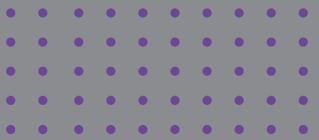


Mirador
DESCA

INFORME

#06

Derecho a la alimentación



Este informe forma parte de una serie de publicaciones digitales del Mirador DESCA y fue realizado por Manuela Abrahan, Magdalena Gutiérrez y Margarita Navarrete, del Área de Estudios, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), y por Sharon Katzkowicz, Gustavo Méndez y Jimena Pandolfi, de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR).

ISSN: 2815-6552

Montevideo, Uruguay
Febrero de 2024

RESPONSABLES

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR)

El Mirador DESCA produce informes, de periodicidad irregular, sobre los derechos y las poblaciones relevados a lo largo del año.

I. Introducción

El Mirador DESCA es un proyecto conjunto del Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR).

El objetivo del Mirador DESCA es presentar información sobre los compromisos asumidos por Uruguay en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y hacer un seguimiento de los avances y las brechas respecto a poblaciones vulnerables.



Este sexto informe de la serie Mirador DESCA está dedicado, en forma específica, al derecho a la alimentación adecuada en Uruguay. Se incluye la normativa relevante, las principales instituciones y algunos datos claves para contextualizar el cumplimiento de este derecho. Se aborda el vacío normativo existente y se trazan algunos apuntes sobre el estado del debate en torno a este derecho.

II. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)


Los DESCAs comprenden a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el ámbito del sistema universal de protección de derechos (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos y comités especializados), junto con los derechos ambientales, que se agregan en el ámbito del sistema regional de protección de los derechos humanos [Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) y Relatoría DESCAs]. También la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución que reconoce el acceso a un ambiente limpio, sano y sostenible como un derecho humano universal. Esto implica abordar los derechos humanos en el marco del compromiso con las generaciones futuras y la protección del ambiente para garantizar su sostenibilidad.

En Uruguay, los DESCAs se introdujeron en la Constitución de 1934. Como describe Gros Espiell (2003):

Las Constituciones anteriores, siguiendo la tradición constitucional del liberalismo, se habían limitado a declarar el deber del Estado de proteger ciertos derechos innatos del individuo, como la libertad, la igualdad, etcétera. La Carta del 34, aparte de ciertas ampliaciones de los textos anteriores, e inspirándose en las Constituciones de la postguerra europea, incluyó un conjunto de normas que reconocen derechos de contenido económico y social, respecto de los cuales el Estado no asume ya una actitud pasiva —reconociendo al individuo sólo una facultad de hacer—, sino que, por el contrario, declara derechos que implican para el Estado el deber de brindar o de dar a los individuos determinado apoyo económico o so-




cial, definiendo también la actitud que el Estado debe asumir frente a la familia, la maternidad, la enseñanza, el trabajo, la vivienda, el derecho obrero, la propiedad intelectual, la riqueza artística e histórica del país, los monopolios, los sindicatos, la huelga y los funcionarios públicos.



La mayoría de estos derechos se mantuvieron en la Constitución de 1967, actualmente vigente, que incorporó algunos agregados de las Constituciones de

1942 y 1952. En general, se mantuvieron las redacciones anteriores y su interpretación literal es, en varios casos, contradictoria con el dinamismo del derecho internacional en materia de derechos humanos. Por ello mismo requieren técnicas de armonización y ponderación para su aplicación jurídica (Risso Ferrand, 2017).

El marco normativo de los derechos humanos seleccionados en el desarrollo del Mirador DESCA integra los derechos del llamado bloque de constitucionalidad, así como su desarrollo legislativo.



III. Derecho a la alimentación adecuada

El derecho a la alimentación está reconocido como derecho humano en el artículo 25 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (DUDH) y en el artículo 11 del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC). El derecho a la alimentación está intrínsecamente vinculado con otros derechos, como ser el derecho a la salud, a la cultura y a un ambiente sano. Para su cumplimiento se requiere de la adopción de políticas económicas y socioambientales adecuadas.

El Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) se refiere a este derecho como “derecho a la alimentación adecuada”, por las distintas implicaciones que tiene, que van mucho más allá de la supervivencia.

En la [Observación General 12](#) del Comité DESC se encuentra la definición del derecho a una alimentación adecuada como el derecho de toda persona

(...) a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una

alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

La [Observación General 26](#) refiere a la centralidad del acceso a la tierra para garantizar el derecho a una alimentación adecuada; la [Observación General 25](#) desarrolla el papel de la ciencia, la innovación tecnológica y el reconocimiento a los diversos sistemas agroalimentarios, con especial foco en el derecho a la alimentación; la [Observación General 15](#) desarrolla el vínculo del derecho al agua con la producción de alimentos, por ejemplo, a través de la garantía de un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.

En 2004, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aprobó las [Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación](#)

[adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.](#)

La Directriz 18.1 establece:

Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (ombudsman), tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

De acuerdo con la [Observación General 12](#), el derecho a la alimentación adecuada comprende cinco dimensiones (Calanchini, Borsche y Canclini, 2017):

Disponibilidad: Es la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita

trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda.

Estabilidad: Es necesario contar con una estabilidad en la oferta de alimentos; la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar.

Accesibilidad: Todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.

Sostenibilidad: La gestión de los recursos naturales debe hacerse de forma que se garantice la disponibilidad de alimentos suficientes, no solo para las generaciones presentes sino también para las futuras.

Adecuación: La alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.

IV. Principal normativa del derecho a la alimentación

La base normativa del derecho a la alimentación en Uruguay se compone de las obligaciones que el Estado va asumiendo a medida que ratifica legalmente los instrumentos del sistema internacional de derechos humanos, las normas contenidas en la Constitución de la República y las leyes nacionales vigentes.

Normativa internacional

La [Constitución de la FAO](#) tuvo lugar en 1945, luego del impacto de la Segunda Guerra Mundial. En un contexto de escasez de alimentos y devastación, 44 Estados firmaron un compromiso para luchar contra el hambre. La Constitución compromete a los Estados a elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción, mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas, mejorar las condiciones de la población rural y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad.

Con la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, el derecho a la alimentación quedó reconocido formalmente como un derecho humano en el artículo 25.1:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...

