en cuanto al derecho a la alimentación y el acceso a recursos productivos?
- ¿Hay normas específicas en la Constitución de protección a grupos vulnerables?
- ¿Se prevé en las leyes de presupuesto una prioridad para el gasto social a favor de los grupos vulnerables?
- ¿Cuenta la institución nacional de estadísticas con el mandato adecuado, personal calificado y suficientes recursos materiales que le permitan recoger datos desagregados sobre los diversos grupos vulnerables? ¿hay sistemas de mapeo de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad?

- ¿Hay instituciones encargadas de identificar grupos vulnerables? ¿Están equipadas con suficiente personal cualificado para reconocer las necesidades específicas de estos grupos en las políticas y los programas del Estado relevantes para el derecho a la alimentación?

#### **Directriz 14: Redes de seguridad**

- ¿Se prevé la existencia de redes de seguridad alimentaria en el régimen jurídico o en las políticas públicas?
- ¿Qué normas o programas regulan esas redes?
- ¿Existen los recursos humanos, administrativos y financieros para garantizar su funcionamiento efectivo?
- ¿Se dirigen realmente a los grupos más necesitados de la población?
- ¿Qué porcentaje de la población amenazada por hambre y desnutrición está cubierta de hecho por redes de seguridad adecuadas (asistencia social, transferencias sociales)?

Describa los principales programas.

- ¿Se pagan las transferencias a individuos o a hogares? Si son pagadas a hogares, ¿quién recibe el pago? ¿cómo se asegura que los niños y las mujeres se beneficien de su parte?
- ¿Hay suficientes datos antropométricos sobre la desnutrición de niños y adultos para los grupos de población en riesgo? ¿se encuentran dichos datos desagregados por género y por características sociales?
- ¿Cuáles son los principales problemas en la implementación de los actuales programas de transferencias sociales?

- ¿Hay personas excluidas que deberían ser incluidas?
- ¿Se practica el clientelismo u otras prácticas corruptas en las condiciones de acceso a los programas de transferencia o en los pagos?
- ¿Qué medidas se toman para evitar des-estímulos como la desarticulación de las comunidades o la estigmatización social?
- ¿En qué medida tienen las víctimas cierto control sobre los programas de transferencia social?, ¿existen mecanismos de impugnación o queja para denunciar irregularidades? ¿hay mecanismos judiciales para demandar irregularidades?

#### **Directriz 16: Catástrofes naturales y provocadas por el ser humano**

- ¿Ha adoptado el Estado o está en proceso de adoptar un mecanismo para la evaluación de riesgos de desastre que comprenda un diagnóstico de vulnerabilidad (incluyendo el reconocimiento de la especial vulnerabilidad de los pobres) y una evaluación de probabilidades (específica para los diferentes tipos de desastre y según las regiones del país)?
- ¿Con base en la evaluación de riesgos, cuenta el Estado con políticas públicas para la preparación y manejo de desastres que comprenda sistemas de alerta temprana, generación de conciencia, reducción de riesgos, mecanismos de contención y respuesta efectiva a los desastres?
- ¿Son estas políticas coherentes con las políticas de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza y estrategias de cambio climático?
- ¿Existe un mecanismo de coordinación nacional que asegure al tiempo tanto la coordinación entre diferentes actores na-

cionales, como con instituciones regionales e internacionales relevantes?

**Directriz 17: Vigilancia, indicadores y puntos de referencia**

- ¿Prevén las leyes o las políticas públicas sobre la materia, mecanismos específicos de monitoreo basado en derechos humanos para la realización del derecho a la alimentación?
- ¿Existen instituciones competentes para implementarlas previstas en las normas o políticas nacionales?
- ¿Existe información disponible, clara, transparente y sistematizada, sobre la realización del derecho a la alimentación a nivel nacional?
- ¿La información obtenida hasta el momento ha sido usada por las autoridades públicas para fundamentar cambios en las políticas y en los procesos y ha generado cambios en los indicadores de resultado del derecho a la alimentación?

**Directriz 18: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos**

- ¿Existen instituciones de derechos humanos como comisiones de derechos humanos o defensores del pueblo?
- ¿Son independientes y cuentan con un presupuesto autónomo que les permita ejercer sus funciones?
- ¿Son competentes para promover el derecho a la alimentación?
- ¿Son competentes para monitorear el derecho a la alimentación?
- ¿Son competentes para presentar quejas ante los tribunales judiciales sobre violaciones del derecho a la alimentación?

- ¿Tienen las instituciones dentro de sus funciones actuales programas o proyectos específicos para la promoción, monitoreo y defensa del derecho a la alimentación?
- ¿Tienen programas educativos sobre el derecho a la alimentación y los ejecutan realmente?, ¿para cuáles grupo(s) destinatario(s)?
- ¿Presentan informes sobre la situación del derecho a la alimentación? ¿con qué frecuencia? ¿se basan los informes en los estándares internacionales del derecho humano a la alimentación?
- ¿Las instituciones existentes de derechos humanos ya han producido cambios en cuanto al derecho a la alimentación?
- ¿Cuántos informes sobre el derecho a la alimentación ha emitido la institución desde su creación?
- ¿Cuántas recomendaciones ha emitido exigiendo la realización del derecho a la alimentación?

