



Estudio: Definición de un marco conceptual, análisis crítico de la situación nacional, gobernanza y líneas de acción en seguridad y soberanía alimentaria para avanzar en la elaboración de una estrategia nacional

**Estudio: Definición de un marco conceptual, análisis crítico de la situación nacional, gobernanza y líneas de acción en seguridad y soberanía alimentaria para avanzar en la elaboración de una estrategia nacional.**

Diciembre 2022

**Autores:**

Sofía Bustos

Luis Sáez

Hugo Martínez

Mariane Lutz

Carlos Huenchuleo

Francesca Cid

Andrea Flores

Isabel González

**Contraparte técnica Odepa:**

Maia Guiskin

Macarena Espinoza

Gabriel Peralta

Alberto Ramírez

Artículo producido y editado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – Odepa.  
Ministerio de Agricultura

El presente documento es susceptible de ser reproducido total o parcialmente bajo condición de que sea citada su fuente. Se hace presente que, si bien el trabajo ha sido encargado por la Odepa, las conclusiones de que da cuenta no necesariamente representan la opinión de esta última.

**Directora Nacional y Representante Legal: Andrea García Lizama**

Informaciones:

Teatinos #40, piso 7, Santiago Chile.

Casilla 13.320 – correo 21

Código postal 8340700

Teléfono: 800 630 990

[www.odepa.gob.cl](http://www.odepa.gob.cl)

e-mail: [odepa@odepa.gob.cl](mailto:odepa@odepa.gob.cl)

# Índice de contenidos

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Capítulo I. Análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria</b> .....	<b>4</b>
1.1. Análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria.....	4
1.1.1. <i>Seguridad Alimentaria</i> .....	4
1.1.1.1. Emergencia del Concepto de Seguridad Alimentaria.....	4
1.1.1.2. Dos Paradigmas para la Seguridad Alimentaria.....	5
1.1.1.3. Focos de Análisis.....	7
1.1.1.4. Componentes claves sugeridos a ser considerados en el abordaje de la problemática SAN.....	11
1.1.1.5. Escalas de medición de Seguridad Alimentaria.....	12
1.1.1.6. Perspectiva de actores claves.....	15
1.1.2. <i>Soberanía Alimentaria</i> .....	17
1.1.2.1. Emergencia del Concepto de Soberanía Alimentaria.....	18
1.1.2.2. Componentes Conceptuales.....	19
1.1.2.3. Enfoques conceptuales.....	21
1.1.2.4. Derechos asociados a la Soberanía Alimentaria.....	21
1.1.2.5. Críticas al concepto de Soberanía Alimentaria.....	22
1.1.2.6. Perspectiva de actores claves.....	23
1.1.3. <i>Convergencias y divergencias en los conceptos de Seguridad y Soberanía         Alimentaria</i> .....	26
1.1.3.1. Convergencias.....	26
1.1.3.2. Divergencias.....	27
1.2. Experiencias internacionales.....	27
1.2.1. <i>Francia</i> .....	28
1.2.2. <i>España</i> .....	29
1.2.3. <i>Colombia</i> .....	30
1.2.4. <i>Brasil</i> .....	31
1.3. Mapeo de políticas, planes, programas e iniciativas nacionales, regionales y locales relacionadas a seguridad y soberanía alimentaria en Chile.....	32
1.4. Conclusiones Capítulo I.....	36
2.1. Sistemas Alimentarios con perspectiva de DHAA.....	40
2.1.1. <i>Definición y componentes del sistema alimentario</i> .....	40
2.1.2. <i>Derecho humano a la alimentación adecuada</i> .....	45
2.1.3. <i>Transformaciones de los sistemas alimentarios</i> .....	46
2.2. Análisis crítico del Sistema Alimentario en Chile.....	47
2.2.1. <i>Alimentación en Chile</i> .....	48
2.2.1.1. Gasto y precio de los alimentos.....	50
2.2.1.2. Políticas agropecuarias y alimentación.....	51
2.2.2. <i>Análisis y perspectivas de la seguridad alimentaria en Chile</i> .....	54
2.2.2.1. Metodología de análisis.....	54

2.2.2.2. Resultados, balance y perspectivas.....	56
2.2.3. <i>La producción agropecuaria, la soberanía alimentaria y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada</i> .....	70
2.3. Conclusiones Capítulo II.....	71
<b>Capítulo III. Diseño de gobernanza para la Comisión Asesora Ministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria.....</b>	<b>72</b>
3.1. Concepto de Gobernanza .....	72
3.2. Gobernanza, seguridad y soberanía alimentaria .....	72
3.3. Casos de interés .....	74
3.3.1. <i>Francia</i> .....	75
3.3.2. <i>España</i> .....	76
3.3.3. <i>Colombia</i> .....	76
3.3.4. <i>Brasil</i> .....	77
3.4 Experiencias internacionales en la implementación de políticas de seguridad alimentaria .....	78
3.4.1. <i>Metodología de revisión de experiencias internacionales</i> .....	78
3.4.2. <i>Análisis: lineamientos, desafíos y políticas implementadas</i> .....	79
3.4.2.1. Lineamientos para el diseño de gobernanza .....	79
3.4.2.2. Principales desafíos encontrados .....	80
3.4.2.3. Políticas implementadas .....	80
3.6. Gobernanza en Seguridad y Soberanía Alimentaria en Chile .....	82
3.7. Propuesta para la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria ..	82
<b>Capítulo IV. Líneas generales que orienten la elaboración de una estrategia de seguridad y soberanía alimentaria. ....</b>	<b>84</b>
4.1. Estructura política en Chile.....	84
4.2. Diseño de la Estrategia .....	86
4.2.1. <i>Lineamientos para la elaboración de la estrategia de soberanía y seguridad alimentaria</i> .....	86
4.2.2. <i>Principios, componentes y acciones sugeridos para la Estrategia</i> .....	87
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>91</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA REVISADA.....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>103</b>
Anexo 1: Metodología Análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria .....	103
Anexo 2: Mapeo de Iniciativas Nacionales .....	107
Anexo 3: Consentimiento Informado para realización de entrevistas.....	119
Anexo 4: Pauta de Entrevista Semiestructurada .....	121

## Índice de Figuras

Figura 1. Distribución focos de análisis de la literatura asociada a seguridad alimentaria .....	8
Figura 2. Porcentaje de personas en situación de inseguridad alimentaria por escala mundial.....	15
Figura 3. Distribución porcentual de las barreras o limitaciones identificadas por los entrevistados .....	15
Figura 4. Distribución porcentual de los espectros semánticos en torno al concepto de Soberanía alimentaria.....	23
Figura 5. Distribución de actores (n=18) asociados a cada posicionamiento semántico .....	23
Figura 6. Escala de las iniciativas mapeadas.....	33
Figura 7. <i>Tipo de acción de las iniciativas mapeadas</i> .....	33
Figura 8. Iniciativas desarrolladas a nivel gubernamental en torno a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria .....	34
Figura 9. Iniciativas desarrolladas a escala nacional y regional en torno a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria.....	35
Figura 10. Iniciativas desarrolladas a escala local en torno a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria. ....	35
Figura 11. Posicionamiento de las barreras o limitaciones de la seguridad alimentaria en la actualidad. ....	37
Figura 12. Enfoques semánticos de Soberanía Alimentaria: posicionamientos críticos y accionables (n=18) .....	38
Figura 13. Relación entre la nutrición y los sistemas alimentarios.....	42
Figura 14. Evolución del estado nutricional en Chile 2009 – 2021. ....	50
Figura 15. Uso del suelo agrícola en Chile entre 1976 y 2007, por categoría de rubros (hectáreas) .....	52
Figura 16. Precio del tomate fresco, con IVA (\$/kg) en mercado mayorista y ferias libres en Chile.....	63
Figura 17. Precio de la zanahoria, con IVA (\$/kg) en mercado mayorista y ferias libres en Chile .....	63
Figura 18. Precio de la lechuga, con IVA (\$/kg) en mercado mayorista y ferias libres en Chile .....	64
Figura 19. <i>Precio de la leche (\$/lt, \$/100 gr) pagado a productor, y pagado por el consumidor final en leche líquida y en polvo</i> .....	65
Figura 20. Precio de la marraqueta a consumidor en Chile y precios internacionales de dos tipos de trigo .....	66
Figura 21. <i>Superficie sembrada con porotos en Chile por temporada</i> .....	67

## Índice de Tablas

Tabla 1. Inseguridad alimentaria en hombres y mujeres de bajos ingresos (65–74 años) por estado nutricional en Santiago de Chile. ....	9
Tabla 2. Índice de Seguridad Alimentaria Global: indicadores y ponderaciones (Maricic, 2016). ....	12
Tabla 3. GFSI 2021 en países de Latinoamérica .....	14
Tabla 4. <i>Balance de consumo de alimentos en Chile (2010) y producción agropecuaria nacional (2021)</i> . ....	58
Tabla 5. Balance de consumo mejorado de alimentos en Chile y la producción agropecuaria nacional (2021) .....	60
Tabla 6. Procedencia de las importaciones chilenas de trigo .....	69

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. <i>Análisis de las perspectivas de la seguridad alimentaria</i> .....	6
Cuadro 2. <i>Enfoques de soberanía y seguridad alimentaria en Francia, España, Colombia y Brasil</i> . ....	32
Cuadro 3. Grupos y Subgrupos de alimentos considerados en la Encuesta de Consumo Alimentario (ENCA) .....	54
Cuadro 4. Referentes nacionales e internacionales entrevistados para el diseño de Gobernanza .....	78

**Glosario de siglas y acrónimos:**

AESA: Agencia Española de Seguridad Alimentaria

BIPS: Banco Integrado de Programas Sociales

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

CFS (Comité Mundial de Seguridad Alimentaria

DDHH: Derechos Humanos

DDT: Dicloro Difenil Tricloroetano

EFSA: Agencia Europea de Inocuidad Alimentaria

ENCA: Encuesta Nacional de Consumo Alimentario

ENS: Encuesta Nacional de Salud

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIES: Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria

GANESAN: Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición

GFSI: *Global Food Security Index*

HLPE: Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición

IMC: Índice de Masa Corporal

INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario

INIA: Instituto de Investigaciones Agropecuarias

JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

ODEPA: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias

OGM: Organismo Genéticamente Modificados

OMC: Organización Mundial de Comercio

ONG: Organización No Gubernamental

PAC: Política Agrícola Común

PNAC: Programa Nacional de Alimentación Complementaria

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PNSAN: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional

SISAN: Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil)

UE: Unión Europea

SIAL: Sistema Agroalimentario Localizado

## Resumen Ejecutivo

El presente estudio, fue ejecutado por un equipo multidisciplinar conformado por profesionales de Corporación Actuemos y del Centro Ceres. Su objetivo fue desarrollar la definición de un marco conceptual, realizar un análisis crítico de la situación nacional, proponer una estrategia de gobernanza y sugerir líneas de acción en seguridad y soberanía alimentaria que permita avanzar en la elaboración de una estrategia nacional. La investigación se abordó a partir del diseño de metodologías cualitativas y cuantitativas, que integraron la revisión de fuentes secundarias y una aproximación desde la perspectiva de actores claves.

El primer capítulo, aborda un análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria en base a una revisión bibliográfica de la literatura especializada y a la perspectiva de actores claves. En paralelo, se comparan experiencias internacionales en la materia desde una perspectiva política y normativa. Y, en tercer lugar, se desarrolla un mapeo de iniciativas alineadas a la temática a nivel nacional.

En relación con el concepto de seguridad alimentaria, en la literatura existe un amplio consenso en torno a la definición entregada por la Cumbre Mundial de Alimentación de FAO de 1996: *“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico permanente a alimentos inocuos, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”*. La soberanía alimentaria, por su parte, es un concepto que renueva las ideas sobre las condiciones de realización de la seguridad alimentaria, el cual, se encuentra en permanente construcción y resignificación, en función de los actores que lo exponen, así como del contexto en que se realiza dicha enunciación. El análisis realizado fue de carácter documental, dando cuenta de las evoluciones y transformaciones del concepto, así como de los distintos abordajes de la literatura especializada, indagando también en los posicionamientos de los actores claves a nivel nacional.

El capítulo dos, analiza críticamente los sistemas alimentarios del país, es de carácter documental y considera una perspectiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Acá se analiza la forma en la que los enfoques productivos vinculados a las políticas públicas afectan la salud pública y el mercado de los alimentos. El acápite también considera la implementación de ejercicios teóricos de escenarios de producción de alimentos basados en el consumo real de grupos de alimentos, según datos de la última Encuesta Nacional de Consumo Alimentario. De acuerdo con los resultados, el país sería deficitario para la alimentación nacional en el subgrupo de los cereales y las papas y en menor medida en cuanto a la producción de lácteos. Este mismo ejercicio, considerando un escenario con dieta mejorada por parte de la población, genera un resultado similar, aunque menos deficitario, en cereales y papas, y más deficitario particularmente en leguminosas de grano.

El capítulo tres, presenta una propuesta de diseño de gobernanza para la Comisión Asesora Ministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria. La evidencia es clara respecto a que las soluciones o enfoques de seguridad alimentaria tienen varias dimensiones a ser consideradas en su amplia complejidad, incluyendo aspectos medioambientales, sociales, económicos y políticos. En este sentido, si bien la bibliografía hace referencia específica a seguridad alimentaria, el concepto de gobernanza toma fuerza también cuando se habla del derecho humano a la alimentación y de la soberanía alimentaria. Parte de la complejidad y de las dificultades en el diseño de las estructuras de gobernanza es la consideración de todos los actores que impactan, directa e indirectamente, en los sistemas alimentarios y, por ende, en seguridad y



soberanía alimentaria. Los tres grupos de actores que destacan son organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.

Por último, en el capítulo cuatro, el equipo de expertos propone líneas generales que orienten la elaboración de una estrategia de seguridad y soberanía alimentaria, en base a la evidencia y experiencia sistematizada a lo largo del estudio. Con el propósito de abordar la problemática alimentaria desde la perspectiva de sistemas alimentarios y con enfoque de derecho humano a la alimentación, es que la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria toma relevancia, siendo clave la participación de distintos actores del sistema alimentario.

## Introducción

Para lograr que las personas se mantengan en buen estado de salud, se requiere que accedan a alimentos saludables y de buena calidad nutricional. En su estado actual, los sistemas alimentarios no proporcionan acceso a alimentos con estas características que sean suficientes, asequibles, saludables e inocuos para todas las personas (Lancet, 2021), generando importantes inequidades con relación a cómo las personas se alimentan.

El futuro de la alimentación y la agricultura se enfrenta a incertidumbres que dan lugar a serias preguntas y preocupaciones con respecto a su desempeño y sostenibilidad. El abordaje de la malnutrición, en todas sus formas, se vuelve cada vez más desafiante, ya que los retos se encuentran presentes a nivel global, e incluso pueden coexistir dentro de un mismo país, el mismo hogar e incluso el mismo individuo, durante el curso de su vida (FAO, 2017).

Por otra parte, la producción mundial de alimentos ha mantenido el ritmo de las demandas de una población humana cada vez mayor (Dyson, 1996), pero aún existen desigualdades en la distribución de los alimentos disponibles (Sen, 1981; Ehlich y Harte, 2015). Una distribución más equitativa de los alimentos mejoraría la equidad social, lo que podría repercutir positivamente en los grupos vulnerables.

Chile no está ajeno a esta realidad; el país enfrenta el gran desafío de generar políticas públicas que permitan combatir la multicarga de la malnutrición en una situación adversa de “Sindemia Global”, cuyo significado se relaciona con una sinergia de epidemias que coexisten, interactúan entre sí y comparten causas comunes, término acuñado para describir la vinculación existente entre obesidad, desnutrición y cambio climático, siendo todas consecuencia de sistemas alimentarios poco saludables y mínimamente regulados (Lancet, 2019).

Chile requiere de soluciones más integradas y políticas coherentes, que deberían elaborarse bajo mecanismos de gobernanza que garanticen que dichas políticas obtengan resultados equitativos, conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Todas las personas deben tener el derecho a una alimentación adecuada, que no solo satisfaga los requisitos mínimos para la supervivencia, sino que también sea adecuada desde el punto de vista nutricional, para la salud y el bienestar.

## Capítulo I

### Análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, experiencias internacionales en materia, normativa, política y jurídica y mapeo de iniciativas nacionales.

#### 1.1. Análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria

Resultados del análisis desde la perspectiva de fuentes secundarias<sup>1</sup>:

##### 1.1.1. Seguridad Alimentaria

Con relación al concepto de seguridad alimentaria, existe un amplio consenso<sup>2</sup> en la literatura en torno a la definición entregada por la FAO:

*“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico permanente a alimentos inocuos, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”* (Cumbre Mundial de Alimentación, FAO 1996).

##### 1.1.1.1. Emergencia del Concepto de Seguridad Alimentaria

La definición antes enunciada, está compuesta por cuatro dimensiones estructurantes:

- **ACCESO económico y físico a los alimentos:** una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional e internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria.
- **DISPONIBILIDAD FÍSICA de los alimentos:** la seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la “oferta”, y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.
- **UTILIZACIÓN de los alimentos:** se entiende como la forma en que el organismo utiliza la energía, los diversos nutrientes y los no nutrientes saludables presentes en los alimentos. La ingesta suficiente es el resultado de una alimentación adecuada, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y una buena distribución de los alimentos dentro de los hogares.
- **ESTABILIDAD en el tiempo de las tres dimensiones anteriores:** incluso en el caso de que la ingesta de alimentos sea adecuada, en la actualidad se considera que las personas no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el acceso a los alimentos de manera continua, y la falta de tal acceso representa un riesgo para su estado nutricional. Las condiciones climáticas adversas (sequía e inundaciones), la inestabilidad política (por ejemplo, casos de descontento social), o los factores económicos (desempleo y aumentos de

---

<sup>1</sup> En el Anexo n°1 se presenta la metodología utilizada para la revisión y análisis conceptual.

<sup>2</sup> El consenso se entiende como una convergencia de los autores que trabajan el tema tomando como base la conceptualización entregada por la FAO, sin cuestionar el contenido ni las dimensiones. Las divergencias de perspectivas se posicionan en torno a cómo abordar la problemática.

los precios de los alimentos) inciden en la condición de seguridad alimentaria de las personas (FAO, 2011).

La definición de seguridad alimentaria también tiene un enfoque basado en derechos, dado que se inserta en el marco del derecho a la alimentación<sup>3</sup>. En función de ello, para los Estados se derivan tres obligaciones: i) *Respetar* este derecho, es decir, no adoptar medidas que sean obstáculos a la realización del derecho – por ejemplo, privar a los productores del acceso a los recursos (tierra, agua o semillas) – es una violación del mismo a la alimentación. ii) *Proteger* este derecho, es decir, controlar los actores que tienen impacto en el derecho a la alimentación. iii) *Realizar* este derecho, es decir, adoptar políticas públicas que permitan avanzar hacia el derecho a la alimentación (Heinisch, 2013).

Esta última obligación, de “realización” del derecho a la alimentación, es relevante, ya que marca un quiebre entre dos concepciones de seguridad alimentaria. La primera, central en los años 70 y 80, tenía como idea dominante que para garantizar la seguridad alimentaria había que dar apoyo a la producción agropecuaria y pesquera – inversión de capital, tecnología y ciencia –. Esta idea prevaleció durante la Revolución Verde<sup>4</sup>, y mostró gran éxito en términos de aumento de los rendimientos, pero fracasó en términos de la disminución del hambre (Jarosz, 2014). Con el surgimiento del derecho a la alimentación se entiende que es necesario conducir numerosas políticas públicas de forma coherente (agrícolas, alimentarias, comerciales, sociales, de desarrollo, de cooperación, entre otras) para alcanzar la seguridad alimentaria.

#### 1.1.1.2. Dos Paradigmas para la Seguridad Alimentaria

Históricamente, la seguridad alimentaria se ha abordado desde dos perspectivas diferentes. La primera, que comúnmente se conoce como “productivista”, surgió del énfasis inicial de la FAO en “aumentar la producción de alimentos, en particular en los países en desarrollo, estabilizar los suministros de alimentos, usar los excedentes de alimentos de los países desarrollados de manera constructiva y creativa, crear oportunidades mundiales y nacionales, estimular el comercio agrícola mundial y negociar acuerdos internacionales sobre productos básicos” (Shaw, 2007).

En el contexto de una creciente población y competencia por los recursos, la principal preocupación de las y los defensores de este enfoque es la eficiencia de los procesos productivos (Rosin, 2013). Sobre esta base, el tipo de intervención privilegiada por el paradigma productivista se centra en combinar la innovación científica y tecnológica e inversión de capital, lo que permitiría aumentar la producción de alimentos y reducir los precios de los mismos (Lang, 2012).

La posición productivista ha sido criticada por otra narrativa, que construye la inseguridad alimentaria fundamentalmente como un problema de falta de acceso físico, financiero y cultural a alimentos nutritivos. Desde esta perspectiva, la seguridad alimentaria plantea interrogantes sobre la distribución, los costos ecológicos de los sistemas de producción (Feldman y Biggs, 2012) y la continua expansión de la “transición nutricional”, expresión que, en términos generales, se refiere al aumento en la cantidad y calidad de alimentos consumidos provocado por un aumento en los ingresos (PNUMA, 2012).

---

<sup>3</sup> Artículo 25 de Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “*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*”.

<sup>4</sup> La denominada Revolución Verde tuvo como finalidad “generar altas tasas de productividad agrícola sobre la base de una producción extensiva de gran escala y el uso de alta tecnología” (Cecccon, 2008).

En síntesis, los dos enfoques difieren en la identificación del objetivo principal de las políticas de seguridad alimentaria (Cuadro 1). Los productivistas priorizan la intervención en el extremo de la oferta del sistema alimentario: en su opinión, los países desarrollados necesitan producir más alimentos no solo para el consumo interno, sino también para el suministro (a través del comercio y la ayuda) hacia los países en vías de desarrollo (Rosin, 2013). Los enfoques basados en el acceso, por el contrario, consideran las ideas de "derecho a la alimentación" (MacMillan y Dowler, 2012) y "seguridad alimentaria y nutricional" (SCN, 2004) para resaltar los problemas de accesibilidad en el extremo de la demanda del sistema alimentario, y criticar la tendencia a enfatizar los objetivos económicos en detrimento de los resultados sociales y ambientales (Yngve et al., 2009; Lang, 2010; Ploeg, 2010).

Cuadro 1. *Análisis de las perspectivas de la seguridad alimentaria*

<b>Foco</b>	<b>Análisis “productivista”</b>	<b>Análisis basado en el “acceso”</b>
Problema central	Déficit de producción	Desajuste de la producción, el consumo y la política pública
Ruta hacia la Seguridad Alimentaria	Aumentar la producción	Rediseñar el sistema alimentario para la sostenibilidad, definida por múltiples criterios: sociales, ambientales y económicos
Acción central	Mejorar la coordinación entre los organismos a nivel internacional: intercambio de información sobre los niveles de producción nacionales y stocks de alimentos	Comenzar una re-orientación a corto y largo plazo de los patrones de suministro y consumo de alimentos para alinear mejor el ambiente, la salud y las desigualdades.
Concepción de salud	Desnutrición y hambre	Amplia gama de enfermedades no transmisibles, incluida la malnutrición
Problemática ambiental	Principalmente en el predio	A lo largo de la cadena de suministro
Foco en desperdicios	En el predio y distribución	En todo el sistema, particularmente en el consumo
Problemáticas de consumo	Bajo consumo	Sobreconsumo
<i>Hotspots</i> geográficos	Países en desarrollo, de bajos ingresos	Global (los mercados están distorsionados por los países de altos ingresos)

Enfoque económico	Generar un abastecimiento eficiente de alimentos	Necesidad de internalizar los costos totales
Rol de la ciencia	I+D agrícola, principalmente ciencias de la vida	Ciencias naturales y sociales
Foco de poder	Principalmente gubernamentales, pero también intereses comerciales	Preocupación por la división entre la gobernanza privada (comercio) y el gobierno; instituciones y regímenes internacionales; gobernanza mundial.

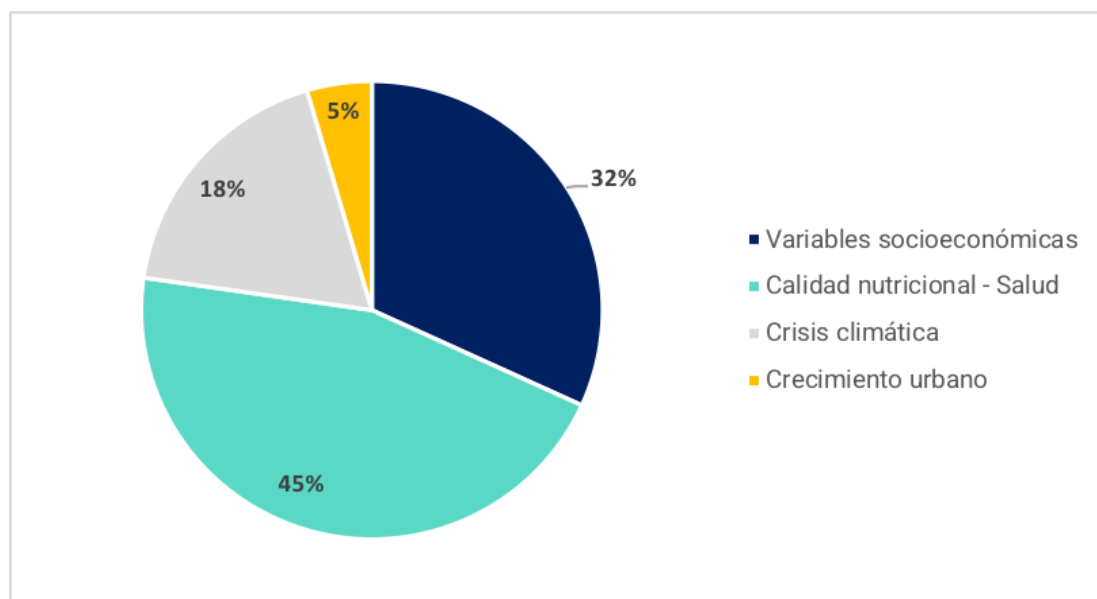
*Fuente:* tomado de Lang, 2012

Para enfrentar la seguridad alimentaria, el paradigma centrado en el “acceso” marca la emergencia de la denominada “*New Food Equation*” (Sonnino, 2014), la cual crea un imperativo para que las/os investigadoras/os y formuladoras/es de políticas aborden la seguridad alimentaria desde nuevos terrenos. En la actualidad, la inseguridad alimentaria ha requerido de nuevas miradas, luego de su aumento debido a la pandemia de COVID-19 y otras crisis emergentes que han afectado las cadenas de suministro, causando gran deterioro económico con aumento de los precios de alimentos, así como de los combustibles e insumos requeridos para su producción, sumado a los efectos del cambio climático, que han llevado a poner el acento en la mejora de los sistemas alimentarios (Burki, 2022).

#### 1.1.1.3. *Focos de Análisis*

En la literatura se observan cuatro focos de análisis diferenciados en los que se presentan las problemáticas asociadas a la seguridad alimentaria. La Figura 1 muestra que el 45% hace referencia a la problemática asociada a salud y calidad nutricional como eje central de la seguridad alimentaria; el 32% de los artículos trabajan la relación existente entre la seguridad alimentaria y variables socioeconómicas; el 18% se refiere a la problemática medioambiental y el 5% analiza la temática asociada al crecimiento urbano y la pérdida de los territorios cultivables como una problemática asociada a la seguridad alimentaria.

Figura 1. Distribución focos de análisis de la literatura asociada a seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia

- Calidad Nutricional – Salud

El mayor volumen de la literatura revisada (45%) enfoca el análisis de la seguridad alimentaria en temáticas de salud y nutrición, donde la problemática alimentaria es de carácter cualitativo (calidad nutricional). Las discusiones centrales apuntan a la alimentación poco saludable, el incremento de las enfermedades crónicas no transmisibles, y la malnutrición por exceso.

De acuerdo a la última Encuesta Nacional de Salud (ENS 2009-2010) realizada en Chile, más de 60% de la población presenta sobrepeso (IMC >25) y el 25,1% de los mayores de 15 años presenta obesidad (IMC >30), siendo ambas situaciones responsables de la pérdida de años de vida saludable. La obesidad, además, genera una gran carga de tipo económico para la sociedad, estimándose los costos en Chile en más del 2% del gasto total en salud, con cifras crecientes (Cuadrado, 2019).

Una de las vías de explicación del fenómeno de la malnutrición por exceso es en función de indicadores de empobrecimiento: “(...) individuos que se empobrecen transforman el contenido de su alimentación, consumiendo más calorías en forma de carbohidratos digeribles, desplazando las provenientes de proteínas. (...) la transformación de la alimentación no es sólo cualitativa, también es cuantitativa, e incluye además el consumo de mayores cantidades, es decir, aumenta el volumen del plato y del consumo de energía” (Fonseca et al, 2013). En consecuencia, existiría una correlación significativa entre obesidad, bajos ingresos e inseguridad alimentaria (Tabla 1).

Tabla 1. Inseguridad alimentaria en hombres y mujeres de bajos ingresos (65–74 años) por estado nutricional en Santiago de Chile.

Estado nutricional	Seguridad alimentaria (n= 204), %	Inseguridad alimentaria (n=138), %
Bajo peso	38,7	61,3
Normal	67,0	33,0
Sobrepeso	60,5	39,5
Obesidad	50,0	50,0
Total	59,6	40,4

Fuente: Atalah et al., 2014

Otra vía de análisis apunta hacia la transición nutricional<sup>5</sup> apalancada por la globalización y la instauración de dietas hipercalóricas desequilibradas, estilos de vida modernos y aumento del poder adquisitivo, que ha contribuido directamente al aumento de sedentarismo (Atalah et al., 2014). Este enfoque centra su análisis en el concepto de “entornos alimentarios” para referirse al espacio donde las y los consumidores interactúan con el sistema alimentario para tomar sus decisiones sobre la adquisición, preparación y consumo de alimentos. Este determina las opciones alimentarias e influye en el estado nutricional de la población (Harris et al., 2021). Antes de la aparición de COVID-19, la sindemia en Chile ya se presentaba con 3,9 millones de adultos con malnutrición por exceso, con una tasa de sobrepeso infantil del 9,3%, a la vez que se ponía en evidencia la existencia de cerca de 600 mil personas con inseguridad alimentaria muy grave y cerca de 2,5 millones de personas con inseguridad alimentaria moderada, es decir, sin acceso regular a alimentos nutritivos y en cantidad adecuada (FAO, 2019).

En paralelo a esta perspectiva, también emergen estudios que abordan el problema de la calidad nutricional desde la perspectiva del contenido de contaminantes químicos y/o modificaciones genéticas de los alimentos (asbesto, DDT, DBCP, otros pesticidas, transgénicos) (Ruiz et al., 2019). La seguridad alimentaria podría considerarse como un problema asociado a tecnologías aplicadas en la producción y tecnología de alimentos, como se ha descrito para los alimentos ultraprocesados, los cuales constituyen un riesgo para la salud humana (Ruiz et al., 2019; Popkin, 2020; Scrinis y Monteiro, 2022).

- Variables socioeconómicas

El segundo grupo más relevante de artículos centra su análisis en las variables socioeconómicas que condicionan los niveles de seguridad alimentaria. La hipótesis central es que el acceso a alimentos depende principalmente de la capacidad de compra, siendo tres los factores determinantes: (1) los ingresos del hogar, (2) los precios de los alimentos y (3) la ubicación de los puntos de venta de alimentos (Abu Hatab et al., 2019).

<sup>5</sup> Expresión que, en términos generales, se refiere al aumento en la cantidad de alimentos consumidos (y a los cambios en su calidad nutricional) provocado por un aumento en los ingresos (PNUMA, 2012).



En función de este análisis, las brechas de seguridad alimentaria están directamente relacionadas con los parámetros de desigualdad y estratificación social a nivel nacional, develando las diferencias asociadas a los ingresos de la población. Desde este enfoque, una mejora en la situación económica de los hogares no necesariamente incrementa los niveles de seguridad alimentaria: “(...) un aumento en los ingresos del hogar solo puede mejorar la seguridad alimentaria cuando existe la posibilidad de gastar este ingreso adicional en alimentos más nutritivos” (Abu Hatab et al., 2019).

Desde esta perspectiva, los eventos o contingencias que afectan, tanto los ingresos de la población como los precios de los alimentos, impactan directamente los niveles de seguridad alimentaria. Bajo esta óptica, se observa el impacto de la desaceleración económica generada por el COVID-19 (Vildoso et al., 2020), y distintos mecanismos implementados desde las comunidades para enfrentar el fenómeno (ollas comunes, desarrollo de SIAL, gestión de compras comunitarias, entre otras) (Daniels et al., 2021; Barriga et al., 2022).

Sumado a esto, la literatura puntualiza de qué forma condiciones estructurales de carácter social, como el género (Aguirre et al., 2021) y el territorio, también impactan la seguridad alimentaria. Según la encuesta CASEN 2017, el 13,1% de los hogares en Chile presentan inseguridad alimentaria moderada/grave, cifra que aumenta a un 16,3% cuando la mujer es jefa de hogar. En paralelo, buscando una causalidad entre los problemas de disponibilidad geográfica de comercios o mercados de alimentos y sus consecuencias en la salud pública (Adams et al., 2010), existen líneas de estudio que han incorporado una serie de elementos desarrollando el concepto de *desierto alimentario*<sup>6</sup> con el fin de considerar otros aspectos, distintos a sólo los geográficos, para enriquecer el estudio de este fenómeno, considerando criterios tales como aspectos culturales, sociales, de idiosincrasia, estrategias de aprovisionamiento, patrones sociales, entre otros (Furey et al., 2001; Shaw, 2006; 2012; Beaulac et al., 2009).

- Crisis climática

Un tercer eje de análisis establece una relación entre la seguridad alimentaria y la crisis climática. Esta relación se mueve en dos direcciones: cómo la crisis climática pone en riesgo la seguridad alimentaria y, por otro lado, cómo el impacto de los hábitos de producción y consumo afectan la sostenibilidad medioambiental. Por un lado, distintos estudios describen cómo el cambio climático pone en peligro la seguridad alimentaria en distintas escalas (local, nacional e internacional). La vulnerabilidad se basa en la alta posibilidad de que el sector agropecuario a nivel mundial se vea afectado por una reducción en los rendimientos de cultivo, debido a las crecientes alzas de temperatura y a la reducción de las precipitaciones (Méndez y Araya-Valenzuela, 2017). El principal riesgo está sobre el pilar de disponibilidad de alimentos. Esta brecha es observada principalmente para las comunidades rurales (Schuster et al., 2021).

Por otro lado, la relación entre seguridad alimentaria y crisis climática se analiza desde la perspectiva del impacto ambiental que tienen los actuales métodos de producción agrícola y los hábitos de consumo predominantes. Se establece una crítica a los métodos de la agricultura convencional – basada en monocultivos, en el uso de insumos externos no renovables (agroquímicos), y el uso intensivo de energía – y al paradigma de la Revolución Verde, en función de que estos no serían “compatibles con los retos y desafíos del futuro, ya que este enfoque define una producción intensiva por el uso de insumos y considera los daños ambientales, de cierta forma, como efectos de esta producción” (Friedrich, 2014). A partir de esto, se observa la emergencia de un paradigma basado en la “intensificación sostenible”, apuntando a aprovechar los

---

<sup>6</sup> Áreas geográficas en las que sus habitantes tienen poca o ninguna disponibilidad de opciones alimentarias saludables y asequibles (especialmente frutas y verduras frescas) debido a la ausencia de tiendas de abarrotes a una distancia corta (Chen y Gregg, 2021).

procesos de la naturaleza para alcanzar una producción alta e intensiva, y a utilizar tecnologías e insumos siempre que no interfieran de forma permanente los ecosistemas (Altieri, 2012).

En síntesis, este enfoque apunta a aspectos de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, la cual se presenta como un elemento imprescindible para garantizar la estabilidad de la seguridad alimentaria a través del tiempo.

- Expansión urbana

Un cuarto eje de análisis aborda el impacto del crecimiento urbano sobre la seguridad alimentaria de las ciudades (Abu Hatab, 2019; Gandhi y Zhou, 2014; Maxwell y Slater, 2003; Pingali, 2003). En esta línea se han desarrollado investigaciones en torno a los casos de China e India, principalmente. Los mayores desafíos que se observan con relación a este fenómeno son: i) el aumento y la transformación de la demanda de alimentos debido a la urbanización; ii) el incremento en la demanda de productos de origen animal, por la mayor elasticidad de ingresos; iii) cambio en los hábitos alimentarios como consecuencia de la transición urbano-rural. Este último aspecto se manifiesta a través de una mayor demanda de alimentos procesados, de menor costo, el aumento en el consumo fuera de los hogares, tanto en las áreas rurales como urbanas; como también a través del crecimiento exponencial del consumo de alimentos de mayor costo – lo cual se observa como un problema en función de que la oferta con frecuencia no puede seguir el ritmo de la demanda, generando en una alta inflación de los precios de los alimentos – (Abu Hatab, 2019).

#### *1.1.1.4. Componentes claves sugeridos a ser considerados en el abordaje de la problemática SAN <sup>7</sup>*

En función de la revisión bibliográfica realizada, se observan seis componentes que se presentan como decisivos – de forma transversal en la literatura – para abordar las problemáticas de seguridad alimentaria, enunciadas sin criterio de priorización:

##### A. Calidad

El foco de la seguridad alimentaria ya no es la malnutrición por déficit o subalimentación, sino la calidad nutricional de los alimentos consumidos. La problemática central es cómo generar un abastecimiento adecuado de alimentos saludables que sea transversal a la población<sup>8</sup>.

