



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Grupo de trabajo sobre Derecho a la Alimentación Adecuada

Informe final

Octubre de 2025

Área de Estudios



Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 3 |
| La alimentación adecuada como un derecho humano..... | 4 |
| Algunos indicadores de la situación del derecho a la alimentación en Uruguay | 6 |
| Antecedentes recientes y principales obstáculos para la aprobación de un marco normativo sobre el derecho a la alimentación adecuada | 12 |
| El derecho a una alimentación adecuada consagrado en una ley marco..... | 14 |
| Sobre las poblaciones de atención prioritaria | 17 |
| Acerca de las obligaciones del Estado | 18 |
| Acerca de la gobernanza del sistema..... | 19 |
| Referencias bibliográficas | 20 |
| Instituciones participantes..... | 22 |

Introducción

En el período comprendido entre julio de 2024 y setiembre de 2025 sesionó en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) un Grupo de Trabajo¹ (GT) cuyo objetivo principal fue discutir y acordar los elementos necesarios para una propuesta de marco normativo para Uruguay sobre el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria.

El GT fue convocado por la INDDHH, luego de identificarse dispersión normativa sobre el derecho a la alimentación² y la ausencia de una ley marco que ordene el necesario abordaje intersectorial que requiere este tema. El grupo contó con la participación de representantes de organizaciones sociales e instituciones estatales cuyo trabajo se vincula con el derecho a la alimentación, además del acompañamiento y la asesoría técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde su inicio.

Las instituciones estatales convocadas fueron:

- Ministerio de Desarrollo Social-Instituto Nacional de Alimentación (MIDES-INDA)³
- Ministerio de Salud Pública–Programa Nacional de Nutrición (MSP-PNN)
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)
- Universidad de la República: Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar (NIAB-Udelar) y Observatorio del Derecho a la Alimentación (ODA-Udelar)
- Unidad Alimentaria Metropolitana (UAM)
- Congreso de Intendentes (CI)

Las organizaciones sociales convocadas fueron:

- Coordinadora Popular y Solidaria Ollas por la vida digna
- Red de Comida Solidaria

La mayoría de las instituciones y organizaciones convocadas participaron activamente, independientemente de los cambios en las personas referentes a partir de 2024 y otras se sumaron en marzo de 2025, producto del recambio de autoridades en el gobierno nacional.

El GT ha sido consciente de la ausencia de varios actores tanto estatales como sociales cuyo aporte es necesario para arribar a una normativa adecuada sobre derecho a una alimentación adecuada, por eso en la etapa de difusión e incidencia está prevista la organización de al menos dos actividades cuyo objetivo será abrir la discusión a mayor cantidad de actores.

La metodología de trabajo consistió en sesiones mensuales de discusión y análisis de distintos considerados aspectos clave en una ley marco de derecho a la alimentación. Se tomó como insumo la ley modelo aprobada por el Parlatino y propuestas normativas nacionales que no llegaron a ser aprobadas y otros materiales de relevancia. Se trabajó con el proyecto presentado en la legislatura 2015-2020 y con el borrador de un proyecto de ley sobre “Derecho a la Alimentación y Seguridad

¹ Conforme al artículo 66 de la ley 18446.

² La elaboración del informe #6 sobre Derecho a la alimentación en el marco del trabajo en conjunto entre la INDDHH y la UMAD-FCS-Udelar en el Mirador DESCA, permitió visualizar claramente esta carencia. https://www.miradordesca.uy/wp-content/uploads/DESCA_Informe06_Derecho_Alimentacion.pdf

³ El INDA se incorporó al GT a partir de marzo de 2025.

Alimentaria y Nutricional” elaborado en 2021 desde la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado con el apoyo de la FAO⁴.

El GT trató de generar un proceso lógico respecto del análisis y su adecuación a la legislación uruguaya, aunque el objetivo no era arribar a un documento con formato de proyecto de ley, sino a un informe que aporte elementos para evidenciar la necesidad de un marco normativo, así como los elementos claves para asegurar su operatividad.

En el proceso final de trabajo, en los meses de julio y agosto de 2025, la INDDHH solicitó la asistencia técnica de FAO para darle continuidad y potenciar el impacto del trabajo del GT, por lo que antes de finalizar el año 2025 este informe será difundido y puesto a consideración de instituciones, autoridades y organizaciones sociales que serán oportunamente convocadas para tal finalidad.

La alimentación adecuada como un derecho humano

Uno de los primeros acuerdos alcanzados como GT fue el de adoptar un enfoque de derechos humanos en el trabajo que se realizaría, y eso implica la adopción de cierta terminología, marco conceptual, dimensiones y principios que se encuentran definidos en el derecho internacional de los derechos humanos y que han sido reconocidos por nuestro país.

La alimentación adecuada es un derecho humano reconocido como tal 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). Como todos los derechos humanos -y sobre todo aquellos que suelen clasificarse como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)- la alimentación adecuada está intrínsecamente vinculada a la posibilidad del ejercicio de otros derechos, como la salud, el ambiente sano, la cultura, entre otros. Por esta razón, entre otras, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) lo llama “derecho a la alimentación adecuada”, por las distintas implicaciones que tiene, que van mucho más allá de la supervivencia.

El Comité DESC lo define 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”*⁵

Otras observaciones del Comité son relevantes para el ejercicio de este derecho. Por ejemplo, la Observación General N° 26 sobre la centralidad del acceso a la tierra para garantizar el derecho a una alimentación adecuada⁶; la Observación General N° 25 sobre el papel de la ciencia, la innovación tecnológica y el reconocimiento a los diversos sistemas agroalimentarios⁷ y la Observación General N° 15 acerca del derecho al agua y la producción de alimentos, por ejemplo a través de la garantía de un

⁴ Este documento no se encuentra publicado, pero fue solicitado por la INDDHH al organismo.