El derecho a la alimentación y las dimensiones de este derecho fueron incorporados luego a la normativa internacional. El [PIDESC](#) entró en vigencia en 1976, es jurídicamente vinculante y coloca el derecho a la alimentación en forma exhaustiva. El artículo 2 obliga a adoptar las medidas necesarias, y en particular medidas legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos enumerados en

el Pacto. El artículo 11 del PIDESC establece que los Estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Y señala que tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho. Los Estados reconocen el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y se comprometen a adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas y los programas concretos necesarios.

El derecho a la alimentación se incluyó también en otros instrumentos internacionales como la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (artículos 24 y 27), la [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer](#) (artículo 12), la [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) (artículos 25.f y 28.1) y la [Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial](#) (artículo 5).

En 1996, el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre se abordaron en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que instó a buscar la aplicación del derecho a la alimentación y exhortó a los Estados a ratificar el [Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos](#)

[Económicos, Sociales y Culturales](#). En 2013 Uruguay lo firmó y se reunieron así las 10 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. El Protocolo Facultativo establece un mecanismo para presentar casos de violación a los derechos económicos, sociales y culturales ante el Comité DESC.

En el ámbito interamericano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([Protocolo de San Salvador](#)), aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1988 y ratificado por Ley 16519, reconoce el derecho a la alimentación en su artículo 12:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Normativa nacional

La Constitución de la República en 1918 ya habilitaba que los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado uruguayo se incorporan con jerarquía constitucional al ordenamiento jurídico. La lista de derechos y sus dimensiones adquirieron así un estatus dinámico. En 1944 se fortalece la integración de nuevos derechos establecida en el actual artículo 72, con la incorporación del artículo 332, que establece que la ausencia de reglamentación de los derechos fundamentales no exime al Estado de la obligación de garantizarlos. De esta manera, el derecho a la alimentación se incorpora al bloque de constitucionalidad, así como por su conexión con el derecho a la vida y la salud, explícitamente referidos en la Constitución uruguaya.


En cuanto a leyes y decretos vinculados al derecho a la alimentación, Uruguay tiene todavía una deuda importante. A continuación, se enumeran las normas existentes que constituyen un conjunto pequeño de regulaciones.

El Reglamento Bromatológico Nacional ([Decreto 315/994 de 1994](#)) compila las normas de higiene, envasado y comercialización de productos alimenticios. Esta información se complementa con las ordenanzas municipales (materia departamental).

La Política Nacional de Aguas, [Ley 18.610](#) de 2009, establece los siguientes principios: gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general.

La Ley de Alimentación Saludable en los Centros de Enseñanza, [Ley 19.140](#) del año 2013, representa el marco legal para la promoción de intervenciones en los centros educativos, tendientes a mejorar los hábitos de niños y adolescentes en relación a la alimentación y la actividad física. Le confiere al Ministerio de Salud Pública (MSP) la responsabilidad de confeccionar el listado de grupos de alimentos y bebidas nutritivamente adecuados.

El [Decreto 369/018](#) de 2018 crea el Consejo Nacional Honorario Coordinador de políticas destinadas a combatir el sobrepeso y la obesidad. Este es coordinado por el MSP e integrado por representantes de los Ministerios del Interior; Defensa Nacional; Economía y Finanzas; Educación y Cultura; Ganadería Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Desarrollo Social; Secretaría Nacional de Deporte; Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); Banco de Previsión Social; Universidad de la República; Administración de los Servicios de Salud del Es-



tado; Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; Congreso de Intendentes; Intendencia de Montevideo; Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular y Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer.

La [Ley 19.292](#) declara de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, y establece también un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios.

El [Decreto 272/018](#) y el [Decreto 034/021](#) de Rotulado Frontal, de 2018 y 2021, respectivamente, establecen

la obligatoriedad de colocar un rótulo frontal (octógono negro con letras blancas) en los productos envasados con excesivo contenido de sodio, azúcares, grasas o grasas saturadas.

Por último, en 2023 se aprobó la [Ley 20.177](#) de Regulación de la Normativa sobre Donación de Alimentos. Regula las donaciones de alimentos por parte de los sectores público y privado.

PROYECTO DE LEY MARCO SOBRE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Asignatura pendiente

En 2021 se conformó en el Parlamento uruguayo una [Comisión Especial sobre el Derecho a la Alimentación](#), con la integración de legisladores de todos los partidos y de las dos cámaras, para procurar el tratamiento de un proyecto de ley marco sobre el derecho a la alimentación.

Se trata de un anteproyecto de iniciativa del Poder Ejecutivo en 2020, que ya ha transitado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y que estaría vinculado también a los ministerios de Industria, Energía y Minería, de Economía y Finanzas y de Desarrollo Social. De acuerdo con la información de la Comisión, por su contenido involucra distintas dimensiones para el abordaje del derecho a la alimentación adecuada.

Se trata de un cambio de paradigma, ya que se integra el derecho a la alimentación al desarrollo de un conjunto de acciones que tienen en su centro a las personas, pero a sabiendas de que el resultado de su estado nutricional o la seguridad alimentaria no son consecuencia de sus elecciones y comportamientos

individuales, sino que se inscriben en un sistema alimentario. Este abarca el conjunto de actividades vinculadas a la producción, distribución y comercialización de alimentos.

No se ha dado difusión al texto en discusión hasta la publicación de este informe #6, sin embargo, en las actas de la comisión parlamentaria pareciera que no hay acuerdo en los temas que hacen a la regulación de la publicidad.

La aprobación de una norma marco permitiría referir el conjunto de acciones que hoy aparecen fragmentadas, así como mayores acciones interinstitucionales.

El objetivo de aprobar una ley marco sobre el derecho a la alimentación es un desafío que se mantiene vigente. A la vez, es un compromiso en el que ha estado trabajando el Parlamento en diferentes legislaturas, llegando a importantes acuerdos, aunque no suficientes. La INDDHH podría convocar a los diferentes actores: empresas, Estado, academia, sociedad civil, para sumar los impulsos necesarios para ello.

V. Institucionalidad, políticas públicas y esfuerzo económico

El [Instituto Nacional de Alimentación](#) (INDA) tiene la misión de proteger y promover el ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada, la seguridad y la soberanía alimentaria de todos los habitantes del territorio nacional, con especial énfasis en la población social y biológicamente vulnerable. Está ubicado hoy en el organigrama del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Tiene un [Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional](#) y varios programas que atienden a poblaciones específicas.