##### B. Sostenibilidad

Se enfoca en la generación de sistemas alimentarios sostenibles, garantizando la seguridad alimentaria y patrones alimentarios que aseguren la nutrición adecuada para todas las personas, de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar seguridad alimentaria a las generaciones futuras (HLPE 2014).

##### C. Enfoque sistémico

---

<sup>7</sup> Los resultados de este apartado corresponden a interpretaciones del equipo consultor en base a la revisión bibliográfica desarrollada.

<sup>8</sup> Chile es el segundo país con mayor obesidad y sobrepeso (74,2% de la población adulta), ranking liderado por México (75,2%). En el caso de los escolares, la mitad de los niños padecen obesidad o sobrepeso (52% de acuerdo con los últimos datos del Mapa Nutricional de JUNAEB 2019). <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b37dce6d-es/index.html?itemId=/content/component/b37dce6d-es>  
<https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2013/03/Informe-Mapa-Nutricional-2019.pdf>

Señala que la problemática de la seguridad alimentaria tiene que ser abordada desde una perspectiva sistémica, que incluya todos los procesos constituyentes del sistema alimentario: producción, distribución y comercialización, consumo y gestión de residuos.

#### D. Atención a especificidades locales

Mecanismos de gobernanza con flexibilidad necesaria para adaptarse a las problemáticas locales de seguridad alimentaria relativas a cada territorio.

#### E. Enfoque basado en DDHH

Necesidad de asegurar el derecho a la alimentación, no a través de "promover", sino de "garantizar" el mismo (Silva, 2022).

#### F. Reposicionamiento problemático de la escasez de alimentos

En la actualidad, en el contexto de crisis asociada a la pandemia y la guerra en Europa, el tema del hambre se ha vuelto a posicionar como un aspecto de la seguridad alimentaria a nivel nacional. El deterioro económico, con aumento de los precios de alimentos, de combustibles e insumos requeridos para la producción, ponen de nuevo el acento de la seguridad alimentaria en una problemática de volumen de alimentos disponibles para la población.

### 1.1.1.5. Escalas de medición de Seguridad Alimentaria

#### A) GFSI (Global Food Security Index)

El Índice de Seguridad Alimentaria Global (GFSI – *Global Food Security Index*) es un instrumento que mide la seguridad alimentaria en 113 países, administrado y actualizado por The Economist desde el año 2012. El objetivo del GFSI es clasificar y comparar países mediante 28 indicadores, divididos en tres componentes de la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad y calidad de la dieta. Según la literatura, este instrumento debe ser interpretado como una calificación del entorno alimentario o de los determinantes y factores contribuyentes que posibilitan la seguridad alimentaria (Thomas, 2017).

Las falencias del indicador apuntan a tres aspectos: i) es una medición a nivel nacional, es decir, no contempla la situación de los hogares; ii) no se incluyen indicadores de desigualdad social, analizando una situación promedio; y iii) las ponderaciones de las variables cualitativas se basan en la opinión de expertos, lo que hace que sus resultados y clasificaciones sean cuestionables (Maricic, 2016). Dado que el GFSI no cubre todo el espectro de la seguridad alimentaria, se recomienda utilizarlo junto con otros indicadores que midan el fenómeno en términos de consumo de alimentos y del estado nutricional de la población.

Según la medición del 2021 publicada por The Economist, Chile se ubica en la posición 28 en el ranking a nivel mundial de seguridad alimentaria. A nivel regional, entre 13 países de Latinoamérica, Chile ocupa el segundo lugar después de Costa Rica (Tabla 3). Con una puntuación promedio de 73.2, los índices más altos corresponden a "Calidad de la Dieta" (84.2) y "Acceso" (82.4), en tanto que el aspecto "Recursos Naturales y Resiliencia", es el más bajo (57.1) (The Economist, 2021).

Tabla 2. Índice de Seguridad Alimentaria Global: indicadores y ponderaciones (Maricic, 2016).

<b>1. Accesibilidad</b>	<b>(a) Peso dentro de GFSI</b>	<b>(b) Peso dentro de Accesibilidad</b>	<b>Peso total (a*b)</b>
1.1 Consumo de alimentos como porcentaje del gasto de los hogares		22,22%	8,9%
1.2 Proporción de la población por debajo del umbral de pobreza mundial		20,20%	8,1%
1.3 Producto interno bruto per cápita		22,22%	8,9%
1.4 Aranceles de importación agrícola	40%	10,10%	4,0%
1.5 Presencia de programas de seguridad alimentaria		14,14%	5,7%
1.6 Acceso a financiamiento para los agricultores		11,11%	4,4%
<b>2. Disponibilidad</b>	<b>(a) Peso dentro de GFSI</b>	<b>(b) Peso dentro de Disponibilidad</b>	<b>Peso total (a*b)</b>
2.1 Suficiencia de suministro		23,42%	10,30%
2.2 Gasto público en I+D agrícola		8,11%	3,57%
2.3 Infraestructura agrícola		12,61%	5,55%
2.4 Volatilidad de la producción agrícola		13,51%	5,94%
2.5 Riesgo de estabilidad política	44%	9,91%	4,36%
2.6 Corrupción		9,91%	4,36%
2.7 Capacidad de absorción urbana		9,91%	4,36%
2.8 Pérdida de alimentos		12,61%	5,55%
<b>3. Calidad y seguridad</b>	<b>(a) Peso dentro de GFSI</b>	<b>(b) Peso dentro de Calidad y seguridad</b>	<b>Peso total (a*b)</b>
3.1 Diversificación de la dieta		20,34%	3,25%
3.2 Estándares nutricionales		13,56%	2,17%
3.3 Disponibilidad de micronutrientes	16%	25,42%	4,07%
3.4 Calidad de proteínas		23,73%	3,80%
3.5 Seguridad alimentos		16,95%	2,71%

Nota: solo se presentan los indicadores y pesos de los niveles analizados de GFSI.

Tabla 3. GFSI 2021 en países de Latinoamérica

Ranking regional	País	Puntaje general	Accesibilidad	Disponibilidad	Calidad y Seguridad	Recursos naturales y resiliencia
1	Costa Rica	73,6	84,5	61,4	82,4	67,0
2	Chile	73,2	82,4	66,8	84,2	57,1
3	Panamá	70,9	82,6	67,4	72,3	54,7
4	Uruguay	68,0	75,4	53,1	81,2	68,5
5	México	66,9	73,8	60,9	81,0	51,2
6	Rep. Dominicana	65,4	74,6	62,0	69,5	50,3
7	Perú	64,6	79,8	54,6	71,2	48,4
8	Colombia	64,4	70,4	57,2	72,3	58,4
9	Argentina	64,2	65,6	58,8	90,2	45,8
10	Paraguay	61,6	77,5	47,7	74,9	44,7
11	Brasil	60,6	68,7	46,4	90,0	42,4
12	Bolivia	59,9	73,0	52,9	61,1	47,4
13	Ecuador	59,6	71,0	50,5	70,8	44,1

Fuente: The Economist, 2021

## B) Escala FIES

La Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) es un instrumento creado por la FAO con el objetivo de medir experiencias y comportamientos relacionados con dificultades crecientes para acceder a alimentos debido a limitaciones de recursos. Está compuesta por ocho preguntas directas<sup>9</sup>, relativas al acceso de las personas a una alimentación adecuada (del/la encuestado/a del hogar), y genera como resultado un espectro de tres niveles de gravedad de la inseguridad alimentaria<sup>10</sup>.

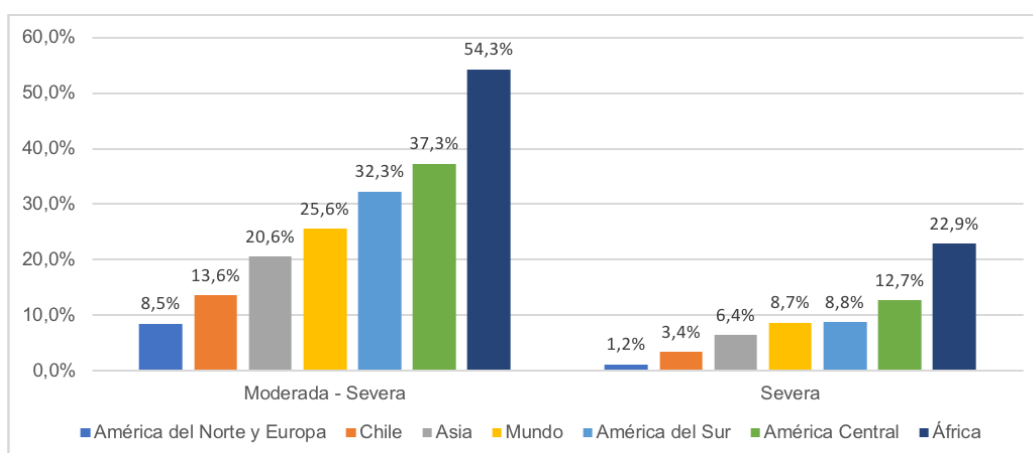
La FIES ha sido adoptada por Naciones Unidas como un indicador del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°2 “Hambre Cero”. Ahora bien, las críticas apuntan a que se trata de una medición de la percepción del o la jefe de hogar – recalcando el carácter de subjetividad – y el método no estima el consumo de energía y nutrientes de los encuestados (Daniels et al., 2021).

Según los datos entregados por la encuesta CASEN 2017, el porcentaje de inseguridad alimentaria moderada-severa en Chile (13,6%) es 5,1 puntos porcentuales mayor que el promedio de países de Europa y América Norte, pero 18,7 puntos menor al promedio de países de América del Sur (Figura 2).

<sup>9</sup> Preguntas FIES - Durante los últimos 12 meses, ha habido algún momento en que, por falta de dinero u otros recursos: 1. ¿Se ha preocupado por no tener suficientes alimentos para comer? 2. ¿No ha podido comer alimentos sanos o nutritivos? 3. ¿Ha comido poca variedad de alimentos? 4. ¿Ha tenido que saltarse una comida? 5. ¿Había comido menos de lo que pensaba que debía comer? 6. ¿Su hogar se ha quedado sin alimentos? 7. ¿Ha sentido hambre, pero no comió? 8. ¿Ha dejado de comer durante todo un día?

<sup>10</sup> Inseguridad alimentaria leve: preocupación acerca de la capacidad de obtener alimentos. Inseguridad alimentaria moderada: la calidad y variedad de los alimentos se encuentra comprometida. Inseguridad alimentaria grave: se reduce la cantidad de alimentos ingeridos, se saltan comidas y/o se pasa hambre (no se consumen alimentos durante un día o más) (FAO, 2017).

Figura 2. Porcentaje de personas en situación de inseguridad alimentaria por escala mundial



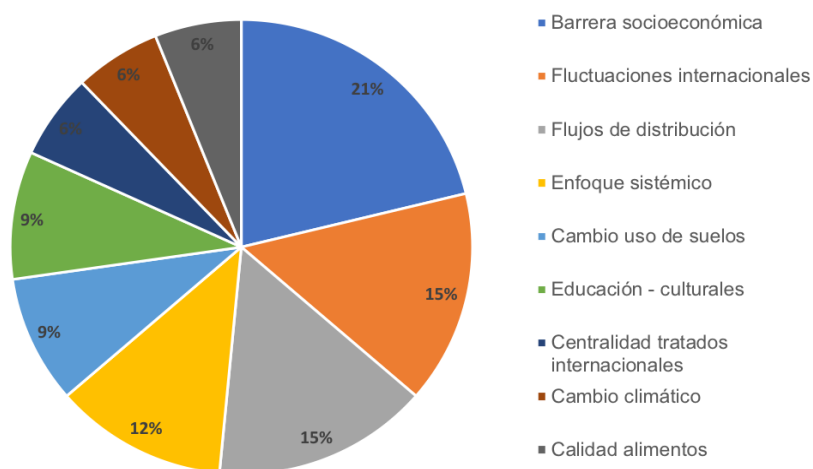
Fuente: CASEN, 2017

### 1.1.1.6. Perspectiva de actores claves

Se realizaron 18 entrevistas a actores clave del sistema agroalimentario chileno<sup>11</sup>. Para todos y todas los y las entrevistados, la seguridad alimentaria es entendida a partir de la definición emanada de la FAO y constituida por los componentes de acceso, disponibilidad, estabilidad y utilización. A estos componentes “tradicionales” se le incorporan, como ejes emergentes, la problemática de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y la concepción de agencia, entendida como la capacidad tomar decisiones que tienen las personas que forman parte del sistema.

Los Actores identifican diez barreras centrales asociadas a la Seguridad Alimentaria (Figura 3), las cuales son descritas a continuación.

Figura 3. Distribución porcentual de las barreras o limitaciones identificadas por los entrevistados (n=18)



<sup>11</sup> Para revisar el detalle de los actores entrevistados ver Anexo N°1.

Fuente: Elaboración propia

- Barrera socioeconómica

El 21% de los entrevistados hace referencia a la esta barrera como principal determinante de la seguridad alimentaria. El nivel de ingresos se posiciona como el indicador central de la accesibilidad a alimentos. Los principales factores de riesgo mencionados son las condiciones de desigualdad económica, el impacto de las recesiones, el aumento en las tasas de migración, las condiciones laborales y/o fuentes laborales inseguras, y el desarrollo general del país. De esta forma, los actores observan que “a menor nivel socioeconómico, mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria”.

- Fluctuaciones internacionales

El 15% de los entrevistados entiende como un obstáculo de la seguridad alimentaria las fluctuaciones generadas a nivel internacional (ej. COVID-19, guerra en Ucrania), y los efectos desencadenados a nivel nacional asociados al aumento de los costos de transporte, alzas precios de insumos, inflación, eventuales quiebres de stocks, etc. Esta problemática se asocia a una perspectiva de “fuerte dependencia a los mercados externos” del sistema alimentario.

- Flujos de distribución

El 15% de los entrevistados hace referencia a problemáticas de flujos de distribución y su falta de regulación como limitaciones a la seguridad alimentaria. Se puntualizan distintos fenómenos interconectados: i) la figura de los intermediarios es conflictiva y observada como una barrera para llegar a los consumidores con “precios justos”; y ii) desigualdades territoriales asociadas a los desiertos alimentarios, generados por falta de espacios de comercialización de alimentos frescos y saludables en determinadas zonas. Los principales términos utilizados para referirse a la problemática son: barreras - complicado - dificultad en el acceso - no llega - faltan lugares de comercialización.

- Ausencia de enfoque sistémico

El 12% de los entrevistados percibe como una limitación la ausencia de un enfoque sistémico a nivel político e institucional para enfrentar las problemáticas de seguridad alimentaria. Se puntualiza la necesidad de generar una articulación sólida y coherente a nivel de Estado, pero además la integración de las miradas productiva, salubrista y económica. Se apela al trabajo conjunto entre todos los ministerios que estén implicados en las temáticas. Los principales términos utilizados para referirse a la problemática son: déficits institucionales - sistema fragmentado - articulación institucional - acuerdo político - mediano y largo plazo.

- Cambio de uso de suelos

Se observa como un problema asociado a la seguridad alimentaria (9%) y la reducción de la superficie disponible para la producción agrícola. Los principales términos utilizados son: amenaza - superficie limitada - desregulada - modelo de desarrollo urbano - concentración tierras - tasas de interés.

- Barreras culturales

El 9% de los entrevistados apunta a las barreras de carácter cultural y educacional como un desafío de las políticas de seguridad alimentaria. La barrera cultural se entiende como la emergencia del “hábito de consumo de comida ultra- procesada”, y la normalización de esta práctica en los espacios urbanos. En paralelo, la barrera educacional apunta a la necesidad de generar material educativo que aborde temáticas de comida saludable, con el objetivo de impactar en las elecciones de compra.

- Centralidad del comercio exterior

Algunos entrevistados (7%) analizan desde una perspectiva crítica la centralidad de los tratados internacionales para enfrentar temáticas de seguridad alimentaria, apuntando al hecho de que los productos nacionales se posicionan como “más caros” que los productos importados”. En paralelo, también se critica la existencia de oligopolios asociados a ciertos productos, lo que impacta en el desincentivo de pequeños productores locales. Los principales términos utilizados para referirse a la problemática son: priorización exportación - más barato - excesiva dependencia - oligopolios - desincentivo - pequeños productores - pocas empresas.

- Cambio climático

El 6% de los entrevistados hace referencia a los efectos del cambio climático como un obstáculo en la consecución de la seguridad alimentaria. El principal fenómeno mencionado es la sequía y sus efectos en la producción de alimentos en función del impacto diferenciado en cada región del país.

- Calidad de los alimentos

El 6% de los entrevistados hace referencia a la problemática de la calidad nutricional de los alimentos como una barrera de la seguridad alimentaria en la actualidad. Es decir, el acceso, elección y consumo de alimentos saludables es un proceso que se observa como un obstáculo en los entornos alimentarios nacionales. Los principales términos utilizados son: dieta - calidad nutricional - no es saludable - poco variada - deficiencia - tipos de alimentos.

### 1.1.2. Soberanía Alimentaria

La soberanía alimentaria es un concepto que participa en la renovación de las ideas sobre las condiciones de realización de la seguridad alimentaria; sin embargo, se encuentra en constante construcción y resignificación en función de los actores que lo exponen, como del contexto en que se realiza dicha enunciación. El presente análisis tiene por objetivo comprender las distintas definiciones utilizadas desde su nacimiento, es decir, es un estudio de carácter documental de las evoluciones y transformaciones que busca exponer los abordajes de la literatura especializada y examinar los posicionamientos de los actores claves a nivel nacional.

En función de esto, la estructura analítica está compuesta, en primer lugar, por el contexto histórico de emergencia de la expresión, detallando la coyuntura social y los actores que la enuncian por primera vez. En segundo lugar, se exponen los elementos conceptuales estructurantes y las variaciones en su utilización. En tercer lugar, se presentan tres enfoques destacados por la literatura como las aproximaciones actuales desde las cuales la soberanía alimentaria es abordada, y de forma paralela, se exhiben las críticas que se realizan a ésta. Finalmente, se describen los enfoques de los actores



claves entrevistados, dando cuenta de cinco semánticas diferenciadas para referirse al término<sup>12</sup>.

Dado que la soberanía alimentaria no tiene una definición cerrada y taxativa, el Ministerio de Agricultura de Chile, se encuentra en un proceso de construcción conceptual. A continuación, – en base a comunicación personal con la Directora de ODEPA – se presentan los elementos que están siendo considerados para su configuración.

Desde el Minagri, la soberanía alimentaria se entiende como el “resguardo del derecho a la alimentación, a través del fortalecimiento de los patrimonios que conforman la base del sistema alimentario nacional, con el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional presente y futura, corrigiendo distorsiones y trabajando por el correcto funcionamiento del mercado”. La noción de “patrimonios” es considerada como el “conjunto de bienes materiales e inmateriales de nuestro país, susceptibles de valoración económica, social y ambiental. Estos son: Recursos Naturales y Biodiversidad; Recursos Productivos y Tecnológicos; Humano, Social y Cultural/Territorial; Canal Comercial Agroalimentario y Pesquero; Dieta Saludable Sostenible; y Sanitario”.

El proceso de construcción de una definición de soberanía alimentaria desde el Minagri no se encuentra cerrado, por lo que los elementos presentados están sujetos a modificaciones y replanteamientos.

#### 1.1.2.1. Emergencia del Concepto de Soberanía Alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria fue introducido por la Vía Campesina<sup>13</sup> en la Cumbre contra el Hambre de la FAO, en 1996. Se trata del derecho de los pueblos, de los países y las regiones a definir sus propias políticas agropecuarias y de producción de alimentos:

*“El derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina” (Vía Campesina, 1996).*

El concepto nace como un paradigma alternativo a los lineamientos y respuestas a la problemática de la seguridad alimentaria existentes hasta esa fecha. Éstos la explicaban como una problemática de falta de recursos, asociada al poder adquisitivo de los hogares, vinculada a ciertas regiones en específico – Asia, África y América Latina – (Jarosz, 2014). Las respuestas prácticas tenían una creciente tendencia a la liberalización del comercio; de forma específica, la Vía Campesina se oponía al acuerdo agrícola de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que incluía el objetivo de

---

<sup>12</sup> Posteriormente, en la sección “Experiencias Internacionales”, se retoma el concepto para analizar cómo ha sido utilizado en la implementación de políticas públicas de Francia, España, Colombia y Brasil.

<sup>13</sup> Movimiento internacional que agrupa a más de 150 organizaciones que representan 200 millones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de 70 países diferentes. La Vía Campesina se fundamenta en un fuerte sentido de unidad y solidaridad entre pequeños y medianos productores agrícolas. Tiene como objetivo principal la defensa y el reconocimiento de la soberanía alimentaria. Reforma agraria, biodiversidad y recursos genéticos, mujeres campesinas, derechos humanos, migraciones y trabajadores rurales, agricultura campesina sostenible, son los otros ejes de trabajo, todos estrechamente vinculados al concepto de soberanía alimentaria.

liberalización progresiva de la agricultura, y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que significó el *dumping*<sup>14</sup> de la producción de maíz en México. La Vía Campesina, a través del concepto de soberanía alimentaria, entendería el hambre y la pobreza como una consecuencia de la globalización alimentaria y un sector agropecuario dirigido por instituciones multilaterales (Heinisch, 2013).

De esta forma, los principales principios defendidos a través de la soberanía alimentaria en esta etapa fueron:

- i) Priorizar una producción agropecuaria local y el principio de protección del mercado interior, versus la liberalización de los intercambios comerciales internacionales y la especialización de las producciones según las ventajas comparativas de cada uno.
- ii) Derecho de un país a definir libremente sus propias políticas agrícolas, en oposición a la dirección de los instrumentos de políticas agrícolas por la OMC.

Desde la primera emergencia conceptual propuesta por Vía Campesina, la soberanía alimentaria ha sido un término supeditado a discusión y a una reformulación constante a partir de los actores que la lideran. En función de esta elaboración conceptual permanente, surgen componentes estructurantes que se mantienen como pilares ejes de la soberanía alimentaria, los cuales se exponen a continuación.

#### 1.1.2.2. Componentes Conceptuales

- **Autonomía de decisión**

Uno de los pilares del concepto soberanía alimentaria es la “autonomía de decisión”, o el derecho de cada país o región a definir los modos de consecución de la seguridad alimentaria (métodos de producción, niveles de apertura al comercio exterior, entre otros). La autonomía de decisión sobre la orientación de las políticas agrícolas y alimentarias es el principio en el cual todas y todos los defensores de la soberanía alimentaria concuerdan (Jarosz, 2014; Heinisch, 2013; Clark, 2015; Godek, 2015).

En la definición inicial de la Vía Campesina, este pilar se presenta como una oposición a la creciente liberalización de la agricultura. La autonomía de decisión apunta a restituir a las comunidades la potestad de elección respecto a sus alimentos, sin imposiciones externas determinadas por mercados internacionales, es decir, la autonomía de un país o región en relación a las importaciones, la aplicación de políticas agropecuarias y alimentarias adaptadas, la autonomía de campesinos y campesinas respecto a las multinacionales agroalimentarias, agroquímicas o de semillas.

Actualmente, la autonomía de elección también se entiende en relación al deber de los gobiernos a tomar una posición activa en la consecución del derecho a la alimentación y seguridad alimentaria. En 1981, Amartya Sen en su libro *Poverty and Famines* (1981) planteó que la verdadera causa del hambre no era el déficit de producción, sino las políticas inadecuadas que aumentan las desigualdades sociales, que impiden a cierta parte de la población acceder a la alimentación. Según Sen, el hambre es un hecho político y no solo técnico, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos de gobernabilidad para enfrentarlo.

---

<sup>14</sup> Práctica comercial que consiste en vender un producto por debajo de su precio normal, o por debajo de su coste de producción, con el fin de afectar a empresas competidoras.

De esta forma, actualmente la autonomía de decisión se posiciona como una facultad de los gobiernos para progresar hacia la realización del derecho a la alimentación, en función de la premisa de que los límites que impiden que se alcancen los objetivos de seguridad alimentaria son políticos y sociales<sup>15</sup>.

- **Justicia y equidad**

Los principios de justicia y equidad también constituyen pilares de la soberanía alimentaria, y apuntan al marco de interacción en el que se realizan los intercambios comerciales. La filosofía de la soberanía alimentaria se erige sobre una idea de bienestar y paz apuntando a generar un sistema de intercambio socialmente justo:

*“Es simplemente imposible construir la paz y el equilibrio de un mundo en el seno del cual una pequeña minoría se apropie el derecho a alimentar a la casi totalidad de la humanidad, condenando así al resto del mundo a la asistencia (...). Hay que admitir que la búsqueda de medios concretos para asegurar el derecho de los pueblos a alimentarse ellos mismos es el único fundamento posible para lograr un orden alimentario mundial que tome en cuenta el territorio tanto como el mercado (...).”* (Hervieu, 1996).

En consecuencia, para las y los defensores del concepto, el alimento es una fuente de nutrición y sólo secundariamente un producto mercantil; entonces, el comercio es “bueno” solo como medio para el bienestar social, no como un fin en sí mismo. Bajo el modelo de la soberanía alimentaria, los intercambios comerciales son positivos:

- Cuando se realizan de forma justa y equitativa, tanto a una escala individual (productores y consumidores), como a una escala más amplia (entre países importadores y exportadores) (García, 2003).
- Cuando no están desconectados de las realidades agronómicas y medioambientales. En otras palabras, el mercado no debiese desviar a los productores, el territorio y los países de la situación y del equilibrio agro-edafoclima local (García, 2003).

- **Producción local**

Según indican Jarosz, 2014; Heinisch, 2013; Clark, 2015; Godek, 2015, la soberanía alimentaria tiene como principio la agricultura basada en la prioridad para la producción local, que puede garantizar la seguridad alimentaria y, además, salvaguardar y valorizar las especificidades agro-edafoclimáticas, culturales y sociales de los diferentes territorios en el mundo. Las importaciones deben completar la producción local; por ejemplo, con productos específicos que son la riqueza de la agricultura mundial, o en caso de déficit de abastecimiento local en los productos básicos

- **Sostenibilidad**

---

<sup>15</sup> “La seguridad alimentaria al nivel local, nacional y mundial no se puede alcanzar con políticas liberales de regulación de la producción agropecuaria y pesquera y del comercio por el mecanismo del mercado, sino con políticas de apoyo a las agriculturas campesinas durables, a las pesquerías artesanales y a la producción local de la alimentación, políticas de preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, del empleo agrícola y rural diversificado, y políticas de preservación de la salud de los consumidores” (Heinisch, 2013).

Por último, la producción de alimentos de manera sostenible es uno de los ejes estructurantes de la soberanía alimentaria. La sostenibilidad se presenta como un enfoque que busca la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer las posibilidades de las del futuro. Este enfoque pone en relación dimensiones de economía, medio ambiente y sociedad. La finalidad de esta correlación es que exista un desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente.

### 1.1.2.3. Enfoques conceptuales

Existe consenso en la literatura, que la soberanía alimentaria es un concepto de carácter político, que nace desde movimientos sociales, campesinos y ONGs. Sin embargo, y a diferencia del término seguridad alimentaria, no existe un consenso en torno a su definición, ni tampoco parámetros de medición del mismo. El contenido conceptual, los derechos específicos que defiende, y su nivel de apertura o rigidez dependen y son relativos al actor o institución que utiliza el término. En función de esto, en la literatura se observan tres enfoques diferenciados de soberanía alimentaria:

- i) La visión “*autonomía de decisión*”: insiste sobre la necesidad de reconocer la soberanía de los países y regiones en la elección de sus políticas agrícolas y alimentarias. No preconiza ninguna orientación sobre el contenido de dichas políticas, es decir, cada uno tiene libertad en la definición de sus políticas, lo cual se puede analizar como una visión liberal de la soberanía alimentaria.
- ii) La visión “*proteccionista*”: se enfoca en las dimensiones “protección de las y los agricultores” y “autonomía de decisión”, es decir, que cada país o región tiene la posibilidad de proteger su propia agricultura y concederle un apoyo importante para su desarrollo.
- iii) La visión “*desarrollo agrícola sostenible y auto centrado*” es el enfoque impulsado por la Vía Campesina y distintas ONGs. Se presenta como una alternativa al modelo agropecuario productivista y al sistema de regulación de los intercambios agrícolas por el mecanismo del mercado. Está basada en sistemas agropecuarios y alimentarios campesinos, familiares, diversificados, ecológicos y autónomos (es decir, independientes de las multinacionales agroalimentarias, agroquímicas y de semillas). Dentro de esta visión, coexisten visiones de una negociación internacional sobre las reglas del comercio y partidarios de un recoveco en el espacio nacional (Heinisch, 2013).

### 1.1.2.4. Derechos asociados a la Soberanía Alimentaria

Cuando se habla de soberanía alimentaria también se apunta a una temática de derechos (Patel, 2009); sin embargo, el concepto contiene derechos que no están reconocidos por las instituciones internacionales. Además, se trata de derechos a diferentes niveles, desde el nivel del individuo hasta el nivel del Estado, pasando por el nivel de las comunidades (Pimbert, 2009). Entonces, en su concepción primaria, la soberanía alimentaria no solo incluye el derecho a la alimentación<sup>16</sup>, sino que integra un espectro ampliado:

---

<sup>16</sup> El derecho a la alimentación es un principio que se incluye en acuerdos internacionales tales como “Declaración Universal de Derechos Humanos” (1948) y “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (1966).

- El derecho a producir alimentos y a vivir de su actividad agropecuaria o pesquera con dignidad; es decir, el derecho a acceder a los medios de producción (tierra, agua, semillas, animales) y a sostenerse a sí mismo, a su familia y a su sociedad. Cabe enfatizar que el derecho de acceso a los medios de producción existe en el derecho a la alimentación, como consecuencia del tríptico “respetar, proteger y garantizar”; pero el derecho a producir alimentos es una dimensión específica de la soberanía alimentaria.
- El derecho a decidir lo que uno quiere consumir y cómo, y por quién es producido.
- El derecho a definir las propias políticas agrícolas, alimentarias, económicas y sociales, que sean ecológica y culturalmente adecuadas a sus contextos únicos.
- El derecho a decidir el propio nivel de autosuficiencia.
- El derecho a proteger y regular la producción y el comercio de productos agropecuarios y pesqueros en un objetivo de interés público, lo que incluye:
  - El derecho a protegerse contra el *dumping* o contra-ayuda alimentaria que no sea necesaria.
  - El derecho a decidir la aceptación o no de los OGM.
  - El derecho a requerir marcas que valoricen y/o protejan los métodos de producción y/o el origen de los productos agropecuarios y pesqueros.
- El derecho a usar y valorizar una biodiversidad agropecuaria más amplia, que no sea restringida por la propiedad intelectual.
- Derechos laborales con perspectiva de género.

Además, la soberanía alimentaria también contempla deberes:

- Con respecto a otros países u otras poblaciones, como la prohibición del *dumping* y, en general, la abstención de toda medida que tenga un impacto negativo sobre la soberanía alimentaria en otros lugares.
- Con respecto a las generaciones futuras y al planeta, es decir, la gestión sostenible de los recursos naturales a través de una agricultura ecológica.

#### 1.1.2.5. Críticas al concepto de Soberanía Alimentaria

En la literatura se observan cuatro críticas principales al enfoque de soberanía alimentaria:

i) La primera hace referencia a la ambigüedad o falta de coherencia discursiva (Godek, 2015). Esta crítica apunta a la heterogeneidad de aspectos que se han incluido al concepto. El fenómeno ha sido caracterizado como una “gran carpa” (Peña, 2013) que otorga la soberanía alimentaria para distintas reivindicaciones sociales, careciendo de un conjunto central y coherente de ideas.

ii) La segunda crítica apunta al hecho de que la soberanía alimentaria funciona más como un espacio político o “terreno de lucha”, que como un programa específico (Henderson, 2017). En función de esto, es imposible medir o cuantificar su realización (Botella Rodríguez, 2018).

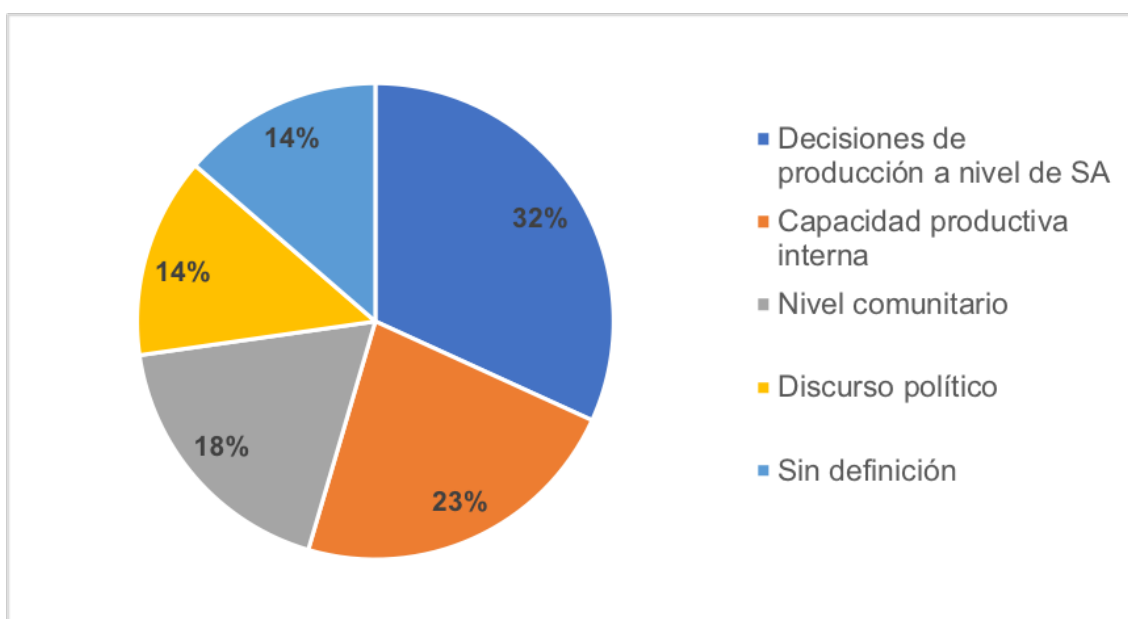
iii) Otra tensión se refiere a los contextos de aplicación, puntualizando que las estrategias que se acercan permanecen como experiencias locales o forzadas por shocks externos en contextos de crisis (Botella Rodríguez, 2018).

iv) Por último, se presenta como un problema la ausencia de un análisis en profundidad de la dimensión internacional del comercio agrario, desde el enfoque de soberanía alimentaria (Botella Rodríguez, 2018).

#### 1.1.2.6. Perspectiva de actores claves

En las entrevistas realizadas a los actores claves del sistema alimentario a nivel nacional se identifican cinco espectros semánticos (04 y 05) para referirse a la soberanía alimentaria<sup>17</sup>, los cuales están detallados a continuación.

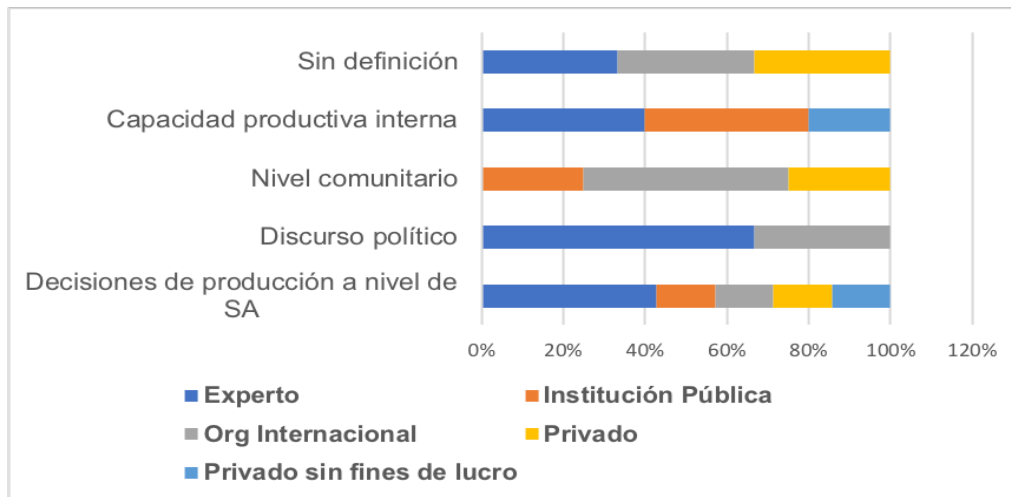
Figura 4. Distribución porcentual de los espectros semánticos en torno al concepto de Soberanía alimentaria



Fuente: Elaboración propia

Figura 5. Distribución de actores (n=18) asociados a cada posicionamiento semántico

<sup>17</sup> Los espectros semánticos no son utilizados de forma unitaria por los entrevistados, sino que en algunos casos se utilizan las definiciones combinadamente.



Fuente: Elaboración propia

- Decisiones de producción a nivel de sistema alimentario con énfasis en la sostenibilidad

El 32% de los entrevistados apunta a un campo semántico de la soberanía alimentaria caracterizado por la capacidad de tomar decisiones productivas a nivel nacional con un enfoque de sistema alimentario y con énfasis en factores de sostenibilidad ambiental y protección de la biodiversidad de los territorios.