⁵ Comité DESC, Observación General N° 12 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/420/15/pdf/g9942015.pdf>

⁶ Comité DESC, Observación General N° 26 <https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/26>

⁷ Comité DESC, Observación General N° 25 <https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/25>

acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada⁸.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) adoptó en 2004 las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional⁹. La Directriz 18.1 establece que *“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 a la Observación General N° 12 del Comité DESC, el derecho a una alimentación adecuada, comprende cinco dimensiones: disponibilidad, estabilidad, accesibilidad, sostenibilidad y adecuación. Disponibilidad: se refiere a la existencia de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables culturalmente, pudiendo ser proporcionados por la producción interna o las importaciones¹⁰.

- Accesibilidad: los alimentos suficientes y adecuados deben estar al alcance de las personas, tanto en términos económicos, físicos como sociales. Los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben ser asequibles sin comprometer otras necesidades.
- Sostenibilidad: las prácticas desarrolladas en los sistemas alimentarios deben contribuir a la regeneración de los sistemas naturales, sociales y económicos, garantizando la satisfacción de las necesidades alimentarias de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades alimentarias de las generaciones futuras¹¹.
- Adecuación: La alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias, no debe contener elementos nocivos y debe ser aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.
- Estabilidad: Se refiere al mantenimiento en el tiempo de las dimensiones antes mencionadas.

Una particularidad de los DESC es que generan para los Estados la obligación de actuar, lo que podría denominarse como derecho-prestación, a diferencia de otros derechos como los civiles y políticos, a los que solemos referirnos como derechos-libertades y que suelen exigirse a los Estados. En parte es por eso también, entre otras cosas, que en su satisfacción están involucrados diversos actores estatales, sociales y de mercado y, sobre todo, que la incidencia de la pobreza es tan determinante.

En este sentido, si bien esta clasificación de derechos es cuestionable, y en cierta medida no es tan tajante, si se puede afirmar que la satisfacción de los DESC implica el acceso a ciertos bienes y

⁸ Comité DESC, Observación General N° 15

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMJGPrCK5aXxG4bAqt2RQ8OBgsAGw8XJOUajog9jmUJYRTYJUVdZX0TXQC8aLK3B5p3erAK9xf%2Fr6c%2B13%2Fz2k5%2FK>

⁹ Disponibles en: https://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

¹⁰ HLPE. 2020. *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma.

¹¹ FAO. 2013. *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*. CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

servicios que son mercantilizables, a diferencia de derechos como la participación política, en los que, si bien se requieren acciones del Estado, fundamentalmente se requiere la no obstaculización.

Con los DESCAs, y por tanto, con el derecho a la alimentación adecuada, el mercado es un actor ineludible y en ese sentido el desafío del Estado en la provisión de este derecho es compleja y requiere del establecimiento de unos mínimos prestacionales que implica el acceso a cierta cantidad y tipo de bienes y servicios de los que se excluye a los criterios mercantiles, y esto sólo es posible mediante el diseño e implementación de una política pública que coordine lineamientos económicos, sanitarios, culturales y socio-ambientales.

Esta política pública con enfoque de derechos, de acuerdo a la Observación General N° 3 del Comité DESC, debe regirse por los principios de progresividad, no regresividad, adopción de medidas, no discriminación y uso máximo de los recursos disponibles.

Algunos indicadores de la situación del derecho a la alimentación en Uruguay

Generar información abierta, sistemática y de calidad sobre el acceso a derechos constituye una herramienta clave para el monitoreo y la vigilancia, favoreciendo la toma de decisiones basadas en evidencia que contribuyan a reducir las brechas en su cumplimiento efectivo.

En el caso del derecho a una alimentación adecuada, el GT identifica como un obstáculo este aspecto, debido a la ausencia de un sistema de vigilancia, monitoreo y evaluación autónomo, permanente y sistemático, que permita contar con información de calidad para evaluar las políticas públicas cuyo objetivo es la satisfacción de este derecho. Pese a esta carencia, el GT seleccionó una serie de datos de diversas fuentes que dan cuenta de forma aproximada de algunos problemas alimentarios de la población y en particular, algunos grupos de atención prioritaria.

En cuanto a la disponibilidad de alimentos, el país cuenta con suficiencia energética y proteica plena para cubrir las necesidades de la población (3307 kcal/persona/día, 102.2 g proteína/persona/día)¹². Datos disponibles para el año 2023 informan que el sector alimentario representa el 7% del PIB de Uruguay, agrupando un 8% de las empresas del país, el 38% de las exportaciones totales, unos U\$S 6500 millones, y un 13% del total del valor agregado exportado.¹³

Sin embargo, persiste una gran concentración en el acceso a la tierra productiva en grandes unidades agropecuarias que se dedican a la producción de productos básicos para exportación, a pesar de que la agricultura familiar representa más de la mitad de las unidades productivas del país, abarcan una superficie total cultivable que alcanza solo el 14% del total de tierras.¹⁴

¹² FAO.2022. Hoja de balance de alimentos. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FBS/report>

¹³ Informe disponible en: <http://uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/adbb0be83dd26ce8656d74540081392b222b925a.pdf>

¹⁴ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 38

Es importante señalar que la estructura productiva del Uruguay, en diversos rubros alimenticios, asegura un volumen suficiente de alimentos para abastecer el consumo interno de la población. La baja dependencia a la importación de alimentos en determinados grupos de alimentos representa una ventaja estratégica para la seguridad alimentaria nacional.

En cuanto a la estabilidad en la oferta de alimentos, nuestra alta dependencia de las actividades agropecuarias nos expone a shocks climáticos que pueden ser provocados por sequías, inundaciones, tormentas severas y heladas, que pueden desafiar la estabilidad del sistema agroalimentario.¹⁵ Por otro lado, Uruguay XXI da cuenta de que el sector tiene una orientación mayoritaria hacia el mercado externo: un 57% de las empresas que son exportadoras y un 27% cuyos capitales son extranjeros.