El [Sistema Nacional de Comedores](#) brinda asistencia alimentaria a personas en situación de extrema inseguridad alimentaria, a través de un servicio de almuerzo o vianda diario, de lunes a sábado, cubriendo el requerimiento nutricional de la población adulta. Acceden las personas que presentan vulnerabilidad socioeconómica e inseguridad alimentaria.

El [Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos](#) busca contribuir a mejorar la situación alimentaria nutricional de personas con enfermedades crónicas y en situación de pobreza extrema o indigencia, para lo cual otorga una transferencia monetaria. Los postulantes

a este programa deben estar en tratamiento o bajo un régimen de controles médicos periódicos.

La [Canasta para Celíacos](#) tiene como objetivo facilitar el acceso a los alimentos libres de gluten y contribuir en mejorar la salud y nutrición de las personas celíacas o con intolerancia al gluten, tanto niños como adultos, que estén en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Se entrega mensualmente una canasta con 12 alimentos a cada persona celíaca (en caja cerrada, con composición y fecha de vencimientos a la vista).

El [Programa Alimentando Derechos](#) (ex AIPP) brinda un complemento alimentario, educación nutricional y asesoramiento técnico, a instituciones sin fines de lucro, que trabajan con población socialmente vulnerable en todo el país. Entrega de alimentos no perecederos y frescos para complementar las preparaciones de desayuno, almuerzo, merienda y cena según corresponda.

Adicionalmente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca hay una [División Inocuidad y Calidad de Alimentos](#).

Por último, en el ámbito educativo se destacan dos programas. Por un lado, el [Programa de Alimentación Escolar \(PAE\)](#) de la ANEP, que depende de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria. Tiene como finalidad contribuir al adecuado estado nutricional de la población escolar, como condición indispensable para el logro de aprendizajes, acompañando a las políticas educativas de extensión del tiempo pedagógico en las escuelas, además de considerar situaciones de riesgo alimentario.

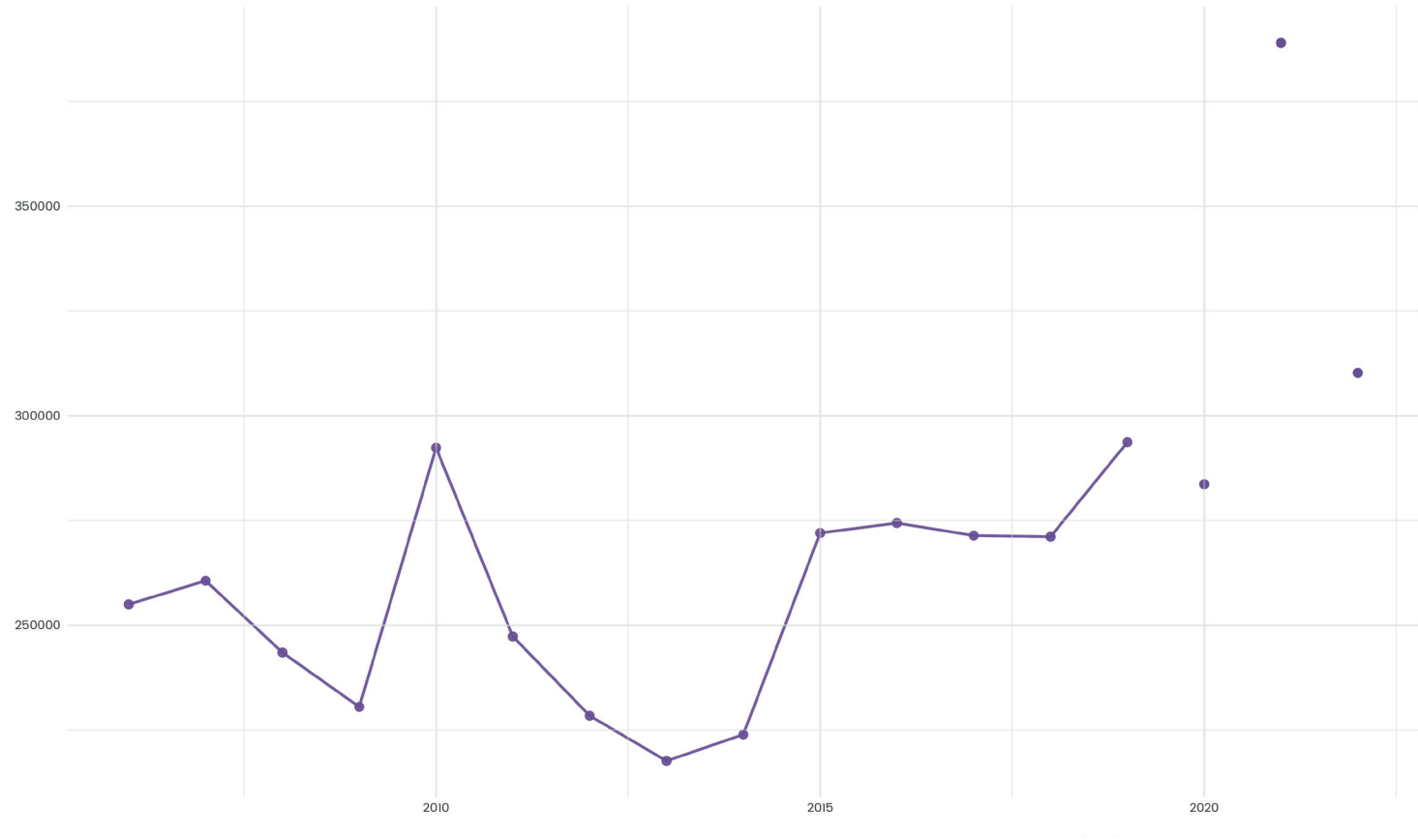
Por otro lado, los [comedores universitarios de la UDELAR](#) brindan almuerzo y cena diariamente a los y las estudiantes que reciben la beca de alimentación del Servicio Central de Inclusión y Bienestar de la Universidad.