## Bibliografía

### Bibliografía sobre DESC y derecho a la alimentación adecuada en Paraguay

Altamirano, J., Oddone, H., Fontclara, E. 2010 *Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo*. Diagnóstico Preliminar de la Estructura Actual del Poder Ejecutivo (Asunción).

Asociación Guyra Paraguay 2010 “Resultado del monitoreo de los cambios de uso de la tierra, incendios e inundaciones” en <http://www.guyra.org.py/pdf/gran-chaco/monitoreo-24-julio-al-15-agosto-2010.pdf>

Asociación Rural del Paraguay 2011 “Comisión de Carne, Informe del 1/01/10 al 31/01/10” en <http://www.arp.org.py/wp-content/uploads/2010/03/Informe-Mensual-CC-Enero-2010.pdf> (Asunción: ARP)

Banco Interamericano de Desarrollo s/f *Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II. Propuesta de Préstamo* (s.l.)

Barrios, F. et al 2008 *El impacto del Programa Tekoporã de Paraguay en la nutrición, el consumo y economía local* (Asunción: FAO/Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre).

Cabral, Carlos s/f *Seguridad social y empleo en el Paraguay*. (Asunción: Instituto de Previsión Social).

Carosini, Leticia 2004 *Análisis de las políticas y programas sociales en Paraguay* (Lima:OIT/ Oficina Regional para las Américas / CIESU/IPEC Sudamérica).

Comisión Verdad y Justicia, Paraguay 2008 *Informe Final, Tierras Malhabidas*, Tomo IV (Asunción: CVJ).

Comité DESC 2007 *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el tercer informe periódico de Paraguay E.C12/PRY/CO/3*.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay 1999 a 2010. *Derechos Humanos en Paraguay* (Asunción: CODEHUPY).

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay 2007 *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005)* (Asunción: CODEHUPY).

Demellenne, Dominique s/f *Síntesis de los datos obtenidos a través del diagnóstico participativo en comunidades indígenas de Paraguay* (Asunción: SAS) Sin Publicar.

EDPAC, UPC, GIDHS 2010 *Situación de los derechos humanos en el oriente paraguayo en 2009. Conflicto por la imposición de un modelo cultural y agroindustrial* (s.l.: EdPAC).

Fogel, Ramón 1996 *Pobreza y políticas sociales en el Paraguay* (Asunción: El Lector).

Fogel, Ramón 2002 *Pobreza y Rol del Estado en Paraguay* (Asunción: CERI).

Fogel, Ramón 2005 “Efectos socioambientales del enclave sojero” en: Fogel, R. y Riquelme, M. *Enclave Sojero, merma de soberanía y pobreza* (Asunción: CERI).

García, S. y Palau T. 1997 “Derecho a la seguridad alimentaria” en: VV.AA. *Informe de Derechos Humanos en Paraguay 1997* (Asunción: CODEHUPY).



Glauser, Marcos 2010 *Desculturación y regeneración cultural. Aportes del sistema alimentario y agroecológico Paí-Tavyterá* (Asunción: BASE-IS).

González, Cinthia 2010 *El empleo informal en el Paraguay: Evolución, características y consideraciones de Políticas Públicas* (Asunción: CADEP).

González, F. y Martínez, C. 2010 “Un millón quinientos mil niños en riesgo por desidia del Estado” en: *Revista de Investigación periodística*. (Asunción: Facultad de Filosofía, UNA).

Grupo Luna Nueva y Organización Internacional para las Migraciones 2005 *La trata de personas en el Paraguay* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay/Oficina Regional OIM).

Halpern, Gerardo 2009 *Etnicidad, inmigración y política* (Buenos Aires: Prometeo Libros).

Hopenhayn, M. y Espíndola, E. 2007 “El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia. Un diagnóstico desde América Latina y el Caribe” en: *Desafíos*, Nro. 5 (Santiago de Chile: UNICEF).

Imas, Víctor 2011 *Las Transferencias Monetarias con Responsabilidad (TMC) y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social* (Asunción: CADEP).

Iniciativa Derecho a la Alimentación en Paraguay s/f *An-teproyecto de Ley Marco de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación en Paraguay* (Asunción: IDAP).

Kretschmer, R. y Bareiro V. 1998 “Derecho a la seguridad alimentaria” en: VV.AA. *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 1998* (Asunción).

Luna, Cecilia 2008 *Avances y consolidación del marco legal e institucional del derecho a la alimentación en América Latina* (Roma: FAO).

Martens, J., Palau, T., Riquelme Q. 2010 *Reforma Agraria es desarrollo nacional que beneficia a todos y todas*. (Asunción: BASE-IS).