En la dimensión de accesibilidad, el Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar y el Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Udelar informan que en el primer trimestre de 2025 para poder alcanzar una alimentación saludable una persona tendría que haber gastado como mínimo \$7038 en la compra de alimentos¹⁶. *“El costo de una dieta saludable ha aumentado sostenidamente en Uruguay. En 2022, este costo alcanzó los 3,64 USD por persona por día, lo que representa un 27% más que en 2017 (FAOSTAT). En el mismo año 2022, Uruguay fue uno de los países de Sudamérica con mayor proporción de población sin acceso a una dieta saludable, alcanzando 1,2 millón de personas o 36,1% de la población, solo por debajo de Chile (40,4%) y Colombia (36,6%)”*¹⁷

Por tanto, los ingresos de los hogares son un dato relevante en esta dimensión. En este sentido, las dificultades de acceso económico a los alimentos son un problema prevalente en el país. De acuerdo al tercer informe de prevalencia de inseguridad alimentaria, para 2024 de cada 1000 hogares, 137 habían reducido la cantidad de alimentos que consumían por falta de dinero u otros recursos, alguna vez en los últimos 12 meses (esto equivale a una prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave de un 13,7 % de los hogares). En cuanto a personas la prevalencia es de 15,1%, es decir que cada 1000 personas, 151 vivían en hogares con inseguridad alimentaria moderada o grave.¹⁷ Por otra parte, también se indica 19 de cada 1000 hogares se habían quedado sin alimentos por falta de dinero u otros recursos y que alguna persona del hogar no había comido en todo el día, al menos una vez en los últimos 12 meses (la prevalencia de inseguridad alimentaria grave en los hogares se estimó en 1,9%) la prevalencia de inseguridad alimentaria grave en los hogares se estimó en 1,9%. Mientras que la estimación de inseguridad alimentaria grave en personas correspondió a 2,2%, es decir, cada 1000 personas, 22 vivían en hogares con inseguridad alimentaria grave.¹⁸

¹⁵ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 41

¹⁶ Informe del costo de la Canasta Básica Alimentaria con Enfoque Nutricional <https://alimentacionybienestar.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2025/05/Informe-CBAEN-1er-trimestre-2025.pdf>

¹⁷ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 29.

¹⁸ Informe disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20en%20hogares%20de%20Uruguay%202024.pdf>

Las dificultades de acceso económico a los alimentos están estrechamente vinculadas con el ingreso de los hogares. El informe sobre prevalencia de la inseguridad alimentaria presenta datos por quintil de ingresos per cápita:

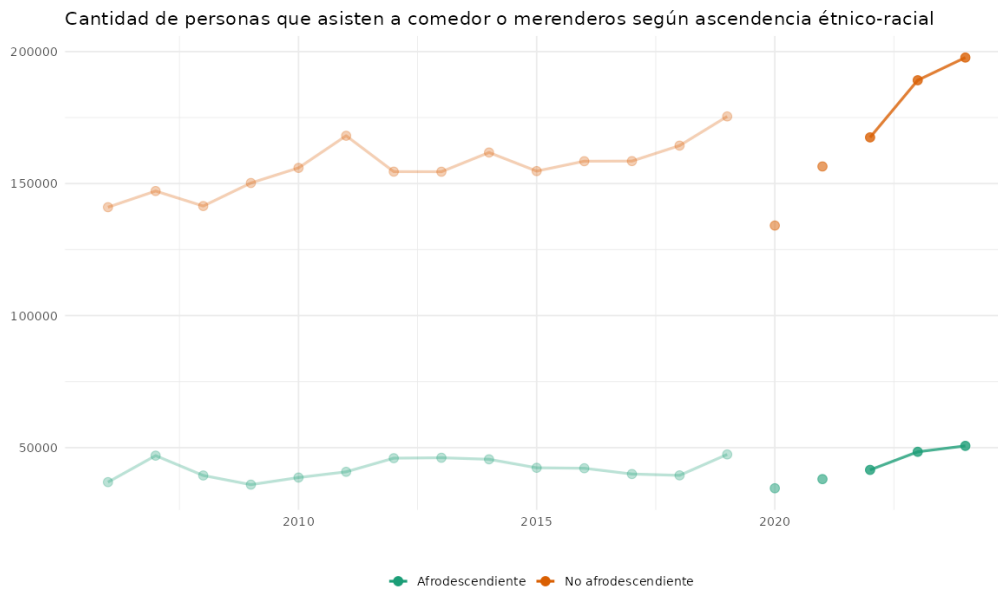
*“La inseguridad alimentaria se concentró principalmente en los hogares del primer quintil de ingreso, donde la inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó el 33,4% y la inseguridad alimentaria grave el 6,4%. Estos porcentajes disminuyeron de forma marcada al aumentar los ingresos de los hogares. En los hogares del quintil 5 de ingresos, la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave se estimó en 1,9% y la inseguridad alimentaria grave en 0,1%”.*¹⁹

Además, existen datos del Mirador DESCA²⁰ según edad y ascendencia étnico racial que dan cuenta de mayores problemas para acceder a alimentos para NNyA y personas afrodescendientes.



¹⁹ Informe disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20en%20hogares%20de%20Uruguay%202024.pdf>

²⁰ Consula disponible en: <https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/Mirador-DESCA-app/>



Instituto de Economía, Universidad de la República (2020) Encuesta Continua de Hogares Compatibilizada 1981-2018 Versión 12 DOI: <http://doi.org/10.47426/ECHINE> (Hasta 2019) / A partir de 2020 con base en ECH - INE / Proyecciones de Población, Rev. 2014

Otro indicador que revela la situación del derecho a la alimentación en Uruguay es la existencia de cientos de ollas, merenderos y canastas populares que se organizan en los territorios para preparar y compartir alimentos con personas, familias y comunidades en situación de inseguridad alimentaria.

El informe “Entramando barrios: Ollas y merenderos populares en Uruguay 2021-2022”, de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar), identificó, entre los meses de junio y julio de 2022, 542 iniciativas de este tipo activas en todo Uruguay, que brindaron un promedio mensual de 1.806.853 porciones de alimento. Este informe, contabilizó un total de 4.523 personas trabajando solidariamente para sostener las ollas y merenderos populares, tanto en la organización como en la preparación de los alimentos²¹.

Además, el informe publicado por Solidaridad.uy en ese mismo año 2022²², evidenció que cada semana, en promedio, las ollas y merenderos populares alimentaron a casi 170.000 personas; y que las personas voluntarias dedicaron 60.400 horas semanales de trabajo no remunerado en tareas como: búsqueda de insumos, preparación, producción y limpieza. También develó que en Montevideo, la mayor densidad de ollas y merenderos se encuentra en la zona periférica, específicamente en los municipios A, D, F y G, correspondiéndose con las zonas de mayor pobreza y mayor desigualdad socioeconómica respecto al resto de los municipios.