Uruguay no cuenta con datos oficiales sobre gasto público social destinado al derecho a la alimentación adecuada. Esta ausencia en el Sistema Estadístico Nacional (SEN) puede deberse a la dificultad que acarrea la estimación del esfuerzo económico que realiza el Estado en la materia, que abarca exoneraciones tributarias a alimentos, apoyo alimentario directo, apoyo a productores de alimentos, campañas de promoción de la alimentación saludable y diversas regulaciones, entre otras acciones. No obstante, dicha ausencia también puede ser entendida como un elemento más que da cuenta del déficit que el Estado uruguayo tiene en relación con este derecho.

Una manera alternativa de aproximarse al esfuerzo económico que el Estado realiza para hacer efectiva la realización del derecho a la alimentación es analizar la evolución de las personas beneficiarias de programas públicos de alimentación. Estos indicadores, sin bien dan cuenta de las variaciones en el esfuerzo económico del Estado, deben ser analizados con cautela, ya que la cantidad de personas que reciben algún tipo de apoyo para alimentación, nada dice respecto a la cobertura con relación a la población que requiere apoyo. Este aspecto se tratará en el próximo apartado, donde se analizan los indicadores de resultados.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución de la cantidad de personas que percibieron alimentación en algún programa público entre 2006 y 2022. La evolución da cuenta de importantes oscilaciones, aunque con una tendencia al aumento de la cantidad de personas beneficiarias de programas públicos de alimentación. En promedio, en la totalidad del período el Estado presta algún tipo de apoyo alimentario a unas 270.000 personas, lo que representa aproximadamente un 8% de la población total del país. El pico más alto de este indicador fue durante el año 2021, el de mayor impacto de la pandemia por COVID-19, que alcanzó a unas 388.000 personas. Cabe recordar que en el marco del contexto de la pandemia se creó una Canasta de Emergencia, que en buena medida explica el gran aumento de la cantidad de personas que percibieron alimentación en programas públicos.

Gráfico 1. Cantidad de personas que perciben alimentación en algún programa público Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

MECANISMO DE SUPERVISIÓN DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR: GTPSS

En el ámbito de la OEA, en 2023 se publicaron las Observaciones finales del [Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador](#) (GTPSS), que supervisa el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones que voluntariamente se han comprometido a cumplir respecto de los derechos reconocidos en este protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos.

En las [Observaciones y Recomendaciones Finales](#) respecto del tercer informe de Uruguay, el GTPSS reiteró su observación sobre “las carencias normativas del derecho a la alimentación en la República Oriental del Uruguay para sustentar la protección e institucionalidad necesarias para el respeto y garantía integral de este derecho. Con el fin de asegurar el pleno cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada, el Grupo de Trabajo alienta a la República del Uruguay a avanzar en el reconocimiento explícito de este derecho en su constitución política, así como en la aprobación de una ley marco para este derecho” (párrs. 106 y 107).

Por otra parte, el grupo de trabajo “recomienda revisar la integralidad y coordinación de sus estrategias

de atención a los grupos en situación de vulnerabilidad en relación con el cumplimiento de su derecho a la alimentación adecuada, considerando la asignación de recursos suficientes para su implementación y la aplicación de un enfoque integral de derechos humanos, con objeto de asegurar la atención prioritaria a los grupos más afectados y la eliminación de brechas entre zonas urbanas y rurales” (párrs. 108 y 109).

El Grupo de Trabajo también señaló la ausencia de más indicadores que releven la situación nutricional y alimentaria de la población.

Uruguay cuenta con dos mediciones sobre prevalencia de la inseguridad alimentaria en los años 2022 y 2023, realizadas por el MIDES, el MSP, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el INDA. También cuenta con la [Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud \(ENDIS\)](#), por la que se accede sistemáticamente a datos representativos acerca de la situación de la primera infancia, mediante la metodología panel y la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

VI. Resultados

Los indicadores de resultados miden los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos por la población. Son indicadores de realización efectiva del derecho y pretenden acercarse a la evaluación de los resultados de los esfuerzos del Estado para cumplir con los compromisos asumidos.

Los DESCAs son inherentes a todas las personas en virtud de su condición humana y son por definición universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. Teniendo presente las dificultades para medir su cumplimiento que se derivan del carácter interdependiente y multidimensional de los derechos humanos, en esta sección se presentan algunos indicadores de resultados del derecho a la salud, con el objetivo de reflejar su evolución y algunas brechas concernientes a su realización efectiva. Visibilizar las brechas persigue el objetivo de identificar qué falta para cumplir el objetivo de que nadie quede atrás en la realización efectiva de los derechos. Los indicadores surgen de una base de datos consolidada a partir de fuentes nacionales e internacionales, que prioriza los registros periódicos del SEN.

Accesibilidad

Como se menciona anteriormente, todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Esto implica que las personas deben poder adquirir los alimentos que sean necesarios para sostener una alimentación adecuada que no ponga en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.

En este sentido, la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se construye a partir de los requerimientos nutricionales que son representativos del consumo de los hogares en una población de referencia. Es así que el análisis del porcentaje de personas en hogares cuyos ingresos son menores a una CBA permite tener una aproximación a las personas en hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus requerimientos nutricionales.