El enfoque de sistema alimentario puntualiza que la problemática no puede ser abordada únicamente desde una perspectiva de producción, sino que debe contemplar todos los componentes del sistema en su construcción. En paralelo, el énfasis en factores de sostenibilidad medioambiental se posiciona como central, con igual relevancia que los factores de carácter económico. Esta perspectiva se entiende como una tendencia a la que se debería apuntar en función de las externalidades positivas tanto presentes como futuras. Los principales términos utilizados en este espectro semántico son: decisión - elecciones - tomar acción - estrategia - sustentabilidad - resguardo - impacto - medioambiente - territorios - respeto - biodiversidad - sistemas alimentarios - generaciones futuras.

- Capacidad productiva interna

El 23% de los entrevistados perciben la soberanía alimentaria como un paradigma que apunta a privilegiar las necesidades productivas de un territorio en función de su población, en desmedro de los mercados externos. Se entiende que la centralidad del enfoque se relaciona con la procedencia de los alimentos, planteando una semántica dicotómica entre las necesidades internas y el comercio exterior. Desde esta perspectiva, la producción interna tiene como objetivo “cubrir” las necesidades nutricionales de forma total o en cierto grado. Los principales términos utilizados son: producción - capacidad de producción - demanda de alimentos - interna - procedencia alimentos - necesidades - mercado interno - internacional.

- Nivel comunitario

El 18% de los entrevistados apuntan a una definición de soberanía alimentaria que no se relaciona con un contexto espacial nacional, sino que la enmarcan a nivel comunitario, campesino o de localidades. Esta definición se refiere a las decisiones de producción de dichas comunidades, puntualizando el carácter de autonomía en su

quehacer. La autonomía defendida puede ser respecto a privados y/o multinacionales (ej. utilización de semillas), o respecto al Estado (ej. imposición de paquetes tecnológicos o directrices de producción no acordes a los territorios). Los principales términos utilizados son: comunidades - agricultores - capacidad - definir qué producir - semillas - genética - autonomía - dominación - imposición.

- Discurso político

El 14% de los entrevistados definen la soberanía alimentaria como un discurso político de carácter “ideológico”, apuntando a que su utilización se realiza desde un enfoque sectorial o partidario. De la misma forma, el término discurso es utilizado en contraposición a un carácter práctico: la soberanía alimentaria no tendría una aplicación en base a acciones concretas y definidas. Los principales términos utilizados son: político - ideológico - discurso - gran paraguas.

- Sin definición

El 14% de los entrevistados hace referencia a la ausencia de una definición oficial de soberanía alimentaria, por lo que se dificulta el abordaje de la temática. Los entrevistados prefieren no referirse al concepto, en vistas de la ambigüedad percibida.

### Críticas a la Soberanía Alimentaria

En función de los campos semánticos identificados en las entrevistas a actores claves, hay tres enfoques de soberanía alimentaria que presentan una perspectiva crítica del concepto:

- A) Sin definición: apunta a la ausencia de una definición oficial, de forma implícita se refiere a la falta de legitimidad y representatividad del término, carencia de un consenso académico y/o institucional en su utilización. Los actores prefieren no utilizarlo en función de estos factores.
  
- B) Discurso político: apunta al carácter “ideológico” del concepto, se resalta su aspecto partidista y sectorial en su utilización, no sería una política de Estado, sino alineada a un gobierno en específico.
  
- C) Capacidad productiva interna: desde el enfoque de la soberanía alimentaria, entendida como la capacidad productiva, asociada a un territorio que busca cubrir las necesidades alimentarias de su población, emergen cuatro críticas:
  - 1. Dificultad en la definición de los límites territoriales dentro de los cuales se va a determinar la soberanía: ¿Dentro de qué espacio se va a entender la soberanía?
  - 2. El país no cuenta con la capacidad productiva para cubrir las necesidades de alimentación de la población, las importaciones históricamente las han cubierto.



3. Dadas las características de las exportaciones, Chile es un país “superavitario”, en función de este factor, la soberanía alimentaria no sería pertinente.
4. Falacia de disminución de precios asociada a la producción local: “(...) *hay que tener cuidado con esa idea de que, si producimos más localmente, los precios van a disminuir*” (Hombre - sector privado).

### 1.1.3. Convergencias y divergencias en los conceptos de Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>18</sup>

A continuación, se presenta una comparación de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, con el objetivo de presentar puntos de convergencia y divergencia entre ambos términos, a partir de la literatura analizada.

#### 1.1.3.1. Convergencias

- **Enfoque basado en derechos:** ambos conceptos están enmarcados en un enfoque de derechos humanos y, en específico, en el derecho a la alimentación – en el caso de la seguridad alimentaria se apunta al derecho de consumidores/as y, en el caso de la soberanía alimentaria se trata con mayor énfasis del derecho de los productores/as –. Desde este punto de vista, hay una convergencia en torno a la necesidad de no sólo proteger y garantizar los derechos asociados, sino también de asegurarlos, es decir, generar mecanismos de gobernanza que apunten a su realización.
- **Principios de sostenibilidad y resiliencia de los sistemas alimentarios:** tanto la soberanía como la seguridad alimentaria (enfoque basado en el acceso) tienen como objetivo desarrollar e implementar mecanismos que aseguren la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, apuntando a resguardar el uso correcto y equilibrado de los recursos naturales con miras al futuro, teniendo presente como factor de riesgo la crisis climática.
- **Problemática nutricional basada en el acceso físico y económico:** ambos enfoques convergen en el análisis de la problemática alimentaria actual. Ésta ya no se centra en el “hambre”, sino en el acceso y disponibilidad a alimentos de calidad adecuada. Ambas perspectivas hacen énfasis en que la solución es de carácter sistémico, y no puede simplificarse a un aumento en la producción de alimentos, sino que es necesario atender factores de desigualdad social, económica y territorial.
- **Gobernanza:** ambas perspectivas convergen en la necesidad de implementar un sistema de gobernanza para asegurar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. Se destaca el rol de las políticas públicas emanadas desde los gobiernos, para asegurar y garantizar la consecución del derecho a la alimentación.

---

<sup>18</sup> Los resultados de este apartado corresponden a interpretaciones del equipo consultor en base a la revisión bibliográfica y a las entrevistas a actores claves del sistema.

- **Enfoque sistémico:** ambos enfoques abordan la problemática desde una perspectiva de sistema alimentario, entendiendo que se compone por un conjunto de elementos interconectados.

### 1.1.3.2. Divergencias

- **Liberalización:** para los enfoques tradicionales de la soberanía alimentaria, ésta no se puede alcanzar con principios de liberalización económica (Heinisch, 2013).
- **Oposición a tecnologías de producción:** por principio, los exponentes de la soberanía alimentaria se oponen a la utilización de ciertas tecnologías de producción agroalimentaria –transgénicos, agroquímicos, fertilizantes de síntesis química, entre otros–. El enfoque de seguridad alimentaria no presenta un posicionamiento definido respecto a éstos. Desde esta perspectiva, si bien ambos enfoques adoptan el principio de sostenibilidad, no hay una convergencia en torno a cómo se logra.
- **Naturaleza conceptual:** la seguridad alimentaria es un concepto que presenta un consenso en cuanto a su definición, y posee parámetros de medición específicos. En cambio, la soberanía alimentaria es un concepto de carácter político, en torno al cual no hay un consenso, se presenta más bien como un horizonte deseable que no es posible medir, y está sujeto a la apropiación y disputa discursiva por parte de distintos movimientos sociales.
- **Relaciones de poder:** el enfoque de soberanía alimentaria integra la problemática de relaciones de poder en el sistema alimentario, asociada a los espacios de producción, distribución y comercialización, apuntando a generar relaciones justas y equitativas entre los actores del sistema. El enfoque de seguridad alimentaria no considera esta perspectiva.
- **Indicador de procedencia:** para un enfoque de soberanía alimentaria, es relevante la procedencia de los alimentos, apuntando a generar un consumo de carácter local. En cambio, desde un enfoque de seguridad alimentaria, ésta no sería una restricción ni un elemento por considerar.

## 1.2 Experiencias internacionales

En los últimos años, el marco legal e institucional de distintos países se ha desarrollado en función del derecho a la alimentación, basándose en los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria. A partir del análisis de programas, planes, declaraciones y leyes promulgadas desde los ministerios de agricultura de los gobiernos de Francia, España, Colombia y Ecuador, se observa que todos integran la seguridad alimentaria a través de la definición conceptual de FAO (1996) utilizando los cuatro pilares estructurantes en sus planes de acción (acceso, disponibilidad, utilización y estabilidad).

En paralelo, el concepto de soberanía alimentaria es utilizado en todos los casos como un principio de gobernanza; sin embargo, se observan diferencias en los enfoques implementados (Cuadro 2). En los casos de Francia y España, la soberanía es entendida como la autonomía y/o independencia de producción respecto a importaciones de productos específicos – por ejemplo, de proteínas vegetales o fertilizantes –. En el caso de Brasil, el concepto también se entiende como la “autonomía de decisión” de los países respecto a la producción y consumo de alimentos, pero, a diferencia de los países europeos mencionados, se utiliza de forma genérica, sin precisar productos específicos en torno a los que se busca dicha autonomía. Por último, en el caso de Colombia, la soberanía alimentaria se entiende como un principio de participación ciudadana con carácter democrático: es la voluntad de hacer participar a la ciudadanía en las decisiones asociadas a los sistemas alimentarios.

### 1.2.1. Francia

En el caso de Francia, la soberanía alimentaria es un objetivo del “Plan de Recuperación”<sup>19</sup> a nivel nacional, lanzado el año 2021, el cual presenta un componente agrícola cuyo objetivo principal es “reforzar la soberanía alimentaria acelerando la transición ecológica, con el fin de dar acceso a una alimentación sana, durable y local a todos los franceses” (Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, 2021a).

El contenido conceptual se desprende del diagnóstico realizado de la situación nacional, el cual puntualiza que, si bien Francia es un país agrícola – el 52% de su territorio está consagrado a la agricultura –, la situación sanitaria puso en evidencia que no es “lo suficientemente autónomo en la producción de proteínas vegetales necesaria para la alimentación de los animales de granjas o predios” (Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, 2021b).

Sobre esta base, los objetivos específicos de la soberanía alimentaria son: (1) hacer de la agricultura francesa más autónoma en la producción de proteínas vegetales; (2) acercar los consumidores a los productores.

En torno al objetivo (1) se plantea una estrategia nacional de un plazo de diez años buscando reducir la dependencia a las importaciones de alimentos ricos en proteínas – en particular soja de terceros países –, y desarrollar una oferta de productos locales en términos de legumbres (lentejas, garbanzos, porotos, habas). Las acciones desarrolladas se componen de ayudas a inversiones en explotaciones agrarias en favor de proteínas vegetales y, aumentar en un 40% las superficies cultivables de proteínas vegetales esperando que éstas aumenten a 400.000 ha en menos de 10 años (Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, 2021c).

En torno al objetivo (2) se desarrollan cuatro iniciativas en paralelo, buscando promover los productos locales y circuitos cortos:

- Plataforma “Fresco y local”<sup>20</sup>: ofrece a los consumidores un punto de entrada para buscar puntos de compra directa de productos en circuitos cortos, con un espectro de 12.000 predios. Su implementación tiene como objetivos facilitar la búsqueda de productos frescos y locales y reforzar la visibilidad de productores locales de redes asociadas (Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation, 2021e)
- “Más cerca de ti y de tus gustos”<sup>21</sup>: carta de compromiso firmada entre distintos actores – Ministerio de Agricultura, gran distribución, comercios de proximidad – con el objetivo de dar a los consumidores información transparente, y garantizar la

---

<sup>19</sup> «France Relance» (Traducción propia).

<sup>20</sup> «Frais et local» (Traducción propia).

<sup>21</sup> «Plus près de vous et de vos goûts» (Traducción propia).

trazabilidad de las etapas de producción y procesamiento productos alimenticios (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021d).

- Desarrollo de jardines compartidos: tiene como objetivo apoyar proyectos locales de carácter ambiental y social, especialmente en los barrios prioritarios y en áreas de renovación urbana. Dotado con 17 millones de euros, este dispositivo financia inversiones materiales e intangibles, así como servicios de transferencia de conocimientos (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021f).

- Equipamiento de los comedores de 11.000 municipios pequeños para fomentar el abastecimiento de productos frescos y de proximidad: ayudas para comedores escolares en municipios pequeños, buscando generar un equipamiento adecuado, capacitaciones, y ofrecer comidas compuestas por productos locales, sostenibles y de calidad, incluyendo productos de la agricultura ecológica (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 2021g).

En este contexto, para el caso francés la soberanía alimentaria se entiende como un mecanismo para asegurar la seguridad alimentaria de la población.

### 1.2.2 España

En el caso de España, la soberanía alimentaria es entendida desde una perspectiva regional en el marco territorial de la Unión Europea, y se entiende de forma específica como “la falta de autonomía en la producción de fertilizantes” (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (1) 2022). En este sentido, las tres líneas de acción defendidas por el ministro de Agricultura español a nivel de la comunidad europea son: (1) disponer de autonomía en la producción de fertilizantes, (2) progresar en la reducción sustantiva de productos fitosanitarios de origen mineral y químicos, y (3) defender la reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países en el respeto del bienestar animal, para que los productos importados sean producidos en las mismas condiciones que en la UE. En este caso, estas directrices se observan a nivel discursivo, ya que no se identifican planes o políticas concretas que las materialicen<sup>22</sup>.

En paralelo, la seguridad alimentaria se implementa a nivel nacional a través del Plan Estratégico de la PAC (Política Agrícola Común) de España 2023 – 2027, publicada en julio 2022 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (2) 2022). La PAC es una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a los objetivos basados en los tres pilares o bloques de la sostenibilidad:

1. Económico: fomentar un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria. Los objetivos específicos son: i) asegurar ingresos justos, ii) incrementar la competitividad, iii) reequilibrar el poder en la cadena alimentaria.
2. Medioambiental: potenciar la intensificación del cuidado del ambiente y la acción por el clima. Los objetivos específicos son: i) acción contra el cambio climático, ii) protección del medioambiente, iii) conservar el paisaje y la biodiversidad.
3. Rural y social: fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales. Los objetivos específicos son: i) apoyar el relevo generacional, ii) generar zonas rurales vivas, iii) proteger la calidad de los alimentos y la salud (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (2) 2022).

Las medidas del plan estratégico de la PAC contemplan ayudas desacopladas, ayudas sectoriales, y medidas de desarrollo rural. Las ayudas desacopladas se componen de ayudas directas independientes de la producción, ayuda básica a la renta para la

---

<sup>22</sup> A la fecha, octubre 2022.

sostenibilidad, ayuda redistributiva, ayuda a jóvenes, y eco-regímenes (clima y medioambiente).

Las ayudas sectoriales se enmarcan en ayudas directas para ciertos sectores, ayudas asociadas a la producción, ayuda específica al algodón y programas sectoriales.

Por último, las medidas de desarrollo rural contemplan compensaciones a zonas con ciertas limitaciones (ej. de montaña), por cumplimiento de compromisos medioambientales y climáticos (ej. producción ecológica), por cumplimiento de requisitos obligatorios, inversiones (agrarias, medioambientales, servicios básicos), y apoyo a jóvenes agricultores y nuevas empresas rurales (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, (2) 2022).

### 1.2.3 Colombia

En el caso de Colombia, el año 2008 se estableció la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (PNSAN) con el objetivo de generar un marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional. Se busca lograr que los colombianos, en todas las edades y condiciones, dispongan, accedan y consuman alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, y se proteja especialmente a la población que se encuentra en condición de inseguridad alimentaria y en extrema pobreza (FAO, 2013). La estrategia busca promover e incentivar la producción nacional de alimentos (sostenible, equitativa, competitiva), mejorar la capacidad de compra de la población, garantizar el acceso físico a los alimentos, promover hábitos y estilos de vida saludables, mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos, y fortalecer la institucionalidad pública y privada (art. 2) (FAO, 2013).

Esta política es ejecutada desde una mesa de trabajo de carácter intersectorial, compuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

En el plan de trabajo, implementado entre 2012 y 2019, los principios orientadores fueron el derecho a la alimentación, la equidad social, la implementación de una perspectiva de género, la sostenibilidad, la corresponsabilidad, y el respeto a la identidad y diversidad cultural (Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2011). Durante este periodo, se dan desarrollado cuatro iniciativas claves en el marco la consecución de la seguridad alimentaria desde una perspectiva sistémica:

- Plan Nacional Rural del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación: instrumento para avanzar en las problemáticas que afectan la garantía del derecho a la alimentación de la población rural.
- Política pública integral para la prevención y disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos, política que se adopta a través del Decreto 375 de 2022.
- Ley 2046, de 2020: establece mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.
- Ley 2120, de 2021: adopta medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y otras disposiciones.

El concepto de soberanía alimentaria emerge en el contexto de la evaluación de los resultados alcanzados a través de la implementación de acciones y políticas de la SAN en el periodo 2008 – 2018. El balance realizado, si bien destaca los avances logrados en materia de seguridad alimentaria, puntualiza la necesidad de modificar el enfoque de la problemática alimentaria, y de integrar una perspectiva de gobernanza de carácter participativo:

*“(…) Uno de los elementos a destacar como insumo para la reformulación fue la identificación de aspectos clave que influyeron en la baja gobernanza, aspecto a corregir para abordar cambios de orientación en la política que no fueron objeto de intervención en la PPSAN 2008-2018, ya que el instrumento centró sus acciones de corto plazo para dar solución al problema del hambre y la desnutrición, línea en la que se evidencia concentración de recursos para programas de ayuda alimentaria, pero una muy baja o nula participación social y comunitaria para favorecer la corresponsabilidad que hoy reclaman las acciones en seguridad alimentaria y nutricional”* (Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, 2019).

En este contexto, surge como necesidad la incorporación del concepto de soberanía alimentaria entendido como la *“participación democrática de las bases sociales (...) en el núcleo de las decisiones alimentarias”* (Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, 2019). Así, *“se trata de un derecho de los individuos, de los pueblos, comunidades, colectivos etc., no solo a la alimentación, sino también a saber cómo y de qué manera se producen los alimentos, un derecho a participar en la definición de los sistemas alimentarios y agrarios que abastecen la ciudad, y a definir las políticas que los regulan o promueven su consumo, así como combatir lo que afecta el adecuado uso nutricional de los alimentos por las personas y los colectivos en sus territorios”* (Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, 2019).

En base a la integración<sup>23</sup> de estos dos enfoques – seguridad y soberanía alimentaria – se propone la utilización del concepto de “ciudadanía alimentaria” entendida como la práctica de participación en comportamientos relacionados con los alimentos que apoyan la sostenibilidad, e incluye el desarrollo de un sistema alimentario democrático, social y económicamente justo, y ambientalmente sostenible (Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, 2019).

#### 1.2.4 Brasil

En el caso de Brasil, en septiembre de 2006, bajo la Ley 11346, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada. Esta ley establece las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del SISAN, por medio del cual el poder público, con la participación de la sociedad civil organizada, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (art. 1) (FAO, 2013). De igual forma, el poder público adoptará las políticas y acciones necesarias para promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población, tomando en cuenta las dimensiones ambientales, culturales, económicas, regionales y sociales (art. 2) (FAO, 2013).

La seguridad alimentaria y nutricional involucra i) la ampliación de las condiciones de acceso a los alimentos por medio de la producción – en especial de la agricultura tradicional y familiar –, del procesamiento, la industrialización, la comercialización, la provisión y distribución de los alimentos, incluyendo el agua, la generación de empleo y la redistribución de ingresos; la conservación de la biodiversidad y la utilización

---

<sup>23</sup> En el documento ambos conceptos se interpretan como complementarios, y a modo de síntesis de los dos enfoques se propone el término “ciudadanía alimentaria”.

sostenible de los recursos; ii) la promoción de la salud, de la nutrición y de la alimentación de la población; iii) la garantía de calidad biológica, sanitaria, nutricional y tecnológica de los alimentos; iv) la producción de conocimiento y acceso a la información; y v) la implantación de políticas públicas y estrategias sostenibles y participativas de producción, comercialización y consumo de alimentos, respetando la multiculturalidad del país (art. 4) (FAO, 2013).

Este sistema remarca la necesidad de los países de tomar sus propias decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos, para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2013). En este artículo se menciona el concepto de “soberanía” puntualizando en su utilidad para conferir a los gobiernos la primacía de sus decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos (Art. 5, SISA).

Entre los programas desarrollados se encuentran el “Programa de adquisición de alimentos” y el “Programa Nacional de Alimentación Escolar”. En este sentido, “una de las principales novedades de éstos fue su esfuerzo consciente para tender puentes políticos de desarrollo y seguridad alimentaria forjando nuevas relaciones entre productores (pequeños agricultores/as) y consumidores/as (colegios y otros comedores públicos como restaurantes populares)” (Sonnino, 2014).

**Cuadro 2. Enfoques de soberanía y seguridad alimentaria en Francia, España, Colombia y Brasil.**

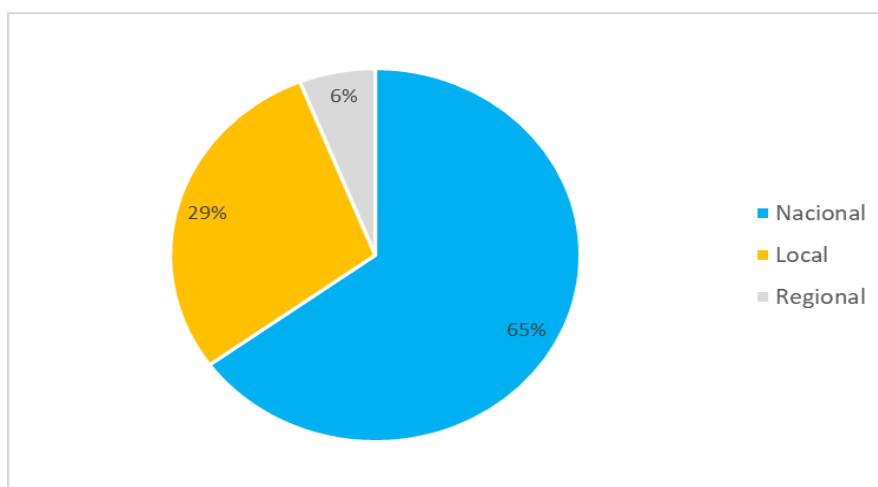
	Soberanía Alimentaria	Seguridad Alimentaria
Francia	Autonomía nacional en la producción de proteínas vegetales + Aproximación de consumidores a productores.	Se deriva de las acciones tomadas en torno a la soberanía alimentaria.
España	Autonomía en la producción de fertilizantes a nivel regional (UE).	Política agrícola a nivel nacional (PAC) basada en 3 pilares: económico, medio ambiental, desarrollo rural y social.
Colombia	Participación ciudadana democrática en las decisiones asociadas a sistemas alimentarios. Se deriva al concepto de “ciudadanía alimentaria”.	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de carácter intersectorial (SAN).
Brasil	Autonomía de decisión en torno a la producción y consumo de alimentos a nivel nacional (art. 5 SISA).	SISA 2006. Programa Nacional de Alimentación Escolar, Programa de Adquisición de alimentos.

*Fuente:* Elaboración propia

### **1.3 Mapeo de políticas, planes, programas e iniciativas nacionales, regionales y locales relacionadas a seguridad y soberanía alimentaria en Chile.**

Las iniciativas mapeadas se clasifican de acuerdo a su despliegue territorial y el tipo de acción. En relación con la escala territorial, se identificaron 22 iniciativas nacionales, correspondientes al 65% del volumen total, 10 locales y 2 de carácter regional (Figura 6).

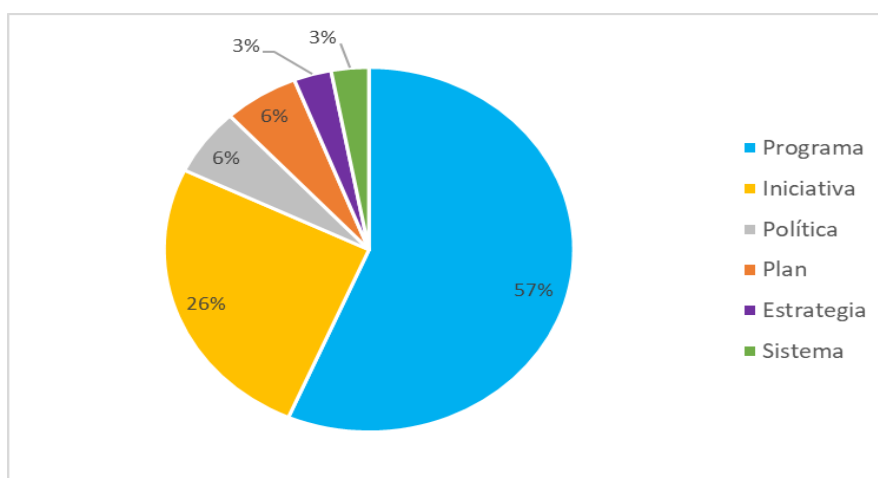
Figura 6. Escala de las iniciativas mapeadas



Fuente: Elaboración propia

En el caso del tipo de acción, en su mayoría se trata programas sociales y no sociales (57%), seguida de iniciativas<sup>24</sup> locales (32%) y, en menor medida, políticas, planes y estrategias (Figura 7).

Figura 7. Tipo de acción de las iniciativas mapeadas



Fuente: Elaboración propia.

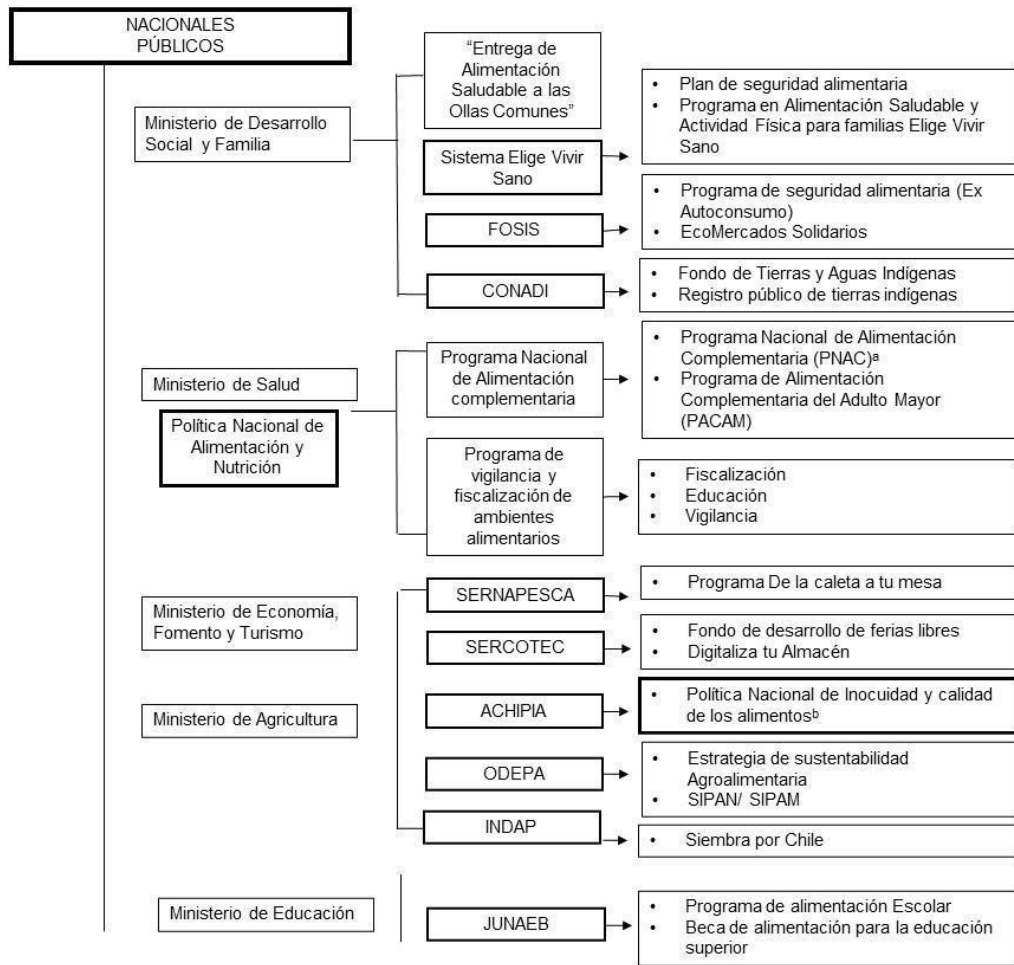
Se identifican 22 iniciativas nacionales impulsadas por el Estado y desarrolladas por 5 Ministerios: Desarrollo Social y Familia; Salud; Educación; Economía, Fomento y Turismo y Agricultura (Figura 8). Se trata principalmente de políticas, planes y programas que, si bien no señalan de manera explícita desarrollarse desde los enfoques de la Seguridad y/o Soberanía Alimentaria (a excepción de la política Nacional de Alimentación y Nutrición, que se desarrolla bajo los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, y el Programa de Seguridad Alimentaria, que plantea como misión la autoproducción de alimentos), sus acciones responden a los cuatro pilares de la

<sup>24</sup> Para este caso, se entiende por iniciativa las acciones que no se enmarcan dentro de un plan o programa y que en su mayoría tiene carácter de proyecto.



Seguridad Alimentaria, como es el caso de las iniciativas desarrolladas por el Ministerio de Salud (PNCA). En menor medida, las iniciativas identificadas se relacionan con la soberanía alimentaria. Un ejemplo de aquello son las acciones desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, con el fortalecimiento de lineamientos que promueven la agricultura sostenible y la producción local de alimentos. Cabe señalar que, a pesar de tener carácter nacional, cada una de éstas tiene su bajada a nivel regional y local.

Figura 8. Iniciativas desarrolladas a nivel gubernamental en torno a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria



Fuente: Elaboración propia

**Notas:**

<sup>a</sup>: El programa contiene además sub-programas: PNAC Básico – Refuerzo, PNAC Prematuro, PNAC Enfermedades Metabólicas y PNAC Alergia a la Proteína de la Leche de Vaca.

<sup>b</sup>: Esta política se construyó con la participación de los siguientes Ministerios: Agricultura, Salud, Economía y Relaciones Exteriores.

Por otro lado, se hallaron iniciativas nacionales desarrolladas por privados (Fundaciones o Corporaciones), dentro de ellas se encuentran los Bancos de Alimentos (3 en Chile).

Otras de esta índole son los Micro-Bancos de Alimentos desarrolladas en alianza público-privada (Figura 9). En ambos casos, se busca ser intermediarios entre quienes donan alimentos (empresas, agro-industriales, ferias, etc.) y organizaciones sociales que requieren productos para la alimentación de sus beneficiarios. Estas iniciativas aportan, además, en la disminución del desperdicio de alimentos. Estas iniciativas están desarrolladas bajo el enfoque de la seguridad alimentaria, en sus pilares de acceso, utilización y estabilidad.

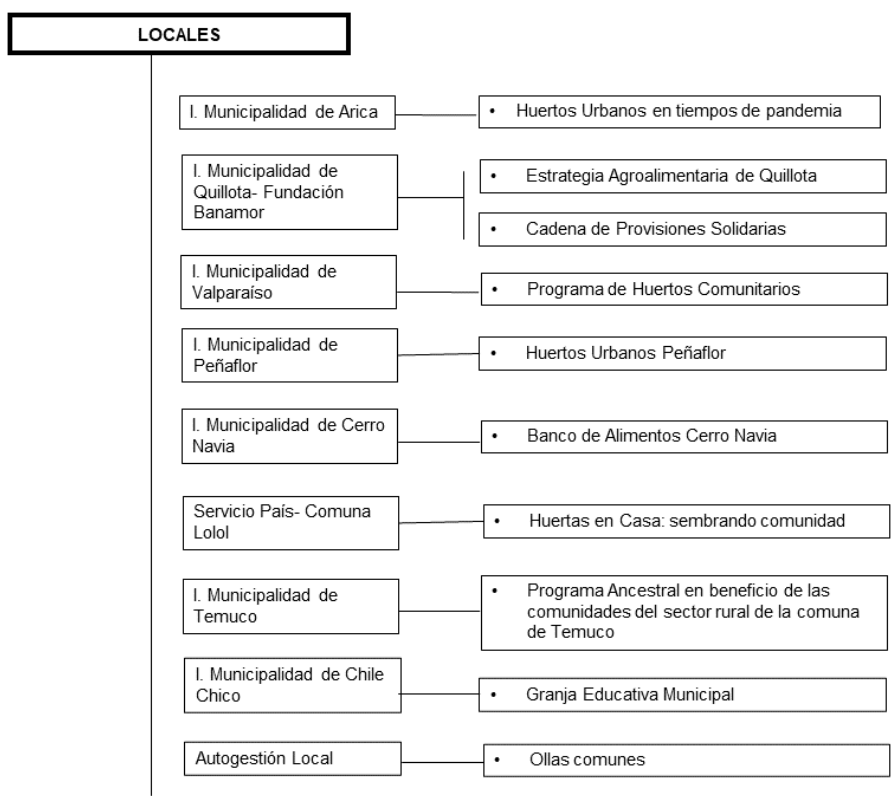
Figura 9. Iniciativas desarrolladas a escala nacional y regional en torno a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria.



Fuente: Elaboración propia.

A nivel local, las iniciativas identificadas son desarrolladas principalmente por los Municipios y corresponden, en su mayoría, a programas de Huertos Urbanos y Comunitarios, que tienen por objetivo aportar en la soberanía, desde el enfoque de la autoproducción y como elemento que aporta en la seguridad alimentaria de las y los vecinos, además de objetivos que tienen relación con la educación ambiental y la recreación. Los huertos se desarrollan en dos modalidades: por una parte, a nivel comunitario, teniendo un carácter demostrativo, educativo y de provisión de alimentos y, por otro lado, existen iniciativas orientadas a generar huertos domiciliarios, entregando un kit para su implementación (Figura 10).

Figura 10. Iniciativas desarrolladas a escala local en torno a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria.



Fuente: Elaboración propia.

## 1.4. Conclusiones Capítulo I

### • Seguridad Alimentaria

En síntesis, en la literatura analizada se observa un consenso en torno a la definición de seguridad alimentaria y a los componentes que la estructuran. La definición construida por la FAO en 1996 marca un hito de enunciación y delimitación del significado, en base a los componentes de acceso, disponibilidad, utilización y estabilidad de alimentos en un territorio.

En relación a las variaciones discursivas relevadas, se observa la transición desde un enfoque de oferta (productivista) a uno de demanda (basado en el acceso), con centralidad en la alimentación como un derecho humano y con consideraciones de carácter nutricional, ecológico y social. Actualmente, el gran desafío se posiciona en generar políticas para combatir la multicarga de la malnutrición, en una adversa situación de sindemia, conformada por la obesidad, la desnutrición y el cambio climático, que están directamente vinculados, incidiendo en sistemas alimentarios poco saludables y mínimamente regulados (The Lancet, 2020).

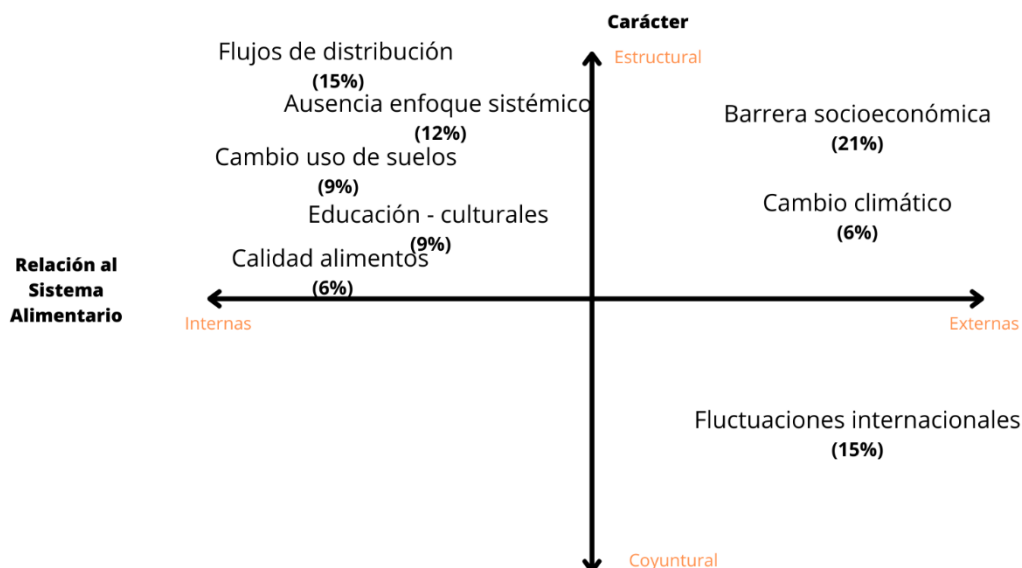
En términos de enfoques analíticos predominantes – o interrelaciones conceptuales –, emergen cuatro ejes: el 45% de la literatura aborda el problema desde la calidad nutricional de los alimentos y los problemas de salud asociados; el 32% analiza las variables socioeconómicas que se presentan como limitantes y/o desafíos en la consecución de la seguridad alimentaria; el 18% aborda la crisis climática y el desafío

ambiental vinculado a la seguridad alimentaria, resaltando como principio orientador la sostenibilidad de los sistemas alimentarios; y por último, en 5% de la literatura aborda las problemáticas asociadas al crecimiento urbano en comparación a los territorios rurales y su impacto en los índices de seguridad alimentaria.

Por otra parte, desde la perspectiva de los actores claves entrevistados, también existe un consenso conceptual en base a la misma definición. De forma emergente, los enfoques de sostenibilidad y agencia<sup>25</sup> tienen relevancia como incorporaciones recientes que es necesario prestar atención para la consecución de la seguridad alimentaria.