²¹ Rieiro, A., Castro, D., Pena, D., Veas, R., & Zino, C. (2022). Entramando barrios: Ollas y merenderos populares en Uruguay 2021-2022. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Recuperado de: https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2022/10/EntramandoBarriosvw11_22.pdf

²² Solidaridad.uy. (2022). Situación de ollas y merenderos populares en Uruguay Informe anual 2021 - 2022. Recuperado de: https://www.solidaridad.uy/_files/ugd/df0bed_6ad0d2d51c6d4bb5a467ee2faa507927.pdf

A su vez, en agosto de 2025, y solamente en Montevideo, se contabilizaban 270 ollas y merenderos populares apoyados por el Plan ABC de la IM (Catálogo de Datos Abiertos 2025), y otras aproximadamente 50 iniciativas esperando a ingresar al sistema de apoyo, dejando en Montevideo más de 300 iniciativas solidarias de este tipo²³.

La existencia de tantas iniciativas auto organizadas entre vecinos y vecinas, familias y organizaciones sociales y barriales, además de poner en evidencia la falta de acceso regular y suficiente de alimentos de un sector importante de la población, revela la ausencia de políticas estatales que garanticen este derecho humano a la alimentación, así como también aquellos otros derechos que lo hacen posible como el derecho al trabajo, la vivienda, la salud, la seguridad social y la educación, entre otros.

En relación con la dimensión de sostenibilidad del derecho a una alimentación adecuada, Uruguay XXI²⁴ presenta al país como “a la vanguardia” en esta materia. Para el año 2023, el 93% de la matriz energética de Uruguay provenía de fuentes renovables, ubicándose en el tercer lugar a nivel mundial. Además, el 44% del área boscosa corresponde a bosque nativo consolidado o en crecimiento, y el 80% de la producción ganadera se basa en pasturas naturales. Asimismo, el país cuenta con normativas que garantizan la conservación del suelo, la gestión de residuos y la preservación de áreas protegidas.

Si bien se cuenta con amplias capacidades productivas, existen desafíos vinculados a la sostenibilidad ambiental, la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático. En particular, la degradación de tierras, la presión sobre los recursos pesqueros y la necesidad de aumentar la resiliencia frente a eventos climáticos extremos.²⁵ Otro de los desafíos está representado por el monocultivo comercial de eucalipto y pino destinados a la producción de celulosa y madera para la exportación. Entre 2015 y 2022 la superficie forestal aumentó un 19.7%, mientras que los pastizales permanentes, tan importantes para la ganadería, se han reducido un 4% en el mismo período.²⁶

Por último, la adecuación, es decir, una alimentación suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias, sin elementos nocivos y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona. En esta dimensión interesa, entre otras cosas, la inocuidad de los alimentos, Uruguay ha consolidado una reputación como exportador confiable de alimentos, sin embargo, las limitaciones analíticas y de control son barrera importantes, especialmente en los sectores de pequeña escala, en particular preocupa la exposición a plaguicidas y contaminantes ambientales en productos hortícolas.²⁷ La exposición a plaguicidas pasó de 5,67 kg/ha en 2015 a 7,63 kg/ha en 2022,

²³ Catálogo de Datos Abiertos (2025) Ollas y Merenderos 2025: ollas y merenderos apoyadas por el plan ABC. Última actualización: 4 de septiembre 2025. AGESIC. Recuperado de:

<https://catalogodatos.gub.uy/dataset/ollas-y-merenderos-apoyadas-por-el-plan-abc/resource/84eac98a-d0fb-4bc8-8652-d2b097be88fd>

²⁴ Informe disponible en: <http://uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/adbb0be83dd26ce8656d74540081392b222b925a.pdf>

²⁵ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 21

²⁶ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 31

²⁷ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 28

esto se encuentra por debajo del promedio de América del Sur, pero bastante por encima del mundial.²⁸

El impacto de la situación alimentaria sobre la salud y el estado nutricional de la población es evidente. Por un lado, si bien hay una tendencia a la reducción de la desnutrición infantil esta aún permanece por encima de lo esperado afectando según datos de la ENDIS (2023) al 8.1 % de los niños y niñas urbanos; por otro, la malnutrición por exceso se ha convertido en una preocupación creciente.

La prevalencia de obesidad en la población adulta aumentó un 8% en 7 años. El 65 % de la población uruguaya presenta sobrepeso u obesidad (37,2% sobrepeso y 27.6% obesidad respectivamente según datos de la ENFRENT 2013). Estas cifras superan la media mundial (15,8%). Lo que sugiere patrones dietéticos no saludables, con alto consumo de ultraprocesados y reducidos niveles de actividad física.²⁹

En los adolescentes este guarismo aumentó un 9,1% en 7 años (EMSE 2012 - 2019), 1 de cada 3 adolescentes presentan sobrepeso u obesidad en nuestro país: el 20.2 % de los adolescentes presentan sobrepeso y el 7% obesidad (EMSE 2019). Esta cifra asciende al 40% en los escolares uruguayos (ANEP 2019). En niños de 12 a 47 meses (grupo comparables en las tres cohortes de la ENDIS) aumentó 4.3% en 10 años (ENDIS Cohorte 2013, 2018 y 2023). En menores de 5 años, esta última encuesta en población urbana reporta la cifra de 14.9% de sobrepeso y obesidad y un 8,1% presentan algún grado de afectación de su talla, lo que se conoce como retraso de crecimiento (Longitud – Talla /E -2DS). Los problemas nutricionales presentan variaciones según nivel de ingresos, se observa un porcentaje mayor de niños con sobrepeso y obesidad, así como con mayor retraso de crecimiento en los estratos más pobres (ENDIS 2023). El sobrepeso y la obesidad son ligeramente menores en la población rural que en la urbana (12.8%), así como el retraso de crecimiento: 5.2% (ENDIS RURAL 2024).

