

## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN INFORME TEMÁTICO 3

# Protección social y derecho a la alimentación

- \* La protección social brinda respuestas inmediatas para quienes no cuentan con un mínimo de acceso a los alimentos y otras necesidades básicas para vivir, Focalizando la atención a la población que vive en situación de pobreza, contribuye a su vez al crecimiento económico y al desarrollo social.
- \* El derecho a la seguridad social y el derecho a la alimentación son derechos humanos complementarios e interdependientes. El impacto de los programas de protección social es crucial para asegurar el acceso los alimentos y la protección de otros derechos como la salud y la educación, fundamentales para garantizar el derecho a la alimentación y un nivel de vida adecuado.
- \* Los programas de protección social contienen instrumentos concretos y efectivos para incrementar el nivel de capital humano (mejoría en los niveles de salud, nutrición, educación e integración social) y aumentar los ingresos de los hogares, permitiendo mejorar la capacidad para enfrentar y gestionar los riesgos.
- \* El diseño y la implementación de los programas de protección social, requiere la participación activa de todos los sectores interesados para que éstos cuenten con la suficiente legitimidad y apropiación necesarias para su sostenibilidad.
- \* Para fortalecer la efectividad de los programas, previniendo casos de corrupción y abusos, se deben garantizar evaluaciones independientes y mecanismos de denuncia que protejan adecuadamente a las personas y conduzcan a medidas correctivas.

La crisis mundial de alimentos de 2008, y la crisis económica y financiera de 2009 han acentuado el importante papel que cumple la seguridad social como estabilizador social y económico. Como se afirma en el SOFI 2012, la protección social es crucial para acelerar la reducción del hambre ya que, en primer lugar, puede proteger a las personas más vulnerables que no se han beneficiado del crecimiento económico y en segundo lugar, cuando la protección social está bien estructurada, puede contribuir directamente a acelerar el crecimiento económico. Esto, mediante el desarrollo de recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad de quienes que viven en extrema pobreza –como es el caso de un importante porcentaje de pequeños agricultores– para que puedan gestionar los riesgos y adoptar tecnologías mejoradas que permitan aumentar la productividad.<sup>1</sup>

El papel de la protección social como herramienta para combatir la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria se ha incorporado al debate al más alto nivel a través de las sesiones de la 39 plenaria del Comité de

Seguridad Alimentaria Mundial (CFS, por sus siglas en inglés) en Octubre de 2012.<sup>2</sup>

Este informe temático se dirige a los tomadores de decisiones y pretende brindar orientación para incorporar un enfoque de derechos a los programas de protección social cuya contribución es significativa para la realización progresiva del derecho a la alimentación.

### Los programas de protección social pueden responder a los distintos niveles de protección del derecho a la alimentación

*¿Qué es el derecho a la alimentación y cuál es su relación con la protección social?* El derecho a la alimentación adecuada 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

1 FAO. 2012. *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, p. 36. Roma.

2 CFS, HLPE. 2012. *Protección Social a favor de la seguridad alimentaria*, Informe 4 del Grupo de Alto Nivel de Expertos del CFS (HLPE en inglés). Roma.

## INFORME TEMÁTICO 3

o restrictiva asimilándolo al acceso a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Tampoco debe entenderse como un objetivo netamente asistencialista. Su realización depende de políticas públicas efectivas y tendrá que alcanzarse **progresivamente**.

Lograr este objetivo requiere respuestas diferenciadas de acuerdo a las distintas necesidades de la población. Los programas de protección social son una herramienta adecuada ya que logran intervenir a distintos niveles, y debido a la interconexión entre los derechos, puede proteger el derecho a la alimentación por vía de otros derechos como el derecho laboral, el derecho a la salud, y el derecho a la educación.

#### ¿Cuáles son los distintos niveles de protección?

La protección social contempla una amplia gama de instrumentos dirigidos a reducir la vulnerabilidad, los riesgos y la exclusión social, por medio del incremento a los ingresos económicos y las medidas que buscan paliar los niveles de pobreza. Su objetivo principal es facilitar el acceso a determinadas prestaciones, tanto en efectivo, como en especie o servicios que constituyan garantías contra: a) la falta de ingresos laborales (o ingresos insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, vejez, o fallecimiento de un miembro de la familia; b) falta de acceso o acceso a precios excesivos a la atención médica; c) insuficiente apoyo familiar, en particular para los hijos y adultos a cargo; d) pobreza generalizada y exclusión social.<sup>3</sup>