En paralelo, las y los entrevistadas/os apuntan a ocho barreras que limitan la seguridad alimentaria en la actualidad: cinco de éstas son internas al sistema alimentario y tienen un carácter estructural, dos son externas al sistema y una barrera es de carácter coyuntural y externa al sistema alimentario (Figura 11).

Figura 11. Posicionamiento de las barreras o limitaciones de la seguridad alimentaria en la actualidad.



Fuente: Elaboración propia

De la misma forma, desde el análisis de las experiencias internacionales también hay un consenso en la utilización de la conceptualización de la FAO, y una centralidad de los cuatro pilares de acción para abordar la problemática. De forma transversal, los programas trabajan tres desafíos estructurantes: i) el problema del acceso a alimentos inocuos y nutritivos, enfrentando las desigualdades económico-sociales que actúan como limitantes; ii) el problema de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios desde una perspectiva medioambiental; y iii) el desarrollo de los territorios rurales como espacios necesarios a potenciar en función de la seguridad alimentaria.

<sup>25</sup> La agencia es entendida desde dos ópticas diferenciadas por los actores entrevistados, lo que da cuenta de su carácter emergente como pilar del concepto: i) se entiende como la capacidad de los gobiernos de desarrollar políticas públicas y acciones concretas para enfrentar los desafíos de seguridad alimentaria; ii) también se entiende como las elecciones alimentarias de los consumidores, capacidad que compromete la seguridad alimentaria.

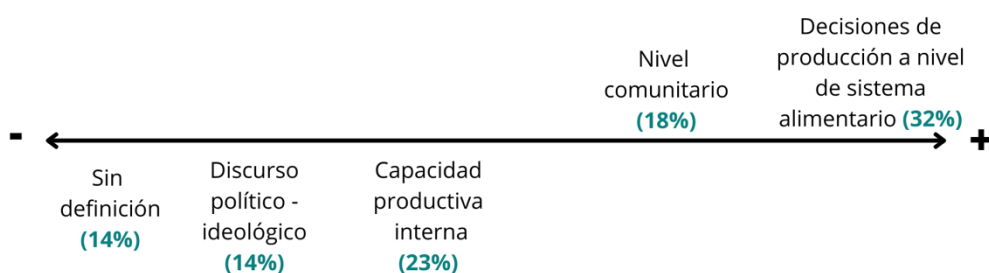
- **Soberanía Alimentaria**

Desde la revisión bibliográfica desarrollada, el concepto de soberanía alimentaria ha evolucionado desde su primer lanzamiento, tanto en su definición como en su aceptación y reconocimiento. Éste no se centra únicamente en el cuestionamiento de las reglas de los intercambios internacionales de productos agrícolas, sino también en entender y manejar la agricultura, la alimentación, la vida rural y el vínculo campo / ciudad de otra forma. El concepto se ha convertido en un proyecto político, económico, social y ecológico que va más allá de cuestiones agrícolas y alimentarias, que propone una nueva forma de gobernabilidad a nivel local y mundial (Heinisch, 2013).

Aunque la soberanía alimentaria participa en la renovación de las ideas sobre las condiciones de realización de la seguridad alimentaria, sigue siendo un concepto con un fuerte componente teórico pendiente de abordar en la práctica. En este sentido, si la seguridad alimentaria se ocupa de las problemáticas de acceso a los alimentos en aspectos cuantitativos y cualitativos, se podría decir que la soberanía alimentaria aborda las condiciones de acceso y los modos de definición de esas condiciones en los terrenos económico, ecológico y social.

En paralelo, a partir de las entrevistas a actores claves del sistema alimentario, se observa que no existe un consenso en torno al término soberanía alimentaria: sus componentes conceptuales son móviles en función del enfoque utilizado en su definición. Existen cinco posicionamientos semánticos desde los cuales las y los entrevistadas/os se refieren a la soberanía alimentaria; tres de éstos son de carácter crítico: “sin definición”, “discurso político e ideológico” y “capacidad productiva interna”, y dos enfoques presentan una perspectiva accionable de la soberanía alimentaria: “nivel comunitario” y “decisiones de producción a nivel de sistema alimentario con énfasis en la sostenibilidad” (Figura 12).

Figura 12. Enfoques semánticos de Soberanía Alimentaria: posicionamientos críticos y accionables (n=18)



Fuente: Elaboración propia

Desde el análisis de las experiencias internacionales, la soberanía alimentaria es un enfoque que se utiliza como un principio de gobernanza; sin embargo, se observan divergencias en el significado conceptual y en la escala de aplicación.

En Francia y España, la soberanía se entiende como la autonomía de decisión asociada a la producción agrícola. Las definiciones de estos países tienen como especificidad que la defensa de esta autonomía gira en torno a un elemento o producto en particular: en el caso de Francia es la producción de proteínas vegetales, y en el caso de España, la producción de fertilizantes. La soberanía alimentaria en ambos casos es un criterio

de gobernanza que busca disminuir el grado de dependencia a las importaciones de productos puntuales.

En Brasil, la soberanía alimentaria también es conceptualizada desde un enfoque de autonomía de decisión; sin embargo, el criterio de gobernanza es un elemento de carácter discursivo, apuntando a una facultad de los países en términos de autoridad. Es decir, la utilización del concepto no apunta a un producto en particular en torno al cual se pretenda generar autonomía de producción.

Desde otra perspectiva, en Colombia la soberanía alimentaria es un principio de gobernanza, que apunta a la generación de espacios de participación ciudadana de carácter democrático, para abordar las decisiones de producción y consumo de los sistemas alimentarios (Tabla 6).

Por último, la escala de aplicación conceptual para los casos de Francia, Brasil y Colombia es a nivel nacional: la soberanía alimentaria se piensa en función de los límites territoriales de los países. En España, la escala de aplicación conceptual es de carácter regional, a nivel de comunidad europea. Es decir, la soberanía alimentaria es un principio de gobernanza que se intenta construir en relación a la comunidad generada con los países colindantes.

## Capítulo II.

### Análisis crítico de los sistemas alimentarios del país, de carácter documental y con perspectivas de Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)

#### 2.1. Sistemas Alimentarios con perspectiva de DHAA

Con el fin de realizar una descripción del estado actual de los sistemas alimentarios, identificando problemas o alteraciones que pudieran afectar el ejercicio pleno del derecho a la alimentación adecuada, es preciso conocer sus componentes y la manera en que estos se interrelacionan. La definición conceptual se aborda usando como referencia dos textos: 1) *Sustainable Forestry for Food Security and Nutrition* (HLPE 2018), y el Informe del *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security* (HLPE 2017a).

Asimismo, para fundamentar el análisis crítico del informe, se considera el marco conceptual propuesto por el grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN, o HLPE, según su sigla en inglés), que pone de relieve el papel central del entorno alimentario, es decir, el contexto físico, económico, político y sociocultural.

##### 2.1.1. Definición y componentes del sistema alimentario

El sistema alimentario engloba todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales. Los sistemas alimentarios pueden considerarse a diferentes escalas (desde mundiales hasta locales), e incluso desde la perspectiva de los hogares. Dentro de cualquier país determinado, coexisten simultáneamente múltiples sistemas alimentarios.

##### Elementos integrantes del sistema alimentario

El marco conceptual propuesto por GANESAN se estructura en tres elementos integrantes esenciales de los sistemas alimentarios identificados en el marco conceptual: las cadenas de suministro de alimentos, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores, los que se describen a continuación:

**1) Cadena de suministro de alimentos:** abarca todas las etapas que recorren los alimentos, desde su producción hasta su consumo, es decir, producción, almacenamiento, distribución, elaboración, envasado, venta al por menor y comercialización. Las decisiones adoptadas por los múltiples agentes que participan en cualquier etapa de esta cadena tienen consecuencias para las demás, ya que influyen en los tipos de alimentos disponibles, accesibles y, en definitiva, la forma en que se producen y finalmente son consumidos.

La agricultura y los sistemas de producción de alimentos afectan su disponibilidad y asequibilidad (FAO, 2016a), así como la calidad y diversidad de la alimentación

(IBRD/Banco Mundial, 2007a; HLPE, 2016, 2017). Los informes de GANESAN sobre agricultura sostenible (2016) y actividad forestal (2017) llaman a que los sistemas de producción sean más diversos y estén más integrados a diferentes escalas, tales como las explotaciones agrícolas, la comunidad, el paisaje y niveles incluso más amplios, a fin de reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios a las perturbaciones externas (como desastres naturales y perturbaciones económicas) y contribuir a la calidad y diversidad de la alimentación de las personas (FAO, 2016a; Herrero et al., 2017; Jones et al., 2016).

El almacenamiento y distribución de alimentos perecederos, especialmente en la pequeña producción agrícola, genera grandes pérdidas de alimento, lo que afecta la salud, tanto humana como planetaria (HLPE, 2014a). Respecto a la elaboración y el envasado de los alimentos, ambos contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición, evitando la pérdida en la calidad y ampliando la vida útil al aumentar su biodisponibilidad de nutrientes, mejorar sus características y propiedades funcionales, además de mejorar la inocuidad (van Boekel et al., 2010; Weaver et al., 2014; Augustin et al., 2016).

La necesidad de alimentar a grandes comunidades, satisfaciendo las crecientes y cambiantes necesidades alimentarias urbanas, darán forma a nuevos desafíos, especialmente en la agricultura y las cadenas de suministro de alimentos, principalmente en lo que respecta a la organización de la distribución y los mercados (FAO, 2017a; IFPRI, 2017). La rápida expansión de los supermercados y las cadenas de comida rápida influye en el comportamiento de los consumidores y en las modalidades de consumo. Existen pruebas de que la denominada “revolución de los supermercados” (Reardon y Timmer, 2007; 2008), si bien ofrece un abanico más amplio de productos, también conlleva a cambios de organización en toda la cadena de suministro de alimentos. Para los pequeños agricultores, resulta especialmente difícil satisfacer los requisitos y normas de las cadenas de supermercados, con sus sistemas de adquisición centralizada que se dirigen a elaboradores de productos agrícolas a gran escala en cuanto a volumen, costo, inocuidad, calidad y uniformidad.

- 1) **Entorno alimentario:** hace referencia al contexto físico, económico, político y sociocultural que enmarca la interacción de los consumidores con el sistema alimentario, con miras a la adquisición, la preparación y el consumo de alimentos. Los principales elementos del entorno alimentario que influyen en las elecciones alimentarias de los consumidores, la aceptabilidad de los alimentos y las dietas son: acceso físico y económico a los alimentos; promoción, publicidad e información relativas a los alimentos, y calidad e inocuidad de los alimentos (Caspi et al., 2012; Swinburn et al., 2014; Hawkes et al., 2015).

El entorno alimentario está cambiando la manera en que las personas acceden a los alimentos, los preparan y finalmente los consumen (Herforth y Ahmed, 2015; Mozaffarian, 2016). Hace medio siglo, la mayoría de los alimentos se cultivaba para el consumo en el hogar de los pequeños agricultores que vivían en las zonas rurales. Hoy en día, una proporción más elevada de los alimentos que se compran ha viajado largas distancias (Minten y Reardon, 2008).

La disponibilidad de alimentos, es decir, un suministro adecuado a nivel nacional o internacional no garantiza por sí misma la seguridad alimentaria y la nutrición en el nivel de las comunidades o los hogares. Según el contexto, la falta de acceso a los alimentos -tanto físico como económico- puede aumentar el riesgo de malnutrición (Duran et al., 2015; Feng et al., 2010; Holsten, 2009; Glanz et al., 2005).

Los estudios que han examinado el papel que cumple la disponibilidad de alimentos en la configuración de la ingesta dietética han mostrado una relación positiva uniforme entre la disponibilidad de alimentos saludables y su consumo (Caspi et al.,



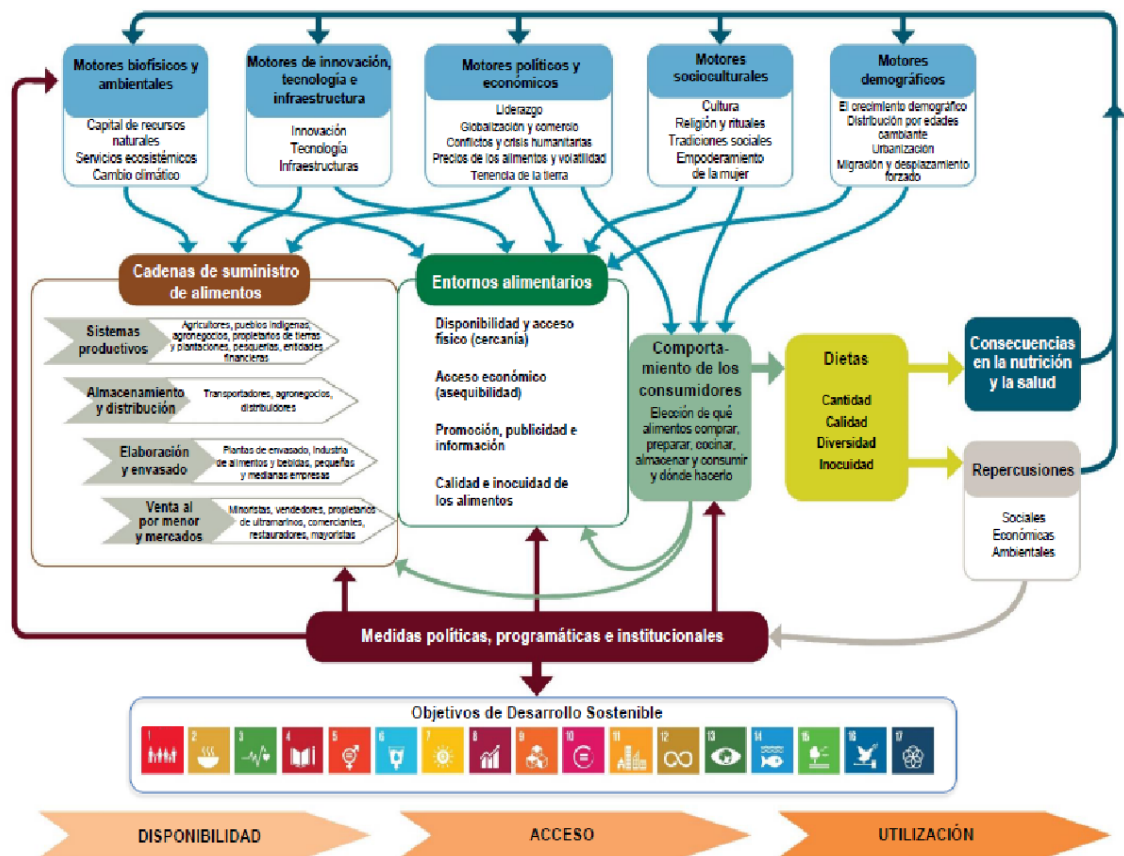
2012). Ahora bien, el acceso económico a los alimentos (asequibilidad) refleja su costo relativo en comparación con los ingresos y el poder adquisitivo de un hogar (Powel et al., 2013).

Los precios de los alimentos, como su volatilidad, repercuten en el poder adquisitivo, el bienestar y la seguridad alimentaria. Los más afectados son los hogares pobres, que gastan una proporción más alta de sus ingresos en alimentos. Los precios más altos disminuyen el bienestar de los consumidores y los más bajos afectan a los productores. Por otra parte, la volatilidad de los precios crea incertidumbre en todo el sistema alimentario, desalentando las inversiones y, por lo tanto, afectando negativamente la seguridad alimentaria y la nutrición a largo plazo (HLPE, 2011a).

- 2) **Comportamiento de los consumidores:** refleja sus elecciones sobre los alimentos que adquieren, almacenan, preparan y consumen y sobre su distribución dentro del grupo familiar. En el comportamiento de los consumidores influyen las preferencias personales, determinadas por el sabor, la comodidad, la cultura y otros factores. Sin embargo, dicho comportamiento también depende del entorno alimentario existente. Los cambios colectivos al respecto pueden modificar la oferta de alimentos, y así abrir vías para establecer sistemas alimentarios más sostenibles, que mejoren la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud.

El marco conceptual propuesto por GANESAN (Figura 13) pone en relieve los efectos de la agricultura y los sistemas alimentarios sobre las tres dimensiones de la sostenibilidad, a saber: económica, social y ambiental. A la vez, establece tres componentes de los sistemas alimentarios que interactúan entre sí: las cadenas de suministro, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores. Se pone de relieve el papel central del entorno alimentario, es decir, el contexto físico, económico, político y sociocultural.

Figura 13. Relación entre la nutrición y los sistemas alimentarios.



Fuente: Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 2017.

### Motores de cambio

Las cadenas de suministro de alimentos, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores, se ven directamente influenciados por los denominados motores de cambio (Figura 13), impactando en la salud de las personas y en los resultados económicos y sociales de los sistemas alimentarios. Estos factores inciden en la funcionalidad de los sistemas alimentarios y en su capacidad para suministrar dietas saludables y sostenibles.

El alto panel de expertos GANESAN establece cinco categorías principales de motores del cambio en los sistemas alimentarios que se describen a continuación:

1. **Motores biofísicos y ambientales.** La producción de alimentos depende, en gran medida, de la biodiversidad y los ecosistemas, que incluyen no sólo la agricultura, sino también los bosques y los ecosistemas. Los sistemas agrícolas y los suministros de alimentos son cada vez más homogéneos y dependientes de un pequeño número de cultivos “mundiales”, como los de cereales y de semillas oleaginosas. Las prácticas agrícolas tienden progresivamente al monocultivo intensificado, lo que puede mejorar los rendimientos, pero limita la diversidad biológica. El cambio climático y la variabilidad del clima repercutirán en la salud, la productividad y la resiliencia de los ecosistemas, las comunidades y los hogares, en particular de las personas más vulnerables. Los sistemas alimentarios deben adaptarse al cambio climático y también pueden contribuir a su mitigación. La agricultura que tiene en cuenta la dimensión de la nutrición, o que es impulsada por esta, pretende “*garantizar la producción de un abanico diversificado de alimentos asequibles, nutritivos, aceptables desde el punto de vista cultural e inocuos,*

*en cantidad y calidad adecuada, para satisfacer las necesidades dietéticas de las poblaciones, de manera sostenible*". Este objetivo requiere de un enfoque integrado, que abarque todas las etapas del sistema alimentario: desde la producción, la manipulación posterior a la cosecha, la elaboración y la venta al por menor hasta el consumo (FAO, 2016d).

2. **Motores de innovación, tecnología e infraestructura.** La innovación ha sido un importante motor de la transformación de los sistemas alimentarios a fin de atender las necesidades de una población en rápido crecimiento, en un contexto de cambio climático y escasez de recursos naturales. Para crear sistemas alimentarios más sostenibles se requerirán nuevas tecnologías y más investigaciones, lo que permitirá encontrar soluciones para los ecosistemas locales específicas de cada contexto y adaptadas a las condiciones socioeconómicas y socioculturales locales. Se necesita más inversión en investigación y desarrollo en el ámbito de los cultivos de alimentos nutritivos -como frutas, hortalizas y legumbres, además de cultivos marginados y secundarios-. Se debe mejorar la infraestructura, en especial para el transporte de alimentos, y garantizar un acceso equitativo a ella. La necesidad de producir mayores cantidades de alimentos más saludables y evitar el desperdicio de alimentos requerirá de esfuerzos innovadores por parte de los participantes en las cadenas mundiales de suministro. El desafío es hacer el mejor uso posible de la innovación y las tecnologías, a fin de satisfacer las necesidades de una población en crecimiento, a la vez que se preservan los recursos naturales, la biodiversidad y la salud de los ecosistemas. No solo debe evaluarse y tenerse en cuenta el potencial de la innovación y las tecnologías, sino también su impacto y los riesgos que involucran.
3. **Motores políticos y económicos.** Los mecanismos de gobernanza inclusivos, desde el ámbito local hasta la esfera mundial, son cruciales para la construcción e inversión en sistemas alimentarios sostenibles, diseñar y aplicar políticas y programas orientados a fortalecer los sistemas alimentarios, potenciar la seguridad y la soberanía alimentaria y superar los desequilibrios de poder. Lo anterior requiere de un compromiso sostenido y de una gran voluntad política. Otros motores son: la globalización, la inversión extranjera y el comercio, las políticas alimentarias, incluidas las guías alimentarias basadas en alimentos y los impuestos y las subvenciones, los precios de los alimentos y su volatilidad, la tenencia de la tierra, los conflictos y las crisis humanitarias. La globalización, por ejemplo, al mejorar la interconexión de lugares y personas, incentiva la convergencia de las preferencias de los consumidores hacia las denominadas dietas "occidentales" (Brunelle et al., 2014). Existen numerosos vínculos entre el comercio y la nutrición (Hawkes, 2015): el comercio puede diversificar las fuentes de suministro de alimentos, como también aumentar la competencia, lo que favorece a los productores que tienen menores costos. Por otra parte, el comercio puede mejorar la diversidad de las dietas nacionales, al aumentar la disponibilidad de diferentes tipos de alimentos y ampliar el número de días al año en que se encuentran disponibles. El comercio influye en la gama de alimentos disponibles y asequibles en todos los países, si bien a veces en detrimento de los productores locales y los alimentos tradicionales, a menudo más nutritivos (Huang, 2010; Asche et al., 2015).
4. **Motores socioculturales.** Las elecciones alimentarias individuales también reflejan las culturas y las tradiciones sociales. La comida es una parte importante de la cultura, especialmente para los pueblos indígenas: los tipos de alimentos que consumimos y la manera de prepararlos y comerlos, con quién y dónde, constituyen tradiciones y conforman la identidad cultural. Los

sistemas y entornos alimentarios configuran de forma coherente las culturas y las tradiciones, y viceversa. Las relaciones y normas de género se encuentran entre los factores que determinan en mayor grado los entornos alimentarios. Las mujeres generalmente influyen en la decisión de compra de alimentos en el hogar, por consiguiente, para la seguridad alimentaria y la nutrición, es clave empoderar a las mujeres y las niñas. Del mismo modo, el reconocimiento, la redistribución de tareas y la reducción del trabajo no remunerado no solo redundaría en beneficio de la igualdad de género, sino también de la seguridad alimentaria y la nutrición (ADB, 2013). Además, si bien buena muchas trabajadoras agrícolas son mujeres, su trabajo a menudo permanece invisible. Con la feminización de la agricultura, las mujeres se están haciendo cargo de más tareas aún, lo que puede repercutir negativamente en los resultados nutricionales (Johnston et al., 2015). Es necesario comprender que las responsabilidades de las mujeres en la esfera productiva y en las labores de prestación de cuidados suelen estar relacionadas (Gillespie et al., 2012).

5. **Motores demográficos.** El crecimiento demográfico, la urbanización, la migración y el desplazamiento forzado han provocado cambios radicales en los sistemas alimentarios, y continuarán siendo los principales motores en el futuro. La concentración del crecimiento demográfico en los países más pobres dificultará la lucha de sus gobiernos contra el hambre y la malnutrición. Se prevé que la urbanización ejercerá una presión adicional en los sistemas alimentarios, ya que aumentará la demanda de una mayor variedad de alimentos. La demanda urbana determinará cada vez más los alimentos que cultivan los productores rurales y la forma en que se procesan, distribuyen y comercializan. Existe una preocupación creciente por el número de niños que migran, como consecuencia de conflictos, y que se enfrentan a un riesgo mayor de malnutrición, debido a la falta de acceso a dietas saludables y a los servicios sociales.

Para avanzar hacia una dieta saludable y una mejor nutrición, se requieren esfuerzos en los mencionados motores del cambio, impactando no solo en lo que se refiere a las políticas agrícolas y alimentarias, sino también en relación con el liderazgo político, la política económica y las normas sociales.

### 2.1.2 Derecho humano a la alimentación adecuada

Todas las personas deben tener el derecho a una alimentación adecuada, que no solo satisfaga los requisitos mínimos para la supervivencia, sino que también sea adecuada desde el punto de vista nutricional para la salud y el bienestar (UN General Assembly, 2012). La realización progresiva de este derecho en todo el mundo no puede lograrse sin sistemas alimentarios saludables y sostenibles, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición para todos ahora y en el futuro, y que proporcionen alimentos saludables, en cantidad y de calidad suficientes, asequibles, inocuos y aceptables desde el punto de vista cultural. No obstante, la malnutrición en todas sus formas (desnutrición, carencias de micronutrientes, sobrepeso y obesidad) sigue afectando a todos los países del planeta y constituye un importante impedimento para lograr tanto la seguridad alimentaria mundial y una nutrición adecuada como el desarrollo sostenible.

El derecho humano a una alimentación adecuada establece los siete principios del acrónimo inglés "PANTHER", que deberían regir los procesos de aplicación y toma de decisiones: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y Estado de derecho (FAO, 2011c). La Agenda 2030 de las Naciones Unidas destaca la necesidad de abordar los sistemas de nutrición y alimentación desde una perspectiva basada en los derechos, pero esto no siempre se

considera una prioridad en la práctica. Los países se han comprometido a “*poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*” (ODS 2).

Alcanzar estos objetivos claramente articulados exige un enfoque integrado, que se centre especialmente en el derecho a una alimentación adecuada para los grupos pobres y vulnerables y ayude a garantizar sus ingresos y la seguridad alimentaria y la nutrición, reconozca que la recolección o la producción de alimentos son la principal fuente de ingresos y empleo para muchos hogares rurales pobres, logre que todas las partes interesadas participen en un diálogo activo, transparente y reflexivo e intente llegar al consenso mediante procesos participativos, velando por que nadie se quede atrás, integre los derechos en materia de alimentación en un marco legislativo e institucional, institucionalice los procesos democráticos y fortalezca las capacidades de las personas y las instituciones responsables para cumplir sus obligaciones expresadas en las leyes, políticas y programas locales, nacionales e internacionales (FAO, 2012c).

### 2.1.3. Transformaciones de los sistemas alimentarios

El sistema alimentario ha ido cambiando de forma muy importante en los últimos 50 años, y especialmente en los últimos 25 años, pasando de ser un sistema tradicional a una mezcla de transición y modernidad (Reardon et al. 2018). De acuerdo con Reardon y Timmer (2014), estos cambios han sido impulsados por “tres transformaciones interconectadas”: cambios relacionados con la urbanización y de la dieta; cambios asociados con evoluciones en el *retail*, el comercio mayorista, la logística y el procesamiento; y cambios vinculados con la intensificación de la agricultura y en las cadenas de suministro de insumos agrícolas.

La transformación de los sistemas alimentarios hacia sistemas más resilientes, saludables y sostenibles cuestionará los supuestos, las mentalidades, los procedimientos, los intereses políticos y económicos y las relaciones de poder establecidas y requerirá una profunda reforma de políticas y una inversión sustancial. Esto sólo podrá producirse a través de una extraordinaria colaboración, coordinación y comunicación entre los distintos sectores, así como entre los gobiernos, las empresas, la sociedad civil, las organizaciones de la población rural y la comunidad científica (FIDA 2021).

Actualmente existen muchos conflictos de poder en los sistemas alimentarios, que inciden en la gobernanza alimentaria. Los conflictos de interés relacionados con los sistemas alimentarios tienen repercusiones en el tipo de información disponible, la clase de patrones alimentarios que las personas adoptan y, en consecuencia, en los resultados nutricionales y de salud derivados. En la actualidad hay una sensibilización cada vez mayor acerca de cómo afectan los intereses comerciales a los sistemas alimentarios, pero aún deben desarrollarse mecanismos de gobernanza y rendición de cuentas para reconocer, señalar, prevenir y abordar mejor los conflictos de interés. Sin duda, el sector privado tiene una función y puede contribuir en gran medida a brindar una mejor nutrición. Sin embargo, Gillespie et al. (2013) consideran que los esfuerzos para hacer realidad este potencial se han visto obstaculizados por una confianza limitada, y subrayan la necesidad de una documentación más adecuada de mejores prácticas, así como de nuevas evaluaciones, independientes de la participación del sector privado, en la nutrición.

Los gobiernos deben ser capaces de coordinar las intervenciones de política en todos los sectores, a fin de hacer frente a las múltiples causas y consecuencias de la malnutrición (Acosta y Fanzo, 2012). La nutrición y los sistemas alimentarios requieren intervenciones multisectoriales y multidimensionales. A nivel nacional, es preciso que las actividades de distintos ministerios converjan, para lograr sistemas alimentarios sostenibles que proporcionen una buena nutrición. Los mecanismos multisectoriales y

de múltiples partes interesadas propician que distintos ministerios y departamentos apoyen las intervenciones que tienen en cuenta la nutrición, e impiden que las políticas de un ministerio comprometan las de otro. Dichos mecanismos a menudo requieren el respaldo de la máxima instancia política del país, así como la participación efectiva de diversas partes interesadas, entre ellas las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, los pueblos indígenas y el sector privado, las Naciones Unidas, los donantes y los investigadores. Esta participación debería abarcar todas las dimensiones del sistema alimentario, desde la producción hasta el consumo, y garantizar que los grupos sociales marginados y más vulnerables participen realmente en el proceso de definición de estrategias para prevenir y combatir la malnutrición dentro del marco general de un enfoque basado en los derechos.

## **2.2. Análisis crítico del Sistema Alimentario en Chile**

Desde la mirada de la seguridad alimentaria, el análisis se realiza considerando los paradigmas “productivista” y “de acceso”, desarrollados en el apartado correspondiente al Capítulo 1 del presente estudio. Se observa así los resultados en cuanto al acceso a los alimentos en Chile en los últimos años, y la provisión de estos por parte de la política agropecuaria, según el paradigma dominante en el país.

En cuanto a la soberanía alimentaria, el análisis se basa en el concepto que se está trabajando desde el Ministerio de Agricultura de Chile, relacionado con el resguardo del derecho a la alimentación, a través del fortalecimiento de los patrimonios que conforman la base del sistema alimentario nacional, con el objetivo de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional presente y futura, corrigiendo distorsiones y trabajando por el correcto funcionamiento del mercado. De acuerdo con esta definición, podemos interpretar la soberanía alimentaria como la necesidad de contar con los patrimonios nacionales que permiten la oferta interna de alimentos, aunque con la independencia (o libertad) de poder proveer también la alimentación a través de los mecanismos de mercado. (Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, 2022)

La noción de “patrimonios” es considerada como el conjunto de bienes materiales e inmateriales de nuestro país, susceptibles de valoración económica, social y ambiental. Estos son: Recursos Naturales y Biodiversidad; Recursos Productivos y Tecnológicos; Humano, Social y Cultural/Territorial; Canal Comercial Agroalimentario y Pesquero; Dieta Saludable Sostenible; y Sanitario.

El proceso de construcción de una definición de soberanía alimentaria desde el Minagri no se encuentra cerrado, por lo que los elementos presentados están sujetos a modificaciones y replanteamientos.

Los mencionados patrimonios son aspectos que se están trabajando desde la política sectorial desde hace décadas, a través de distintos instrumentos, como la Estrategia de Seguridad Agroalimentaria y la Política Nacional de Desarrollo Rural, y por las agendas de los servicios del Ministerio de Agricultura (SAG, FIA, ACHIPIA, INIA, CNR, CONAF e INDAP).

Con esta consideración, si bien en este análisis no se entrará en las materias propias de cada uno de los patrimonios, se analizarán los componentes críticos necesarios para transitar en Chile hacia sistemas alimentarios saludables y sostenibles, que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición para todos ahora y en el futuro, y que proporcionen alimentos saludables, en cantidad y de calidad suficientes, asequibles, inocuos y aceptables desde el punto de vista cultural.

### 2.2.1. Alimentación en Chile

La seguridad alimentaria en Chile ha experimentado cambios a través del tiempo. El Informe FAO de 2004 reportaba que la inseguridad alimentaria en Chile se redujo de 1.100.000 personas en 1990-92 a 700.000 personas entre 1995-97, y 600.000 en el trienio 2000-2002. El panorama nutricional en el país mostraba, en las décadas previas a los años 80, una alta prevalencia de desnutrición (sobre todo infantil) con cifras muy elevadas, y ya desde los años 80 y 90 se evidenció la transición hacia una mejor situación nutricional y comenzó a incrementarse la malnutrición por exceso (Figura 14).

La asistencia alimentaria tiene una larga data en el país, partiendo con las “Gotas de Leche” en 1901, establecimientos ubicados en los sectores pobres de Santiago y Valparaíso, destinados a atender a los hijos de madres con problemas de lactancia y a los niños desnutridos, que funcionaron hasta la creación del Servicio Nacional de Salud, en 1952 (González Toro e Infante Barros, 1980; Deichler Carrasco, 2016). Las políticas de salud pública orientadas a mejorar la alimentación y nutrición han incluido los Programas de Alimentación Complementaria, iniciados dos años después de la creación del Servicio Nacional de Salud (Mardones Restat, 2003). Así, se crea formalmente el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), con la entrega de alimentos a través de los servicios de salud, con el requisito previo del control obligatorio de la embarazada a través del control maternal y del niño con el control de niño sano en consultorios y centros de salud, que fueron instalándose progresivamente en las grandes ciudades.

En 1960, la mortalidad infantil era de 120 niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Las muertes se debían principalmente a diarreas, bronconeumonías, desnutrición y enfermedades infecciosas. La mortalidad materna era de 3 por mil nacidos vivos, es decir, más de tres madres morían durante el embarazo, parto o puerperio por cada mil niños que nacían vivos, por problemas en el parto (hemorragias, infecciones y eclampsia), pero muy especialmente por abortos sépticos realizados en forma clandestina en condiciones muy insalubres (Moya, 2022). Junto con la disminución de la mortalidad infantil, a través de numerosas medidas sociales, económicas y sanitarias, se logró su erradicación a fines de la década del 90. Los datos de desnutrición recolectados mediante encuestas mostraban que más de un tercio de los niños tenían algún tipo de desnutrición en la década del 60, lo cual se correlacionaba bien con las altísimas tasas de mortalidad infantil (Vio y Albala, 2000). Cabe destacar el rol desempeñado por un equipo de salud dirigido por el Dr. Fernando Monckeberg Barros, quien lideró la lucha contra la desnutrición infantil y creó la Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN) con una red nacional de Centros de Atención para recuperar niños y niñas desnutridos (Monckeberg, 2011).

El PNAC consistía originalmente en: a) la entrega de alimentos con educación en los controles de salud, b) la entrega de más alimentos, con mayor frecuencia de controles, a niños con riesgo de desnutrir o desnutrición leve (PNAC focalizado), y c) la rehabilitación de los desnutridos moderados o severos en los centros CONIN, lo que llevó a la erradicación de la desnutrición en un período inferior a dos décadas entre los años 70 y 90, en una situación económica, social y política muy adversa, con dos crisis económicas (1974-1977 y 1982-1986) que golpearon fuertemente a los sectores más vulnerables. El porcentaje de niños desnutridos de 6 años que acudían a los consultorios, en 1975, era de 15,5%. Antes de 20 años, en 1993, la desnutrición total llegó a un 5,3%, con un mínimo de desnutrición moderada y prácticamente la eliminación de la desnutrición severa. Al considerarse que estaba erradicada, se dejó de evaluar (MINSAL, 2010), al momento en que había iniciado el aumento explosivo de la obesidad infantil (Moya, 2022).

El PNAC se ha orientado a lactantes y embarazadas (Leche Purita fortificada), embarazadas y nodrizas (Purita Mamá) y a adultos mayores (PACAM, “Años Dorados”). Por otra parte, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de

Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), asiste a escolares y universitarios en su alimentación diaria. También se han implementado otras medidas, incluyendo la fortificación de alimentos, como es el caso de las harinas de panificación con ácido fólico desde el año 2000, que se sumó a las fortificaciones previamente establecidas en este producto.

Con la disminución de la desnutrición, desde 1987 en adelante, se incrementaron los índices de obesidad, especialmente en los años 90. Al aumentar el ingreso, las personas de nivel socioeconómico medio y bajo incrementaron el consumo de alimentos con alto contenido de grasas, azúcar y sal, especialmente de alimentos procesados, y llegaron las cadenas de comida rápida que implantaron en Chile el modelo de “dieta occidental” que cambió los hábitos alimentarios, adoptando patrones provenientes del modelo norte-americano (Albala et al., 2002), con alto consumo de bebidas azucaradas y alimentos procesados con alto contenido de grasas, azúcar y sal. La Encuesta Nacional de Salud (ENS) de 2003 ya muestra en mayores de 15 años una cifra de obesidad de 23,2%, que aumentó a 27% en la ENS 2009-10 y a 34,4% en la ENS 2016-17. La obesidad es mayor en mujeres y es casi el doble en los que tienen menos de 8 años de estudio que en quienes tienen educación técnico-profesional o universitaria o más de 12 años de estudio (Vío y Kain, 2019).

El Mapa Nutricional del primer año básico de la JUNAEB (2020) muestra la evolución de la obesidad en escolares, desde un 7,5% en 1987 a un 14,4% en 1996, un 19,4% el 2006 y, finalmente, un 28% el año 2020, con un fuerte incremento de la obesidad severa. Los primeros datos de obesidad severa se observan en el Mapa Nutricional de JUNAEB de 2017, en que un 8,1% de los estudiantes de primer año básico tenía obesidad severa (10,3% en hombres y 5,8% en mujeres), es decir, un tercio de los niños tiene problemas graves de obesidad, con alta posibilidad de tener hipertensión arterial, diabetes e hiperlipidemias, complicaciones osteoarticulares y problemas de salud mental. En 2019, la obesidad severa fue de un 8% en prekínder, 9% en kínder, 9% en primero básico, 4,8% en quinto básico, y en 2020, empeoraron seis meses después del inicio de la pandemia de coronavirus, con un 12% en prekínder, 11% en kínder y 10% en primero básico (JUNAEB, 2020).