Esto pone de manifiesto que en Uruguay se observa desde hace un tiempo, lo que se conoce como la doble carga de malnutrición. Esto representa un gran desafío para la salud pública, ya que se debe hacer frente en forma simultánea a problemas de malnutrición por déficit que aún persisten (deficiencias de micronutrientes, retraso de crecimiento infantil que afectan el desarrollo cognitivo y la productividad) y a una prevalencia creciente de sobrepeso, obesidad (factores de riesgo de enfermedades no transmisibles). Estos problemas no solo coexisten a nivel poblacional, sino que también pueden identificarse en una misma familia e incluso en un mismo individuo.

Estos patrones de consumo se explican por una diversidad de factores que se relacionan con los distintos componentes del sistema alimentario, desde características personales hasta las

²⁸ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 19

²⁹ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 26

características de los entornos alimentarios y las cadenas de suministro de alimentos.³⁰ En particular, uno de los factores relevantes es el alto costo de los alimentos frescos y nutritivos. Esto tiene mayor impacto en hogares con bajos ingresos, mujeres jefas de hogar y personas en situación de dependencia económica, representando un riesgo creciente para la salud pública, sobre todo entre niños, niñas y adolescentes.³¹

El GT ha constatado que los esfuerzos estatales por tener un sistema de vigilancia y monitoreo permanente y sistemático cuentan con grandes desafíos, en particular, el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ObsAN) del INDA cuenta con información sistematizada sobre la seguridad alimentaria y nutricional del país, con el objetivo de contribuir al diagnóstico, análisis y diseño de acciones o estrategias en materia de políticas públicas, para dar cumplimiento al derecho a la alimentación adecuada de todos los habitantes del país, pero no cuenta con los recursos adecuados para sostener el trabajo. Desde el GT se entiende pertinente hacer una exhortación al Estado a que potencie este espacio ya existente y lo dote de los recursos necesarios que permitan tener información de calidad, abierta, actualizada y sistemática para realizar una evaluación permanente del derecho a una alimentación adecuada.

Antecedentes recientes y principales obstáculos para la aprobación de un marco normativo sobre el derecho a la alimentación adecuada

El GT partió de la base de que la ausencia de un marco normativo general que organice un sistema alimentario con enfoque de derechos humanos es un obstáculo importante para la realización del derecho a la alimentación adecuada. En este sentido, FAO identifica³² que la Constitución uruguaya no protege el derecho a una alimentación adecuada de manera explícita, si bien es un Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde 1970 por vía de ratificación y como tal debe adoptar medidas para adecuar su marco interno a estos compromisos.

Antes de ingresar en las propuestas normativas que han circulado en los últimos años, el GT consideró e intercambió una serie de herramientas que fueron tomadas por los distintos actores en diferentes momentos para elaborar estas propuestas, y que han sido parte de su fundamento: el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025³³, la ley modelo del Parlatino sobre el derecho a la alimentación y soberanía alimentaria³⁴, y las guías de FAO³⁵, entre otras.

En el año 2015 ingresó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley titulado ley marco sobre Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, en el mismo año, se creó en el

³⁰ Ares, G., Giménez, A., Girona, A. (2025). The food choices of Uruguayan consumers through the lens of the food systems framework. Reference Module in Food Science. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-443-29139-5.00020-3>

³¹ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 28 y 31

³² Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 43.

³³ Ver: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/20f9c138-9606-4209-ba63-3a23c4a07f5d/content>

³⁴ https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derecho-alimentacion-soberania-pma-30-nov-2012.pdf

³⁵ Consultar: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/21cf48a0-8d2f-47ba-ba2f-1819e5ec17c5/content> y <https://openknowledge.fao.org/items/4509bd06-0e45-48c3-8d71-e2b78d6095b6>

Parlamento la Comisión Especial del Derecho a la Alimentación que comenzó a trabajar en 2016 con el objetivo de ser la expresión del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, Capítulo Uruguay. Este proyecto de ley comenzó a ser analizado en la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social en 2017 con la participación de la Comisión Especial.

En el debate parlamentario de este proyecto se habilitó la participación de la academia (Observatorio del Derecho a la Alimentación, Udelar), FAO y sociedad civil vinculada a enfermedades (ADU y ACELU). En la actualidad, pandemia mediante, habría resultado evidente la necesidad de convocar a otros actores sociales, como las ollas populares y las organizaciones que los nuclean y les dan apoyo (Coordinadora de Ollas populares, Comida Solidaria, etc.).

Este proyecto obtuvo la aprobación de la Cámara de Representantes el 12 de setiembre de 2019 pero no llegó a ser tratado por la Cámara de Senadores antes de finalizar esa legislatura, por lo que fue archivado. De las actas parlamentarias se desprende que las principales dificultades para llegar a acuerdos fueron:

- Las distintas situaciones que ameritan garantizar una alimentación especial. Allí se generó una confusión que llevó a un desacuerdo entre quienes entendieron que el vegetarianismo y el veganismo generan la necesidad de alimentarse de determinada manera y quienes entienden que al ser una elección personal el Estado no tiene obligación de garantizarla.
- El concepto de malnutrición. Se generó un debate sobre si incorporar las Enfermedades No Transmisibles en este concepto, por ejemplo, si la obesidad y el sobrepeso debían o no formar parte del concepto de malnutrición en este proyecto de ley.
- Condiciones para el acceso al derecho a la alimentación. La Comisión rechazó la propuesta de incluir como condiciones la necesidad de vivienda digna, trabajo, educación y saneamiento. Sí se incorporó el acceso al agua y el saneamiento.
- Sobre la autoridad nacional del derecho a la alimentación. Surgen diferencias sobre si hay que estipular quienes integran esa autoridad o debe dejarse a la reglamentación y todos los artículos relacionados a esto (atribuciones, formas de funcionamiento) se votan en bloque sin discusión.
- Se descartan los artículos que regulan la participación de la sociedad civil y el sector privado y la creación de un sistema de vigilancia.

Durante el desarrollo del GT, en el mes de agosto de 2024 se accedió al borrador de un anteproyecto de ley sobre Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional que había sido elaborado con el apoyo de la FAO, desde la Secretaría de Inteligencia Estratégica.