Molinier, Lila 2010 “El nuevo modelo de desarrollo ¿para cuándo y cómo?” en *Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: CODEHUPY).

Ojeda, Flaviano 2001 “Seguridad alimentaria de los pobres en Paraguay” en: *Revista de Análisis Economía y Sociedad*, Nro.5, Año 2 (Asunción: DGEEyC).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Mundial de la Salud 2005 “Situación actual de la inocuidad alimentaria - Paraguay” en: *Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe* (San José: FAO/OMS).

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Mundial de la Salud 2011 *La FAO en acción en Paraguay* (Asunción: FAO).

Otter, Thomas et al. 2001 *Pobreza y activos en Paraguay. Su distribución, rentabilidad y elasticidad. Evidencia de las Encuestas de Hogares 1997/98 y 1999 del Paraguay* (Asunción: DGEEyC).

Otter, Thomas et al. 2007 *Informe Nacional sobre los Progresos de la Implementación del Derecho a la Alimentación en el Paraguay* (Asunción: Acción Contra el Hambre).

Palau, Tomás et al. 1990 *Dictadura, corrupción y transición*

(Asunción: BASE-IS).

Palau, Tomás et al. 2007 *Los refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en comunidades campesinas paraguayas* (Asunción: BASE-IS).

Palau, Tomás et al. 2010 *Los impactos sociambientales de la soja en Paraguay*. (Asunción: BASE-IS, Repórter Brasil).

Pastore, Carlos 2008 *La lucha por la tierra en el Paraguay* Tercera edición corregida (Asunción: Intercontinental Editora).

Pereira, M. y Doughman, R. 2011 *Estudios sobre la situación del derecho humano a la alimentación adecuada en las comunidades indígenas Campo Agua'e (Canindeyú) y Ka'aguy Roky (Alto Paraná), y las comunidades campesinas de la Colonia Yerutí y la Colonia Jepopyjhy (Canindeyú)* (Asunción: BASE-IS) Sin Publicar.

Pereira, M. y Lezcano, R. 2010 *Estado, Mercado y Derecho Humanos. El caso "Casa Grütter"*, Documento de Trabajo N° 130 (Asunción: BASE-IS).

Pereira, Milena 2010 "El rol ciudadano en la definición de una ley de defensa de la competencia legal, leal y justa en Paraguay" en: Revista ACCIÓN n° 309 (Asunción: CEPAG).

Prieto, Esther 2009 *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT* (Asunción: Iniciativa Amotocodie).

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo 2003 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2003 (Asunción).

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo 2006 *Usos y gobernabilidad del agua en el Paraguay* (Asunción).

Ramírez, Andrés s/f "El derecho al agua como derecho humano" en: <http://www.cej.org.py/desc/agua.html>

Riquelme, Quintín 2006 "Caracterización de la pobreza y el problema de la tierra en Paraguay" en: Ayala, Oscar et al. (coord.) 2006 *Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural*. (Asunción: Tierra Viva/CIPAE/BASE-IS).

Sanabria, Marta 2001 *Determinantes del estado de salud y nutrición de niños menores de 5 años en situación de pobreza* (Asunción: EIH 2000/01).

Sanabria, Marta 2009 *Perfil nutricional del Paraguay* (Asunción: PNUD).

Segovia, D. y Palau, T. 2006 "Relatoría temática del derecho a la alimentación y al agua" en: Ayala, Oscar et al. (coord.). *Informe de la Sociedad Civil sobre el Cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2000-2005)* (Asunción: Tierra Viva/CIPAE/ BASE-IS).

Segovia, Diego 2006 *La gestión del Agua en el Paraguay. Derecho inalienable del pueblo* Documento de Trabajo N° 113 (Asunción: BASE-IS).

Serafini, Verónica 2007 *La Seguridad Alimentaria, el Modelo Productivo y su efecto sobre las Mujeres. Algunas hipótesis sobre el caso paraguayo* (Asunción: Red Internacional Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano).

Servín, Jorge 2011 "La exclusión de los pueblos indígenas en el Paraguay" en: Centro Cultural de España Juan de Salazar, *Pueblos indígenas en el Paraguay* (Asunción: CCEJS).

VV.AA. 2010 *Reforma Agraria es Desarrollo Nacional que*

beneficia a todos y todas (Asunción: Base Is).

### **Bibliografía sobre DESC y derecho a la alimentación adecuada en general**

Abramovich, V. y Curtis, C. 2002 *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Trotta).

Abramovich, V. y Curtis, C. 2003 “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los Derechos Sociales” en: Abramovich, V. et al. *Derechos Sociales: Instrucciones de uso* (Buenos Aires: Distribuciones Fontamarra).

Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo 2009 *Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo. Documento Básico, premisas conceptuales y principios estratégicos* (Lima: Alianza Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo).

Asamblea General de las Naciones Unidas 2002 *Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler A/57/356*.