No todos los programas de protección social responden de igual forma a una situación de vulnerabilidad. En ese sentido, ciertos programas responderán adecuadamente bajo situaciones de **emergencia**, facilitando un acceso mínimo a servicios sociales, y un acceso rápido e inmediato a los alimentos (distribución física), mientras que otros, estarán enfocados a brindar **atención social básica** para asegurar una cobertura que permita a las personas que viven en estado de vulnerabilidad, llevar un nivel de vida digno. En este grupo de personas que vive en estado de vulnerabilidad, debe hacerse una importante distinción entre las personas con limitada capacidad de trabajo, como por ejemplo, las personas de edad avanzada, los niños huérfanos, o las personas con cierto tipo de discapacidad, que van a requerir asistencia social permanente y a largo plazo, y quienes sí tienen la capacidad de trabajar. Este segundo grupo de personas podrán beneficiar de una asistencia social que busque mejorar los medios de vida y, en un futuro, lograr « independizarse » del programa.

El impacto en la salud, la educación y la nutrición se ha logrado evidenciar de manera considerable. En el Programa Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua, se mejoró la tasa de matriculación general en 12.8 puntos porcentuales, y la tasa de matriculación de niños de familias más pobres en 25 puntos porcentuales.<sup>4</sup> El impacto que tienen los programas de protección social también se ha evidenciado



© FAO/R. Garngate

en el nivel de consumo de alimentos y en la composición de los mismos, mejorando la cantidad y la adecuación de la alimentación. Los resultados de diferentes evaluaciones muestran que los hogares que reciben transferencias en efectivo gastan más en alimentos y en fuentes de nutrientes de mejor calidad, que los hogares que no reciben la transferencia pero que tienen niveles de ingreso o consumo total similar. En México<sup>5</sup> y Nicaragua,<sup>6</sup> estudios han demostrado que los destinatarios de los programas comen más frutas, verduras, carne y lácteos. Lo mismo en Colombia: Destinatarios de *Familia en Acción*<sup>7</sup> consumen más lácteos, carne, huevos.<sup>8</sup>

Finalmente, existen programas dirigidos a aumentar la inversión en capital humano y las oportunidades para el **desarrollo económico y social**. A través de programas de transferencias en efectivo el Estado puede apoyar, por ejemplo, a pequeños agricultores, brindándoles un monto de dinero que les permita asumir un nivel mayor de riesgo en el desarrollo de sus actividades de tipo económicas y poder invertir en tecnologías que permitan aumentar su productividad. En contextos donde no existe, o no hay suficiente acceso al crédito, al trabajo y a los mercados productivos, los programas de transferencias, aunque focalizados en mejorar la salud, la educación y la nutrición, pueden tener implicaciones significativas en las actividades productivas de los hogares destinatarios. Los efectos de estos programas como Progresá, en México,

3 OIT-ONU. Iniciativa del Piso de Protección Social. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>

4 Adato, M. & Bassett, L. 2009. *Social protection to support vulnerable children and families: the potential of cash transfers to protect education, health and nutrition*. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2903773>

5 IFPRI. Hodinott, J. Skoufias, E. & Washburn, R. 2000. *The impact of Progresá on consumption: a final report*, p.18. Washington, D.C

6 IFPRI. Maluccio, J.A. & Flores, R. 2005. *Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program, The Nicaraguan Red de Protección Social*, p. 32. Washington, DC.

7 IFS. Attanasio, O. & Mesnard, A. 2006. *The Impact of a Conditional Cash Transfer Programme on Consumption in Colombia*. Fiscal Studies, vol. 27, no. 4., p. 427.

8 FAO, IALCSH, OACNUDH. 2011. *Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos*, Informe Final del Taller de Expertos, p. 21. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/expertos>

## INFORME TEMÁTICO 3

y el Programa Social de Transferencias en Malawi han demostrado ser positivos, ayudando a sobrepasar la barrera de la falta de liquidez, crédito y/o seguros, fortaleciendo de ese modo la actividad productiva.<sup>9</sup> Por otra parte, el diseño debe ser cuidadoso para evitar impactos negativos como por ejemplo, el aumento del trabajo infantil en los hogares dedicados a la producción agrícola (Malawi)<sup>10</sup> o problemas de tiempo requerido para la ejecución de tareas agrícolas en el hogar (México).<sup>11</sup> Dichas transferencias en efectivo representan un poco menos del 30% del ingreso per cápita en los hogares.<sup>12</sup>

Desde una óptica de protección social, mejorar el acceso a los alimentos no es solamente una cuestión de incremento a los ingresos o transferencia de alimentos. Existen una variedad de opciones cuya finalidad es desarrollar **sinergias con políticas de desarrollo a mediano y largo plazo**, protegiendo otros derechos humanos que son fundamentales para el derecho a la alimentación (salud y educación por ejemplo). Este es el caso de los programas de alimentación escolar, cuyo objetivo principal es el de aumentar los niveles de acceso a la educación. Estos programas pueden promover a su vez las compras a la agricultura familiar, combinando así la distribución de alimentos en las escuelas, con el apoyo a los pequeños productores en aras de mejorar los medios de vida de las familias rurales que viven en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria. Otras medidas de apoyo a los pequeños agricultores incluyen, por ejemplo, los seguros accesibles a los pequeños productores, como en el caso del Garantía Safra en el nordeste de Brasil, que les protege frente a los daños de las sequías recurrentes.