A pesar de que este documento nunca llegó a ingresar al Parlamento para ser formalizado como proyecto de ley, el GT lo tomó de referencia para las siguientes reuniones, dada la exhaustiva exposición de motivos, así como el rico análisis de las múltiples dimensiones del derecho a la alimentación en el país, así como la normativa e institucionalidad existentes.

El derecho a una alimentación adecuada consagrado en una ley marco

En primer lugar, bajo el acuerdo de que la ley debería tener un enfoque de derechos humanos, el GT propone la siguiente definición a incluir entre los primeros artículos de una futura ley donde se plantee el concepto de derecho a la alimentación en forma clara:

(Derecho a la alimentación) “Es el derecho de todas las personas a tener acceso físico y económico a alimentos balanceados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, a lo largo de toda la vida. El derecho a la alimentación comprende la accesibilidad, disponibilidad, uso y estabilidad en el suministro de alimentos adecuados.”

Asimismo, entre los primeros artículos se recomienda que conste como *objeto de la ley* el reconocimiento del derecho humano a una alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional de todas las personas, para el disfrute de una vida sana y activa y la responsabilidad del Estado de promover y garantizar el goce efectivo de este derecho combatiendo el hambre y la malnutrición, con la finalidad de garantizar la salud y el bienestar de todos los habitantes.

El GT recomienda que la interpretación del derecho a la alimentación sea amplia, integradora y dinámica. Además, que los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria deberían incorporarse en los primeros artículos, para lo que se proponen las siguientes formulaciones:

(Seguridad alimentaria y nutricional) “Es la garantía de que las personas, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores.”

(Soberanía alimentaria) “Refiere al derecho de las comunidades y de los pueblos a decidir sus propias políticas agrícolas y alimentarias, a proteger y a regular la producción y el comercio agrícola interior con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible y garantizar la seguridad alimentaria; garantizando una seguridad alimentaria permanente y sostenible para todos los individuos. Parte de la premisa que no se puede lograr seguridad alimentaria sin tomar totalmente en cuenta a quienes producen los alimentos.”

(De la interpretación del derecho a la alimentación) “Constituyen principios rectores para la interpretación y aplicación de la presente ley las disposiciones consagradas en normas, tratados y convenciones de derechos humanos ratificados por el Uruguay. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las declaraciones, sentencias, resoluciones, opiniones consultivas e informes de organismos internacionales de los cuales el país forma parte, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la Constitución de la República, en la legislación nacional o reconocidos por la jurisprudencia nacional.”

Se discutieron también los principios rectores a incluir tomando como referencia los incorporados en el anteproyecto de ley elaborado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica, recomendando incluir los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, equidad de género, participación y transparencia, así como acceso a la información. Se hizo especial hincapié en el tratamiento de estos dos últimos principios en el entendido de que el Estado debe garantizar ámbitos de participación en la planificación, formulación, implementación, vigilancia y evaluación de las decisiones en torno al

derecho a la alimentación y establecer disposiciones específicas en materia de sensibilización y educación en la materia. Así como la obligación de promover la transparencia a partir de mecanismos de monitoreo, vigilancia y evaluación permanente de las políticas sobre el derecho a la alimentación.

Entre los *principios rectores* se recomienda incluir también los principios de interdependencia con los demás derechos humanos, la solidaridad con las generaciones presentes y futuras en el respeto a otras formas de vida para un acceso apropiado a los recursos naturales y el respeto de los saberes tradicionales. Se destacó además la interpretación del derecho a la alimentación desde una perspectiva sistémica, que promueva un sistema alimentario sostenible.

El GT propone las siguientes formulaciones:

- *“(Universalidad)”* Todos los habitantes de la República son titulares del derecho a la alimentación adecuada, sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, género, raza o etnia, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición.”
- *“(Soberanía alimentaria)”* Refiere al derecho de las comunidades y de los pueblos a decidir sus propias políticas agrícolas y alimentarias, a proteger y a regular la producción y el comercio agrícola interior con el objetivo de conseguir un desarrollo sostenible y garantizar la seguridad alimentaria; garantizando una seguridad alimentaria permanente y sostenible para todos los individuos. Parte de la premisa que no se puede lograr seguridad alimentaria sin tomar totalmente en cuenta a quienes producen los alimentos.
- *“(Igualdad y no discriminación)”* Todas las personas tienen derecho a igual protección para acceder al derecho a una alimentación adecuada y respeto a su dignidad, prohibiéndose toda forma de discriminación. El respeto a la diversidad cultural y el pluralismo, en ningún caso será causa de justificación para atentar contra la dignidad humana limitando el alcance del derecho a la alimentación adecuada. No será considerado discriminación la determinación de políticas públicas destinadas a grupos de atención prioritaria.”
- *“(Equidad de género)”* El Estado, a través de sus diversas formas de actuación, debe promover la eliminación de las relaciones de dominación sustentadas en estereotipos socioculturales de inferioridad o subordinación por razón de género.”
- *“(Participación)”* Todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado garantizará ámbitos de participación, en la planificación, formulación, implementación, vigilancia y evaluación de las decisiones en torno al derecho a la alimentación.”
- *“(Transparencia y acceso a la información)”* El Estado establecerá disposiciones específicas en materia de sensibilización y educación sobre el derecho a la alimentación. Fomentará la transparencia a partir de mecanismos de monitoreo y evaluación permanente de las políticas sobre el derecho a la alimentación. También deberá informar sobre la disponibilidad de los medios administrativos y judiciales de reclamación y reparación.”
- *“(Solidaridad y sostenibilidad)”* En la salvaguarda del derecho a la alimentación de las personas y de las generaciones presentes y futuras se tomará en cuenta la protección de los recursos naturales y del planeta. Las actividades públicas o privadas, nacionales o transnacionales deberán considerar las repercusiones en la sostenibilidad de los recursos. Se deberá respetar las demás formas de vida para un acceso apropiado a los recursos naturales y el respeto de los saberes tradicionales.”