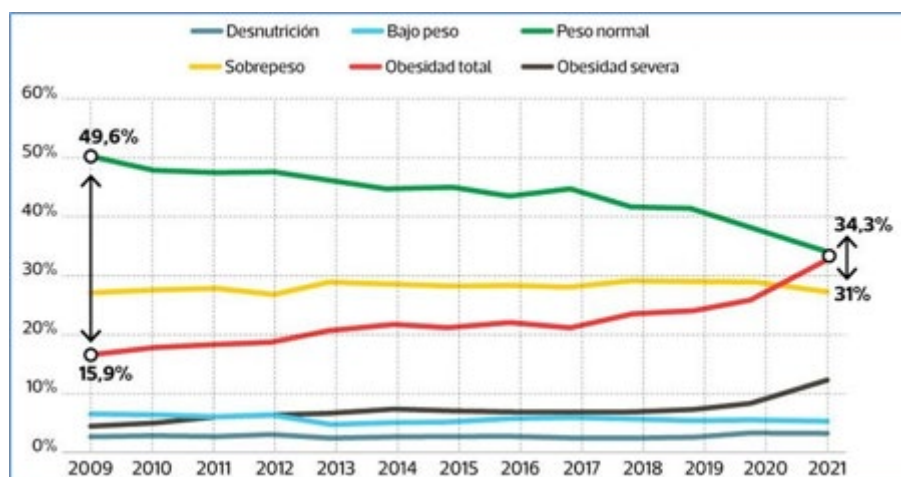
La obesidad obedece a múltiples factores, y constituye a la vez una enfermedad y un riesgo para el desarrollo de otras enfermedades, causa discapacidades y muerte prematura. Entre sus principales causas destacan: la adopción de un patrón alimentario inadecuado, la ausencia o corta duración de la lactancia materna, el consumo elevado de alimentos procesados, los entornos alimentarios obesogénicos, un ambiente que no promueve las conductas saludables. El consumo alimentario de la población que vive en Chile (incluyendo inmigrantes, que han traído nuevas prácticas de alimentación), ha cambiado en la última década, y se hace necesario contar con datos actualizados de consumo, dado que la última ENCA realizada data de 2010.

¿Qué sostuvo el crecimiento del consumo alimentario y la disminución de la desnutrición?: Dos posibles explicaciones –complementarias, por cierto– pueden dar luces en torno a esta cuestión. Primero, que las políticas alimentarias emprendidas por el Estado a lo largo del siglo –inéditas en la historia del país– se hallan a la base de estas mejoras, por cuanto contribuyeron directamente al suministro calórico de la población, sobre todo de las capas populares. Segundo, que estos avances tienen su origen en una evolución positiva del gasto alimentario per cápita, situando, así, la raíz del progreso al interior de los hogares.

Ahora, ¿qué pasa con la actual situación de malnutrición por exceso? Es necesario entender que la obesidad depende de muchas causas y determinantes. Está asociada tanto a factores socioeconómicos, entornos alimentarios como a dietas no saludables: todos factores relacionados con el funcionamiento de los sistemas alimentarios. La complejidad de su abordaje ha facilitado el aumento de su prevalencia en la población, en desmedro de los esfuerzos desde el Estado para revertir las alarmantes cifras de malnutrición.



Figura 14. Evolución del estado nutricional en Chile 2009 – 2021.



Nota: Se muestra gráficamente el fuerte incremento de la obesidad desde el año 2009, con una desnutrición que se mantiene baja. Sin embargo, elementos como el precio de los alimentos y el bajo ingreso de las familias, puede amenazar en el presente los niveles de desnutrición de la población.

Fuente: JUNAEB, citado por [www.latercera.com](http://www.latercera.com) (14 de octubre de 2022)

### 2.2.1.1. Gasto y precio de los alimentos

La situación nutricional actual de Chile está relacionada con cambios económicos y sociodemográficos, en la dieta y en los estilos de vida. Este proceso no se ha desarrollado en forma aislada, sino que ha ocurrido simultáneamente con la transición demográfica y epidemiológica, generando un panorama complejo y dinámico.

La Encuesta de Presupuesto Familiar (INE, 2017) busca conocer las pautas de consumo y la estructura del gasto de la población, así como también información sobre sus ingresos. Al analizar los datos de la encuesta, es posible evidenciar el cambio de los patrones de consumo aparente de macronutrientes para el total de hogares y por quintiles de ingreso entre 1988 y 2017, donde todos los quintiles de ingreso aumentaron el consumo aparente de alimentos procesados (alta densidad energética, grasas saturadas, sodio, azúcares agregados) en desmedro del consumo de verduras, frutas y legumbres. Los resultados por periodo indican que el gasto en alimentación entre 1988 y 1997 aumentó 31,1% en el total de los hogares, siendo mayor el aumento en los quintiles I, II y III. A su vez, la ponderación del gasto en alimentos dentro del gasto total disminuyó en 18,5% en el total de los hogares, siendo 26,8% del gasto total en 1997. Sin embargo, mientras el quintil I destina 43,6% del gasto mensual a alimentación, el quintil V sólo destina 18,4%.

Al analizar la estructura del gasto en alimentación para el total de hogares, los almuerzos y comidas fuera del hogar representan 10% del gasto total, seguido por la carne de vacuno (9,2%) y el pan (9,1%). En los quintiles I, II y III, el alimento que representaba el mayor gasto era el pan, seguido de la carne de vacuno y las bebidas gaseosas. En todos los quintiles destaca el aumento del gasto en bebidas (gaseosas y alcohólicas), comidas preparadas y de consumo fuera del hogar, así como la disminución en pan, cereales, féculas y legumbres. Según la última versión, realizada en los años 2016-2017, el pan, las bebidas gaseosas y las carnes son los productos más declarados como consumidos por los hogares chilenos (INE. 2018). Los datos del estudio muestran que, en un hogar promedio, compuesto por 3,3 personas, se compran mensualmente 23,4 litros de

bebidas azucaradas, 17,5 kg de pan y 5,1 kg de dulces. En contraste, se consumen 14,1 kg de verduras, 9,9 kg de frutas y solo 700 gramos de legumbres al mes. Si lo anterior se lleva a consumo promedio mensual por persona, esto equivale a 7,1 litros de bebidas, 5,3 kilos de pan, 1,5 kilos de dulces, 4,2 kilos de verduras, 3 kilos de frutas y 212 gramos de legumbres.

En 2017, un estudio realizado por el Ministerio de Salud de Chile y CEPAL estimó que una canasta de alimentos de calidad, que incluye mayor cantidad de frutas y verduras, costaría un 36,1% más que la canasta básica de alimentos y que un 27,1% de la población no contaría con los ingresos suficientes para acceder a ella (CEPAL, 2017).

En cuanto a distorsiones de precios que afecten negativamente a los consumidores, existe una concentración de mercado en algunos productos, como es el caso de los pollos, y en el otro extremo, mercados como el de las hortalizas frescas son muy competitivos y no existe posibilidad de que un productor pueda influir en el precio que terminará pagando el consumidor. De cualquier manera, la apertura económica de por sí aumenta la competencia, al permitir el ingreso de alimentos importados libres de aranceles. El mencionado caso de los pollos, en que tres empresas dominan casi la totalidad del mercado nacional, ha sido hasta hoy el caso más visible en que se habría perjudicado a los consumidores de alimentos en Chile. Habrían participado estas empresas en conjunto con las tres principales cadenas de supermercados. Si bien el aspecto legal del caso aún no se cierra definitivamente, ya ha redundado en la disolución de la asociación que agrupaba a estas empresas avícolas, y dos de ellas ya se han comprometido a realizar compensaciones a los consumidores (FNE, 2015).

La industria de carne de cerdo es otra cadena en la que, las economías de escala y el desacople de la producción de la propiedad de la tierra (se produce en planteles cerrados, que compran alimentos concentrados), facilitan la concentración de la industria. Si bien en la Asociación de Productores de Cerdos (ASPROCER) hay 21 empresas asociadas, son sólo unas pocas las que concentran la mayor producción<sup>26</sup>. Sin embargo, según cifras de ASPROCER para el año 2021, del consumo total de carne de cerdo en vara en Chile, que alcanzó a 367 mil toneladas, un 60% (221 mil toneladas) habría sido provisto por carne importada, lo que implica un importante volumen que competiría en precios con la producción nacional. (ASPROCER, 2022).

### 2.2.1.2. Políticas agropecuarias y alimentación

*“(…) Los fundamentos de la política de sustitución de importaciones e intervencionismo estatal que caracterizó a la economía chilena desde 1930 ... fueron en gran medida una respuesta frente a la dependencia de la economía de las fluctuaciones internacionales, la que se hizo patente tras el término de la Primera Guerra Mundial.”* La frase se refiere al período presidencial de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), y muestra la reacción ante la fluctuación del mercado internacional que fundamentó la mirada proteccionista que se profundizó desde esos años, y se tradujo en altos aranceles a las importaciones.

Según Haindl (2008), esta política de sustitución de importaciones transcurrió entre 1936 y 1975, y en 1976 se inicia una baja arancelaria paulatina en todos los productos. Al año 1979 se llegó a una moda de 10% de arancel a las importaciones (Meller, 1998). El proceso de reducción de los aranceles que comienza a contar de 1991, parte de un arancel *ad valorem* de 11%, y continúa esta reducción hasta llegar el 2006 a un 6% (Chiffelle, 2006). En ese período, también comienza la suscripción de acuerdos de

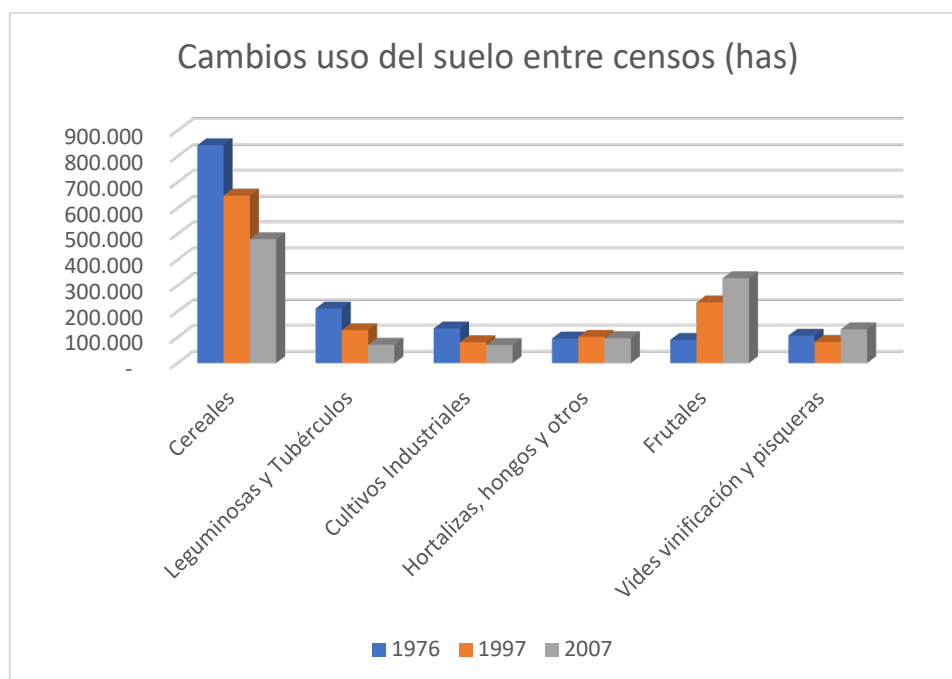
---

<sup>26</sup> Según datos de AGROSUPER para el año 2020, un 52,6% de la carne de cerdo consumida en el país habría sido producida o importada por esa compañía.

comercio con las principales economías, como resultado de los cuales se llega a arancel cero para una parte importante de las importaciones agropecuarias.

Esta política de apertura económica, que se inició a finales de los 70 y se profundizó en los 90, tuvo efectos importantes en la estructura agrícola del país. La baja de los aranceles, sumada a una política de fomento productivo neutra en términos a qué producir, provocó que los factores productivos, suelo, agua, capital, se focalizaron en los rubros en los que existía mayores ventajas para competir en el mercado internacional. En la Figura 15 se muestra la evolución del uso del suelo según los censos agropecuarios, entre 1976 y 2007.

Figura 15. Uso del suelo agrícola en Chile entre 1976 y 2007, por categoría de rubros (hectáreas)



Fuente: elaboración propia, con datos de los censos agropecuarios.

Esta desviación del uso del suelo, desde los rubros de consumo nacional hacia las apuestas exportadoras, provocó un desacople entre las políticas agropecuaria y alimentaria, a excepción del caso de las hortalizas frescas que, por ser en general poco transables, por temas sanitarios (importación), y por temas logísticos, es una categoría en que la producción interna termina definiendo el precio de mercado y, en definitiva, la capacidad de compra de las familias.

La situación más explícita que se presentó en este cambio de política agropecuaria fue la sustitución casi total de las leguminosas de secano por importaciones desde Canadá, como consecuencia de la firma del acuerdo de comercio con ese país, en 1997. La producción de lentejas en ese país es muy eficiente, debido fundamentalmente a su gran escala de producción, lo que se traduce en que el producto es más barato para los consumidores nacionales. La consecuencia productiva de esos suelos fue, principalmente, que pasaron a albergar plantaciones forestales, más allá de que estas ya avanzaban anteriormente en gran medida gracias al subsidio a la forestación del

Decreto Supremo 701<sup>27</sup>. Algunas explotaciones se habrían reconvertido con los mismos productores, y otra parte habría sido comprada por grandes empresas forestales. Hay autores que concluyen que parte importante de la migración campo ciudad se debió a ese proceso. “*Autores como Cruz y Rivera (1985); Cavieres et al. (1985); Salamé (1995); Carrasco et al. (1995); Montalba, Carrasco y Araya (2005) coinciden en que la expansión forestal ha generado múltiples expresiones de pauperización territorial en la población rural. La política de comprar fundos enteros por parte del empresariado forestal implicó la expulsión de la población campesina.*” (Paredes, 2019).

Aparte de esas eventuales consecuencias, como resultado de las rebajas arancelarias a la importación de productos, los consumidores son siempre los favorecidos, al poder acceder a más productos a mejores precios en el corto plazo. Este es uno de los fundamentos principales para apostar en la seguridad alimentaria por un paradigma de acceso. A la vez, las oportunidades de productores agropecuarios de acceder a mercados externos (generalmente de contra-estación), que pagan alto precio por los productos, generó más ingresos y también más empleo en las zonas rurales con recursos más productivos, tales como la depresión intermedia de la zona centro y centro sur del país, y las zonas regadas de las regiones de Coquimbo y Atacama. Como consecuencia, la caída en los niveles de pobreza por ingresos fue evidente, incluso llegando en 2006 a ser menor el nivel de pobreza en las zonas rurales que en las urbanas

En los grandes números, la balanza agropecuaria (valor de las exportaciones menos valor de las importaciones) tuvo un alza clara y evidente, mostrando que, desde la mirada del crecimiento económico, los beneficios de esta apertura económica fueron considerables, tal como se mostró en la Figura 15 (curva de crecimiento de la balanza).

Si bien no hay una forma sencilla de demostrar la causalidad, se puede observar que, sumado a las políticas lideradas por Dr. Fernando Monckeberg Barros, mencionadas en el punto anterior, la disminución de la desnutrición en Chile coincidió con este proceso de apertura económica, por lo que es posible suponer que esta tuvo como consecuencia un crecimiento económico, que generó una baja en la pobreza por ingresos en el país, y finalmente se tradujo en un mejor acceso y asequibilidad a alimentación por parte de la población, que redundó en una caída en la desnutrición. Paralelamente, esta apertura económica se tradujo en cambios en los tipos de productos alimentarios presentes en el mercado, lo que, asociado a más ingresos, habría redundado en cambios en los patrones de consumo y aumentos en los índices de obesidad.

En materia de seguridad alimentaria, la mencionada política de apertura económica fijó el concepto para Chile de seguridad, entendida como acceso. Esto significa, en general, desvincular la política agropecuaria con el acceso a los alimentos (excepto para las hortalizas frescas), los que pasan a relacionarse a través de los ingresos de las familias. Según la evolución de la agricultura y la alimentación, en Chile, durante las últimas décadas, la estrategia de esta decisión de usar el paradigma de acceso habría dado resultado; sin embargo, en los últimos años, como efecto en primer lugar de la pandemia de COVID 19, y posteriormente con el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, se han presentado realidades que hacen dudar de esta decisión. Los problemas de logística asociados a estos eventos han redundado en escasez de alimentos en algunos países, lo que ha generado los aumentos de precio a nivel mundial, contribuyendo a la inflación en la mayor parte de las economías. Por el lado de la producción de alimentos en el mundo, el fenómeno del cambio climático viene afectando desde hace años la

---

<sup>27</sup> Cuerpo Legal que nace el año 1974, con el objetivo de impulsar el desarrollo forestal de Chile; para este efecto se establecen incentivos a la actividad forestal, entre otras líneas estaba la bonificación para la forestación o estabilización de dunas en suelos de aptitud preferentemente forestal.

certidumbre productiva, lo que genera volatilidad en los precios (efecto de la inestabilidad de oferta), realidad que posiblemente será creciente en los próximos años.

La posición de Chile, como un país abierto al mundo, presenta ciertos riesgos frente a crisis globales. Esta realidad es la que justifica el análisis de la seguridad y la soberanía alimentaria en el presente estudio, con la finalidad de identificar los riesgos asociados, y sugerir medidas que puedan aumentar la resiliencia de nuestro sistema alimentario a este tipo de eventos y tendencias internacionales.

Cabe mencionar que este análisis se lleva a cabo desde una mirada que considera que la rentabilidad privada del sector agropecuario es idéntica a la rentabilidad social del mismo, esto, desde la evaluación privada y social de inversiones (MIDESO, 2015). Al respecto, supone que la rentabilidad social de los rubros que se favorecen con la apertura es mayor a la de los que se perjudican con el proceso, tal como ocurre en la rentabilidad privada. De cualquier manera, no es claro que las externalidades negativas de un huerto frutal sean superiores a las de un campo cerealero: si bien el primero podría demandar más agua, en el segundo se realizan prácticas como la quema de rastrojos; y ambos aplican fertilizantes químicos y plaguicidas. Se carece de información para profundizar en el tema, además de ser aspectos ajenos al presente estudio.

## 2.2.2. Análisis y perspectivas de la seguridad alimentaria en Chile

Para el análisis de nuestro sistema alimentario frente a eventos nacionales e internacionales que puedan hacerlo vulnerable, es útil considerar el presente como si nos situáramos en un punto de inflexión. No parece haber razón para suponer que la situación post pandemia de COVID-19, y el final (o estabilización productiva) asociado a un conflicto bélico, no puedan, en el mediano plazo, dejar de tener efecto y que volvamos a tener décadas de cierta estabilidad en el mercado internacional de los alimentos; sin embargo, el supuesto es útil para observar el comportamiento de nuestro sistema frente a una realidad cambiante, y especialmente sobre la necesidad de producir suficientes alimentos variados y nutritivos para las personas.

Se sugiere, entonces, analizar nuestro sistema alimentario en cuanto a su capacidad de proveer alimentación saludable para la población nacional, de manera sostenible.

### 2.2.2.1. Metodología de análisis

- Se trabajó estimando la demanda actual de alimentos en base a datos actuales de consumo. La encuesta representativa y oficial más actualizada es la Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) del año 2010, lo que hace necesario suponer, para el análisis, que la dieta demandada por los chilenos no habría sufrido variaciones importantes en los últimos 12 años.
- La opción de la canasta de consumo utilizada en el índice de precios al consumidor se descartó, dado que los consumos son medidos en porcentaje del ingreso (o pesos chilenos), y para hacer el balance se requiere trabajar en volumen de alimentos, para así contrastarlo con la producción nacional.
- Se consideraron los principales grupos propuestos en la ENCA, con algunas modificaciones que se estimaron necesarias o pertinentes (Cuadro 3).

Cuadro 3. Grupos y Subgrupos de alimentos considerados en la Encuesta de Consumo Alimentario (ENCA)

Grupo de alimentos	Subgrupo
--------------------	----------

Cereales, papas y leguminosas frescas	Cereales y pastas, pan, cereales de desayuno, leguminosas frescas, papas, procesados, galletas
Verduras	Verduras en general
Frutas	Frutas en general, jugo de fruta natural, frutas desecadas
Lácteos	Lácteos altos en grasa, quesos, lácteos medios en grasa, lácteos bajos en grasa, lácteos medios en grasa con CHO
Pescados, carnes, huevos y leguminosas secas	Carnes rojas, aves, pescados y mariscos, carnes procesadas (cecinas, vienasas, hamburguesas), huevos, leguminosas secas
Aceites y grasas	Principalmente poliinsaturadas, principalmente monoinsaturadas, principalmente saturadas (chicharrones, choricillo, chorizo, cremas, longaniza, manteca, mantequilla, mayonesa, paté)
Azúcares	Azúcar de mesa, azúcar de bebidas y refrescos, golosinas, otros azúcares (miel, leche condensada, mermeladas)
Bebidas y refrescos	Bebidas y refrescos con azúcar, libres de calorías
Endulzantes	Endulzantes no nutritivos
Bebidas alcohólicas	Altas en CHO, medios en CHO, sólo alcohol

Fuente: Ministerio de Salud, 2012.

Nota: CHO = hidratos de carbono

- En el grupo de cereales, papas y leguminosas frescas se incorporó, aunque en una línea separada (no se sumó como un total con el resto) a las leguminosas secas, por la necesidad de diferenciarlas de los alimentos animales incluidos en la ENCA. Así, en el grupo de pescados, carnes y huevos se excluyó a las leguminosas secas. Las verduras, frutas y lácteos se consideraron sin variaciones, y los aceites y grasas no se consideraron, ya que su oferta se incluyó como parte de lácteos y carnes, muy difíciles de separar desde la materia prima. Para el caso del azúcar, si bien se cuenta con la información de ENCA de consumo en gramos del producto por persona (considerando azúcar propiamente tal, más la adicionada a bebidas, golosinas y otros alimentos), se estimó que el dato al año 2010 tendría que haber presentado variaciones muy grandes, tanto en consumo directo como por los cambios en las formulaciones por parte de la industria, por lo que se resolvió excluirlo del análisis.

- Los consumos diarios individuales fueron llevados a consumo anual, y finalmente estimados para la población del país, estimando así una demanda nacional por año de cada grupo o subgrupo de alimentos.

- Para efecto de poder hacer un análisis prospectivo, y poder levantar sugerencias asociadas a abordar también el problema de la obesidad, se realizó igual estimación de demanda, pero en base a una dieta mejorada. Se consideró la recomendación de la Comisión EAT – Lancet (2019), elaborada por 37 científicos líderes de 16 países en diversas disciplinas, incluida la salud humana, la agricultura, las ciencias políticas y la sostenibilidad ambiental, para desarrollar objetivos científicos mundiales para dietas saludables y una producción sostenible de alimentos. Esta demanda de alimentos se proyectó también a todos los días del año y a toda la población.

- Para ambos casos, tanto la demanda de alimentos ENCA como la demanda de alimentos según EAT-Lancet, se realizó un balance con la producción nacional de alimentos en el año 2021 (temporada 2020-2021), para estimar así el balance oferta y demanda interna.
  
- Para estimar la oferta se ponderó la cantidad de alimentos importados, a diferentes porcentajes de reducción, con el objetivo de evaluar la dependencia de productivos importados que tienen los diferentes rubros <sup>28</sup>. Esto permitiría observar el escenario de seguridad alimentaria desde un enfoque 100% productivista, en el corto plazo.
  
- Para los rubros en que hay disponibilidad de datos de producción se utilizó esta información; en los casos en que el dato era sólo de superficie, se consideró esta base productiva con un rendimiento obtenido de estudios realizados por ODEPA u otras instituciones. En los rubros agrícolas se consideró la producción en la puerta del predio. En los lácteos, se consideró la recepción en plantas, tanto de la gran industria como de la industria láctea menor. Para las carnes se utilizó la carne en vara. En todos los rubros se consideró un porcentaje de pérdidas, obtenido de diversas fuentes, principalmente de FAO y ODEPA, y el rendimiento industrial en el caso de materias primas (trigo-harina-pan; arroz paddy-grano). Se considera la estimación de pérdidas desde la salida del predio, hasta la mesa del hogar, por lo que incluye pérdidas en los eslabones de industrialización, transporte, comercialización, y también en el hogar (vencimiento de lácteos, pudrición, deshidratación, etc.).
  
- Con base en estos modelos, se simularon los distintos escenarios de oferta y demanda alimentaria, para estimar la proporción de alimento necesario de importar para cada caso.

#### *2.2.2.2. Resultados, balance y perspectivas*

En la Tabla 4 se presenta el balance de consumo de alimentos por parte de la población según ENCA (2010), y la producción agropecuaria nacional según producción de 2021. Se observa, por grupos de alimentos, un evidente déficit en los cereales, papas y leguminosas. A la vez, se presentaría también una escasez de lácteos, que es inferior al porcentaje considerado de pérdidas y, teniendo en cuenta además que el consumo familiar a nivel rural no estaría incluido en la recepción de las industrias, es posible que, en términos reales, o con algún esfuerzo en reducir pérdidas a nivel domiciliario (consumir productos antes de su vencimiento), podríamos llegar a tener autoabastecimiento de ser necesario sin cambios en la estructura productiva.

En el caso de las carnes, la baja del consumo de carnes rojas sería más que compensada por la producción de carnes blancas para la exportación.

---

<sup>28</sup> Un escenario supuesto, de "0% de importaciones y exportaciones", es intencionadamente extremo y casi imposible de presentarse en la realidad, pero se consideró útil como ejercicio para observar la diferenciación que se da en apertura económica en las distintas categorías de alimentos. Está lejos de ser un escenario predecible, es más bien un ejercicio cuantitativo para observar los sectores que podrían ser vulnerables ante escenarios con alguna mayor restricción en el comercio internacional.

Si bien en la Tabla no aparece el maíz, debido a que en Chile no es considerado un alimento humano directo, se realizó el balance considerándolo como insumo para la producción de carne de ave y huevos, y el balance resulta positivo, es decir, el maíz que se produjo en Chile en la cosecha de 2021 es más que suficiente para la producción de carne de ave y huevos que requiere la población para el consumo interno. Se podría considerar, entonces, que el maíz que se importa es parte de la cadena de exportación pecuaria.

En cuanto a cereales y papas, contaríamos con una provisión del 44,2% de nuestras necesidades en base a la producción interna. Si bien el balance debería ser correcto, la distribución es un supuesto muy general. La papa debería acercarse a un 100% (no hay exportación), y el arroz debería subir, ya que los datos de autoabastecimiento en la balanza son del orden del 50% de producción nacional. A la vez, el hecho de que el trigo candeal sea considerado como trigo panadero también distorsiona la mirada. El hecho de que la ENCA no entregué datos por subgrupo dificulta la mayor precisión.

En relación con las pérdidas, en el caso del pan se debe principalmente a pérdidas en la etapa de consumo, con 63,3 kg de pan por familia al año (Eguillor, 2017). También en la publicación de ODEPA se reporta una importante pérdida en el arroz; sin embargo, parte importante de esa pérdida ya está incluida en la etapa de procesamiento, por lo que ya estaría incluida en el rendimiento industrial aplicado sobre el arroz paddy (60%). El dato de pérdida en legumbres, que parece bastante alto si se considera a la salida del predio (25% de pérdidas), proviene de estimaciones FAO a nivel mundial.

Si bien mejorando la eficiencia de la cadena, en cuanto a pérdidas, se puede avanzar un tanto, la brecha aún es muy grande para acercarnos al abastecimiento.

En cuanto a frutas, resulta evidente que el peso productivo está en la fruta de exportación, donde normalmente se estima que un 25% de la cosecha de huertos con ese destino se comercializa en el mercado interno. A esto, por supuesto, habría que sumarle la producción de los huertos que se destinan al mercado nacional, principalmente cítricos. En el caso de las hortalizas, el 15% de excedente podría explicarse por las exportaciones de cebollas, ajos y espárragos, así como también a una estimación de pérdidas muy general (17%), considerando la gran diversidad de productos que componen este subgrupo.

En la Tabla 5 se presentan los resultados del mismo ejercicio por el lado de la producción y abastecimiento, pero aplicado a una demanda de alimentos basada en la dieta mejorada EAT Lancet (2019).



Tabla 4. Balance de consumo de alimentos en Chile (2010) y producción agropecuaria nacional (2021).

Grupo alimentos	Sub grupo	Consumo ENCA (kg/día)	Demanda país por año (kg/año)	Balance	Balance %	Oferta neta	Desperdicio <sup>29</sup>	Pérdidas <sup>30</sup>	Producción (kg/año)	
Lácteos	Leche entera	0,33	2.224.711.500	- 80.472.840	96%	2.144.238.660	11%	2%	2.464.642.138	Recepción en plantas
	<b>TOTAL</b>	<b>0,33</b>	<b>2.224.711.500</b>	- <b>80.472.840</b>	<b>96%</b>	<b>2.144.238.660</b>				
Carnes	Carne roja	0,04	242.695.800	- 64.560.450	73%	178.135.350	9%	6%	209.571.000	Carne en vara
	Ave	0,02	161.797.200	412.203.825	355%	574.001.025	9%	6%	675.295.324	
	Pescados	0,02	106.516.490	46.546.810	144%	153.063.300	10%	12%	196.235.000	Desembarques pesca artesanal
	Procesadas	0,03	177.976.920	323.523.080	282%	501.500.000	9%	6%	590.000.000	Se consideró proveniente de cerdos
	huevos	0,02	165.842.130	81.443.712	149%	247.285.842	9%	6%	290.924.520	

<sup>29</sup> Según FAO, 2010. Pérdidas en transporte y consumo

<sup>30</sup> Según FAO, 2010. Pérdidas en post cosecha (cuando corresponde) y en procesamiento

	<b>TOTAL</b>	<b>0,13</b>	<b>854.828.540</b>	<b>799.156.977</b>	<b>193%</b>	<b>1.653.985.517</b>				
<b>Verdu-ras</b>	Todas frescas	0,23	1.530.331.850	38.378.876	103%	1.568.710.726	12%	14%	2.119.879.359	Producción puerta del predio
<b>Frutas</b>	Todas frescas	0,17	1.132.580.400	982.392.707	187%	2.114.973.107	12%	14%	2.858.071.766	Producción puerta del predio
	<b>TOTAL</b>	<b>0,40</b>	<b>2.662.912.250</b>	<b>1.020.771.583</b>	<b>138%</b>	<b>3.683.683.833</b>				
<b>Cerea-les</b>	Arroz (paddy)	0,17	1.117.973.708	992.340.522	11%	125.633.186	10%	4%	146.085.100	ENCA entrega un total que considera los 4 subgrupos. Se consideró 50% pan, 25% arroz y 25% papas. El trigo candeal se sumó al blanco. La producción en la puerta del predio.
	Trigo	0,46	3.119.926.628	1.955.823.834	37%	1.164.102.794	10%	4%	1.353.607.900	
	Papas	0,10	670.784.225	174.547.575	126%	845.331.800	5%	10%	994.508.000	
	Legumbres	0,02	119.325.435	103.523.795	13%	15.801.640	10%	4%	18.374.000	
	<b>TOTAL</b>	<b>0,75</b>	<b>5.028.009.996</b>	<b>2.877.140.576</b>	<b>43%</b>	<b>2.150.869.420</b>				

Tabla 5. Balance de consumo mejorado de alimentos en Chile y la producción agropecuaria nacional (2021)

Grupo alimentos	Sub grupo	Consumo EAT Lancet (kg/d)	Demanda país por año (kg/año)	Balance	Balance en %	Oferta neta	Desperdicio <sup>31</sup>	Pérdidas <sup>32</sup>	Producción (kg/año)	Observaciones
Lácteos	Leche entera	0,25	1.685.387.500	458.851.160	127%	2.144.238.660	11%	2%	2.464.642.138	Recepción en plantas
	TOTAL	0,25	1.685.387.500	458.851.160	127%	2.144.238.660				
Carnes	Carne roja	0,01	94.381.700	83.753.650	189%	178.135.350	9%	6%	209.571.000	
	Ave	0,03	195.504.950	378.496.075	294%	574.001.025	9%	6%	675.295.324	Carne en vara
	Pescados	0,03	188.763.400	35.700.100	81%	153.063.300	10%	12%	196.235.000	Desembarques pesca artesanal
	Procesadas	-	-	501.500.000		501.500.000	9%	6%	590.000.000	Se consideró proveniente de cerdos
	huevos	0,01	87.640.150	159.645.692	282%	247.285.842	9%	6%	290.924.520	

<sup>31</sup> Según FAO, 2010. Pérdidas en transporte y consumo

<sup>32</sup> Según FAO, 2010. Pérdidas en post cosecha (cuando corresponde) y en procesamiento

	TOTAL	0,08	566.290.200	1.087.695.317	292%	1.653.985.517				
Verduras	Todas frescas	0,30	2.022.465.000	453.754.274	78%	1.568.710.726	12%	14%	2.119.879.359	Producción puerta del predio
Frutas	Todas frescas	0,30	2.022.465.000	92.508.107	105%	2.114.973.107	12%	14%	2.858.071.766	Producción puerta del predio
	TOTAL	0,60	4.044.930.000	361.246.167	91%	3.683.683.833				
Cereales	Arroz	0,23	1.564.039.600	1.488.659.740	5%	75.379.860	10%	4%	87.651.000	ENCA entrega un total que considera los 4 subgrupos. Se consideró 50% pan, 25% arroz y 25% papas. El trigo candeal se sumó al blanco. La producción en la puerta del predio.
	Trigo	-	-	1.164.102.794		1.164.102.794	10%	4%	1.353.607.900	
	Papas	0,05	337.077.500	508.254.300	251%	845.331.800	5%	10%	994.508.000	
	Legumbres	0,08	505.616.250	489.814.610	3%	15.801.640	10%	4%	18.374.000	
	TOTAL	0,36	2.406.733.350	306.117.256	87%	2.100.616.094				

Observando el balance estimado para la demanda de una dieta mejorada de los chilenos, se observa que en lácteos pasaríamos a tener superávit, en los cereales se estrecharía la brecha estimada para el consumo actual, y las verduras pasarían a ser deficitarias en la producción. Cabe resaltar que, particularmente en las legumbres, el retroceso agudizaría el déficit actual.

Considerando ambos balances, el realizado con la demanda estimada en base a ENCA (2010), y el basado en la recomendación de dieta de EAT Lancet (2019), se identifican cuatro subsectores de interés para analizar. En estos sectores, ante el ejercicio teórico de restricción del comercio, se requeriría cierta redistribución de recursos o mejoras en la eficiencia para proveer resiliencia al sistema alimentario ante eventuales distorsiones en el comercio: cereales (trigo y arroz), lácteos, hortalizas y leguminosas de grano. Para estos cuatro sectores se presenta entonces un análisis con mayor detalle acerca de la vulnerabilidad ante escenarios restrictivos comerciales.

### **A) Hortalizas para el consumo nacional**

Por su perecibilidad, por la logística de transporte y por normas fitosanitarias, las hortalizas frescas en Chile se comportan como un mercado cerrado, excepto por la exportación de cebollas y ajos, y la importación de ajos y algún volumen de tomates desde el Perú.

El balance en la actualidad sería de neutro a levemente positivo, lo que tiene lógica con lo mencionado en el párrafo anterior. El déficit se observaría en un escenario de mejora de la dieta, ya que 70 gramos diarios de consumo por persona redundaría en un importante aumento en la demanda de estos alimentos. Por definición, entonces, la oferta y demanda de hortalizas frescas está poco influida por lo que suceda en el comercio internacional, y ante eventuales eventos de cierre de fronteras, sería sencillamente el precio de mercado el que movilizaría las decisiones de siembra de los horticultores.

Desde el punto de vista alimentario, hay también dos aspectos que le darían resiliencia a este sistema productivo: uno de estos es la amplia y diversa gama de rubros que componen este grupo, con alto número de sustitutos y provenientes de distintas zonas del país, lo que diversifica el riesgo de desabastecimiento, considerando las hortalizas frescas como un todo. El segundo elemento se refiere a la mayor elasticidad de oferta que tienen muchas hortalizas, en comparación en general con los productos agropecuarios, una alta demanda de hortalizas de hoja podría tener respuesta en tres o cuatro meses que dura el ciclo productivo.

La principal resistencia que podría tener un aumento en la oferta de hortalizas frescas se refiere a que compite por suelos regados y generalmente de clima mediterráneo, en que su gran competencia sería el uso de suelos y aguas en la fruticultura de exportación, la que se ha venido expandiendo desde 1976, como muestra la Figura 16. Se podría prever, entonces, que el aumento de la producción de hortalizas debería basarse más en la productividad por hectárea y caudal de agua que en un aumento de uso de recursos. El hecho de que una parte importante de la producción de hortalizas esté en manos de pequeños agricultores, permite basar en su desarrollo esta posible necesidad futura.

Por supuesto, los escenarios de cambio climático, asociados en este caso principalmente a la disponibilidad de agua para el riego, profundizarán el desafío de proveer de estos alimentos a la población frente a un mejoramiento de la dieta.

En cuanto al funcionamiento del mercado de las hortalizas frescas, en general se observa que, por definirse los precios principalmente en mercados mayoristas, estos son muy competitivos, y no deberían presentarse distorsiones importantes en obtener un precio eficiente. Esto no implica que en la cadena de oferta no operen las asimetrías de información en la relación entre pequeños agricultores e intermediarios, lo que distorsionaría la repartición de utilidades entre estos actores. Sin embargo, en el precio al consumidor, que se forma desde el mercado mayorista hasta la mesa, no deberían presentarse distorsiones importantes.