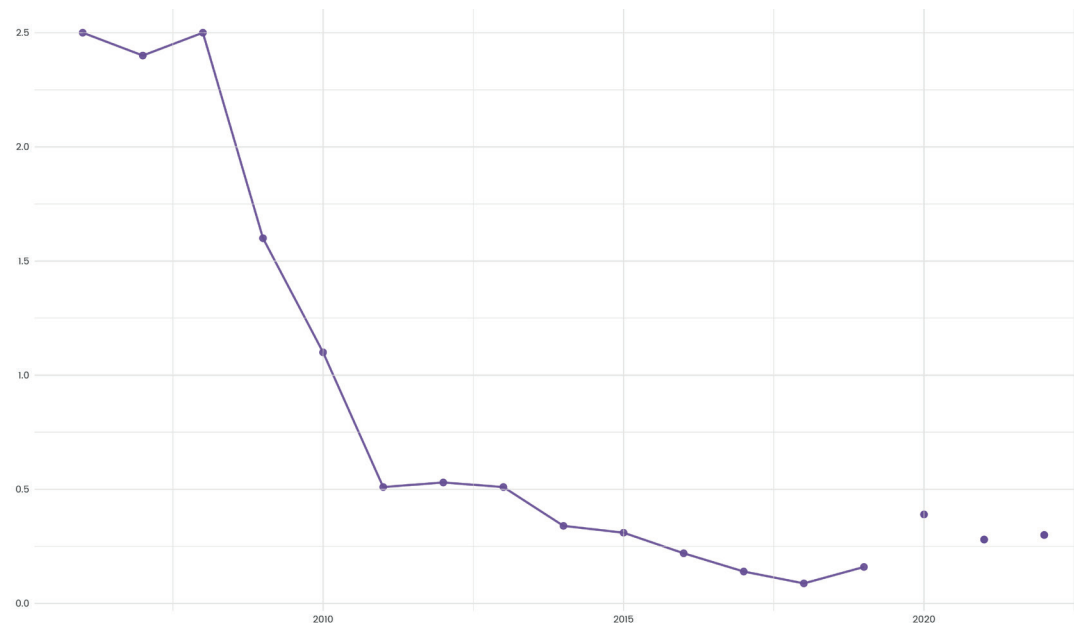
A partir del Gráfico 2 puede verse que el porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBA disminuye sustancialmente entre 2006 y 2022, pasando de 2,1% a 0,3%. Por su parte, este porcentaje presenta importantes diferencias según algunas ca-

racterísticas sociodemográficas, destacándose la ascendencia étnico-racial.

En el Gráfico 3 es posible observar que el porcentaje analizado es mayor para personas afro que no afro durante todo el período. Sin embargo, el porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una

CBA se reduce tanto para personas afro como no afro y la diferencia entre ambos disminuye notoriamente en el período presentado: mientras en 2006 el porcentaje de personas afro era el triple que para las personas no afro (6,1% y 2,1%), en 2022 pasa a ser el doble y con porcentajes menores al 1% (0,6% y 0,3%).

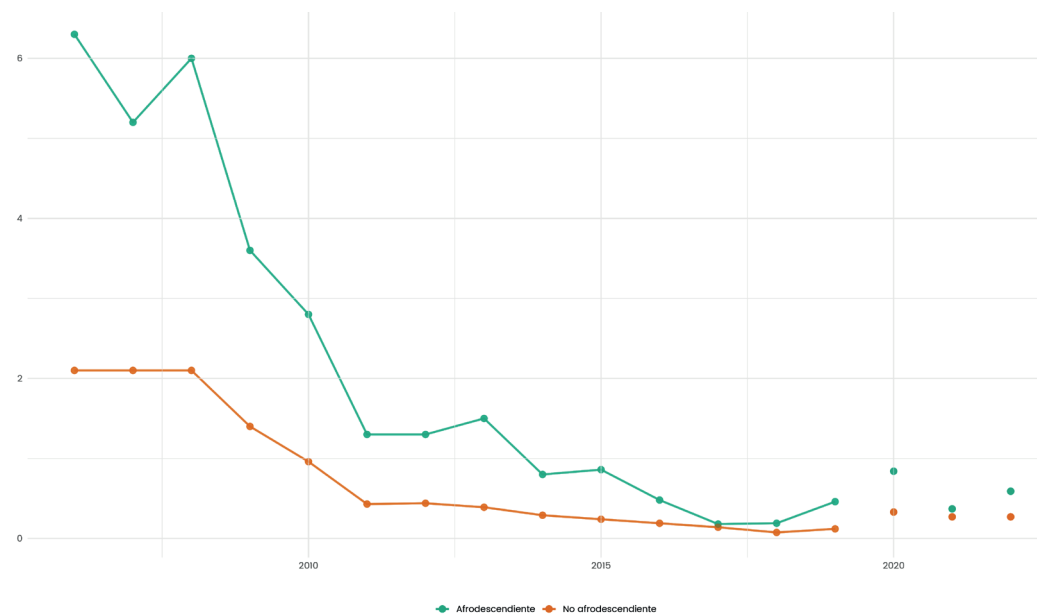
Gráfico 2. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBA. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Gráfico 3. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBA, según ascendencia étnico-racial. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Con el fin de continuar analizando la dimensión de accesibilidad en el derecho de alimentación, además del análisis de los ingresos, es posible definir la inseguridad alimentaria. Siguiendo a FAO, FIDA, OMS, PMA, UNICEF (2021) y MIDES, MSP e INE (2022), se

define como aquella situación en que una persona carece de alimentos nutritivos e inocuos suficientes para satisfacer sus requerimientos alimentarios y poder desarrollar una vida saludable y activa.

En 2022 se llevó a cabo, por primera vez, el relevamiento de un Módulo de Seguridad Alimentaria a nivel nacional junto con la ECH. En dicho módulo se incluyó la Escala de Experiencias de Inseguridad Alimentaria, a través de la cual es posible clasificar a la población según diferentes niveles de severidad. La inseguridad alimentaria moderada sucede cuando la cantidad y calidad de alimentos consumidos no alcanza un nivel adecuado para desarrollar una vida saludable. En tanto, un hogar enfrenta inseguridad alimentaria severa cuando sus integrantes deben saltarse comidas o pasar un día entero sin alimentarse al menos una vez en el último año (MIDES, MSP e INE, 2022).

En la tabla 1 se observa que 16,5% de las personas viven en hogares con inseguridad alimentaria moderada y 2,9% en hogares con inseguridad alimentaria grave. En términos absolutos, esto implica que casi 600.000 personas viven en hogares donde la cantidad y calidad de alimentos consumidos no son suficientes (moderada) y aproximadamente 100.000 personas deben saltarse comidas o no comer por un día (severa). Al analizar según diferentes variables socio-demográficas, en primer lugar, se puede ver que no hay una diferencia considerable según sexo y según región de residencia al considerar Montevideo e interior del país. Sin embargo, cuando se desagrega por regiones se observa que hay una mayor prevalencia de la inseguridad alimentaria en la región noreste (Artigas, Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres) y en el área metropolitana (Montevideo y Canelones).