- *“(Interdependencia) El derecho a la alimentación de todas las personas es interdependiente con los demás derechos (salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad social, acceso a la cultura, entre otros) así como el derecho al desarrollo sostenible y a la paz, en el ámbito nacional e internacional.”*
- *(Perspectiva sistémica) El logro del derecho a la alimentación requiere de la promoción de un sistema alimentario sostenible.*

El GT también recomienda incluir entre las definiciones de la futura norma, las siguientes:

- a. *Sistemas alimentarios:* Se denomina así a la suma de los diversos actores y actividades interrelacionadas que intervienen en la producción, procesamiento, distribución, consumo y desperdicio de alimentos, así como los entornos económicos, sociales y naturales más amplios en los que se insertan.
- b. *Sistemas alimentarios sostenibles:* Son aquellos que garantizan la seguridad alimentaria y nutricional sin comprometer las bases económicas, sociales y ambientales para futuras generaciones.
- c. *Grupos de atención prioritaria:* Se trata de todas las personas que, en algún momento de su trayectoria vital y por distintas circunstancias, deban recibir atención prioritaria o especializada para cubrir sus necesidades alimentarias mínimas. Incluye: niñas, niños y adolescentes, personas gestantes, en período de lactancia, personas mayores, personas con discapacidad, personas que sufren enfermedades crónicas, migrantes, personas privadas de libertad o en situación de internación, personas en situación de calle, y otras personas que sufran desigualdades estructurales.
- d. *Malnutrición:* Se entiende por tal las carencias, los excesos y los desequilibrios de la ingesta de energía y/o nutrientes de una persona. La malnutrición abarca la desnutrición (emaciación, retraso del crecimiento e insuficiencia ponderal), los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso y la obesidad. También comprende la alimentación como factor de riesgo de enfermedades no transmisibles vinculados con la dieta (enfermedades cardiovasculares, algunos cánceres y la diabetes, entre otras).
- e. *Monitoreo del Derecho a la Alimentación Adecuada:* Proceso continuo y sistemático para la verificación y elaboración de información pertinente y clara que permita la difusión pública y la evaluación de la realización del derecho humano a la alimentación adecuada de todas las personas que habitan el país.
- f. *Gestión integral de Riesgo (GIR)* Proceso social participativo orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, con el propósito de contribuir a la seguridad, bienestar, calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible con corresponsabilidad del sector privado y las comunidades.

Sobre las poblaciones de atención prioritaria

El GT entiende que una futura ley marco debería incluir provisiones sobre poblaciones de atención prioritaria. Se trata de todas las personas que, en algún momento de su trayectoria vital y por distintas circunstancias, deban recibir atención prioritaria o especializada para cubrir sus necesidades alimentarias mínimas. El GT recomienda las siguientes:

- Niñas, niños y adolescentes, personas gestantes, en período de lactancia, personas mayores, personas con discapacidad, personas que sufren enfermedades crónicas, migrantes, personas privadas de libertad, personas en situación de calle, y otras personas que sufran desigualdades estructurales, tienen derecho a una alimentación y nutrición adecuadas a su edad y a sus condiciones particulares.

Además, el GT consideró especialmente la necesidad de incorporar disposiciones sobre personas en situación de calle y privadas de libertad o institucionalizada:

- El Estado debe velar para que toda persona privada de libertad o institucionalizada por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, reciba una alimentación adecuada conforme a sus necesidades nutricionales individuales. Esto comprende a todas aquellas personas que residan en unidades penitenciarias, centros de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal, Instituciones de internación (hospitales psiquiátricos, residencias para personas con discapacidades, centros para el tratamiento de personas con consumos problemáticos de drogas), centros de 24 horas para niños, niñas y adolescentes (bajo autoridad estatal o privada) entre otras.
- El Estado debe velar para que las personas en situación de calle reciban una alimentación adecuada conforme a sus necesidades nutricionales individuales.

Acerca de las obligaciones del Estado

Se propuso señalar los pilares básicos de las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación: respetar, proteger, promover y garantizar. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo³⁶.

Se señaló que las obligaciones del Estado deben tener su correlato en las competencias de los organismos que participan de la gobernanza en materia de derecho a la alimentación. Se manifestó la importancia de tener presentes las actuales competencias del Instituto Nacional de Alimentación. Las competencias actuales del INDA están dadas en su ley de creación (art 1 del Decreto Ley 10270 del año 1942 con redacción dada por el Art 1 del Decreto Ley 14.724 de 1977) que “será el organismo dirigente y regulador de lo que se relacione con la alimentación en el territorio de la República”

A la vez, el GT acordó no ser específico en desarrollos que van a quedar desactualizados en poco tiempo y que debieran reservarse a la reglamentación posterior de la ley que se apruebe.

La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar porque las organizaciones, instituciones, 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 y nutricional. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

Algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes tienen un carácter más inmediato o deben ser específicas a grupos de atención prioritaria, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación.

Por último, es importante mencionar que el grupo destacó la necesidad de una vigilancia, monitoreo y evaluación monitoreo de carácter independiente del Derecho a la Alimentación Adecuada insistiendo en la necesidad de producción de información y en la disponibilidad de los datos.

³⁶ Instrumentos internacionales de derechos humanos, Volumen I Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de derechos humanos / Observaciones ONU. Obligaciones y violaciones p. 74

FAO (2008) Directrices para garantizar el Derecho a la alimentación. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/28da351b-69d3-4a1b-a0b0-ff5d8f9c6bde/content>

Acerca de la gobernanza del sistema

Se considera importante contar con un organismo que logre coordinar las políticas vinculadas con el derecho a la alimentación subsanando la situación actual de superposición de competencias y potestades y disgregación de recursos entre distintas instituciones.

Dentro de esta gobernanza deben integrarse las instituciones y organismos que actualmente velan por el sistema alimentario en todas sus dimensiones, los cuales requieren una visión integral que fortalezca el abordaje de cada área específica. En este marco, resulta fundamental incluir a los organismos vinculados a los aspectos sociales, educativos, de salud, de producción y abastecimiento de alimentos, de monitoreo y control, así como asegurar la participación clave de la sociedad civil.