En las Figura 16 , 17 y 18 se muestran los precios en mercados mayoristas y ferias libres durante los últimos años, y se observa una correlación bastante estrecha en su comportamiento. Las diferencias entre el precio mayorista y el que pagan los consumidores en ferias libres parece ser importante, principalmente en lechuga.

Figura 16. Precio del tomate fresco, con IVA (\$/kg) en mercado mayorista y ferias libres en Chile



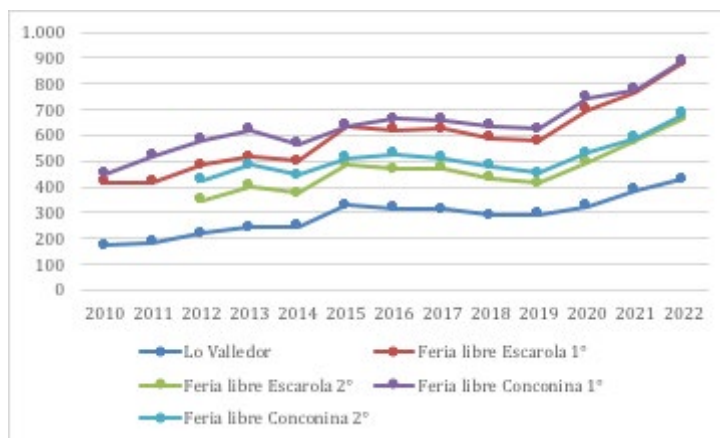
Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA

Figura 17. Precio de la zanahoria, con IVA (\$/kg) en mercado mayorista y ferias libres en Chile



Fuente: elaboración propia con datos de ODEPA

Figura 18. Precio de la lechuga, con IVA (\$/kg) en mercado mayorista y ferias libres en Chile



Fuente: elaboración propia con datos de ODEPA

### B) Demanda y producción nacional de lácteos

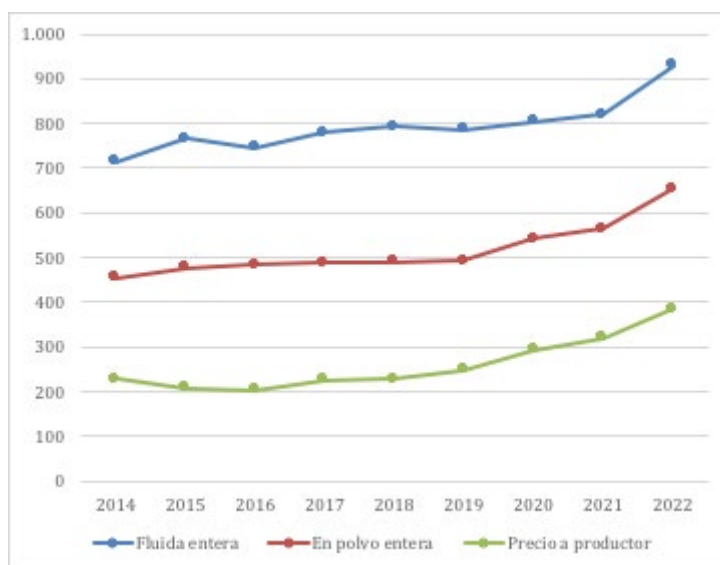
En el mercado internacional de la leche, el comercio internacional no es muy significativo. La parte de la producción que se comercia internacionalmente es el 7%, debido principalmente al carácter altamente perecedero de muchos de estos productos (FAO, 2022). Los países tienden a asegurar la provisión de este alimento desarrollando su producción, siendo entonces un mercado mundial de excedentes el que opera a nivel mundial. En el caso de la leche en polvo y el queso, existen niveles de stock, que pueden ser un colchón relevante para el mercado mundial.

En Chile, la balanza comercial en lácteos es variable, y en la actualidad es deficitaria en un 19% (11% se exporta, y 30% se importa). Como se muestra en el punto anterior, en un escenario de cierre de fronteras habría un déficit de oferta de 18%, lo que sería menor a las pérdidas estimadas (20%). Se estima que, en un escenario complejo del mercado internacional, sin llegar al cese de importaciones, no sería muy difícil cerrar el déficit.

En relación a la elasticidad de la oferta del producto en el corto plazo, esta sólo se limitaría al posible mayor uso de concentrado, por lo que es muy limitada. Lógicamente, entrar a la producción lechera requiere inversiones importantes, además de un crecimiento en la masa ganadera, por lo que sería bastante inelástica la oferta del producto a nivel de campo.

En cuanto al funcionamiento del mercado, desde el año 2017 a la fecha se observa una correlación entre los precios pagados al productor y los que paga el consumidor final (Figura 19), por lo que no parece haber distorsiones muy evidentes en la cadena.

Figura 19. Precio de la leche (\$/lt, \$/100 gr) pagado a productor, y pagado por el consumidor final en leche líquida y en polvo



Fuente: elaboración propia con datos de ODEPA

En escenarios futuros, por el lado de la demanda, si se avanza en los patrones de alimentación propuestos por Eat-Lancet (2019) disminuiría el consumo, pasando a ser suficiente la oferta actual. Sin embargo, por el lado de la producción, se esperaría que los efectos del cambio climático puedan redundar en baja de las precipitaciones en parte importante de la zona productora, bajando así la productividad de la pradera. Al respecto, el principal espacio para aumento de la productividad estaría en un mejor manejo por parte de los pequeños productores, que según Censo de 2007 corresponderían a un 70% de los agricultores lecheros, y manejarían el 30% de la masa ganadera.

### C) Demanda y producción nacional de cereales

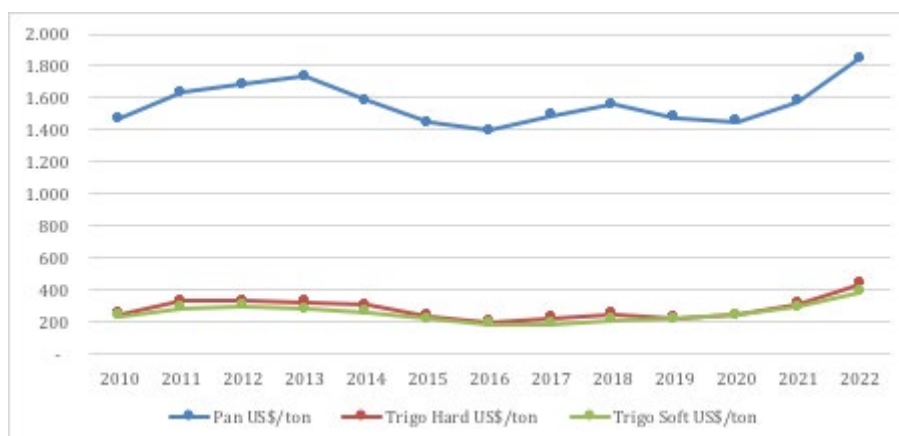
La producción de cereales para la alimentación humana es donde se presentaría el principal déficit en un escenario extremo de ausencia de importaciones, tanto en el caso de la canasta de consumo del 2010, y en menor medida para el caso de la dieta mejorada, tal como se muestra en el punto anterior.

La caída de la superficie de trigo desde 1976 se explica principalmente por la baja escala productiva de nuestra agricultura, en comparación con la de países exportadores de trigo, donde el costo de producir por tonelada de trigo es claramente menor.

En cuanto a la cadena trigo – harina – pan, se cuenta con datos del precio internacional de trigo, que es referencia del costo de importación, y por lo tanto determinaría el precio interno, y el precio del pan a consumidor (Figura 20).



Figura 20. Precio de la marraqueta a consumidor en Chile y precios internacionales de dos tipos de trigo



Fuente: elaboración propia con datos de ODEPA

Se observa que, en general, el precio de la marraqueta seguiría la tendencia del precio de trigo (Hard y Soft, Golfo). Sin embargo, se observa una mayor volatilidad en el precio del pan, ya que la desviación estándar de los datos de precio anual del pan duplica la desviación de los de trigo (131 versus 66 y 56, respectivamente). Igualmente, no es posible obtener conclusiones, ya que los costos de transporte marítimo pueden jugar un rol importante en la diferencia, y en alguna medida la mano de obra y la energía utilizada en la panadería.

En 2021, la oferta de trigo nacional de trigo fue de 56% de la disponibilidad (Soto, 2022), y por mucho que pueda mejorar la productividad, cerrar esa brecha sin afectar la producción de otros rubros (como la ganadería lechera) no resulta posible. Un escenario de altos precios para los productores, como un incentivo para la siembra de este cereal, por supuesto encarecería el producto para los consumidores, lo que afectaría de manera importante la seguridad alimentaria.

La resiliencia para la disponibilidad de trigo depende entonces, en gran medida, de las posibilidades de importación. Al respecto, el volumen que importa Chile -si bien es importante a nivel interno-, en el mercado mundial es una proporción muy baja que, además, pensando en la coyuntura actual de conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, se importa principalmente de Argentina, seguido de Canadá y Estados Unidos. Entonces, problemas de disponibilidad física es difícil que se presenten, aunque siempre el precio a que se importe impactará de manera importante la dieta de los chilenos, y también el Índice de Precios al Consumidor.

En cuanto a eventual concentración de mercado que pueda poner en riesgo la competencia, si bien no se cuenta con información desagregada por importador, las bajas barreras de ingreso a un mercado importador de granos hacen muy poco probable que exista poder de mercado para modificar la transmisión de precios desde el mercado internacional.

En el caso del arroz, la situación es similar, dado que se importa alrededor del 60% del consumo interno. Las importaciones provienen de Argentina (54% del total), Paraguay (35%) y Uruguay (9%), considerando el período enero-julio de 2022 (Soto, 2022). En el caso del arroz, no existe posibilidad agronómica de cerrar esa brecha, ya que el aumento de la superficie está fuertemente restringido por el tipo de suelo y disponibilidad de agua. A diferencia del caso del trigo, en que agronómicamente sería posible duplicar

el hectareaje actual (aunque con un costo altísimo para la agricultura y los consumidores).

La disponibilidad de agua es un tema relevante para el cultivo del arroz en Chile, que con el cambio climático se ve más complejo a futuro. Actualmente se está trabajando en la creación de variedades de ciclo de cultivo más corto y, por tanto, menos demandantes de agua, lo que podría amortiguar un poco este efecto clima. El arroz se importa principalmente de Argentina y Paraguay, y en ocasiones llegan partidas importantes de oriente (Tailandia y Vietnam), aunque se trataría de un arroz tipo índica, de menor calidad al de la producción nacional.

Con el objetivo de favorecer y fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria nacional, para ir en apoyo de la producción de alimentos a nivel nacional, el Ministerio de Agricultura diseñó y ejecuta el programa Siembra por Chile, que incluye la línea de reactivación productiva para cultivos tradicionales. Consiste en el apoyo con capital (bonificación) de \$200.000 por hectárea, con un tope de hasta 5 hectáreas, siendo focalizado en beneficiarias y beneficiarios INDAP. Esta línea aplica a los cultivos de trigo y arroz (Soto, 2022).

#### D) Demanda y producción nacional de leguminosas de grano

En las leguminosas de grano, si bien el balance producción consumo actual es muy deficitario, y más deficitario lo sería en el caso de una dieta mejorada por parte de los chilenos, la situación es distinta según el producto. En porotos hay una balanza comercial positiva (se exporta más de lo que se importa), y en el caso de lentejas y garbanzos, la balanza es muy negativa para Chile.

En el caso de los porotos, el tipo de grano que se consume en Chile no es el que se comercializa internacionalmente, por lo que se comportaría como una economía cerrada. Sin embargo, la superficie sembrada de esta leguminosa, después de un peak de superficie en la temporada 2013/2014, viene en caída sistemática (Figura 21). Esto con un rendimiento por hectárea variable, pero sin tendencia creciente, implica necesariamente una baja en el consumo de las familias.

Figura 21. Superficie sembrada con porotos en Chile por temporada



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA

El caso de las lentejas es el ejemplo extremo de apertura económica, en el que se prefiere importar el producto a un menor precio para bienestar de los consumidores,

pero que se traduce en una reconversión por parte de los productores. En la actualidad se importa el 96% del consumo nacional, el 90% de este proveniente de Canadá en 2021, y la superficie cayó desde 19.000 hectáreas en 1991/92 a 1.346 hectáreas en 2021/22.

El mercado internacional de las lentejas está claramente segmentado: mientras en oriente se consume el 95% de lo que se produce en esa región, Canadá exporta la mitad de su producción. Que el mercado en esta zona del mundo tenga un alto superávit implica que la posibilidad de que se restrinja la exportación de América del Norte es muy baja, por lo que sería poco probable una situación de restricción de acceso al producto.

En cuanto a los garbanzos, la situación exportadora, en este caso por parte de Argentina (corresponde al 98% de las importaciones), es similar al caso de las lentejas. Hay elementos sí que pueden ser diferentes al caso de las lentejas provenientes de Canadá, y es que la experiencia ya existente en la actualidad en normativas en Argentina que limitan las exportaciones desde el país vecino para favorecer el consumo interno (cortes de carne de vacuno), puede ser un precedente para considerar al respecto. De cualquier manera, este tipo de normativas en la actualidad no afecta a las leguminosas, no tienen restricciones ni impuestos para su exportación desde Argentina, ni sería esperable una medida de ese tipo, ya que el 60% del consumo de legumbres en Argentina es de lentejas, y sólo un 17% de este consumo se reparte entre porotos y garbanzos (el 23% restante corresponde a arvejas secas) (MAGyP, 2021).

Con ese dato, y considerando el consumo per cápita de legumbres en el país vecino, se estimó que el volumen que se consumiría internamente por año, entre porotos y garbanzos, alcanzaría a 6.228 toneladas. Este sería un consumo marginal, considerando que la exportación de garbanzos desde Argentina al mundo entre 2010 y 2020 osciló entre un mínimo de 15.800 toneladas exportadas y un máximo de 130.000 toneladas anuales (MAGyP, 2021), por lo que el consumo doméstico de esa legumbre en Argentina sería absolutamente marginal. En resumen, se podría considerar que no habría ningún motivo para esperar un cierre del mercado exportador de garbanzos por parte de Argentina ante alguna coyuntura de protección del consumo interno por ese país.

En ambos casos, lentejas y garbanzos, las rentabilidades que puede mostrar Chile en la zona en que se producían (secano interior y costero de las zonas centro y centro sur), es sustantivamente más baja que la que se logra en el caso de los países actualmente proveedores, por lo que es muy difícil poder impulsar un mayor abastecimiento sin afectar el precio que pagan hoy los consumidores.

La mejora en la resiliencia para el caso de las leguminosas, especialmente considerando la dieta mejorada, debería descansar en mayor medida en el consumo de porotos, aunque por ser un cultivo de riego, tiene costos alternativos no menores sobre otros rubros también relevantes en la canasta de consumo, como la papa y las hortalizas.

- **Resiliencia a restricciones del comercio por zona comercial**

Pensar en un cierre total del comercio internacional, de un día para otro, es un ejercicio extremo, tal como se mencionó en la descripción del método. Podemos suponer escenarios con disminución de las importaciones en proporciones menores al 100%, por ejemplo, un 50% en la entrada de cereales, disminuiría a la mitad el déficit esperado (de 57% a 28%), ejercicios que pueden realizarse en base a las Tablas 5 y 6.

En ese sentido, parecería más interesante suponer eventuales restricciones por zona económica del mundo, posicionarse en el supuesto que alguna de estas suspenda el comercio con Chile, por razones baja en la producción, o de tipo económico o estratégico.

Cabe tener en cuenta que el hecho de que si un país proveedor importante de algún alimento o insumo clave en las cadenas de valor agroalimentarias en el mundo deja de exportarlo de manera inesperada (ya sea por conflictos bélicos, políticos, problemas climáticos u otro), provocará una baja en la oferta y, por tanto, un alza en los precios. Es evidente que en ese caso existe un daño para los consumidores locales. Es la situación que se presentó con el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, países que no proveen a Chile de trigo ni maíz, pero que el efecto de alza en el precio se presentó efectivamente en el país. Sin embargo, el escenario de que un proveedor regular de alimentos hacia nuestro país enfrente esa realidad, el asunto de acceso (ya no de asequibilidad) podría ponerse en riesgo.

En base a los mismos análisis (Tablas 5 y 6), habría que considerar el o los proveedores principales de ese conjunto de alimentos para observar cuán dependiente sería el país de esas exportaciones. Este ejercicio también es en parte exagerado, ya que no supone movilidad fácil desde un proveedor a otro. En el caso del trigo para pan (Tabla 6), que es el alimento en que se presentaría la mayor vulnerabilidad por el bajo nivel de abastecimiento propio, los principales proveedores son Argentina, Canadá y Estados Unidos.

Tabla 6. Procedencia de las importaciones chilenas de trigo

Países proveedores	Importación de trigo a Chile (%)		
	2019	2020	2021
Argentina	39	28	49
Estados Unidos	32	32	15
Canadá	29	38	35

Fuente: boletines de cereales ODEPA

La proporción de abastecimiento entre los tres países es variable, y se podría aproximar a tres tercios, con alguna prevalencia mayor de Argentina como proveedor. Son países que pertenecen a dos bloques económicos: MERCOSUR y NAFTA, y que además se localizarían en hemisferios de contraestación. Si bien un cierre de las exportaciones inesperado por alguno de los tres importantes proveedores generaría necesariamente un alza en el precio del cereal, una parte importante de la provisión debería obtenerse desde los países del bloque alternativo, o de terceros países. Considerando que los agentes comerciales operan con varios compradores y que el volumen demandado por Chile es en definitiva marginal considerado globalmente.

El caso del arroz es un tanto más complejo, ya que el abastecimiento es en un 90% desde países del MERCOSUR: Argentina, Paraguay y Uruguay; y sólo un remanente proviene de otros países, como Pakistán u otros oferentes asiáticos, producto que además tiene características diferentes al tipo de arroz más consumido en Chile (granos delgados). En esa lógica, un problema de abastecimiento desde el MERCOSUR sería

relevante para el país, y esos eventuales problemas habría que suplirlos principalmente con arroces de variedades delgadas, o con otros alimentos del mismo grupo.

En cuanto a las leguminosas de grano, tal como se desarrolla en el punto anterior, la importación de lentejas y garbanzos proviene casi exclusivamente de Canadá en el primer caso, y de Argentina en el segundo. Si bien es poco esperable una restricción comercial para la exportación a Chile desde cualquiera de los dos países, eventuales caídas importantes en la producción de cualquiera de ambos países, por razones climáticas, por ejemplo, generaría en principio un problema importante para nuestro abastecimiento. De cualquier manera, que ambos países sean de diferentes bloques económicos, y de estacionalidad opuesta, supone una dificultad de que se presente simultáneamente el problema para ambas legumbres.

### 2.2.3. La producción agropecuaria, la soberanía alimentaria y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada

En la cadena de suministros de alimentos se determina la capacidad de ofertar alimentos, ya sea desde materia prima producida internamente, o a través de la importación, tanto de materia prima como de alimentos elaborados. En el punto anterior se analizó la resiliencia de la oferta alimentaria, considerando eventuales cierres de mercados, observando la posibilidad nacional de suplir ese eventual déficit de oferta.

El derecho a la alimentación saludable incluye, además, la inocuidad y calidad de los alimentos, elementos que también pueden ser abordados sobre la cadena de suministros, en particular asegurándose del cumplimiento de los estándares exigidos por la normativa sanitaria, -como los temas asociados a plaguicidas-, y permitiendo a las personas el acceso (económico y físico) a alimentos nutritivos (como frutas, verduras y legumbres).

En cuanto a que la alimentación sea la adecuada, es decir, que las familias accedan a alimentos de mayor valor nutricional, y logren un balance adecuado de la dieta, estos elementos parecen estar asociados a los ámbitos del entorno alimentario y las preferencias de las familias, escapando un tanto a la política agropecuaria, evidenciando la necesidad de miradas sistémicas e intersectoriales para la construcción de políticas coherentes.

Otro elemento relevante asociado al derecho a la alimentación es la asequibilidad a los alimentos, esto es, en qué medida el ingreso de las familias permite acceder a los alimentos saludables frente a precios elevados. Como se mencionó en el capítulo 2.1, la canasta de alimentos de calidad costaría un 36,1% más que la canasta básica de alimentos, y un 27,1% de la población no contaría con los ingresos suficientes para acceder a ella. (CEPAL, 2017).

Al respecto, un aumento en la producción a nivel global de los alimentos más saludables presionarían los precios a la baja, cerrando esta brecha a nivel internacional, elemento que es independiente de la apertura del comercio de Chile con el mundo. Restricciones a las importaciones de alimentos contribuirían a aumentar su precio, favoreciendo a los agricultores que producen esos rubros, pero no precisamente asegurando una alimentación saludable a la población. Para enfrentar este desafío, ya sea desde la mirada “productivista” o de “acceso” a los alimentos, el ingreso de las familias asociado a la economía en su conjunto, y la distribución del ingreso adecuada (que no deje atrás a los segmentos más pobres), son las soluciones más directas y menos distorsionadoras para resolver abordar este reto.

En cuanto a soberanía alimentaria (o la soberanía para la seguridad alimentaria, como propone el Ministerio de Agricultura), los patrimonios colectivos mencionados le

confieren a la alimentación los criterios de sustentabilidad, que aseguran esta provisión para las actuales y futuras generaciones; eficiencia, que redundaría en mejores ingresos para las familias rurales y a la vez precios más accesibles para el resto de la población; y calidad de los productos, que contribuye a una mejor alimentación en primera instancia a las familias de Chile y también de los países que importan nuestros alimentos.

### **2.3. Conclusiones Capítulo II**

En términos de seguridad alimentaria, en Chile, desde finales de los años ochenta, se cambió el enfoque desde el productivista al de acceso, debido a que la política de apertura económica derivó en un desacople entre la producción y el consumo de alimentos, con la sola excepción de las hortalizas frescas.

Este cambio de enfoque, desde el productivista al por acceso, sumado a las políticas estructurales contra la desnutrición, redundaron en el fin del problema de la desnutrición en Chile, modificando el panorama de salud pública y de mercado de los alimentos. Esta política de apertura económica en la agricultura y los alimentos, sumado al proceso de globalización en general, contribuyó a un incremento del consumo de calorías, acompañada de un incremento de alimentación no saludable, con un alto consumo de alimentos ultra procesados altos en nutrientes críticos.

Ahora bien, ante el ejercicio teórico de ausencia o reducción de productos importados, el país sería deficitario para la alimentación nacional en el subgrupo de los cereales y las papas, y en menor medida en cuanto a la producción de lácteos. Este mismo ejercicio, considerando un escenario con dieta mejorada por parte de la población, obtendría un resultado similar, aunque menos deficitario, en cereales y papas, y más deficitario particularmente en leguminosas de grano. Esto determina que existe un punto de vulnerabilidad sobre el abastecimiento de alimentos, en casos de interrupciones severas como las vividas durante la pandemia de Covid19 y eventos bélicos recientes.

Desde la perspectiva de los elementos integrantes del Sistema Alimentario (GANESAN), la Cadena de Suministro, que se relaciona más directamente con la política agropecuaria, tiene relación directa con la oferta de alimentos. En cuanto a Entornos Alimentarios, la política agropecuaria juega un rol más cercano a la calidad e inocuidad de los alimentos, y en cuanto al Comportamiento de los Consumidores, el rol de la política agropecuaria es menos relevante, a la luz de un modelo de economía abierta. Sabiendo que la malnutrición afecta de manera desigual a mujeres, a quienes viven en sectores rurales, a aquellos de ingresos más bajos y a aquellos con menor escolaridad, es deber del Estado abordar la problemática desde una mirada integral, transdisciplinaria y colaborativa, lo que invita al Ministerio de Agricultura, a aportar de manera sostenible a la provisión y al acceso a alimentos saludables, inocuos y con pertinencia cultural para la población, aportando así al cumplimiento del derecho humano a una alimentación adecuada.

En relación a la soberanía alimentaria, los patrimonios considerados le confieren a la alimentación los criterios de sostenibilidad, que aseguran esta provisión para las actuales y futuras generaciones quienes se verán fuertemente enfrentadas a los embates del cambio climático; eficiencia, implica mejores ingresos para las familias rurales y a la vez precios más accesibles para el resto de la población, y calidad de los productos, que contribuye a una mejor alimentación a familias de Chile y también de los países que importan alimentos de Chile.

## Capítulo III

### Diseño de gobernanza para la Comisión Asesora Ministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

#### 3.1. Concepto de Gobernanza

El concepto de gobernanza ha sido estudiado desde la mirada de distintas disciplinas, por ello existe una diversidad de definiciones y aplicaciones (Kersbergen y Waarden, 2004). En términos generales, y a modo de consenso, se entiende como el proceso de dirección mediante el cual actores interdependientes (gubernamentales y no gubernamentales) definen objetivos y metas comunes para solucionar los problemas sociales, acciones específicas para generar oportunidades sociales, y acuerdos de organización y coordinación para su cumplimiento, en búsqueda del bien común. Estas interacciones se producen como resultado del reconocimiento de la necesidad de una acción conjunta, debido a la limitación de los recursos técnicos o económicos, y porque los actores reconocen que se están llevando a cabo otras iniciativas que podrían ayudarles a alcanzar sus objetivos individuales (Aguilar, 2013). La gobernanza suele diferenciarse del gobierno, que se asocia con modos más jerárquicos, y centrados en el Estado, de gestionar los asuntos públicos (Pierre y Peters 2000; Kersbergen y Waarden, 2004).

El concepto ha tomado fuerza e interés, y diversas investigaciones reconocen que en los sistemas políticos no existe quien cuente con la capacidad intelectual, financiera y política para imponer a los demás determinada orientación o líneas de comportamiento (Rhodes, 1996; Aguilar, 2013), a la vez que los problemas sociales son multifactoriales como resultado de causas interdependientes, y el conocimiento técnico y político para solucionarlos se encuentra en distintas esferas (Kooiman y Bavinck, 2005; Kooiman et al, 2008).

En las sociedades modernas, que presentan una creciente diversidad, complejidad y dinamismo, se reconoce que se requiere más de un actor para afrontar los múltiples problemas sociales, lo que ha llevado a promover nuevas formas de gobierno que se basen en estructuras sociopolíticas diversas, que estimulen la comunicación, la corresponsabilidad entre todos los miembros de la sociedad para la creación del bien común (Fontana y Yagüe, 2012; Antivachis y Angelis, 2015).

El concepto de gobernanza ha ido afianzando la necesidad de promover la participación e involucramiento de una diversidad de actores en los procesos de desarrollo social (Aguilar, 2006), debido a que los acuerdos entre actores permiten una mayor legitimidad de las orientaciones gubernamentales, así también promueven la participación de la sociedad civil en las decisiones políticas, la unión de esfuerzos y recursos para el logro de objetivos sociales (Kooiman y Bavinck, 2013).

#### 3.2. Gobernanza, seguridad y soberanía alimentaria

La seguridad alimentaria ha recibido gran atención, debido a cambios importantes en la forma de producir, distribuir y consumir los alimentos en todo el mundo. A pesar de los esfuerzos para erradicar el hambre y la malnutrición, la inseguridad alimentaria sigue

siendo un problema de vital importancia. Cada vez está más claro que está fuertemente interrelacionada con grandes temas de interés, como el cambio medioambiental global y los mercados energéticos, y que su entorno político está en proceso de transformación y globalización (Lang et al., 2009; Ingram et al., 2010). Por estas razones, la seguridad alimentaria se ha convertido en un concepto que encuentra amplia resonancia entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales (Mooney y Hunt, 2009; Candel et al., 2014).

Dentro de los debates para el abordaje de la seguridad alimentaria, el papel de la gobernanza ha atraído una atención especial y creciente. Esta evolución se debe a la idea, a menudo escuchada, de que las soluciones o enfoques de seguridad alimentaria no sólo tienen una sola dimensión para ser abordadas, sino que debe considerarse en su amplia complejidad, incluyendo aspectos medioambientales, sociales, económicos y políticos. Tampoco deben construirse metas no realistas o idealistas, o buscando una solución que dé respuesta al problema, sino que debe ser construida en base a estrategias practicables, que involucren tanto a los gobiernos como a las empresas, ONGs y ciudadanos (FAO, 2012; Wahlqvist et al., 2012; Maye y Kirwan, 2013; Kropff et al., 2013).

En base a lo antes mencionado, y si bien la bibliografía hace referencia específica a seguridad alimentaria, el concepto de gobernanza toma fuerza cuando se habla de este tema, del derecho humano a la alimentación y de la soberanía alimentaria, y abarca dimensiones dentro y fuera de los sistemas alimentarios, como los precios de los alimentos, el comercio agrícola, la reducción de la pobreza, las infraestructuras, la educación y la gestión de crisis. Además de las interacciones destinadas a mejorar la seguridad alimentaria, la gobernanza de la seguridad alimentaria consiste en gestionar el contexto en el que se producen estas interacciones (Jessop, 2003; Ericksen, 2008; Ingram, 2011).

Para los retos que se presentan en el abordaje político de la seguridad y la soberanía alimentaria, es necesario considerar otras formas de identificar brechas estructurales y dar solución a las debilidades. Para ello, se requiere de nuevas herramientas para poder asumir estos desafíos.

Ahora bien, llama la atención que, a pesar de los múltiples llamamientos de la comunidad internacional por abordar la gobernanza de la seguridad alimentaria, aún no se ha definido una forma adecuada para hacerlo. Candel (2014), en un estudio sistemático de la literatura, relata que, en base a la evidencia, la gobernanza se considera tanto un posible motor como una posible solución a las situaciones de inseguridad alimentaria. Los conflictos, la falta de capacidad institucional, el mal diseño de las políticas y la aplicación de estas, pueden causar graves daños a la producción y distribución de alimentos, siendo la gobernanza un factor decisivo que impacta significativamente cuando no aborda eficazmente los factores naturales, económicos o sociales que provocan la malnutrición (Sahley et al., 2005; Committee on World Food Security, 2012; Pereira y Ruysenaar, 2012).

Como se ha mencionado, se reconoce que la seguridad alimentaria es muy compleja y multidimensional, que se ve afectada por una amplia gama de factores y actividades del sistema alimentario, se extiende a través de varias escalas, e implica a múltiples sectores y ámbitos políticos (Maluf, 1998; Duncan y Barling, 2012; Colonelli y Simon, 2013).

La literatura muestra que la gobernanza de la seguridad alimentaria se aborda desde distintos niveles, por lo que puede considerarse a nivel mundial, regional o nacional, abordando cada vez a nivel local, muy en sintonía con la dimensión de soberanía y derecho humano a la alimentación adecuada (Candel, 2014). Abordar una cuestión tan



compleja como la seguridad y la soberanía alimentaria requiere un sistema de gobernanza sofisticado, eficaz y democrático.

En la literatura se realizan diversas críticas a la definición de soberanía alimentaria, centradas en su mayoría en el nivel global de la gobernanza (Margulis, 2011; Colonelli y Simon, 2013). La principal crítica es que no existe un organismo o institución con el mandato de abordar los problemas de seguridad alimentaria en todos los sectores y niveles (Amalric, 2001; von Braun, 2009; Behnassi y Yaya, 2011; Margulis, 2011; McKeon, 2011; Colonelli y Simon, 2013). En cambio, las responsabilidades, las jurisdicciones y los focos de atención están repartidos entre una amplia gama de organizaciones y foros internacionales, que tienen su propia agenda y objetivos, perdiéndose la mirada amplia e inclusiva (Committee on World Food Security, 2012), desencadenando una amplia propuesta de regímenes de gobernanza constituidos por distintos conjuntos de actores, foros, discursos, intereses.

Este esfuerzo fragmentado ha dado lugar a un gran número de proyectos, que carecen de la escala necesaria para marcar una verdadera diferencia. Este vacío de gobernanza mundial ha conducido a una insuficiencia generalizada a la hora de abordar eficazmente las crisis alimentarias (McKeon, 2011). Además de la aparición de conflictos entre organismos internacionales, la literatura también ofrece ejemplos de cómo estos organismos se afectan mutuamente, a través de sus tareas normativas, la creación de reglas y la difusión de paradigmas.

Parte de la complejidad y de las dificultades en el diseño de las estructuras de gobernanza es la consideración de todos los actores que impactan, directa e indirectamente, en los sistemas alimentarios y por ende en seguridad y soberanía alimentaria. Los tres grupos de actores que destacan son organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas (Duncan y Barling, 2012). El aumento de los organismos internacionales, en particular, se produjo tras la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Después de la crisis, el Consejo de Seguridad Alimentaria se reformó a fondo, el Banco Mundial renovó su atención a la agricultura y la seguridad alimentaria, y el G8/G20 se involucró cada vez más (Candel, 2014).

Por su parte, la sociedad civil puede proporcionar al proceso de elaboración de políticas información valiosa. La creación de conocimiento local, de abajo hacia arriba, puede contribuir a identificar los problemas de inseguridad alimentaria y las deficiencias de respuesta que los responsables políticos a menudo desconocen (Koc et al., 2008; Bastian y Coveney, 2012; Brownhill y Hickey, 2012; Seed et al., 2013).

El sector privado es también un actor relevante, especialmente cuando se considera que la inclusión y la exclusión de los actores influye en las estructuras y mecanismos de la gobernanza de la seguridad alimentaria, así de la gobernanza de la seguridad alimentaria, así como en el contenido de las decisiones tomadas, por lo que es importante tenerlo en cuenta a la hora de establecer o evaluar los acuerdos (Duncan y Barling, 2012), de allí la importancia de considerarlos en el diseño.

### **3.3. Casos de interés**

La literatura es clara al indicar que la seguridad y la soberanía alimentaria se reconocen como una cuestión que no puede ser tratada eficazmente por la actual arquitectura institucional. Por lo tanto, el sistema de gobernanza debe ser más coherente, mejor integrado y coordinado, y más inclusivo. Si los regímenes de gobernanza se integrasen

más en múltiples escalas, podrían adquirir y compartir más conocimientos e información; y si todas las partes interesadas pudieran participar en deliberaciones racionales colectivas, sería posible, en última instancia, superar la complejidad de los sistemas alimentarios y desarrollar un enfoque holístico que permita abordar la inseguridad alimentaria de la manera más eficaz.

A continuación, se presenta una revisión de la gobernanza en esta materia en Francia, España, Colombia y Brasil, cuyas leyes ponen en manifiesto que para generar cambios es necesario una nueva arquitectura que elabore una estrategia intersectorial. Las leyes específicas de soberanía alimentaria y/o seguridad alimentaria y nutricional, han puesto en marcha ajustes institucionales que originaron procesos participativos entre diversos tipos de actores, para formular y aplicar políticas y programas que tengan en cuenta las particularidades territoriales. Asimismo, estos acuerdos institucionales promueven una reorganización entre el Estado, actores privados y la sociedad civil, que se ha convertido en la principal herramienta para asegurar que el marco legislativo y programático se implemente.

### 3.3.1. Francia

La mejora de la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura es una de las prioridades de la política francesa de seguridad alimentaria. Es el primer pilar de la Estrategia Internacional de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Agricultura Sostenible para 2019-2024. Francia fue uno de los principales impulsores de la reforma del Comité de Seguridad y Soberanía Alimentaria Mundial CSA[FR] que, en 2009, se convirtió en la primera plataforma mundial de diálogo sobre seguridad alimentaria y nutrición que reúne a todas las partes interesadas (gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado, investigación, productores). Francia apoya los trabajos del CSA y contribuye a la difusión de sus resultados, como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, que incluyen una selección de buenas prácticas destinadas a evitar el acaparamiento de tierras.

Francia va más allá, y acoge el concepto de soberanía alimentaria, con el objetivo de hacer de la agricultura francesa más autónoma en la producción de proteínas vegetales y acercar a los consumidores de los productores.

Como se mencionó en el análisis de caso en el capítulo 1, el país plantea una estrategia nacional de un plazo de diez años, buscando reducir la dependencia a las importaciones de alimentos ricos en proteínas – en particular soja de terceros países –, y desarrollar una oferta de productos locales en términos de legumbres (lentejas, garbanzos, porotos, habas) y el desarrollo de cuatro iniciativas que buscan promover los productos locales y circuitos cortos. El desarrollo de estas iniciativas ha requerido del trabajo coordinado con distintos actores, firmando por ejemplo cartas de acuerdo con diversidad de actores que permitan su éxito.

Francia promueve una gobernanza mundial inclusiva, que permita implicar adecuadamente a todas las organizaciones interesadas (Estados, organizaciones internacionales, así como organizaciones de la sociedad civil, sector privado e institutos de investigación). El país pretende desempeñar un papel de liderazgo en la mejora de la eficacia y la coordinación de los actores internacionales en estos ámbitos, en particular definiendo una visión clara y compartida de los objetivos y los medios de acción en estos ámbitos.

También se ha propuesto apoyar la estructuración de cadenas agroalimentarias sostenibles, para promover la creación de empleos decentes en las zonas rurales,

especialmente para los jóvenes y reforzar las actividades de asistencia alimentaria a las poblaciones vulnerables y mejorar su resistencia a las causas de la inseguridad alimentaria, ya sea en contextos de emergencia o en situaciones de inseguridad alimentaria crónica. En el contexto de las crisis alimentarias recurrentes, se trata de permitir que estas poblaciones recuperen su autonomía alimentaria (France Diplomacy).

### 3.3.2. España

Mediante la puesta en funcionamiento, en el año 2002, de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAs), se estableció también en España un nuevo modelo de gestión del sistema alimentario que se caracteriza por el concepto de la gobernanza.