En segundo lugar, el porcentaje de personas en hogares con inseguridad alimentaria es mayor para niños y niñas y disminuye a medida que aumenta la edad: 25% de niños y niñas de 0 a 12 años presentan inseguridad alimentaria moderada y entre 4,5% y 5% inseguridad alimentaria grave. Como se afirma en el informe de Ares *et al.* (2021), si bien la inseguridad alimentaria es nociva para todas las personas, para niñas, niños y adolescentes sus impactos pueden ser de particular relevancia. Esto se debe a la importancia de la alimentación en esta etapa para el crecimiento y desarrollo adecuados.

En tercer lugar, en línea con lo presentado respecto a la CBA, se observa un mayor porcentaje para las personas afro (31,8% con inseguridad alimentaria moderada y 6,9% con inseguridad alimentaria grave) que para las no afro. Al igual que para otros derechos analizados, nuevamente se pone de manifiesto la mayor vulneración de derechos que enfrenta la población afrodescendiente en Uruguay.

Por último, según el quintil de ingresos, la inseguridad alimentaria disminuye conforme aumentan los ingresos de los hogares pasando de 45,4% y 9,2% en las personas del primer quintil a 1,0% y 0% en las del quinto quintil.

En noviembre de 2023 se publicó el segundo informe de inseguridad alimentaria en el que se puede observar que el porcentaje de hogares y personas que enfrentan esta situación mantiene valores similares en

2022 y 2023. A su vez, cabe destacar que, como se desprende de los datos presentados, este es un fenómeno fuertemente imbricado con la situación de pobre-

za, en el cual las dimensiones territorial, generacional y étnico-racial toman singular relevancia.

Tabla 1. Porcentaje de personas en hogares con inseguridad alimentaria moderada o grave, según quintil de ingresos, sexo, ascendencia étnico-racial, región de residencia y edad. Total país, 2022

Grupo poblacional		(%) Moderada	(%) Severa
Tramo de edad	Entre 0 y 5 años	25,1	4,8
	Entre 6 y 12 años	25,0	4,4
	Entre 13 y 17 años	22,9	4,5
	Entre 18 y 29 años	20,8	3,9
	Entre 30 y 64 años	15,8	2,7
	65 años y más	11,7	1,9
Región	Montevideo	19,0	3,5
	Interior	18,8	3,3
Ascendencia étnico-racial	Afro	31,8	6,9
	No afro	17,5	3,0
Sexo	Varones	18,6	3,3
	Mujeres	19,1	3,5
Quintil de ingreso	Quintil 1	45,4	9,2
	Quintil 2	19,9	2,6
	Quintil 3	10,2	1,9
	Quintil 4	4,4	0,4
	Quintil 5	1,0	0,0
Total		16,5	2,9

Fuente: UMAD con base en Módulo Seguridad Alimentaria, ECH 2022, INE.

Adecuación

Por su parte, la dimensión de adecuación refiere a que la alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona. Para abordar esta dimensión, se analizan algunas políticas o programas que pueden contribuir a ella.

Entre las políticas alimentarias o programas desplegados, presentados previamente, en las ECH se relevan las siguientes:

1. Comedor o merendero: se pregunta por la concurrencia a algún comedor en los últimos 30 días y alimentación en centros de educación preescolar, primaria o media en caso de asistir a centro público.
2. Tarjetas alimentarias (Tarjeta Uruguay Social-MIDES, Tarjeta Uruguay Social-INDA).
3. Leche en polvo a través de la Tarjeta Uruguay Social-INDA.
4. Canastas alimentarias.

A continuación, se presenta información sobre la percepción de dichas políticas o programas para aquellas personas que viven en hogares con ingresos menores a una canasta básica total (CBT) y, luego, para aquellas que viven en hogares con inseguridad alimentaria.

En el Gráfico 4 se presenta la evolución del porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no asisten a merenderos entre 2006 y 2022, observándose que la brecha de cumplimiento en este indicador supera el 80% durante todo el período analizado. Puede verse que esta evolución no presenta una tendencia clara. El porcentaje disminuye entre 2006 y 2011, luego se mantiene relativamente estable hasta 2019, aumenta en 2020 y 2021 y vuelve a disminuir en 2022. Se produce un pico en 2020, el cual puede asociarse a la pandemia por COVID-19 y las medidas de restricción a la movilidad. A su vez, se observa que, durante todo el período, el porcentaje de mujeres que asisten a comedores o merenderos es mayor que el porcentaje de varones.

Gráfico 4. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no asisten a merenderos, según sexo. Total país, 2006-2022



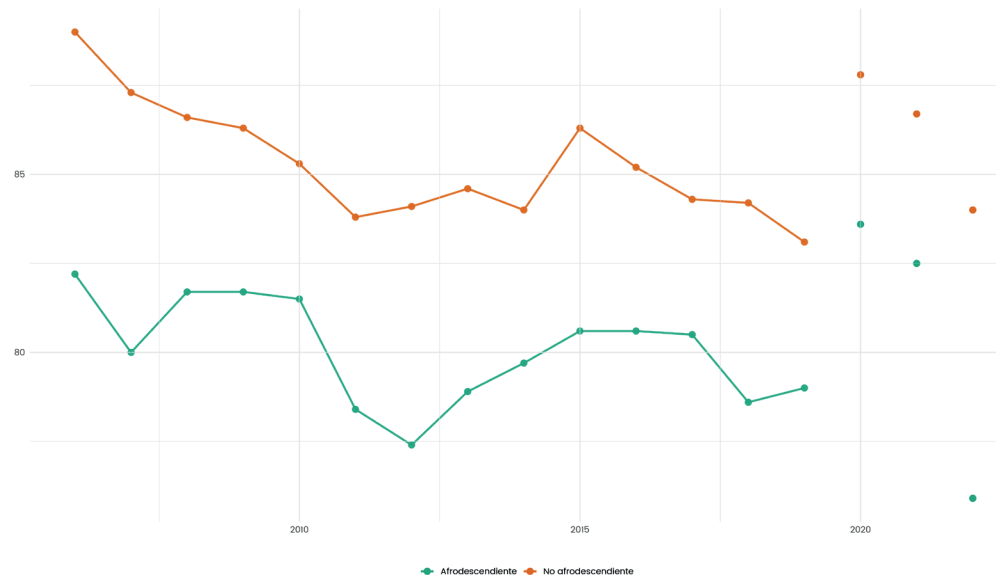
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Si considera el porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no asisten a merenderos según ascendencia étnico-racial se observan tendencias similares a las recién mencionadas. En este caso, se encuentra que el porcentaje de perso-

nas afro que no asisten a merenderos es menor que las de personas no afro. En 2022, 75,9% de las personas afro con ingresos menores a una CBT no asisten a comedores o merenderos, mientras este porcentaje para las personas no afro es de 84%.