Desde la sociedad civil se manifiesta la necesidad de asegurar el hambre 0, tal como establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fundamentalmente insistir en que la ley establezca cómo actuar ante las urgencias sociales, principalmente la inseguridad alimentaria severa en niñas/os. Sostienen que se debe establecer una estrategia nacional y organismos responsables, que aseguren que la ley tenga un impacto visible en la resolución de estas urgencias (de manera diferente a las emergencias o situaciones extraordinarias de actuación del SINAIE).

Definir la forma de gobernanza es relevante para garantizar la exigibilidad del derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria y nutricional, definidas las obligaciones y competencias de los diferentes actores intervinientes. FAO identifica que la falta de mecanismos eficaces de coordinación entre sectores reduce el impacto de las políticas públicas en los sistemas alimentarios. La gobernanza debe ser de calidad, coherente e integrada entre sectores, niveles de gobierno y actores sociales.³⁷

No obstante, se señala la importancia de reflexionar desde la experiencia de la gestión, sobre algunas características que conviene tomar en cuenta para implementar una política nacional. El GT manifiesta preferencia de que haya puntos focales en los organismos y una adecuada articulación y coordinación, que se señale la importancia de determinar las partidas presupuestales sobre derecho a la alimentación en las cuentas nacionales.

Hay consenso en velar por una ley que deje claro cuál es el organismo rector que impulse la política pública y también en la necesidad de buscar ejemplos de otros países para tomar como referentes. A nivel internacional se han implementado distintos mecanismos de gobernanza del sistema alimentario.³⁸ Por ejemplo, la legislación de Brasil se consideró un ejemplo exitoso de estrategia de articulación de una política pública sobre la temática. A nivel nacional, se identificó a la Junta Nacional de Drogas como una experiencia a considerar.

³⁷ Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay, FAO, pág. 45

³⁸ Patay, D., Rippin, H., Ares, G., Reeve, E., Venegas Hargous, C., Farrell, P., Reeve, B., Vivero-Pol, J.L., Thow, A.M. (2025). From Ministries of Food to National Food System Committees: A Global Mapping and Typology of Multisectoral Food System Governance Institutions. Sustainable Development, Sustainable Development, <https://doi.org/10.1002/sd.70320>

Referencias bibliográficas

Catálogo de Datos Abiertos (2025) Ollas y Merenderos 2025: ollas y merenderos apoyadas por el plan ABC. Última actualización: 4 de septiembre 2025. AGESIC. Recuperado de:

<https://catalogodatos.gub.uy/dataset/ollas-y-merenderos-apoyadas-por-el-plan-abc/resource/84eac98a-d0fb-4bc8-8652-d2b097be88fd>

Comité DESC, Observación General N° 12

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/420/15/pdf/g9942015.pdf>

Comité DESC, Observación General N° 26 <https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/26>

Comité DESC, Observación General N° 25 <https://docs.un.org/es/E/C.12/GC/25>

Comité DESC, Observación General N° 15

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMJGPrCK5aXxG4bAqt2RQ8OBgsAGw8XJOuajoG9jmUjYRTYJUvdx0TXQC8aLK3B5p3erAK9xf%2Fr6c%2B13%2Fz2k5%2FK>

FAO. 2004. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

https://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

FAO. 2008. Directrices para garantizar el Derecho a la alimentación. Disponible

en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/28da351b-69d3-4a1b-a0b0-ff5d8f9c6bde/content>

FAO. 2013. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.

FAO. 2022. Hoja de balance de alimentos. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FBS/report>

FAO. Estado del Sistema Agroalimentario Informe de Nivel 1 Pre-CCA Uruguay.

FAO. 2025. Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025

<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/20f9c138-9606-4209-ba63-3a23c4a07f5d/content>

HLPE. 2020. *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma.

Instrumentos internacionales de derechos humanos, Volumen I Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de derechos humanos / Observaciones ONU.

MIDES MSP INE. 2024 Tercer informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares.

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20en%20hogares%20de%20Uruguay%202024.pdf>

MIRADOR DESCA

INDDHH- UMAD FCS Udelar

<https://www.miradordesca.uy/>

<https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/Mirador-DESCA-app/>

Parlatino. Proyecto de Ley Marco “El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria”.
https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derecho-alimentacion-soberania-pma-30-nov-2012.pdf

Udelar. 2025. Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición/Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar. Informe del costo de la Canasta Básica Alimentaria con Enfoque Nutricional
<https://alimentacionybienestar.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2025/05/Informe-CBAEN-1er-trimestre-2025.pdf>

Rieiro, A., Castro, D., Pena, D., Veas, R., & Zino, C. (2022). Entramando barrios: Ollas y merenderos populares en Uruguay 2021-2022. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. Recuperado de: https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2022/10/EntramandoBarriosvw11_22.pdf

Solidaridad.uy. 2022. Situación de ollas y merenderos populares en Uruguay Informe anual 2021 - 2022. Recuperado de: https://www.solidaridad.uy/_files/ugd/df0bed_6ad0d2d51c6d4bb5a467ee2faa507927.pdf

URUGUAY XXI. Sector alimentos.
<http://uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/adbb0be83dd26ce8656d74540081392b222b925a.pdf>

Instituciones participantes

Núcleo Interdisciplinario "Alimentación y Bienestar" – Universidad de la República: Gastón Ares

Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición – Universidad de la República: Gabriela Fajardo, Alejandra Girona y Alejandro Borché

Congreso de Intendentes: Marcelo Amado

Programa Nacional de Nutrición, Ministerio de Salud Pública: Ximena Moratorio, Fabiana Peregalli y Virginia Natero

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: Ubaldo Aita y Norman Benett

Unidad Agroalimentaria Metropolitana: Juliana Bruzzone, Adriana Zumarán y Daniel Garín

Red de organizaciones Comida Solidaria: Alberto González

Coordinadora de ollas populares: Sofía Arellano, Esteban Corrales, Cecilia Sarasola

FAO: Elisa Bandeira

Instituto Nacional de Alimentación – Ministerio de Desarrollo Social: Eugenia Oholguy y Florencia Machado.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo: Manuela Abrahan, Magdalena Gutiérrez, Margarita Navarrete y Martín Prats



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Bulevar Artigas 1532, Montevideo
Tel. (+598 2) 1948
www.inddhh.gub.uy
secretaria@inddhh.gub.uy