### ¿Cómo aplicar un enfoque de derechos a los programas de protección social?

1) Los programas de protección social que tienen un impacto en el acceso a los alimentos por parte de la población más vulnerable deben inscribirse en el marco de una política más amplia de reducción de la pobreza,<sup>13</sup> y guardar plena coherencia con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Estos programas no deben ser respuestas aisladas que provengan de distintos Ministerios, sino que deberían enmarcarse dentro de respuestas integradas y coordinadas a nivel institucional. Esto implica que existan espacios de concertación en los que se puedan integrar las diferentes agendas de los distintos actores y sectores, en espacios de mayor amplitud como es por ejemplo, el proceso de elaboración de una Estrategia Nacional contra la Pobreza o de un Plan Nacional de Desarrollo. Estructuras de

participación como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en Brasil, o la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en Perú resultan apropiadas por la amplia representación y participación de la sociedad civil.

2) Los programas y medidas que no hacen parte de un régimen contributivo requieren focalizar su respuesta a la población más vulnerable. Dentro del segmento de la población que vive en situación de pobreza, los niños y niñas, los adultos mayores y las personas con discapacidad, requieren atención especial. El principio de no discriminación y el principio de transparencia deben garantizar mecanismos de focalización y criterios de selección justos, eficaces, transparentes y no discriminatorios, que respondan plenamente a los objetivos del programa. Cuando se requiere establecer mecanismos de focalización, los errores de exclusión se consideran de mayor gravedad pues niegan el derecho a la protección social a quienes realmente están en situación de extrema vulnerabilidad.

3) La programas de protección social deben contar con un marco jurídico mediante el cual se reconozcan las prestaciones como derechos susceptibles de ser justiciables. Las leyes que establezcan dichos programas deben definir responsabilidades y funciones claras por parte de las autoridades que tienen el mandato de implementarlos y deben establecer procedimientos y criterios objetivos para la elegibilidad de los participantes en el programa. El reconocimiento del derecho a la seguridad social en la Constitución y en la legislación nacional es una garantía frente a la discrecionalidad y la arbitrariedad del poder público en el ejercicio de sus funciones.

4) La transparencia en el acceso a la información es fundamental para que la población pueda conocer a profundidad las modalidades para el funcionamiento del programa, los criterios de selección, quién lo implementa, qué derechos reconocen dichos programas, etc. Esta consideración es particularmente importante para la población que vive en áreas rurales remotas, y para las poblaciones indígenas y otros grupos para quienes se debe adaptar la información a sus propias lenguas. Los medios de difusión deben ser sencillos y accesibles a la población en aplicación del principio de igualdad en el acceso a la información.

5) La capacitación de los administradores del programa en materia de derechos humanos es fundamental para que éstos puedan aplicar el enfoque de derechos en los programas y así, evitar el mal manejo, los abusos de poder, la corrupción y la arbitrariedad. Los jueces también deben estar sensibilizados para entender los programas de protección social como instrumentos de derechos, y estar listos a establecer medidas correctivas, y de reparación a quienes se ven lesionados en su dignidad, cumpliendo así con el principio de rendición de cuentas.

6) El enfoque de género es vital en el diseño e implementación de los diversos tipos de programas. Se ha buscado incrementar el rol de la mujer como miembro del hogar e incrementar sus responsabilidades como estrategia de empoderamiento. No obstante, estas medidas requieren cautela para evitar consolidar patrones de género en el que se estigmatice a la mujer como única responsable del hogar.

9 Gertler, P., Martinez, S. & Rubio-Codina, M. 2012. *Investing cash transfers to raise long-term living standards*. También en Covarrubias, K., Davis, B. & Winters, P. 2012. *From Protection to Production: Productive Impacts of the Malawi Social Cash Transfer Scheme*.

10 Covarrubias, K. *Ibidem*.

11 Handa, S., Davis, B., Stampini, M. & Winters, P. 2010. *Heterogeneous Treatment Effects in Conditional Cash Transfer Programs: Assessing the impact of Progresa on Agricultural Households*.