Gráfico 5. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no asisten a merenderos, según ascendencia étnico-racial. Total país, 2006-2022



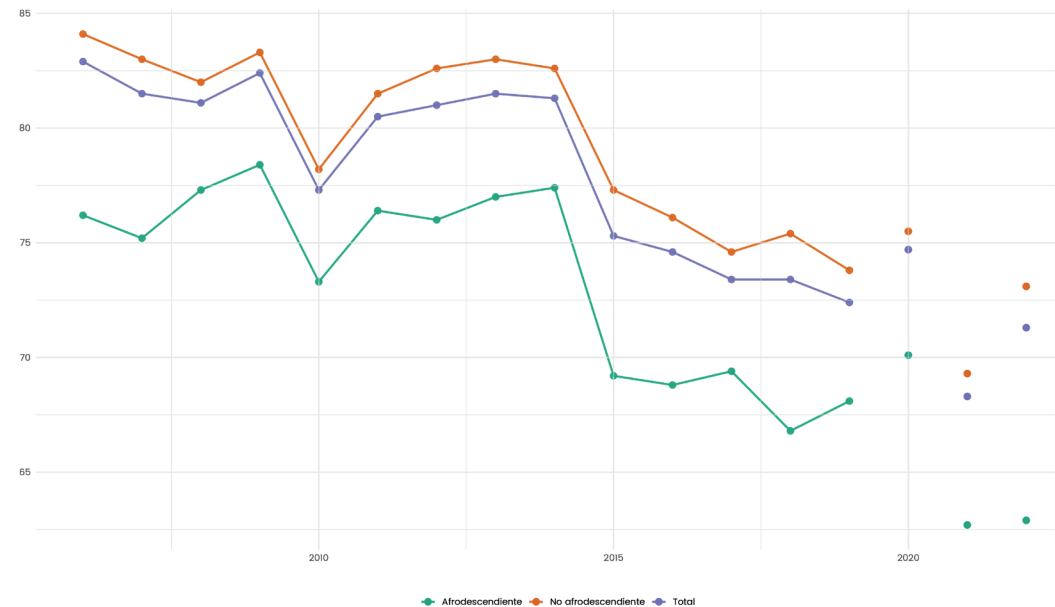
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

En el Gráfico 6 se presenta el porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no perciben ningún tipo de prestación de programas de alimentación de los relevados en las ECH. Se observa que este se mantiene relativamente estable a lo largo de todo el período de análisis y con un porcentaje levemente menor para las personas no afro que para

las personas afro. En 2022 el porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no perciben ninguna prestación es de 73,1%. En otras palabras, del total de personas con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades nutricionales y no nutricionales, tan solo un cuarto percibe algún programa de alimentación de los relevados por la ECH.

Gráfico 6. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no perciben ningún tipo de prestación de programas de alimentación, según ascendencia étnico-racial. Total país, 2006-2022



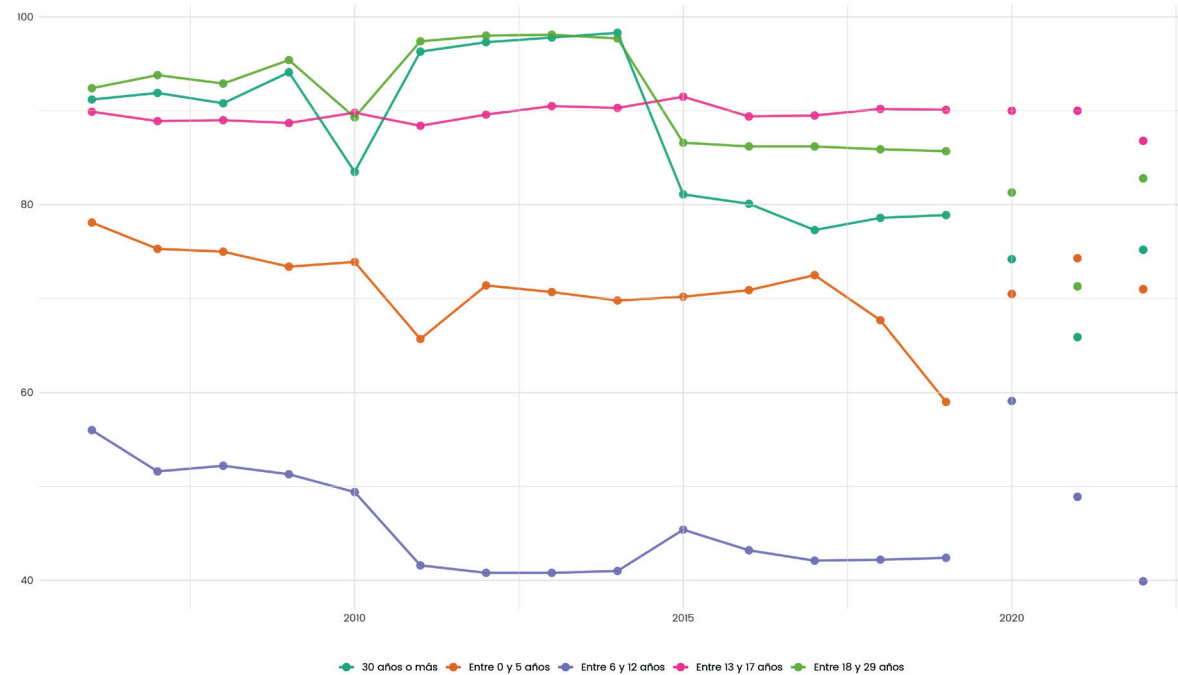
Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/10.47426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Al analizar este indicador según tramo de edad, es posible observar que el menor porcentaje se presenta para niños y niñas de 0 a 12 años, lo que puede es-

tar vinculado con la cobertura de alimentación en los centros de educación públicos.

Gráfico 7. Porcentaje de personas en hogares con ingresos menores a una CBT que no perciben ningún tipo de prestación de programas de alimentación, según tramo de edad. Total país, 2006-2022



Fuente: UMAD con base en Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/1047426/ECHINE> / A partir de 2020 ECH-INE.