Asamblea General de las Naciones Unidas 2009 *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter en Misión a la Organización Mundial del Comercio A/HRC/10/5/Add.2*.

Asamblea General de las Naciones Unidas 2009 *La agroindustria y el derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier de Schutter A/HRC/13/33*.

Asamblea General de las Naciones Unidas 2009 *La función de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria para la realización del derecho a una alimentación adecuada: de caridad a obligación, Informe del Relator Especial*

*sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier de Schutter A/HRC/10/5*.

Asamblea General de las Naciones Unidas 2010 *Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, Informe del Secretario General A/64/665*.

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación 2007 *Informe de la Sociedad Civil sobre el Derecho a la Alimentación en Bolivia* (La Paz: AIPE).

Cançado Trindade, Antônio Augusto 1993 *Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional* (Porto Alegre).

Cançado Trindade, Antônio Augusto 1998 “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional” en: *Lecciones y Ensayos* (Buenos Aires: Abeledo Perrot).

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 2003 *El Estado frente a la protesta social 1996-2002* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores).

CINEP 2010 *Derecho a la Alimentación* (Bogotá: CINEP).

Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación 2009 *Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala* (Guatemala: Magna Terra).

Comisión de Derechos Humanos 2001 *El derecho a la alimentación, Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación E/CN.4/2001/53*.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial 2009 *Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial* (Roma).

Coordinadora Latinoamérica de Organizaciones del Campo 2001 “Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria” en: <http://www.cloc-viacampesina.net/es/boletines/boletines-de-intercambio-1994-2002/78-boletin-de-intercambio-no-60-2002-01-01/267-declaracion-final-del-foro-mundial-sobre-soberania-alimentaria-2002-01-01> (La Habana: CLOC).

De Schutter, Olivier 2009 “La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria Mundial: Un Nuevo Rol para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial” en: *Pan Para el Mundo. Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición* S.I. ICCO, FIAN.

De Schutter, Olivier 2009 *Un Llamamiento a la Coherencia y a la Responsabilidad. Conseguir la realización del derecho a la alimentación a través de la mejora de la gobernanza mundial, Comunicado del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación como Contribución a la preparación de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria* (Ginebra).

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996 en: [http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec\\_plan\\_aliment1996.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm).

Declaración final del Foro Mundial sobre soberanía alimentaria 2001 (La Habana).

Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria 2002.

Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria

Mundial ONU 2008 *Marco Amplio Para la Acción*.

FAO 1996 *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial* Cumbre Mundial de la Alimentación FAO (Roma: FAO-ONU).

FAO 2000 “La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos” en: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1996* [http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s11.htm#P0\\_0](http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s11.htm#P0_0)

FAO 2000 “Los efectos sociales y económicos de la modernización de la agricultura” en: FAO, **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000** <http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s10.htm>

FAO 2004 *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* CL127/10-Sup.1.

FAO 2009 *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas* (Roma: FAO-ONU).

FAO 2009 *La justiciabilidad del derecho a la alimentación en América Latina* (Santiago de Chile: FAO-ONU).

FAO 2010 *Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Territorios Sociales* (Santiago de Chile: FAO-ONU).

FAO 2010. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2009* Anexo estadístico en: <http://www.fao.org/publications/sofa-2009/es/>.

FAO 2011 *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010-2011* (Roma: FAO-ONU).

FAO s/f *Protección del derecho a la alimentación a nivel nacional. 10 propuestas concretas para los tomadores de decisiones* Serie Hambre: un Problema de Todos (Santiago: Oficina Regional para América Latina y el Caribe FAO-ONU).

FIAN Internacional 2005 “Las Directrices de la FAO para el Derecho a la Alimentación: Soluciones sostenibles para combatir el hambre” en: <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/las-directrices-de-la-fao-para-el-derecho-a-la-alimentacion/pdf> (Heidelberg: FIAN Internacional).

FIAN Internacional 2007 *Guía Práctica para Abogados. La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación a nivel nacional* (Heidelberg: FIAN Internacional).

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* (Heidelberg: FIAN Internacional).

Fórum sobre Soberanía Alimentaria, Declaración Política 2002 “Soberanía alimentaria un derecho para todos” en: <http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/ForoSobAlimentaria2002.htm>.

Gómez, Emanuel 2010. “Del derecho a la alimentación a la autonomía alimentaria” en *Revista América Latina en Movimiento* <http://alainet.org/active/40355>.

Gorsboth, M. y Wolf, E. 2009 *¿Cómo identificar y tratar las violaciones del derecho humano al agua? Aplicación del enfoque de derechos humanos* (Stuttgart: Pan para el Mundo/FIAN).

Grupo Mercado Común 2007 “Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur” en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/>

Res2507.pdf. (MERCOSUR/GMC/RES N° 25/07)

La Vía Campesina 2003 “¿Qué significa soberanía alimentaria?” en: [http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78:quignifica-soberanalimentaria-&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=78:quignifica-soberanalimentaria-&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38).