Los tres principios fundamentales de actuación de la Agencia Europea EFSA (*European Food Safety Authority*), se ven reflejados también en la legislación que establece la AESA como organismo autónomo de la administración estatal, adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo. La AESA tiene la función de ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español por lo que invoca la activa participación de los consumidores, los operadores económicos y sociales, así como de la comunidad científica con poder de decisión, a diferencia de la EFSA.

En el Consejo Administrador de la EFSA, cuatro de los 14 miembros representan a la sociedad civil y la industria. En cambio, en el Consejo de Dirección de la Agencia Española sólo hay un representante de las organizaciones de consumidores (a través del Consejo del Consejo de Consumidores y Usuarios) y un representante del sector económico. Cuenta también con un Consejo Consultivo (con reducidas atribuciones, que se limitan principalmente a su consulta para el programa de actividades y a recibir información en situaciones de crisis).

Este sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria en España ha significado un cambio significativo en la regulación, entre otras cosas, porque por primera vez se implementa una participación sistemática de actores de la sociedad civil. La falta de experiencia en estas instancias ha dificultado la participación activa de este sector.

### 3.3.3. Colombia

En este país, en 2008 se estableció la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (PNSAN) con el objetivo de generar un marco legal de la seguridad alimentaria y nutricional. Esta política se caracteriza por ser ejecutada desde una mesa de trabajo de carácter intersectorial, compuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

En el plan de trabajo, implementado entre 2012 y 2019, los principios orientadores fueron el derecho a la alimentación, la equidad social, la implementación de una perspectiva de género, la sostenibilidad, la corresponsabilidad, y el respeto a la identidad y diversidad cultural (Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, 2011). Tal como se ha mencionado en el capítulo 1, durante este periodo se desarrollaron cuatro iniciativas claves en el marco de la consecución de la seguridad alimentaria desde una perspectiva sistémica.

Una de las estrategias de política SAN, es la construcción y puesta en marcha del PNSAN, como instrumento operativo de la política. Para ello, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), creada como instancia de concertación, armonización y seguimiento de la política, ha sido actor responsable y partícipe en la construcción del PNSAN y debe velar por su ejecución.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe promover la participación social y comunitaria en los temas de SAN, generando un mayor sentido de pertenencia y responsabilidad en las acciones que se emprendan para lograr los objetivos propuestos. La participación comunitaria también está presente en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de SAN y muchos de los proyectos se formularán, de hecho, como proyectos comunitarios, con componentes de capacitación y asistencia técnica para la gestión, ejecución y consolidación de sus opciones de vida grupales (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Colombia).

### 3.3.4. Brasil

En el caso de Brasil, en septiembre de 2006, bajo la Ley 11346, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada. Esta ley establece las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del SISAN, por medio del cual el poder público, con la participación de la sociedad civil organizada, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (art. 1) (FAO, 2013). De igual forma, el poder público adoptará las políticas y acciones necesarias para promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población, tomando en cuenta las dimensiones ambientales, culturales, económicas, regionales y sociales (art. 2) (FAO, 2013).

Haddad (2011) sostiene que la creación de un nuevo programa de política social y un ministerio, al que se le ha de coordinar el trabajo de otros ministerios para lograr una serie de objetivos de seguridad alimentaria, ha tenido un impacto positivo significativo en la SAN de Brasil. A través de espacios de diálogo y debate entre la sociedad civil y el sector público, se descentraliza y otorga autonomía para definir la agenda política, lo que pretende favorecer a la legitimidad de las políticas y el reconocimiento del proceso por parte de las bases sociales. El principal requerimiento para la puesta en marcha de este modelo es un alto nivel de organización de la sociedad civil. Participantes de esta, a través del CONSEA, buscan influir en la formulación e implementación de las políticas para asegurar que sus intereses sean tomados en cuenta. Por otra parte, el papel del Estado es fundamental para el funcionamiento correcto del modelo, este debe estar dispuesto a compartir responsabilidades con otros actores. Con este modelo se pretende desconcentrar la implementación de políticas, lo cual requiere de capacidad de respuesta gubernamental a los requerimientos sociales, de manera oportuna y articulada entre varias instituciones para poner en marcha las políticas.

Según lo establecido en la ley, la red de actores se presenta abierta a mayores interacciones en las fases de agenda política e implementación, pero en las fases de formulación, adopción y evaluación se encuentra cerrada a la participación de los actores definidos por la ley. Las decisiones de mayor relevancia se concentran en un grupo relativamente pequeño de actores públicos, pero de alto nivel político, siendo estos los que decidirán el direccionamiento de la mayor cantidad de recursos para la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional, utilizados en la implementación de políticas. Este modelo promueve que el ciclo de política pública arranque en un nivel

territorial local, con una alta participación de la sociedad civil, y ascienda a nivel nacional para su aprobación y posterior ejecución.

### 3.4 Experiencias internacionales en la implementación de políticas de seguridad alimentaria

#### 3.4.1. Metodología de revisión de experiencias internacionales

Con el objetivo de revisar modelos y referentes nacionales e internacionales para la conformación de instancias asesoras en el diseño de gobernanza de seguridad y soberanía alimentaria, se realizó un levantamiento de información primaria, a partir de entrevistas semiestructuradas aplicadas de manera online, entre el 1 y el 16 de noviembre de 2022.

Los actores entrevistados pertenecen a dos grupos: expertos internacionales y participantes de la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria a nivel nacional (Cuadro 4).

Cuadro 4. Referentes nacionales e internacionales entrevistados para el diseño de Gobernanza

	<b>Nombre</b>	<b>Rol/ Institución u organización</b>	<b>Grupo</b>
1	Arnoldo de Campos	Ex Coordinador de Generación de Ingresos de la Agricultura Familiar en Programa Hambre Cero, Brasil.	Internacional
2	Marco Moncayo	Oficial de políticas en Organización FAO	Internacional
3	Joao Intini	Oficial de políticas y sistemas alimentarios de FAO	Internacional
4	Emma Siliprandi	Consultora FAO	Internacional
5	Richard Prenzel	Representante Lo Valledor	Nacional
6	Julián García	Ministerio de Economía	Nacional

Las entrevistas a actores internacionales tuvieron como objetivo conocer experiencias en la implementación de políticas de seguridad y soberanía alimentaria, identificar las principales características del diseño de gobernanza utilizado, desafíos, y políticas implementadas a nivel internacional. En paralelo, las entrevistas a los participantes de la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria a nivel nacional tuvieron un objetivo evaluativo de la instancia.

### 3.4.2. Análisis: lineamientos, desafíos y políticas implementadas

A continuación, se presenta el análisis desarrollado en función de las entrevistas a expertos internacionales en seguridad alimentaria que han participado en procesos de implementación de políticas públicas en Latino América. El análisis aborda tres ejes: 1) lineamientos de diseño de gobernanza, 2) desafíos de implementación y 3) principales políticas implementadas.

#### 3.4.2.1. Lineamientos para el diseño de gobernanza

Se identifican seis lineamientos, considerados de forma transversal como necesarios a incorporar en el diseño de gobernanza de seguridad alimentaria.

- **INCORPORACIÓN SOCIEDAD CIVIL:** En primer lugar, se considera como un aspecto esencial la incorporación de la sociedad civil en la discusión de seguridad alimentaria a través de la figura de un “consejo”, u otro organismo, conformado por “representaciones diversas”.

La relevancia de la incorporación de este segmento de actores al proceso político se entiende desde la necesidad de escuchar y entender los “problemas reales” de la población, generando un “levantamiento desde los territorios”. Es decir, este modelo de gobernanza considera una estructura horizontal en el diálogo entre actores de gobierno y la sociedad civil para la configuración de propuestas y/o acciones, privilegiando una relación de “equilibrio” entre ambos segmentos.

- **ENFOQUE SISTÉMICO:** En segundo lugar, se presenta como un aspecto central la incorporación de un enfoque sistémico en el diseño de gobernanza. La seguridad alimentaria es considerada una problemática multidimensional, en este sentido, el abordaje sistémico se relaciona con la integración de todos los actores de gobierno vinculados a la temática. En este sentido el trabajo intersectorial, o interministerial, es de carácter horizontal y privilegia un diseño de coordinación y generación de acuerdos para la consecución de objetivos.

- **LIDERAZGO:** El tercer eje abordado corresponde al liderazgo de la política de seguridad alimentaria, es decir, ¿quién lidera la política? y ¿quién realiza la coordinación general? Se plantea que el liderazgo debiera tenerlo un actor con una posición jerárquica distinta y/o superior a los ministerios y con relación directa a la presidencia de la república – por ejemplo, la figura del vicepresidente –. Esto con el objetivo de que el trabajo intersectorial entre ministerios mantenga la horizontalidad, y no afecte el diálogo de cooperación y coordinación.

- **VOLUNTAD POLÍTICA:** Un cuarto eje tiene que ver con la voluntad política para lograr resultados. Se relaciona con la capacidad de convocatoria, la regularidad de las reuniones y, con la importancia de la asistencia de los actores claves con capacidad de decisión en de cada ministerio: se utiliza el término “representaciones representativas” para caracterizarlos, designando su capacidad de decisión al interior de sus equipos, y con la autoridad suficiente para liderar la ejecución de acciones necesarias a desarrollar.

- **INSTITUCIONALIDAD DEFINIDA:** El quinto aspecto es el establecimiento de una institucionalidad definida que structure y organice el diseño de gobernanza

asociado a seguridad alimentaria. Por una parte, se resalta la necesidad de generación de una normativa que sea vinculante, la cual organice conceptos, ideas, identifique responsables y corresponsables de cada área – a modo de ejemplo se menciona la Ley Marco –. Por otra parte, el concepto también apunta a la definición de una estructura legal, presupuestaria e institucional.

- **MONITOREO Y SEGUIMIENTO:** El último aspecto mencionado por los actores entrevistados en el diseño de gobernanza de seguridad alimentaria<sup>33</sup> es la importancia de un ente de monitoreo y seguimiento, que evalúe la implementación de políticas y acciones en función de objetivos e indicadores definidos previamente.

#### 3.4.2.2. Principales desafíos encontrados

Entre los principales desafíos encontrados en la implementación de políticas y planes de seguridad alimentaria se mencionan los siguientes aspectos:

**“BAJAR A LOS TERRITORIOS”:** Se refiere al establecimiento de una comunicación directa entre los espacios municipales y el gobierno. Apunta a comprender las especificidades locales de cada territorio, para enfrentar las problemáticas de seguridad alimentaria.

**DUPLICIDAD DE INSTANCIAS:** La duplicidad de instancias se entiende en función de la participación de la sociedad civil en comisiones de seguridad alimentaria. Se presenta como un desafío evitar sobrecargar a los actores en una multiplicidad de espacios de participación. Esto conduce al desgaste de los espacios y a la sobrecarga de los gobiernos locales, específicamente, aquellos de menor tamaño.

**CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS:** Se presenta como un desafío la construcción de acuerdos, pactos y diálogo entre los distintos actores ministeriales participantes. Se resalta que no es posible imponer la seguridad alimentaria como un objetivo superior a otros (ej. salud), sino que es necesario mantener una interacción basada en la generación de alianzas y convenios, bajo un objetivo común.

**INVOLUCRAR AL MUNDO URBANO:** El cuarto desafío emergente constituye involucrar no solo al mundo de la producción, sino que también a las y los actores de esferas urbanas. Se apunta a la relevancia de la participación de un segmento asociado a los servicios que participan en los procesos de distribución y comercialización del sistema alimentario, y que comúnmente no son incorporados en la discusión: transporte, restaurantes, microempresarios, almaceneros, pequeños locatarios, etc.

#### 3.4.2.3. Políticas implementadas

Entre las principales políticas públicas implementadas en las experiencias abordadas por los entrevistados se encuentran:

- Programas de alimentación escolar: generación de compras públicas de alimentos frescos, mínimamente procesados y locales.
- Transferencia monetaria de ingresos: buscan aumentar el acceso y la capacidad de compra de la población en situación desfavorecida y enfrentar problemáticas de desigualdad social asociada a seguridad alimentaria.

---

<sup>33</sup> Las experiencias revisadas hacen referencia solo a la seguridad alimentaria, no incorporan la soberanía en el desarrollo de la gobernanza.

- Educación alimentaria: se apunta a la educación alimentaria de distintas generaciones, resaltando la entrega de información a partir de guías simples y evitando tecnicismos que complejizan el contenido.
- Enfoque de entornos alimentarios: adopción de un enfoque que considere el espacio donde los consumidores interactúan con el sistema alimentario para tomar sus decisiones sobre la adquisición, preparación y consumo de alimentos. Este enfoque se presenta como una crítica al paradigma que responsabiliza individualmente a las familias de sus elecciones alimentarias.
- Agricultura con enfoque nutricional: incorporar el enfoque nutricional en la producción de alimentos.
- Reducción de pérdidas y desperdicios: políticas que consideren la gestión de residuos como una problemática del sistema alimentario y que apunten a su abordaje dentro de la cadena.
- Enfoque de género: incorporar a la discusión las problemáticas de género que se vinculan al sistema alimentario, puntualmente, abordando problemas específicos que enfrentan mujeres, escuchando posicionamientos, y abordándolos desde los múltiples roles que cumplen a nivel social.

### 3.5. Evaluación de la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria

A continuación, se presenta el análisis desarrollado en función de las entrevistas a actores participantes de la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria, a nivel nacional. El análisis aborda tres ejes: evaluación de la comisión en términos de ejecución, perspectiva de los actores participantes, percepción de los desafíos futuros.

#### - EJECUCIÓN

En términos de ejecución, se destacan tres elementos positivos en el diseño y desarrollo de la Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria. i) La amplia convocatoria de carácter intersectorial. Se valora como algo positivo la incorporación del Ministerio de Economía, Ciencia y Desarrollo Social, destacando el carácter del contenido ampliado que se pudo abordar. Además, se destaca la amplia participación ciudadana. ii) Se valora el carácter “ejecutivo” que tuvo la comisión, tanto en los procesos de trabajo regulares – metodologías, generación de minutas, circulación de información – como también en la consecución de resultados, calificado como “rápido”, “sin dilataciones”. iii) También destaca el trabajo de ODEPA en términos humanos asociado a atributos de “apoyo”, “comodidad”.

#### - ACTORES

Las y los entrevistados relevan ciertos actores que es necesario incorporar o aumentar su participación: agencias de gobierno, consumidores desde una perspectiva ciudadana, almaceneros, municipios urbanos –no sólo rurales–. En paralelo, emerge como una categoría crítica la participación de actores con un “discurso político” que se percibe dificulta o ralentiza el avance de la discusión en términos ejecutivos.

#### - DESAFÍOS



En relación con los desafíos que destacan las y los actores entrevistados para el diseño de un modelo de gobernanza de seguridad y soberanía alimentaria, se mencionan cinco aspectos. i) Evitar limitarse a una discusión de carácter coyuntural, enmarcada en una crisis específica, para plantear una política pública de largo plazo. ii) Incorporar mayor volumen de datos y mediciones que permitan evaluar la situación actual de la seguridad alimentaria, y que permitan hacer comparaciones con periodos previos. iii) Ampliar la comisión a una perspectiva territorial, donde puedan emerger las especificidades locales, entendiendo que actualmente la asistencia de participantes es mayoritariamente desde Santiago. iv) Se puntualiza como un desafío acrecentar la “importancia del tema”, dándole una institucionalidad definida, con especialistas dedicados exclusivamente a la temática –se entrega a modo de ejemplo la institucionalidad del Banco Central como el nivel al que se debería apuntar–, y otorgándole un carácter de “política de Estado”. v) Implementación de mecanismos vinculantes con el objetivo de que las coordinaciones no se den exclusivamente sobre “la buena voluntad” interministerial.

### **3.6. Gobernanza en Seguridad y Soberanía Alimentaria en Chile**

Chile cuenta con una institucionalidad robusta para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria, con un enfoque de derecho humano, a la alimentación adecuada. A pesar de ello, solo algunos órganos ejecutan acciones que inciden directamente en ellos.

El contar con un marco jurídico sólido, que sea una guía orientadora en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que el mismo genera y la forma de cumplirlas. De ahí la importancia de impulsar una ley marco sobre seguridad y soberanía alimentaria, con enfoque de derecho humano a la alimentación adecuada. Por su parte, la coordinación y articulación entre dichos órganos es clave para realizar acciones que tengan por objeto la realización efectiva de tal derecho, esto principalmente por la existencia de cierta dispersión orgánica entre ellas, al existir distintas normas sectoriales destinadas a regular de forma aislada diferentes etapas del sistema alimentario. Si bien existe una oferta pública en Chile que incide directa, pero sobre todo indirectamente, en la realización del derecho a la alimentación adecuada, ésta no es suficiente, pues el acceso a alimentos saludables, nutritivos y suficientes en todo el país sigue siendo inequitativo. El derecho a la alimentación adecuada es un derecho complejo, y requiere de la consideración de todos los componentes que lo integran, especialmente en lo que dice relación con la accesibilidad económica y física de alimentos, que es donde se encuentran los mayores desafíos en Chile (Proyecto TCP/RLA/3618 “Apoyo para la implementación del derecho a la alimentación adecuada”).

### **3.7. Propuesta para la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria**

Con el propósito de abordar la problemática alimentaria desde la perspectiva de sistemas alimentarios, y con enfoque de derecho humano, a la alimentación, es que la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria toma relevancia. En base a la experiencia internacional y a la literatura, la participación de distintos actores del sistema alimentario se hace relevante en su conformación.

Dicha comisión tendría un rol asesor consultivo, constituido vía decreto, y de carácter multidisciplinar, conformada por un 50% de representantes gubernamentales (Ministerios de Agricultura, Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Social y Familia y Economía, y los gobiernos regionales) y 50% de representantes de sociedad civil, todas representadas de manera igualitaria), entendiéndose por ésta a ONGs, sector privado, academia y organizaciones productivas campesinas y pesca artesanal.

Se sugiere establecer criterios de ingreso y mantención, lo más detallados posible, como parte del decreto, señalando que quienes participen deben tener experiencia y méritos demostrables para su participación (años de experiencia, publicaciones en la materia, proyectos desarrollados, validación de sus pares, entre otros). Con el fin de hacerlo de forma transparente y participativa, se sugiere considerar un llamado a aquellos miembros de la sociedad civil que deseen sumarse a la Comisión, especialmente en regiones. A ellos se les solicitará tener personalidad jurídica vigente, haber iniciado actividades de investigación, producción, académicas u otras por 5 años como mínimo, firmar una carta de compromiso con acuerdo de confidencialidad y no contradicción de intereses, compromiso de participación activa y concreta en grupos de trabajo durante al menos un año, y designación de representante. Tal como declara por ejemplo el Decreto N°8 (DS) que creó la Comisión Regulatoria del Reglamento Sanitario, se sanciona con expulsión a quienes falten sin justificar ausencia. Se sugiere que la comisión sesione, en dos niveles, en primera instancia (durante el diseño de la política), cada tres meses; posterior a esto (durante la etapa de implementación) al menos dos veces por año.

El objetivo de la Comisión propuesta será: *Identificar medidas de corto, mediano y largo plazo para la construcción de una Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria.*

Su misión, en tanto, es: *Asesorar a las autoridades ministeriales en la construcción e implementación de las políticas, planes y programas en seguridad y soberanía alimentaria.*

Se sugiere que la Comisión tenga su secretaría técnica en ODEPA, y que funcione en base a grupos o comisiones de trabajo, con el objetivo de agilizar la operativa.

Ideas de temáticas para los grupos de trabajo:

**i) Grupo de regulación y normativa:** Levantamiento de iniciativas regulatorias vinculadas a los distintos puntos de entrada de los Sistemas Alimentarios.

**ii) Grupo de generación de evidencia:** Recomendaciones basadas en datos actualizados, tales como la Encuesta Nacional de Consumo Alimentarios, datos nacionales de pérdida y desperdicio de alimentos, datos de Composición Nutricional de alimentos.

**iii) Grupo de vinculación intersectorial:** Creación de reuniones multisectoriales para analizar con perspectiva sistémica el diseño de propuestas de políticas, planes y programas para mejorar diversos aspectos de los sistemas alimentarios.

## Capítulo IV

### Líneas generales que orienten la elaboración de una estrategia de seguridad y soberanía alimentaria.

El Grupo de Alto Nivel (GANESAN), en su informe "*La nutrición y los sistemas alimentarios*" (2017), ya señaló la necesidad de una transformación radical de los sistemas alimentarios en su conjunto, para potenciar la seguridad y la soberanía alimentaria y cumplir con el derecho humano a la alimentación y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mediante la mejora de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, el fortalecimiento de la resiliencia y el logro de la equidad y la responsabilidad sociales.

La transformación de los sistemas alimentarios no puede ser espontánea, y dependerá de la mejora de la gobernanza, es decir, una mayor coordinación entre los sectores y partes interesadas para proporcionar orientaciones con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible. Al igual que en el pasado, las políticas desempeñarán un papel fundamental en este proceso ya que proporcionan las herramientas específicas locales y nacionales necesarias a tal efecto. En concreto, la gobernanza y las políticas relativas a los sistemas alimentarios en favor de la SAN deberían respaldar la coexistencia de diferentes sistemas de cultivo y organizaciones de comercio, aplicar un enfoque basado en los derechos, y considerar cuestiones relativas a las patentes de tecnologías y normas sanitarias, así como mecanismos para evitar consecuencias negativas y recompensar la producción con efectos positivos, desde el punto de vista social y ambiental.

#### 4.1. Estructura política en Chile

Pese a que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por medio de su Observación General N° 12, invita a los Estados Miembros a adoptar una ley marco como principal instrumento para la aplicación del derecho a la alimentación adecuada (asegurando la seguridad alimentaria para las personas), Chile carece de una legislación marco específica que tenga como fin promover la realización de este derecho. La Constitución vigente no contiene normativa específica en torno al derecho a la alimentación. La interpretación más cercana se encuentra en los artículos 19 N°1, que reconoce el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, y el Artículo 19 N°9, el derecho a la protección de la salud.

Se entiende por ley marco un mecanismo técnico usado generalmente para legislar materias multisectoriales de manera más consistente, coordinada e integral. La idea de una ley marco no es abarcar con gran detalle lo que regula, sino fijar los principios y obligaciones generales bajo los cuales las autoridades deben actuar. La ejecución de la norma debe quedar entregada a normas y decisiones administrativas, siendo la ley marco la guía orientadora de los órganos del Estado para dictar dichas normas y tomar tales decisiones. Asimismo, una ley marco sobre el derecho a la alimentación adecuada puede ser una orientación al juez a la hora de decidir, en caso de que este último prefiera fundamentar su decisión por medio de la aplicación de normas legales antes que constitucionales. Esto se debe a que, en Chile, salvo que se trate de un recurso de protección, la Corte Suprema no suele aplicar directamente la Constitución, sino que los

ministros siempre buscan una norma legal para resolver (Proyecto TCP/RLA/3618 “Apoyo para la implementación del derecho a la alimentación adecuada”)

Una ley marco en seguridad y soberanía alimentaria tiene como fin asegurar el ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada, a través de un marco jurídico de referencia, que permita al Estado crear políticas y estrategias para garantizar de manera permanente el derecho a la alimentación adecuada, la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de la población. Para su cumplimiento y ejercicio pleno, se promoverán sistemas alimentarios sostenibles y saludables, y las condiciones que favorezcan el acceso físico y económico en todo momento a la alimentación o los medios para obtenerla en cada uno de los componentes de los sistemas alimentarios.

Si bien a la fecha Chile carece de ley marco, ha logrado desarrollar una serie de leyes sectoriales que se relacionan con la seguridad y la soberanía alimentaria, y que se relacionan con los denominados Motores del Cambio de los sistemas alimentarios:

- Decreto con Fuerza de Ley 725, Código Sanitario (1968)
- Ley 18.892 Ley General de Pesca y Acuicultura (1989)
- Ley 20.545 que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental (2011)
- Ley 18.910, Ley orgánica de INDAP que establece requisitos para ingresar como usuario.
- Ley 20.606, sobre la Composición Nutricional de los alimentos y su publicidad (2012)
- Ley 20.670 que crea el Sistema Elige Vivir Sano (2013)
- Ley 20.869 sobre la publicidad de alimentos (2015)

Esta información se complementa con la información desarrollada en el capítulo 1 del presente estudio, y la siguiente Comisión que nace bajo el concepto de seguridad y soberanía alimentaria.

- Comisión de Seguridad y Soberanía Alimentaria 2022

Durante el año 2022, se configuró la denominada Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (CNSSA), con el objetivo de identificar medidas de corto, mediano y largo plazo que garantizaran el acceso de alimentos de calidad a la población. Este trabajo sería insumo para la construcción de un Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria.

La Comisión fue compuesta por representantes de distintos sectores, considerando sector público, privado, academia, sociedad civil y organismos internacionales.

La CNSSA estructuró su funcionamiento en dos (2) etapas:

- La primera etapa (corto plazo), con una duración de 60 días (junio de 2022 a agosto de 2022), con el fin de generar el diseño de una propuesta de Plan para Enfrentar la Contingencia Alimentaria a causa de la crisis alimentaria global.
- La segunda etapa (mediano plazo), con el objetivo el diseño de una propuesta de Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, tiene contemplado un periodo de funcionamiento de cinco (5) meses, desde agosto de 2022 a enero de 2023.

En el marco del desarrollo de la primera etapa de trabajo, la Comisión se dividió en tres (3) grupos temáticos o subcomisiones, correspondientes a las áreas de Disponibilidad, Acceso y Logística. El trabajo de esta etapa sirvió de insumo central para la construcción de un Plan Nacional para Enfrentar la Contingencia Alimentaria. Cada subcomisión sesionó con una frecuencia de tres (3) veces por semana durante la primera etapa de trabajo de la CNSSA.

## 4.2. Diseño de la Estrategia

El derecho a la alimentación significa que las políticas y los programas de seguridad y soberanía alimentaria tendrán como objetivo aumentar no sólo la disponibilidad de alimentos, sino también la calidad, suficiencia y la accesibilidad a los mismos. Ello significa que las políticas y los programas deberían mejorar el acceso a los alimentos y también los medios para adquirirlos, incluido el acceso de las familias rurales a los recursos productivos y un salario adecuado para los trabajadores. En todas las etapas del diseño, la aplicación y el seguimiento de las estrategias, la legislación, las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutrición, es importante garantizar la participación, incluidos los pequeños agricultores, pescadores artesanales, el sector privado, considerando la agroindustria, las mujeres y las asociaciones juveniles, con el objetivo de aumentar la eficacia de las medidas gubernamentales. Aquí toma relevancia la sugerencia de estructurar y dar permanencia a la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, de carácter consultivo.

### 4.2.1. Lineamientos para la elaboración de la estrategia de soberanía y seguridad alimentaria

En base al levantamiento de información, tanto primaria como secundaria, que sustenta este estudio, ha sido posible identificar aquellas consideraciones metodológicas que permitirán diseñar una Estrategia de seguridad y soberanía alimentaria.

- **Enfoque sistémico**, en cuanto el logro de la seguridad y soberanía alimentaria es un desafío complejo y dinámico, que involucra a diversos ámbitos del sistema agroalimentario, y por ello requiere una visión multisectorial, interdisciplinar y representativa de diferentes niveles y territorios (integración horizontal y vertical). La construcción de la estrategia debe también ser abierta a la necesidad de retroalimentarse y adaptarse a la evolución del entorno, lo que pudiese modificar sus lineamientos o la priorización de acciones en futuros planes de acción.
- **Participativa**, ligado al concepto sistémico, el diseño de la estrategia deberá contemplar la participación de todos los actores involucrados en el funcionamiento de los sistemas alimentarios, a fin de conciliar intereses y prioridades. Esto implica la participación de actores gubernamentales, privados y sociedad civil, considerando también la representación de los territorios nacionales y los distintos niveles de actuación involucrados. El involucramiento de dichos actores se podrá lograr mediante la participación directa y vinculante de los miembros de la Comisión Asesora, como por otras instancias consultivas a la comunidad, que dicha Comisión determine.
- **Democrático**, en cuanto el proceso de construcción de la propuesta de Estrategia de Seguridad y Soberanía Alimentaria debe contar con medidas de

consenso, establecidas para que la opinión de los miembros de la Comisión Asesora tenga peso igualitario y para incorporar al proceso las decisiones obtenidas de procesos de participación multisectorial (público y privado).

- **Contenidos en base a evidencia y respaldo científico**, dado que para el diseño de la estrategia se debe contar con información actualizada y respaldada, a partir de evidencia científica y datos estadísticos que den cuenta de la situación actual de los sistemas alimentarios del país.

Es preciso adoptar una estrategia nacional de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de largo aliento, basada en los derechos humanos, como una hoja de ruta con el objeto de coordinar las medidas gubernamentales encaminadas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Esta estrategia debe incluir objetivos, plazos, responsabilidades e indicadores de evaluación conocidos por todos, y debe sentar las bases para la asignación de recursos presupuestarios.

Posterior a esto, se deben determinar las funciones y responsabilidades de las instituciones públicas, a fin de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y una coordinación eficaz. Es preciso también supervisar las repercusiones y los resultados de las políticas, la legislación, los programas y los proyectos con vistas a medir los logros de los objetivos establecidos, subsanar las posibles deficiencias y mejorar constantemente las medidas gubernamentales. Ello podría incluir evaluaciones de los efectos de políticas y programas desde el punto de vista del derecho a la alimentación.

Un reto importante para los gobiernos es el de satisfacer la demanda cada vez mayor de alimentos suficientes y adecuadamente nutritivos, que se deriva de los cambios demográficos y en los patrones alimentarios, a la vez que disminuye la disponibilidad y calidad de los recursos naturales. Para responder a este reto, se requieren mayores rendimientos y un aumento general de la producción alimentaria y agrícola, así como reducciones considerables de las pérdidas y el desperdicio después de la cosecha. También es necesario centrar la atención en la calidad nutricional de los alimentos y ampliar la canasta, fomentando una dieta más variada. Otro elemento que debe considerarse son los efectos del cambio climático en la producción agrícola y los sistemas alimentarios, que incrementarán los riesgos de inseguridad alimentaria, especialmente para los productores que viven en entornos marginales y para los hogares de pequeños agricultores, al igual que los efectos de la agricultura sobre el cambio climático debido a deforestación (fragmentación del paisaje), uso de maquinaria, uso intensivo de fertilizantes y herbicidas. Es preciso considerar con carácter prioritario el papel de las instituciones públicas de investigación en la elaboración de soluciones ante la necesidad de aumentar la productividad agrícola y hacer frente al cambio climático.

#### 4.2.2. Principios, componentes y acciones sugeridos para la Estrategia

De acuerdo con lo anterior, y como resultado del análisis realizado a lo largo del estudio, se sugieren principios, componentes y acciones a considerar en la Estrategia Nacional de Seguridad y Soberanía.

## **A) Principios:**

- **Sustentable:** en el contexto de crisis climática, es importante que la estrategia de seguridad y soberanía alimentaria se desarrolle bajo el principio de la sustentabilidad, considerando sus tres dimensiones: ambiental, económica y social.
- **Equitativo:** todas las personas deben tener el derecho a una alimentación adecuada, que no solo satisfaga los requisitos mínimos para la supervivencia, sino que también sea adecuada desde el punto de vista nutricional, para la salud y el bienestar.
- **Participativo:** al igual que en su construcción, la estrategia debe considerar en su despliegue la participación de diversos actores. Dando relevancia no sólo al rol de la comisión ya señalada, sino también generando estrategias de vinculación con la población, que permitan su involucramiento en el desarrollo de las acciones propuestas, el nivel de participación deberá definirse en el diseño de la estrategia.
- **Sistémico:** las acciones planteadas en la estrategia de seguridad y soberanía alimentaria deben desarrollarse a partir de un enfoque sistémico, que integre, por un lado, los distintos componentes del sistema alimentario nacional, y por otro, la coparticipación de los distintos ministerios y actores involucrados en la temática.
- **Con enfoque territorial:** la estrategia debe considerar de manera transversal la diversidad presente en el territorio nacional, ya que esta diversidad impacta en todos los componentes del sistema. Se deben generar mecanismos para que el despliegue de las acciones propuestas considere la pertinencia territorial.
- **Multicultural:** la estrategia debe ser representativo de las distintas culturas.

## **B) Componentes:**

El marco conceptual propuesto por GANESAN se estructura en tres componentes o elementos integrantes esenciales de los sistemas alimentarios identificados en el marco conceptual:

- Cadenas de suministros de alimentos
- Entornos alimentarios
- Comportamiento de los consumidores.

Para el diseño de la política pública, se pone en relieve el rol de los entornos alimentarios, en un contexto físico, económico y social.

## **C) Acciones**

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), que corresponde a la principal plataforma internacional, intergubernamental e incluyente para eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, sugiere a los países tomar una serie de consideraciones en el diseño de sus estrategias de Seguridad y Soberanía Alimentaria, acciones que se alinean con los hallazgos de las entrevistas realizadas en el presente estudio, entre ellas:

- Crear políticas favorables, que proporcionen incentivos para favorecer la producción sostenible y desarrollar mercados eficaces de insumos y productos
- Estimular la inversión en la agricultura, con especial énfasis en la de pequeña escala, con una estrecha coordinación entre los ámbitos público y privado
- Garantizar el acceso seguro y equitativo a los recursos naturales, en particular la tierra, el agua y la biodiversidad, para las mujeres y los hombres sin discriminación alguna
- Habilitar a las y los agricultores, mediante el aumento de la capacidad, el suministro de información y apoyo organizativo para participar en forma plena y significativa en la adopción de decisiones sobre las políticas, los programas, la legislación y las estrategias que los afectan y sobre todos los aspectos de su producción agrícola
- Invertir en la investigación agrícola sobre los cultivos alimentarios, la producción animal, la acuicultura y la pesca
- Mejorar la infraestructura rural, con especial atención a los caminos, el riego, el almacenamiento, el suministro eléctrico, las comunicaciones y los mercados, a fin de lograr reducciones importantes de las pérdidas posteriores a la cosecha
- Garantizar el acceso constante de los pequeños productores a mercados de productos alimenticios e insumos de calidad impulsados por el sector que sean competitivos, transparentes y equitativos
- Respaldar el desarrollo de organizaciones de productores y fortalecer las capacidades de las que ya existen, garantizando la plena participación de las agricultoras
- Fortalecer el acceso de los agricultores y otros agentes que intervienen en la cadena de valor de los alimentos a instrumentos financieros y de gestión de riesgos tales como sistemas innovadores de seguros, mecanismos de gestión del riesgo climático y mecanismos financieros
- Mejorar los servicios de producción animal, incluidos los de atención veterinaria
- Mejorar los servicios de extensión para garantizar la divulgación de información y conocimientos, asegurándose de satisfacer plenamente las necesidades de las y los agricultores
- Fomentar movimientos comunitarios y nacionales en favor de la alimentación saludable, que reúnan a los distintos grupos interesados y armonicen sus esfuerzos
- Otorgar prioridad a la promoción concertada y la comunicación efectiva con miras a generar mayor conciencia y un conocimiento más profundo de los responsables de las decisiones, en cuanto a la importancia de ocuparse de la promoción de patrones alimentarios saludables y sostenibles
- Establecer una estructura apropiada y responsable que se haga cargo de los compromisos y objetivos relacionados con la alimentación de la población y asegure la coordinación multisectorial en todo el ámbito del gobierno
- Crear sistemas de seguimiento y notificación de los progresos y evaluación de los resultados
- Proporcionar a las mujeres un acceso seguro y en condiciones de igualdad a recursos productivos como el crédito, la tierra, el agua y tecnologías apropiadas, así como el control sobre dichos recursos y los beneficios que se derivan de ellos



- Mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y con el necesario equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable
- Considerar la posibilidad de introducir políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la gestión sostenible de la pesca y la actividad forestal
- Favorecer el acceso a alimentos de alta calidad nutricional y culturalmente pertinentes, por medios de políticas de compras públicas dirigidas a agricultura familiar campesina y pesca artesanal
- Generar apoyo a la colaboración (cooperativas de venta y de consumo).

## REFERENCIAS

- Adams, A.T., Ulrich, M.J. Coleman, A. (2010). Food deserts. *J Applied Social Sci*, 4(2), 58-62.
- Agostini, C., Brown, P. Góngora, P. (2008). Distribución espacial de la pobreza en Chile [Nota Técnicas]. *Estudios de Economía*, 35(1), 79-110.
- Agrosuper. 2020. Reporte integrado. Matriz AGROSUPER 2020. Gerencia de asuntos corporativos y sustentabilidad. Subgerencia de comunicaciones externas. 211 p.
- Aguilar, L. (2006). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
- Aguilar, L. 2013. *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F
- Aguirre, T., García, D. López, D. (2021). Brechas territoriales de género en prácticas alimentarias durante la pandemia del Covid-19. *Análisis*, 20. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Albala, C., Vio F, Kain J, Uauy R. (2022). Nutrition transition in Chile: determinants and consequences. *Public Health Nutr*, 5(1), 123-128.
- Altieri, M., Nicholls, C. (2012). Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica. *Agroecología*, 7(2), 65-83.
- Antivachis, N., Angelis, V. (2015). Network organizations: The question of governance. *Procedia-Social Behav Sci*, 175, 584-592.
- Asprocer. 2022. Análisis sectorial. <http://www.asprocer.cl/industria/analisis-sectorial/>. Visitada el 13 de diciembre de 2022.
- Atalah, E., Amigo, H., Bustos, P. (2014). Does Chile's nutritional situation constitute a double burden? *Am J Clin Nutr*, 100, 16-23.
- Barriga, J., Saavedra, G., Blanco, G. Navarro, M. (2022). Sistema Agromarino Alimentario Localizado: historia, propuestas y dificultades del caso de Huape, región de Los Ríos, Chile. *RIVAR*, 9 (25), 17-36. <https://doi.org/10.35588/rivar.v9i25.5413>
- Bastian, A., Coveney, J. (2012). Local evidenced-based policy options to improve food security in South Australia: The use of local knowledge in policy development. *Public Health Nutr*, 15(8), 1497–1502.
- Beaulac, J., Kristjansson, E. Cummins, S. (2009). A systematic review of food deserts, 1966-2007. *Prev Chronic Dis*. 6(3), A105.
- Botella, E. (2018). Políticas agrarias, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Soberanía Alimentaria: luces y sombras del caso cubano (1990-2015). *Mundo Agrario*, 19(42), 96-1.
- Brownhill, L., Hickey, G. M. (2012). Using interview triads to understand the barriers to effective food security policy in Kenya: a case study application. *Food Security*, 4(3), 369–380.
- Brunelle T, Dumas P, Souty F. (2014). The impact of globalization on food y agriculture: the case of the diet convergence. *J Environm Develop*, 23(1), 41–65.
- Burki, T. (2022). Food security and nutrition in the world. *Lancet Diab Endocrinol*, 10 (9), 622.