Nota: La transparencia de colores representa cambios metodológicos en el relevamiento de las ECH. La línea se discontinúa en aquellos años en que ocurre el cambio.

Por último, se presenta el porcentaje de personas en hogares con inseguridad alimentaria que no perciben ninguna política o programa, observándose una baja cobertura de canastas. Al considerar a las políticas alimentarias en su conjunto, se observa que 65,7% de las personas con inseguridad alimentaria severa no percibe ningún tipo de política alimentaria de las relevadas en la ECH.

Tabla 2. Porcentaje de personas en hogares con inseguridad alimentaria (moderada o grave) que no perciben políticas alimentarias, 2022

	Severa	Moderada
Comedor	82,1	83,9
Canastas	93,2	96,0
Políticas alimentarias	65,7	72,6

Fuente: UMAD con base en Módulo Seguridad Alimentaria, ECH 2022, INE.

VII. Comentarios finales


El derecho a la alimentación adecuada es clave para la supervivencia de las personas, aunque va mucho más allá de ella: supone tener acceso, de manera regular, permanente y libre a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada, que corresponda a las tradiciones culturales a la que pertenecen las personas. Este derecho debe garantizar una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria y digna. Por ello, se encuentra vinculado intrínsecamente a otros derechos, como el derecho a la salud, a la cultura y a un ambiente sano.

El artículo 72 de la Constitución de la República habilita que los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado uruguayo se incorporan con jerarquía constitucional al ordenamiento jurídico. De esta manera, el derecho a la alimentación se incorpora al bloque de constitucionalidad, así como por su conexión con el derecho a la vida y la salud, explícitamente referidos en la Constitución uruguaya. Además, algunas leyes y decretos vinculados han sido aprobados por el Estado. Sin embargo, Uruguay aún tiene una importante deuda pendiente en esta materia.

Para garantizar su cumplimiento, el derecho a la alimentación requiere de la adopción de políticas económicas y socioambientales adecuadas. En esta materia, el INDA tiene la misión de proteger y proveer su ejercicio, con especial énfasis en la población social y biológicamente vulnerable. El Sistema Nacional de Comedores también posee un rol clave, en la medida en que brinda asistencia a personas en situación de extrema inseguridad alimentaria. Se destacan, también, otro conjunto relevante de programas de apoyo, comedores y canastas dirigidas a poblaciones específicas.

Sin embargo, es escasa la información existente que permita monitorear los resultados en materia de derecho a la alimentación. Un indicador tradicional que refleja su efectivo cumplimiento ha sido el porcentaje de personas en situación de indigencia. Este indicador da cuenta de quienes perciben ingresos insuficientes para alcanzar los requerimientos calóricos básicos.

Durante el año 2022, el INE ha incorporado estadísticas sobre inseguridad alimentaria. Este hecho resulta un avance importante para conocer el efectivo acceso



de las personas a alimentos en su vida diaria. Aun así, la información disponible es insuficiente para abordar la complejidad de dimensiones que supone el acceso a una alimentación adecuada.

El porcentaje de personas que viven en situación de indigencia es menor al 1% en el año 2022. Sin embargo, la información relativa a inseguridad alimentaria indica que un 16,5% de la población redujo los alimentos que consume por falta de dinero u otros recursos durante el último año. Más aún, el 2,9% de las personas se encuentra en una situación de inseguridad grave. Este hecho indica que aproximadamente 100.000 personas no comieron durante todo un día, por lo menos una vez, en los últimos 12 meses. Además, las diferencias

que se expresan en los niveles de vulneración del derecho a la alimentación se encuentran profundamente atravesadas por desigualdades estructurales como el nivel de ingresos, la ascendencia étnico-racial, la región de residencia o la edad de las personas.

Por otra parte, la información disponible da cuenta de que la cobertura de las políticas públicas para atender esta situación es baja. Casi dos tercios de quienes se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria severa declaran no haber percibido políticas alimentarias. Estos elementos dan cuenta de las importantes deudas existentes en el país para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación de todas las personas.

Referencias

- Ares, Gastón; Brunet, Gerónimo y Girona, Alejandra (2021). *La alimentación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia de COVID-19 en Uruguay*. UNICEF Uruguay. Disponible en: <<https://www.unicef.org/uruguay/media/5561/file/La%20alimentaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%Blos,%20ni%C3%Blas%20y%20adolescentes%20durante%20la%20pandemia%20de%20COVID-19%20en%20Uruguay.pdf>>.
- Calanchini, Juan; Borsche, Alejandro y Canclini, Gloria (2017). *El derecho a la alimentación en el marco normativo de Uruguay. 1985-2014*. Disponible en: <[https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2018-02/EL%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACI%C3%93N%20EN%20URUGUAY%20%20\(2017\).pdf](https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2018-02/EL%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACI%C3%93N%20EN%20URUGUAY%20%20(2017).pdf)>.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo en el año 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma: FAO. Disponible en: <<https://www.fao.org/3/cb4474es/cb4474es.pdf>>.
- Gros Espiell, Héctor (2003). *Evolución constitucional del Uruguay*. FCU, Montevideo, 3ª edición, pág. 81.
- MIDES, MSP e INE (2022). *Primer informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares 2022*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20en%20hogares%20de%20Uruguay_0.pdf>.
- MIDES, MSP e INE (2023). *Segundo informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares 2023*. Disponible en: <<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20en%20hogares%20de%20Uruguay%202023%20%28versi%C3%B3n%202023-11-22%29%20%281%29.pdf>>.
- Risso Ferrand, Martín (2017). *Guía para la resolución de casos de derecho constitucional y derechos humanos*. FCU, Montevideo, 1ª edición.

Lista de acrónimos

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CBT	Canasta Básica Total
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENDIS	Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GTPSS	Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística

MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SEN	Sistema Estadístico Nacional
UDELAR	Universidad de la República
UMAD	Unidad de Métodos y Acceso a Datos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SEN	Sistema Estadístico Nacional
UDELAR	Universidad de la República
UMAD	Unidad de Métodos y Acceso a Datos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INFORME #06

Derecho a la alimentación

FEBRERO, 2024



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