La Vía Campesina 2007 “Soberanía Alimentaria: un futuro sin hambre” Declaración presentada en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y en el Forum de Organizaciones No Gubernamentales en 1996 (Roma) en <http://www.nyeleni.org/spip.php?article38>.

La Vía Campesina 2008 “Documentos políticos de La Vía Campesina” versión en castellano, en: <http://www.viacampesina.org/downloads/pdf/policydocuments/POLICYDOCUMENTS-SP-FINAL.pdf>.

La Vía Campesina 2009 “Declaración de los Derechos de las Campesinas y de los Campesinos” en: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>.

Llamamiento de Dakar contra el Acaparamiento de Tierras 2011 en: <http://www.fian.org/noticias/comunicados-de-prensa-1/llamamiento-de-dakar-contr-el-acaparamiento-de-tierras/pdf>.

Maluf, R., Schmitt, C., Grisa, C. 2009 *Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado*, Relatorio Técnico (Río de Janeiro: CERESAN – OPPA).

Montenegro, Jorge 2008 “Los límites del consenso. La propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina” en: Mançano Fernandes, B. (org.) *Campesinato e agronegócio*



na América Latina: a questão agrária atual (São Paulo: Expressão Popular).

Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996 en: [http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec\\_plan\\_aliment1996.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm).

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo 2007 *El Derecho a la Alimentación en Colombia: Situación, Contextos y Vacíos* (Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo).

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo 2010 *Hambre y Vulneración del Derecho a la Alimentación en Colombia* (Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo).

Primer Foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre 2010 *Reporte Final*, disponible en: <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/repfinfph.pdf>.

República Bolivariana de Venezuela, Resolución DM/N° 029 de Febrero de 2003, disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/resolucion029.pdf>.

República Bolivariana de Venezuela 2008, Ley N° 5.891/2008, disponible en: [http://www.pgrfa.org/gpa/ven/ley\\_soberania.pdf](http://www.pgrfa.org/gpa/ven/ley_soberania.pdf).

República Federativa del Brasil s/f Ley N° 11947/2009 De Alimentación Escolar.

República Oriental del Uruguay s/f Ley N° 18227 Ley de Asignaciones Familiares.

Ribeiro Leao, Renato Zerbini 2001 *Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San*

*Salvador* (Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris).

Rosero, F., Albuja, K., Regalado, F. 2011 *Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa* (Quito: FES).

Rossi, J. y Abramovich, V. 2004 “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” en: Martin, Claudia et al. (comps.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (México: Fontamara-American University-Universidad Iberoamericana).

Steinfeld, H. et al. 2006 *La larga sombra del ganado. Problemas ambientales y opciones en* <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/a0701s/a0701s.pdf> (Roma: FAO-ONU).

Villán Durán, Carlos 2001 “El Derecho a la Alimentación en el Derecho Internacional” en: *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, Nro. 4.

Villán Durán, Carlos 2007 *Obligaciones derivadas del derecho a la Alimentación en el Derecho internacional*. Seminario Internacional sobre Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria (Córdoba).

Vivero, J., Ramírez, P., García, J. s/f *Marco Institucional de Lucha Contra el Hambre en América Latina y el Caribe* FAO – Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre.

VV.AA. 2008 *Algunas consideraciones para el diseño e implementación de Observatorios Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional* FAO – Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre.

Windfuhr, M. y Jonsén, J. 2005 *Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales* (s.l.: ITDG-

FIAN Internacional).

Wolpold-Bosien, Martin 2009 *Promover el derecho a la alimentación adecuada a nivel nacional. Algunas lecciones aprendidas* (Heidelberg: FIAN Internacional).

Woodley, Ellen, et al. s/f *Indicadores culturales de los sistemas alimentarios y agroecológicos de los pueblos indígenas* s.l., FAO/ Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI).

### Bibliografía general

De Souza Santos, Boaventura 2009 *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho* (Madrid: Trotta).

O' Donnell, Guillermo 1984 "Apuntes para una teoría del Estado", en: Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos* (Buenos Aires: Paidós).

Oszlak, Oscar 1984 "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en: Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos* (Buenos Aires: Paidós).

Oszlak, O. y O' Donnell, G. 1984 "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en: Kliksberg B. y Sulbrandt J. (comp.) *Para investigar la administración pública* (Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública).

### Instrumentos consultados

#### *Normas del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.*

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Ley N° 1215/86.

Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley N° 4/92.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley N° 5/92.

Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ley N° 234/93.

Convención para la Protección de todos los derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Ley N° 3452/08.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley N° 3540/08.

Estatuto de Roma, Ley N° 1663/01.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. *Observación General N° 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Párrafo 1 del Artículo 2 del Pacto)* 1991, E/1991/23.