12 Covarrubias, K. op. cit.

13 Sepúlveda, M. & Nyst, C. 2012. *Human Rights based approach to social protection*.

## INFORME TEMÁTICO 3

Además, las condicionalidades que exigen los programas pueden establecer una carga que puede resultar mayor para la mujer. Igualmente, es necesario establecer mecanismos de monitoreo y vigilancia para proteger los derechos de las mujeres contra posibles abusos en hospitales y centros educativos, donde los operadores de los programas pueden aprovechar su autoridad para cometer excesos contra mujeres y menores.

7) Los mecanismos de recurso (administrativos y judiciales) hacen parte de la aplicación del principio de rendición de cuentas que garantiza un control sobre las acciones de quienes implementan los programas. Dichos mecanismos de queja y de denuncia deben ser efectivos, accesibles, y de fácil utilización y no deben transformarse en barreras para los sectores de la población que no hayan tenido acceso a la alfabetización o a la educación primaria.

8) El reconocimiento de la protección social como una prioridad política y como un derecho de los ciudadanos implica que éste se vea reflejado en las asignaciones presupuestarias del gobierno y en el gasto social anual.

Se requieren medidas fiscales que brinden sostenibilidad a dichos programas y que cumplan con la redistribución de la riqueza, elemento indispensable para lograr la cohesión social y la garantía de los derechos humanos.

### Conclusiones

Los programas de protección social diseñados con un enfoque de derechos humanos pueden contribuir a la realización inmediata del derecho a no padecer hambre y a la realización a largo plazo del derecho a la alimentación. Para mejorar el acceso a los alimentos de manera estable y permanente, se deben adoptar programas y medidas que busquen romper los círculos de la pobreza intergeneracional y consolidar las garantías mínimas de acceso a la salud y a los ingresos básicos. La participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de dichos programas legitima y empodera a la población misma para exigir dichas prestaciones como derechos y no como favores. Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas mediante mecanismos de control social es crucial para brindar mayor efectividad a los programas y para asegurar el respeto de la dignidad de los participantes.

### Rendición de cuentas en Oportunidades

El Programa Oportunidades de México tiene como objetivo *“promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, y asegurar la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el aborro de las familias en situación de pobreza extrema, para impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida, generar oportunidades y propiciar su incorporación al desarrollo integral”*.

Atendiendo a 5,8 millones de personas en el país, ha ido construyendo mecanismos de control social para brindar a las familias información y atención que les permitan ejercer sus derechos y obligaciones así como resolver las problemáticas o situaciones que pudieran enfrentar con la operación del Programa. Esto implica, poder interponer quejas frente a posibles irregularidades en su implementación. En el 2010 se registraron 317 518 casos de denuncia. Más allá de los procedimientos judiciales que suelen resultar onerosos, de difícil acceso y lentos para el día a día del ciudadano, este tipo de mecanismos reúne cuatro elementos: i) mecanismos de información, ii) mecanismos de monitoreo, iii) canales para la tramitación de quejas y reclamos y iv) un programa de evaluación continuado que ha permitido considerar aspectos que el sistema de quejas no había podido manejar adecuadamente e instaurar un seguimiento de las recomendaciones realizadas con anterioridad. Este programa presenta mecanismos que resuelven el grueso de los casos, disponiendo de canales que reducen los riesgos de violaciones de derechos. El seguimiento y la evaluación de las acciones de Contraloría Social en Oportunidades - PAL se desarrollan mediante tres instrumentos: I. Informe Bimestral, II. Sistema de Atención Ciudadana: Registra el número de quejas, solicitudes y reconocimientos atendidos y pendientes por Oportunidades, así como por cada institución involucrada en el Programa (algunos canales institucionales para captar esta información son por ejemplo, los buzones fijos o móviles, vía telefónica, audiencias, entre otros., III. Orientación y Capacitación: Dirigido a el número de vocales, titulares beneficiarias y funcionarios públicos orientados y capacitados en materia de Contraloría Social.<sup>7</sup>

14 Esquema de Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades – Programa de Apoyo Alimentario  
[http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/1924/esquema\\_de\\_contraloria\\_social\\_2012.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/1924/esquema_de_contraloria_social_2012.pdf)



Este producto fue desarrollado en el contexto del proyecto *“Respuestas Coherentes de Seguridad Alimentaria: La Incorporación del Derecho a la Alimentación en las Iniciativas Globales y Regionales de Seguridad Alimentaria”* financiado por España.

[www.fao.org/righttofood/governance\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/governance_es.htm)

Para preguntas y comentarios, por favor contacte:  
 Luísa Cruz ([Luisa.Cruz@fao.org](mailto:Luisa.Cruz@fao.org))