\_\_\_\_\_ *Observación General N° 7. El derecho a una vivienda adecuada (Párrafo 1 del Artículo 11 del Pacto): Los desalojos forzados* 1997, E/1998/22, Anexo IV.

\_\_\_\_\_ *Observación General N° 9 Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* 1998 E/C.12/1998/24.

\_\_\_\_\_ *Observación General N° 12 El derecho a una*

*alimentación adecuada* 1999, E/C.12/1999/5.

### ***Normas del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos***

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ley N° 1/89.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley N° 1040/97.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA-CIDH, julio 2008, OEA/Ser/L/V/II.132 Doc. 14.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125.

\_\_\_\_\_ *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146.

### ***Normas Nacionales***

#### *Normas vinculadas al derecho a la alimentación*

- Ley N° 836/80 *Código Sanitario*.
- Ley N° 904/81 *Estatuto de las Comunidades Indígenas*, modificada por Ley N° 919/96.
- Ley N° 385/94 *De Semillas y Protección de Cultivares*.

- Ley N° 808/96 *Que declara obligatorio el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa en todo el territorio nacional*, modificada por Ley N° 2044/02 y por Ley N° 2655/05.
- Ley N° 1264/98 *General de Educación*.
- Ley N° 1334/98 *De defensa del consumidor y del usuario*.
- Decreto N° 20830/98 *Que declara obligatorio el enriquecimiento de la harina de trigo (industrializada, importada, fraccionada o comercializada en el país), con hierro y vitaminas*.
- Ley 1443/99 *Que crea el sistema de complemento nutricional y control sanitario en las escuelas*.
- Ley 1478/99 *De comercialización de sucedáneos de la leche materna*.
- Decreto N° 1635/99 *Por el cual se reglamenta el artículo 175 del Código Sanitario relativo al registro de fabricantes, representantes e importadores de productos alimenticios o bebidas*.
- Decreto N° 3597/99 *Por el cual se reglamenta el artículo 182 del Código Sanitario relativo a la yodización de la sal común destinada al consumo humano y animal*.
- Ley N° 1793/01 *Que modifica y amplía los artículos 2°, 4° y 7° de la Ley N° 1443 del 29 de Junio de 1999* “Que crea el sistema de complemento nutricional y control sanitario en las escuelas.
- Ley N° 1863/02 *Estatuto Agrario*.
- Resolución N° 12.774/03 *Por la cual se reglamenta la prestación de servicio de cantinas escolares en todas las ins-*

- tituciones educativas de gestión oficial.* Ministerio de Educación y Cultura, 26 de septiembre de 2003.
- Resolución N° 02/2003 *Por la cual se reglamenta la prestación de servicio de cantinas escolares en las instituciones educativas.* Ministerio de Educación y Cultura, 28 de octubre de 2003.
  - Ley N° 3481/08 *De fomento y control de la producción orgánica.*
  - Decreto N° 898/08 *Por el cual se establecen el perfil y las condiciones para el ejercicio de la dirección técnica de los establecimientos de productos alimenticios y aditivos alimentarios para el consumo humano.*
  - Resolución S.G. N° 47 *Por la cual se actualiza y amplía la tabla de aranceles de prestación de servicios del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), aprobada por las Resoluciones S.G. N° 1232/05, de fecha 30 de diciembre de 2005, y S.G. N° 666, de fecha 29 de agosto de 2006.* Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 14 de febrero de 2008.
  - Decreto N° 1945/09 *Por el cual se aprueba el Programa Nacional Para los Pueblos Indígenas.*
  - Ley N° 3742/10 *De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola.*
  - Ley N° 3966/10 *Orgánica Municipal.*
  - Ley N° 4087/11 *De regulación de transferencias monetarias condicionadas.*
  - Decreto N° 6115/2011 *Por el cual se crea el Registro Nacional de Envases en contacto con alimentos y se lo declara obligatorio en todo el territorio de la República.*
  - Resolución S.G. N° 361, *Por la cual se deroga la Resolución S.G. N° 141 del 31 de marzo de 2008 “Por la cual se disponen los requisitos para el registro de establecimiento de productos alimenticios y aditivos alimentarios, aprueba el formulario para la solicitud de habilitación y renovación de dicho registro”; y dispone requisitos para el registro de establecimiento de alimentos, su renovación, normas generales, y aprueba los formularios e instructivo para su presentación.* Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 12 de mayo de 2011.
  - Resolución S.G. N° 380 *Por la cual se establecen las condiciones y los requisitos para la obtención y renovación del Registro Nacional de Envases en Contacto con Alimentos, cuyo control compete al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición – INAN.* Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 19 de mayo de 2011.
  - Resolución S.G. N° 385, *Por la cual se derogan las Resoluciones S.G. N° 885, de fecha 4 de diciembre de 2007, y S.G. N° 015 del 16 de enero de 2008; se establecen nuevos requisitos para la obtención, transferencia, renovación, modificación, suspensión y cancelación de Registros Sanitarios de Productos Alimenticios, Bebidas y Aditivos Destinados al Consumo Humano, cuyo control se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, INAN, y se aprueban el glosario de términos, los formularios y el instructivo, para su presentación.* Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 19 de mayo de 2011.
  - Resolución S.G. N° 398, *Por la cual se aprueba el Programa de Vigilancia de Alimentos a ser implementado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición – INAN, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en*

*el año 2011.* Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 20 de mayo de 2011.

#### *Normas generales*

- Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992.
- Ley N° 1183/86 *Código Civil Paraguayo.*
- Ley N° 213/93 *Código del Trabajo.*
- Ley N° 1680/01 *Código de la Niñez y de la Adolescencia.*
- Ley N° 1160/97 *Código Penal Paraguayo.*
- Ley N° 98/92 *Que establece el Régimen Unificado de Jubilaciones y Pensiones y Modifica las Disposiciones del Decreto Ley N° 1860/50, Aprobado por la Ley N° 375/56 y las Leyes Complementarias N° 537 de fecha 20 de Septiembre de 1958, 430 de fecha 28 de Diciembre de 1973 y 1286 de fecha 4 de Diciembre de 1987”.*
- Ley N° 117/92 *De Inversiones.*
- Ley N° 2501/04 *Que amplía la tarifa social de energía eléctrica.*
- Decreto N° 4686/10 *Por el cual se dispone el reajuste de los sueldos y jornales de trabajadores del sector privado.*

#### *Normas administrativas*

- Ley N° 382/56 *Por la cual se modifican los artículos 1°, 3°, 4°, 8°, 15° 16°, 23° Y 24° de la Ley N° 119 Orgánica del Crédito Agrícola de Habilidadación.*

- Ley N° 862/63 *Que crea el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN).*
- Ley N° 904/63 *Que establece las funciones del MIC, modificada por Ley N° 2961/06.*
- Ley N° 369/72 *Que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental Senasa.*
- Ley N° 99/91, *Que Modifica y Amplía la Ley N° 675/77 Que crea el Servicio Nacional de Salud Animal (Senacsa) y su complementaria la Ley N° 1289/87.*
- Ley N° 81/92 *Orgánica del MAG.*
- Decreto Ley N° 281/61 *Por el cual se crea el Banco Nacional de Fomento.*
- Decreto N° 9235/95 *Por el cual se crea la Secretaría de Acción Social dependiente de la Presidencia de la República.*
- Resolución S.G. N° 246/1996 *Por la cual se crea el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 7 de mayo de 1996.*
- Resolución N° 394/97 *Por la cual se crea la Oficina de Defensa del Consumidor, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Comercio.*
- Decreto N° 21376/98 *Por el cual se establece la nueva organización funcional del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.*
- Ley N° 1561/00 *Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente.*



- Resolución N° 996/00 *Que crea la Unidad de Gestión de los Recursos Naturales Renovables, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- Ley N° 2419/04 *Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.*
- Ley N° 2426/04 *Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa).*
- Ley N° 2459/04 *Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas.*
- Ley N° 2615/05 *Que crea la Secretaría de Emergencia Nacional.*
- Ley N° 2640/05 *Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo, modificada por Ley N°. 3330/07.*
- Ley N° 3359/07 *De la Reforma de la Carta Orgánica del Fondo Ganadero.*
- Ley N° 3464/08 *Que crea el Instituto Forestal Nacional (Infona).*
- Decreto N° 1799/09 *Por el cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República, como un organismo del Poder Ejecutivo con facultad y capacidad para promover y dirigir los programas y las políticas públicas del Gobierno Nacional en el área social. Se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades.*
- Ley N° 3788/2010 *Que crea el Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA).*

### **Documentos oficiales del Estado paraguayo**

- Gobierno de la República del Paraguay. *Proyecto Innovación Estructural del Poder Ejecutivo. Marco Conceptual.* Asunción, Equipo Interinstitucional de la Presidencia de la República, sin fecha.
- Gobierno de la República del Paraguay. *Plan Estratégico Económico y Social PEES 2008/2013.* Asunción, Equipo Económico Nacional, septiembre 2009.
- Gobierno de la República del Paraguay. *Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social, 2010-2020.* Asunción, Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2009.
- Gobierno de la República del Paraguay. *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2017.* Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, sin fecha.
- Gobierno de la República del Paraguay. *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay Planal,* Documento Principal; Anexo 1; Anexo B.1; Anexo B.2; Anexo B.3; Anexo 2. Asunción, Secretaría Técnica de Planificación, julio de 2009.
- Gobierno de la República del Paraguay. *Política de Población.* Asunción, Presidencia de la República, 2005.
- Gobierno de la República del Paraguay. *Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN),* disponible en: [http://www.stp.gov.py/sisplan\\_spd\\_d/6589](http://www.stp.gov.py/sisplan_spd_d/6589).
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. EPH 2004 *Medición de la Pobreza en Paraguay.* S.I. DGEEC,

- disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/MedicionPobreza/Medicion%20de%20la%20Pobreza%20EPH%202004.pdf>.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Encuesta de Hogares Indígenas. Principales Resultados*. Fndo. de la Mora, DGEEC, 2008.
  - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEeC), *Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008*, Fndo. de la Mora, DGEEC, 2009.
  - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogares 2009*. Fndo. de la Mora, DGEEC, sin fecha.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Marco Estratégico Agrario 2009/2018*. Directrices Básicas. Asunción, diciembre 2008.
  - Gabinete Social de la Presidencia de la República. *Informe Gubernamental, Resumen de Avances de Implementación Período Agosto 2008 – Agosto 2010, Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Asunción, Unidad Técnica del Gabinete Social, Sin Publicar.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Informe de Rendición de Cuentas. Período Agosto 2008 – Junio 2010*. Asunción, MAG, 2010.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar*. Asunción, MAG, 2010.
  - MAG – SIMA. *Situación de los Mercados Mayoristas de Productos Frutihortícolas. Boletín Mensual, septiembre 2010, N° 223*. San Lorenzo, 2010.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Diagnóstico de rubros agrícolas*. Asunción, MAG, 2010.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Situación de los Mercados Fruti-hortícolas en el Paraguay*. MAG – SIMA. San Lorenzo, septiembre 2010.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Plan Agrario 2010-2011*. Asunción, MAG, sin fecha.
  - Ministerio de Hacienda, *Informe de Gestión 2009-2010*. Asunción, MH, agosto 2010.
  - Ministerio de Hacienda. *Fiscalidad, Inclusión Social y Estructura Impositiva de la Región*. Asunción, MH, noviembre de 2010.
  - Ministerio de Industria y Comercio. *Programa de Apoyo Integral a Microempresas –FOCEM*. Asunción, MIC, sin fecha.
  - Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, *Indicadores Básicos de Salud Paraguay 2010*. Asunción, MSPyBS.
  - Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República. *Historias de éxitos*. Asunción, SAS, 2010.
  - Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República. *Cuaderno Pedagógico Facilitadores/as Comunitarios. Programa Tekoporã*. Primera Etapa; Segunda Etapa; Tercera Etapa; Cuarta Etapa. Asunción, SAS, noviembre 2010.
  - Secretaría de la Función Pública. Dirección General de

- Asuntos Jurídicos, Dictamen DGAJ N° 586/10, Asunción, 24 de agosto de 2010.
- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal, *Anuario 2010 Estadística Pecuaria*. S.l., Senacsa/Omega Edit., 2010.
  - Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal. *Guía Práctica del Senacsa 2009-2010*. San Lorenzo, Senacsa, sin fecha.
  - Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas. *Campaña por la Soberanía Productiva. Semana de la Semilla Paraguaya*, documento de difusión, Asunción, mayo de 2011.

### Fuentes personales<sup>198</sup>

- Aldo Saldívar, Director de Emergencia, SEN.
- Alfredo Grisiuch, Director Técnico, SENAIVE.
- Alfredo Modesto, Director de Gestión Social, SEN.
- Andrés Wehrle, Viceministro de Agricultura, MAG.
- Ariel Miño, Director de la Dirección de Adultos Mayores, SAS.
- Beatriz Ferreira, Coordinadora Adjunta de CEPRA.
- César Velázquez, Director de la Dirección de Derechos Humanos, MIC.
- Enrique Morosini, Asesor de Responsabilidad Social, Entidad Binacional Itaipú.

- Esther Prieto, Asesora de Derechos Humanos, INDI.
- Gladys de Acosta, Directora de la Dirección de Vigilancia de Alimentos, INAN.
- Isidro Vera, Coordinador del Área Social Sede Ayolas, Entidad Binacional Yacyretá.
- Ida Caballero, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República.
- Julio Otazú, Director del Programa Tekoporá. SAS.
- Laura Bareiro, Directora del Gabinete Técnico de los Vice-ministerios y Ex Directora de Gestión Social, MEC.
- María José Méndez, Directora de las Oficinas del Interior y Responsable de la Elaboración de Informes para los Órganos de Supervisión de Tratados, Defensoría del Pueblo.
- Marta López, Directora de Educación Escolar Básica, MEC.
- Rosalba Ibarra, Directora de Desarrollo Institucional, STP.
- Susana Sánchez, Directora de la Dirección de Políticas y Programas Alimentarios y Nutricionales durante el Ciclo Vital, INAN.
- Wilson Agüero, Director de la Dirección de Defensa del Consumidor, MIC.

<sup>198</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre el mes de octubre de 2010 y mayo de 2011. Se consignan los cargos de los funcionarios y funcionarias al tiempo de la realización de la entrevista respectiva.







**BASE**   
investigaciones sociales



Este libro ha sido impreso en

**Arandurã**

Tte. Fariña 884

Tel.: 021 214 295

Asunción - Paraguay



ISBN 978-99967-669-0-9