- Calame, M. (2008). *La Tourmente Alimentaire*. Saint-Sabin. Éditions Charles Leopold Mayer.
- Candel, J.J.L., Breeman, G.E., Stiller, S.J., Termeer, C.J.A.M. (2014). Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*, 44, 47–58.
- Caspi, CE., Sorensen, G., Subramanian, S.V. Kawachi, I. (2012). The local food environment and diet: a systematic review. *Health Place*, 18(5), 1172–1187.
- Castillo, C., Benavides, X. Urteaga, C. (1997). Food patterns in adult outpatients at metropolitan region. *Rev Med Chile*, 125(3), 283-289.
- Ceccon, E. (2008). La revolución verde tragedia en dos actos. *Ciencias*, 1(91), 21-29.
- CEPAL. (2017). Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición, modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México
- Chen, T. Gregg E. (2017). Food deserts and food swamps: A primer. National Collaborating Centre for Environmental Health.
- Chiffelle Gómez, A. (2006). Evolución de la estructura arancelaria en Chile.
- Colonelli, E., Simon, G. (2013). Food Security Governance: History, Definitions and Institutions. <http://www.jeanmonnet.it/public/Foods%20Security%20Governance%20Catania%202013.pdf>.
- Committee on World Food Security (2012). Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/WGs/GSF/MD976E\\_GSF\\_Draft\\_Two.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/WGs/GSF/MD976E_GSF_Draft_Two.pdf).
- Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. (2019). Política Pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá: construyendo ciudadanía alimentaria 2019 – 2031, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2011). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Documento Conpes Social, Bogotá.
- Crovetto, M., Uauy, R. (2010). Changes in household food and nutrient consumption in Metropolitan Santiago 1988-97 by income. *Rev Med Chile*, 138(9),1091-108.
- Crovetto, M., Uauy, R. (2008). Changes in food availability in metropolitan Santiago Chile according to income (quintiles) 1988-1997. *Arch Latinoam Nutr*, 58, 40-48.
- Crovetto, M., Uauy, R. (2012). Changes in processed food expenditure in the population of Metropolitan Santiago in the last twenty years. *Rev Med Chile*, 140(3), 305-312.
- Cuadrado C. (2019). Impacto económico y social de la obesidad en Chile. <https://medicina.uc.cl/wp-content/uploads/2019/06/Dr-Cristobal-Cuadrado-Costos-obesidad-Chile-.pdf>
- Daniels, B., Lataste, C., Bustamante, E., Sandoval, S., Basfi-fer, K., Cáceres, P. (2021). Contribución de las organizaciones sociales “ollas comunes” a la alimentación de la población chilena en tiempos de pandemia por COVID-19. *Rev Chil Nutr*, 48(5), 707-716.
- Deichler, C. (2016). *Historia y Alimentación Popular. Dos décadas de lucha médica contra la desnutrición en el Chile urbano, 1930-1950*. MINSAL, Serie Hitos de la Salud Pública en Chile N° 2.

Díaz-Bonilla, eds. Globalization of food, agriculture, and the poor, pp. 189–214. International Food Policy Research Institute. Oxford University Press. Disponible en: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/127382>

Duncan, J., Barling, D. (2012). Renewal through Participation in Global Food Security Governance: Implementing the International Food Security and Nutrition Civil Society Mechanism to the Committee on World Food Security. *Int J Sociol Agric Food*, 19(2), 143–161.

Duran, A., De Almeida, S., Latorre, M., Jaime, P. (2015). The role of the local retail food environment in fruit, vegetable y sugar-sweetened beverage consumption in Brazil. *Public Health Nutr*, 9, 1–10.

Eguillor, P. (2017). Pérdida y desperdicios de alimentos. *Oficina de Estudios y Políticas Agrarias*, 14.

Ericksen, P.J. (2008). Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environ Change*, 18(1), 234– 245.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2021). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos. Roma,

FAO, OPS, WFP y UNICEF. (2019). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. FAO.

FAO. (1996) "Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial". En Roma.

FAO. (2003). Trade Reforms and Food Security. Rome: FAO

FAO. (2011). Food, Agriculture and Cities: Challenges of Food and Nutrition Security, Agriculture and Ecosystem Management in an Urbanizing World. FAO Food for the Cities Multidisciplinary Initiative Position.

FAO. (2011). Right to Food: Making it Happen: Progress and Lessons Learned through Implementation. Rome.

FAO (2012). FAO calls for strengthened food security governance. <http://www.fao.org/news/story/en/item/162391/icode/>.

FAO. (2012). Guidance Note: Integrating the Right to Adequate Food into food and nutrition security programmes. Rome.

FAO. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria (documento base para discusión), FAO.

FAO. (2016). Second International Conference on Nutrition (ICN2) Follow-up: Nutrition-related Implications for Agriculture and Livestock development. COAG/2016/5. Rome. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-mr235e.pdf>.

FAO. (2017). Nutrition-sensitive agriculture and food systems in practice: options for intervention. Rome. Disponible en: [www.fao.org/3/a-i7848e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i7848e.pdf)

FAO. (2019). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Santiago. 135.

FAO. (2022). Portal lácteo. Disponible en: <https://www.fao.org/dairy-production-products/es/>

FAO. Disponible en <https://doi.org/10.4060/cb4474es>

Feldman, S., Biggs, S. (2012). The politics of international assessments: the IASSTD process, reception and significance. *J Agr Change*, 12, 144-169.

- Feng, J., Glass, T., Curriero, F., Stewart, W., Schwartz, B. (2010). The built environment and obesity: a systematic review of the epidemiologic evidence. *Health Place*, 16, 175–190.
- FIDA. (2021). Transformar los sistemas alimentarios para fomentar la prosperidad rural. Informe sobre el Desarrollo Rural.
- Fonseca, Z., Patiño, G., Herrán, O. (2013). Malnutrición y seguridad alimentaria: un estudio multinivel. *Rev Chil Nutr*, 40(3), 206-215.
- Fontana, A., Yagüe, J.L. (2012). Conceptualizing governance in Latin America. In: Cazorla, A., Midgley, J. (Eds). *Planning and Community Development: Case Studies*. (pp.33-68). UC Berkeley – Technical University of Madrid. Madrid, Spain.
- France Diplomacy, Food Security, Nutrition and Sustainable Agriculture (<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/food-security-nutrition-and-sustainable-agriculture/global-governance-of-food-security/>; <https://donortracker.org/France-new-strategy-food-security-nutrition-sustainable-agriculture>)
- Friedrich, T. (2014). La seguridad alimentaria: retos actuales. *Rev Cubana Ciencia Agríc*, 48(4), 319-322.
- FNE, Fiscalía Nacional Económica <https://www.fne.gob.cl/corte-suprema-confirma-multas-por-colusion-contra-agrosuper-ariztia-y-don-pollo-y-endurece-sancion-contra-el-gremio-que-las-reune/>
- Furey, S., Strugnell, C., McIlveen, M.H. (2001). An investigation of the potential existence of "food deserts" in rural and urban areas of Northern Ireland. *Agriculture and Human Values*, 18, 447–457.
- Gandhi, V. P., Zhou, Z. (2014). Food demand and the food security challenge with rapid economic growth in the emerging economies of India and China. *Food Res Internat*, 63, 108–124
- García, X., (2003). La soberanía alimentaria: un nuevo paradigma. Definición y completa descripción de los argumentos que defiende y las propuestas que promueve la soberanía alimentaria según Vía Campesina. En Colección soberanía alimentaria. Veterinarios Sin Fronteras.
- Garibaldi, L., Andersson, G. Fernández Ferrari, C., Pérez-Méndez, N. (2018). Seguridad alimentaria, medio ambiente y nuestros hábitos de consumo. *Ecología Austral*, 28, 572-580.
- Gillespie, S., Harris, J., Kadiyala, S. (2012). The Agriculture-Nutrition Disconnect in India: What Do We Know? Technical Report. IFPRI Discussion Paper, Washington DC. Disponible en: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/126958>
- Glanz, K., Sallis, J., Saelens, B. y Frank, L. (2005). Healthy nutrition environments: concepts and measures. *Am. J. Health Promot*, 19(5), 330–333.
- Godek, W. (2015). Challenges for food sovereignty policy making: the case of Nicaragua's Law 693. *Third World Quarterly*, 36(3), 526-543.
- González, N., Infante, A. (1980). Programas de Alimentación Complementaria del Sector Salud en Chile. *Bol Of Sanit Panamer*, 89(6), 563-571.
- Goryakin, Y., Lobstein, T., James, W., Suhrcke, M. (2015). The impact of economic, political and social globalization on overweight and obesity in the 56 low and middle income countries. *Social Sci Med*, 133:67–76.

Gustavo, G., Obed, M. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria (Documento para discusión). FAO.

Haindl, E. (2008). Chile y su desarrollo económico en el Siglo XX.

Harris, J., Durán, A., Mialon, M., Crosbie, E., Jensen, M., Batis, C., Corvalán, C., Smith, L., (2021). Soluciones relacionadas con el entorno alimentario: prevenir la obesidad infantil en América Latina y en la población latina que vive en Estados Unidos. *Obesity Reviews*. 22(S5): e13344.

Hatab, A., Rigo, M. E, Lindemer, A. Lagerkvist, C. (2019). Urban sprawl, food security and agricultural systems in developing countries: A systematic review of the literature, *Cities*, 94, 129–142.

Hawkes, C. (2015). Smart food policies for obesity prevention. *Lancet*, 385(9985), 2410–2421.

Heinisch, C. (2013). Soberanía alimentaria: un análisis del concepto. En Hidalgo, F., Lacroix, P. y Román, P. (Ed.), *Comercialización y soberanía alimentaria*, (pp. 11-36). SIPAE.

Henderson, T. P. (2017). State–peasant movement relations and the politics of food sovereignty in Mexico and Ecuador. *J Peasant Studies*, 44(1), 33-55.

Herforth, A., Ahmed, S. (2015). The food environment, its effects on dietary consumption, y potential for measurement within agriculture-nutrition interventions. *Food Security*, 7(3):505–520.

Hervieu, B. (1996). *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*. Mayenne. Flammarion.

HLPE. (2014). Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. <http://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf>

HLPE. (2016). Sustainable agricultural development for food security and nutrition: what roles for livestock? A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i5795e.pdf>

HLPE. (2017a). Sustainable forestry for food security and nutrition. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-11\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-11_EN.pdf).

HLPE. (2017b). La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i7846ES/i7846es.pdf>

INE. (2018). Metodología VIII Encuesta de Presupuestos Familiares. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Santiago. Disponible en: [https://www.ine.cl/docs/default-source/encuesta-de-presupuestos-familiares/metodologia/viii-epf---\(julio-2017---junio-2017\)/metodolog%C3%ADa-viii-epf.pdf?sfvrsn=f098409c\\_2](https://www.ine.cl/docs/default-source/encuesta-de-presupuestos-familiares/metodologia/viii-epf---(julio-2017---junio-2017)/metodolog%C3%ADa-viii-epf.pdf?sfvrsn=f098409c_2)

INFORME FINAL Proyecto TCP/RLA/3618 “Apoyo para la implementación del derecho a la alimentación adecuada” CHILE <https://www.fao.org/3/ca8120es/ca8120es.pdf>

Ingram, J. (2011). A food systems approach to researching food security and its interactions with global environmental change. *Food Security*, 3(4), 417–431.

Ingram, J., Ericksen, P., Liverman, D. (Eds.). (2010). *Food Security and Global Environmental Change*. London: Earthscan.

Jarosz, L., (2014). Comparing food security and food sovereignty discourses. *Dialogues in Human Geography*, 4(2), 168-181.

Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. In H. P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 101–116). Manchester: Manchester University Press.

Johnston, D., Stevano, S., Malapit, H., Hull, E., Kadiyala, S. (2015). Agriculture, Gendered Time Use, and Nutritional Outcomes: A Systematic Review. IFPRI Discussion, 1456. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2685291>

JUNAEB. (2020) Mapa Nutricional de JUNAEB, 2020. Disponible en: <https://www.sochob.cl/web1/wp-content/uploads/2021/03/Mapa-Nutricional-JUNAEB-2020-1.pdf>

Kersbergen, K. v., Waarden, F. v. (2004). Governance' as a bridge between disciplines: Cross Disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *Eur J Political Res* 43, 143-171

Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Policy Press

Koc, M., Macrae, R., Desjardins, E., Roberts, W. (2008). Getting civil about food: The interactions between civil society and the state to advance sustainable food systems in Canada. *J Hunger Environ Nutr*, 3(2–3), 122–144

Kooiman, J., Bavinck, M. (2005). The governance perspective. In: *Fish for life: Interactive governance for fisheries*, (pp.11-14).

Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., Pullin, R. (2008). Interactive governance and governability: an introduction. *J Transdiscipl environ studies*, 7(1), 1-11.

Kropff, M.J., Van Arendonk, J.A.M., Löffler, H.J.M. (Eds.). (2013). *Food for all: Sustainable nutrition security*. Wageningen UR: Wageningen.

*La gobernanza de la seguridad alimentaria*. [https://www.researchgate.net/publication/41395386\\_La\\_gobernanza\\_de\\_la\\_seguridad\\_alimentaria](https://www.researchgate.net/publication/41395386_La_gobernanza_de_la_seguridad_alimentaria) [Nov 21 2022]

Lancet. (2020). A call for Food System change. Disponible en [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31146-6/fulltext?dgcid=raven\\_jbs\\_etoc\\_email](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31146-6/fulltext?dgcid=raven_jbs_etoc_email)

Lancet. (2021). Global Health has a stake in the upcoming UN Food System Summit. Disponible en [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)02047-X/fulltextKate](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)02047-X/fulltextKate)

Lang, T, Baeling, D. (2012). Food security and food sustainability: reformulating the debate. *The Geographical Journal*, 178(4), 313-326.

Lang, T. (2010). Crisis? What crisis? The normality of the current food crisis. *Journal of Agrarian Change*, (10), 92 - 102.

Lang, T., Barling, D., Caraher, M. (2009). *Food Policy: Integrating Health, Environment & Society*. Oxford: Oxford University Press.

Ley 31315 de 2021. Por la cual se modifican las normas que regulan la Seguridad Alimentaria y Nutricional. 26 de julio de 2021.

Macmillan, T., Dowler, E. (2012). Just and Sustainable? Examining the Rhetoric and Potential Realities of UK Food Security. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 25(2), 181-204

Maluf, R. S. (1998). Economic development and the food question in Latin America. *Food Policy*, 23(2), 155–172.

- Mardones, F. (2003). Políticas de alimentación y nutrición en los Planes de Salud en Chile. *Rev Chil Nutr*, 30,195-197.
- Margulis, M.E. (2011). Research Paper – Global Governance: The Evolving Global Governance of Food Security. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsn/docs/Global\\_Governance/PolicyResearchPaper\\_EvolvingGlobalGovernanceFoodSecurity\\_Margulis\\_2011.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Global_Governance/PolicyResearchPaper_EvolvingGlobalGovernanceFoodSecurity_Margulis_2011.pdf).
- Maricic, M., Bulajic, M., Dobrota, M., Jeremic, V., (2016), Redesigning the global food security index: a multivariate composite i-distance indicator approach, *International Journal of Food and Agricultural Economics*, Vol. 4 No. 1, Special Issue, 2016, pp. 69-86.
- Maxwell, S., Slater, R. (2003). Food policy old and new. *Development Policy Review*, 21, 531–553. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8659.2003.00222.x>.
- Maye, D., Kirwan, J. (2013). Food security: A fractured consensus. *J Rural Studies*, 29, 1–6.
- McKeon, N. (2011). *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the Food Crisis*. Berlin: Heinrich-Böll Foundation.
- Meller, P. (1998). 110 años de desarrollo económico chileno, 1880 – 1990. Universidad de Chile, 63.
- Méndez, C., Araya, R. (2017). Cambio climático y producción de cultivos anuales esenciales. Una mirada desde la seguridad alimentaria en Chile. *Revista Política Y Estrategia*, (129), 157 -187. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i129.75>
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021a). Éditorial Alim’Agri. *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*, 1571.
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021b). Reconquérir la souveraineté alimentaire. *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*, 1571.
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021c). La stratégie nationale pour les protéines végétales. *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*, 1571.
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021d). Plus près de vous et de vos goûts. *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*, 1571.
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021e). Frais et local. *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*, 1571.
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021f). Encourager l’agriculture urbaine. *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*,1571.
- Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation. (2021g). Équiper les cantines scolaires, *Magazine du Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation*,1571.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2022a, 26 de agosto). Luis Planas: Trabajamos para buscar soluciones conjuntas a problemas globales. Debemos reforzar la autonomía alimentaria de la UE. [Nota de prensa]. <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-trabajamos-para-buscar-soluciones-conjuntas-a-problemas-globales.-debemos-reforzar-la-autonom%C3%ADa-alimentaria-de-la-ue/tcm:30-627050>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. (2022b). El Plan Estratégico de la PAC de España (2023 – 2027).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2017). Encuesta CASEN 2017. Santiago de Chile.



Ministerio de Salud. (2017). Política Nacional de Alimentación y Nutrición. Ministerio de Salud - Subsecretaría de Salud Pública División de Políticas Públicas Saludables y Promoción Departamento de Nutrición y Alimentos.

MINSAL. (2010) Chilean National Health Survey 2009-2010. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. Disponible en: <https://www.minsal.cl/portal/url/item/bcb03d7bc28b64dfe040010165012d23.pdf>.

MINSAL. (2003) Chilean National Health Survey 2003. Disponible en <http://www.medicinadefamiliares.cl/Protocolos/encnacsalres.pdf>.

MINSAL. (2010). Nutrición para el Desarrollo. Claves del éxito del modelo Chile. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile, LOM Ediciones.

MINSAL. (2018). Chilean National Health Survey 2016-2017 Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. Disponible en [http://inta.cl/wp-content/uploads/2018/01/ENS-2016-17\\_PRIMEROSRESULTADOS-1.pdf](http://inta.cl/wp-content/uploads/2018/01/ENS-2016-17_PRIMEROSRESULTADOS-1.pdf).

MINSAL. Life expectancy at birth (in years), according to sex, for five-year periods between 1950 and 2025. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. Disponible en [https://repositoriodeis.minsal.cl/deis/ev/esperanza\\_de\\_vida/esperanza\\_de\\_vida\\_por\\_quinuenios\\_sexo.htm](https://repositoriodeis.minsal.cl/deis/ev/esperanza_de_vida/esperanza_de_vida_por_quinuenios_sexo.htm).

Minten, B., Reardon, T. (2008). Food prices, quality, y quality's pricing in supermarkets versus traditional markets in developing countries. *Rev Agric Econ*, 30(3), 480–490.

Monckeberg, F. (2003). Prevention of undernutrition in Chile experience lived by an actor and spectator. *Rev Chil Nutr*, 30(suppl.1), 160-176.

Monckeberg, F. (2011). *Contra Viento y Marea - Hasta erradicar la desnutrición*. Aguilar Chilena de Ediciones, El Mercurio.

Mooney, P.H., Hunt, S.A. (2009). Food Security: The Elaboration of Contested Claims to a Consensus Frame. *Rural Sociol*, 74(4), 469–497.

Moya, M. (Ed.). (2022). *El quehacer de la salud pública. Divergencias e inequidades en salud*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, Universidad de Chile.

Mozaffarian, D. (2016). Dietary y policy priorities for cardiovascular disease, diabetes, y obesity: a comprehensive review. *Circulation*, 133, 187–225.

Opitz, R., Guerrero, A. (2019). Inserción de la agricultura en mercados internacionales, compendio 2008 - 2018. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. 97 p.

Paredes, S. (2019). Expansión forestal y desterritorialización rural en Curanilahue 1960-2018. Informe de Seminario de Grado para optar al grado de Licenciado en Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. 107 p.

Patel, R., (2009) "Food Sovereignty". En *Journal of Peasant Studies*, 36(3), pp.663-73.

Peña, K. (2013, septiembre). Institutionalizing food sovereignty in Ecuador. Conferencia Food Sovereignty: A Critical Dialogue, Yale University, USA.

Pereira, L.M., Ruysenaar, S. (2012). Moving from traditional government to new adaptive governance: the changing face of food security responses in South Africa. *Food Security*, 4(1), 41–58.

Pierre, J., Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.

Pimbert, M., (2009) "Towards Food Sovereignty". En London International Institute for Environment and Development (IIED). <https://www.iied.org/towards-food-sovereignty-reclaiming-autonomous-food-systems>

- Pingali, P. (2003). Sustaining food security in the developing world: The top five policy challenges. *Quarterly Journal of International Agriculture*, 42, 259–270.
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Colombia <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>
- Ploeg, van der J.D., (2010). The Food Crisis, industrialized farming and the imperial regime, *J. Agrarian Change* 10, 98-106.
- PNUMA, (2012). Avoiding Future Famines: Strengthening the ecological foundation of food security through sustainable food systems, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya.
- Políticas de sustitución de importaciones. (1993). Memoria chilena, Biblioteca Nacional. Disponible en <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-94626.html>
- Popkin BM. Nutritional patterns and transitions. *Popul Dev Rev*, 19(1),138-157.
- Popkin, B. (2020). El impacto de los alimentos ultraprocesados en la salud. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 34. Santiago de Chile. FAO.
- Reardon, T., Timmer, C., Barrett, C., Berdegue, J. (2003). The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *Am J Agric Econ* 2003;85(5),1140–1146.
- Reardon, T., Timmer, C., Berdegue, J. (2004). The Rapid Rise of Supermarkets in Developing Countries: Induced Organizational, Institutional, and Technological Change in Agrifood Systems. *eJ Agric Develop Econ*, 1(2),15-30.
- Reardon. T., Echeverría, R., Berdegue, J., Minten, B., et al. (2018). Rapid transformation of food systems in developing regions: Highlighting the role of agricultural research & innovations. *Agric Syst*, 172, 47-59.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rosin, C. (2013). Food security and the justification of productivism in New Zealand, *J. Rural Studies*, 29, 50-58.
- Rosset, P.M. (2003). Food Sovereignty: global rallying cry of farmer movements. *Food First Backgrounder*, 9 (4).
- Ruiz, F., Vara, I. (coords.) (2019). De la agricultura ecológica a la agroecología. Universitat Oberta de Catalunya.
- Sahley, C., Groelsema, B., Marchione, T., Nelson, D. (2005). The Governance Dimensions of Food Security in Malawi. USAID
- Schmidt-Hebbel K. The economic Chilean growing, N° 365. Disponible en <http://www.bcentral.cl/web/guest/crecimiento-económico/-/el-de-chile>
- Schuster, S., Gómez, C., Pino, A., Valenzuela, E., Howland, F. (2021). Brechas de género para la adaptación al cambio climático en rubros priorizados del sector silvoagropecuario y recomendaciones para Chile. CCAFS Info Note, Ministerio de Agricultura (MINAGRI) de Chile, 1-10.
- SCN. (8-9 septiembre 2004). Security in Communication Networks, 4th International Conference, Revised Selected Papers.
- Scrinis, G., Monteiro, C. (2022) From ultra-processed foods to ultra-processed dietary patterns, *Nature Food* 3, 671–673.

- Seed, B., Lang, T., Caraher, M., Ostry, A. (2013). Integrating food security into public health and provincial government departments in British Columbia, Canada. *Agriculture and Human Values*, 30(3), 457–470
- Sen, A. (1982). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press, Oxford.
- Shaw, D.J. (2007). *World food security: a history since 1945*. Palgrave Macmillan, London.
- Silva, P. (2022). El derecho a una alimentación adecuada en la nueva constitución. *Estudios Constitucionales*, 2021-2022, 190-206. DOI: 10.4067/S0718-52002022000300190
- Sonnino, R., Lozano, C., Schneider, S., (2014). Reflexive governance for food security: the example of school feeding in Brazil, *Journal of Rural Studies*, 36, 1-12.
- Soto, S. (2022). Arroz: temporada 2021/22 y perspectivas. *Oficina de Estudios y Políticas Agrarias*. 11 p.
- Swinburn, B., Sacks, G., Vandevijvere, S., Kumanyika, S. et al. (2013) for INFORMAS (International Network for Food and Obesity /non-communicable diseases Research, Monitoring y Action support). 2013. INFORMAS: Overview and key principles. *Obes Rev*, 14(S1),1–12.
- The Economist. (2021) <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/Index>
- The Lancet, (2020). A future direction for tackling malnutrition. *Lancet* 395(10217), 2. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)33099-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)33099-5).
- Thomas, A.C., D’Hombres, B., Casubolo, C., Saisana M., Kayitakire F. (2017). The use of the Global Food Security Index to inform the situation in food insecure countries. doi:10.2760/83356
- Thomson, A.M. (2001). Food security and sustainable livelihoods: The policy challenge. *Development*, 44(4), 24–28.
- Timmer, C. (2009). Do supermarkets change the food policy agenda? *World Develop*, 37(11), 1812–1819.
- UN General Assembly. (2012). Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: Report of the 3rd Committee: General Assembly, 67th session. A/67/457/Add.2. Disponible en <http://www.refworld.org/docid/50f6a81e2.html>
- van Boekel, M., Fogliano, V., Pellegrini, N., Stanton, C. et al. (2010). A review on the beneficial aspects of food processing. *Food Res*, 54(9),1215–1247.
- Vía Campesina. (11-17 de noviembre de 1996). Soberanía Alimentaria. Un futuro sin hambre. [Declaración]. Cumbre Mundial de la alimentación Roma.
- Vildoso, M., Rodríguez, L., Weisstaub, G. (2020). Pandemia por COVID-19: proyección de impacto en la seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes. *Revista Chilena de Pediatría*, 91(6), 857-859.
- Vio, F., Kain, J. (2019). Descripción de la progresión de la obesidad y enfermedades relacionadas en Chile. *Rev Méd Chile*, 147(9),1114-1121.
- Vio, F., Albala, C. (2000). Nutrition policy in the Chilean transition. *Public Health Nutr*, 3(1),49-55

Wahlqvist, M.L., McKay, J., Chang, Y.C., Chiu, Y.W. (2012). Rethinking the food security debate in Asia: Some missing ecological and health dimensions and solutions. *Food Security*, 4(4), 657– 670.

Yngve, A., Margettes, B., Hughes, R., Tseng, M., (2009). Food insecurity – not just about rural communities in Africa and Asia. *Public Health Nutr*, 12, 1971-1972.

## BIBLIOGRAFÍA REVISADA

Altieri, M. (2016). Una estrategia agroecológica en Chile como base para la soberanía alimentaria Universidad de California, Berkeley. Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA).

Andrade, C. M., Ayaviri, V. D. (2017). Cuestiones Ambientales y Seguridad Alimentaria en el Cantón Guano, Ecuador. *Información tecnológica*, 28(5), 233-242.

Caro, P., Toro, C. (2021). Medidas implementadas en Chile para garantizar el acceso a los alimentos durante la pandemia COVID-19. *Revista chilena de nutrición*, 48(6), 917-923.

Clark, P. (2016). Can the State Foster Food Sovereignty? Insights from the Case of Ecuador. *Journal of Agrarian Change*, 16 (2), 183–205.

Cooperativa de Trabajo Centro Alerta (Ed.). (2017). Levantando trabajo sin patrón: cooperativismo y autogestión. 1er Encuentro Internacional de Cooperativas de Trabajo. Quimantú.

Costa, A. G., Sousa, R. G., Sorzano, A. H. (2013). Soberanía y seguridad alimentaria en Cuba: políticas públicas necesarias para reducir la dependencia alimentaria. *Agrisost*, 19(3), 1-14.

Escobar, M., Gálvez Espinoza, P., Rodríguez Osias, L., Araya B., M., Marin, A., Estay Castro, P., Rojo Medina, F., Aranda, J. (2022). Derecho a la alimentación: ¿Qué dicen las constituciones de América y el Caribe? *Revista Chilena de Nutrición*, 49(2), 226-237.

Figueroa, D. (2013). Problemas nutricionales pendientes en Chile: enfoque desde la seguridad alimentaria y nutricional. *Rev Salud Publica Nutr*, 8(3):1-10.

García, L., Wahren, J. (2016). Seguridad Alimentaria vs. Soberanía Alimentaria: la cuestión alimentaria y el modelo del agronegocio en la Argentina. *Trabajo y Sociedad* 23, 327-340.

Guethón, R., Torres, N. (2014). Agroecología y Seguridad Alimentaria. Una visión desde Cuba. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 2(2), 62-76.

HLPE. (2016). Sustainable agricultural development for food security and nutrition: what roles for livestock? A report by the HighLevel Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. <http://www.fao.org/3/a-i5795e.pdf>

Jensen, M. (2021). Transformación de los sistemas alimentarios en Chile: cambio en el uso de suelo y comercio internacional. *Estudios internacionales*, 53(199), 61-90.

Ley 31315 de 2021. Por la cual se modifican las normas que regulan la Seguridad Alimentaria y Nutricional. 26 de julio de 2021.

Méndez, C., Araya, R. (2017). Cambio climático y producción de cultivos anuales esenciales. Una mirada desde la seguridad alimentaria en Chile. *Revista Política Y Estrategia*, (129), 157 -187.

Montoto Vázquez, V.C. (2020). La visibilización de las mujeres en las políticas agroalimentarias a través del proceso de conceptualización de la soberanía alimentaria. En M.Á. Martín, R., Rueda, C., Pérez, L., García, M. (Ed.), *Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América* (pp. 294-313). Sevilla: Egregius.

Rubio, B. (2011). Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina.

Saravia, P. (2016). El movimiento agroecológico en la lupa. Nuevas miradas y acciones para viejos recorridos. *Altre Modernità*, 86–98.

Saravia, P. (2022). Principios y proyecciones de la comercialización agroecológica: miradas desde la región de Valparaíso. *RIVAR* (Santiago), 9(25), 37-54.

Saravia, P., (2020). Circuitos Cortos de Comercialización alimentaria: Análisis de experiencias de la Región de Valparaíso, Chile. *Psicoperspectivas*, 19(2), 32-43.

Sevilla Guzmán, E. (2015). La participación en la construcción histórica latinoamericana de la Agroecología y sus niveles de territorialidad. *Política y Sociedad*, 52(2): 351-370.

Silva, P. (2022). El derecho a una alimentación adecuada en la nueva constitución. *Estudios Constitucionales*, 2021-2022: 190-206.

Soto, D; Mancilla, M, Valenzuela, V. (2014). Trafkintu: 'curadoras de semillas' defendiendo la soberanía alimentaria. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales*, (16), 76-93.

Torres, C., González, M., Ramírez, J., Marín, L. (2022). Articulación del plan de soberanía alimentaria con las estrategias de desarrollo. *Cooperativismo y Desarrollo*, 10(1), 129-144.

Verde, M. (2014). Apicultura y seguridad alimentaria. *Revista Cubana de Ciencia Agrícola*, 48(1), 25-31.

Vicente, L. (2020). Las propuestas en marcha para salir de este callejón sin salida: Soberanía alimentaria, defensa de los territorios, semillas campesinas y ciencia digna. *Atlas del agronegocio transgénico en el Cono Sur. Monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos*. Buenos Aires: Acción por la Biodiversidad, 189-198.

Vuelta, D, Rizo, M., Bell, T., Molina, L. (2014). Contribución a la soberanía alimentaria de la agricultura familiar en Santiago de Cuba. *Ciencia en su PC*, (4), 66-77.

Yep, S., Gamarra, R., Bucheli, F., Studzinski, K., Aguanca, A., Castro, J., Abril, O. (2005). Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela (No. 138-2016-2030).

## ANEXOS

### Anexo 1: Metodología Análisis de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria

#### 1.1 Análisis de Fuentes Secundarias

En términos metodológicos, para el levantamiento de información de la revisión conceptual se utilizaron los buscadores *Google Scholar*, *Scopus* y *Web of Science*. Los criterios de búsqueda fueron “seguridad alimentaria”, “*food security*”, “soberanía alimentaria” y “*food sovereignty*”. En total se revisaron 92 artículos académicos publicados entre 2022 y 1989. El 76% del total de la bibliografía corresponde al periodo 2022 – 2012 y el 20% al periodo 2011 – 2001. El análisis conceptual se enfocó en identificar cómo la seguridad y la soberanía alimentaria han sido conceptualizadas en la literatura en términos de componentes, interrelaciones y transformaciones discursivas.

En segundo lugar, el análisis de las experiencias internacionales en materia de seguridad y soberanía alimentaria se efectuó en torno a cuatro países: *Francia*, *España*, *Colombia* y *Brasil*. Como fuentes de información se revisaron los documentos oficiales de programas, planes, declaraciones y leyes promulgadas desde los ministerios de agricultura de los gobiernos correspondientes. El análisis se enfocó en identificar el enfoque conceptual de soberanía alimentaria emanado desde cada organismo y, el abordaje y/o tipo de implementación de políticas de seguridad alimentaria.

En tercer lugar, el mapeo de iniciativas nacionales se realizó a partir de la búsqueda de información secundaria y primaria. Como criterio de exploración se consideró, por una parte, el tipo de acción: política, planes, programa e iniciativa, y por otro, la escala territorial de despliegue de la acción: nacional, regional y local. Además, se consideró solo iniciativas con vigencia hasta el 2021.

a) Búsqueda bibliográfica: para la identificación de experiencias se realizó, en primera instancia, una búsqueda en repositorios gubernamentales nacionales, usando las palabras clave: “alimentación” “seguridad alimentaria”, “soberanía alimentaria”, “consumo” y “producción”. Los buscadores utilizados fueron:

- Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS)
- Biblioteca Digital del Gobierno de Chile
- Biblioteca del Congreso Nacional

Por otra parte, se revisaron herramientas de gestión regional y municipal, tales como Estrategias de Desarrollo Regional y Planes de Desarrollo Comunal. Se consideran territorios representativos de las cinco macrozonas del país: Norte, Centro, Centro Sur, Sur y Sur Austral<sup>34</sup>.

Además, a partir del método “bola de nieve”, se integraron iniciativas que emergieron de la revisión de los documentos identificados previamente.

b) Levantamiento de información primaria: para complementar la búsqueda, se indagó en la percepción de actores claves del sistema alimentario<sup>35</sup>. A través de una entrevista semiestructurada, se consultó respecto a su conocimiento en torno al desarrollo de iniciativas relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria.

---

<sup>34</sup> Según la definición del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile.

<sup>35</sup> Hasta la fecha de elaboración del informe son 15 las personas entrevistadas.

c) Sistematización: finalmente, se identificaron 35 iniciativas (Anexo 2). En el caso de las nacionales, se produjo “saturación” de información, es decir, se llegó a recopilar todas las políticas, planes y programas desarrollados a nivel gubernamental y no gubernamental que se encuentran sistematizadas. En el caso de las regionales y locales, se identificaron casos representativos y la información fue saturada en función del tiempo de búsqueda.

\* Limitaciones: durante el proceso de indagación, se accedió fácilmente a las acciones nacionales de carácter público ya que, como se señaló antes, se encuentran sistematizadas en diferentes plataformas. Por otro lado, las acciones desarrolladas desde iniciativas privadas y/o sociales carecen de sistematización, por ende, a pesar de ser identificadas no se logró profundizar en las características de las acciones (objetivos, tiempo de desarrollo, etc.).

Las experiencias se vaciaron en matrices de sistematización para identificar los siguientes aspectos:

- Escala
- Nombre de la iniciativa
- Tipo de acción
- Objetivos
- Acciones
- Quién la desarrolla
- Orientación

## 1.2 Análisis de Fuentes Primarias

Para conocer la perspectiva de las y los actores claves del sistema agroalimentario chileno respecto a la seguridad y soberanía alimentaria, se realizó un levantamiento de información primaria, a partir de entrevistas semiestructuradas aplicadas de manera online, entre el 16 de agosto y el 18 de octubre de 2022.

### a) Muestra:

El listado de entrevistados y entrevistadas se construyó a partir de la generación de una muestra estructurada no estadística, es decir, con el diseño se buscó localizar y saturar un espacio discursivo amplio y diverso sobre la temática (Dávila, 1999). La muestra, propuesta por la consultora y consensuada con la contraparte técnica, devino en un listado de 32 actores claves, a quienes se les envió la invitación para ser entrevistados. De ese número se concretó la realización de 18 entrevistas:

	<b>Nombre</b>	<b>Rol/ Institución u organización</b>
1	Santiago Rojas	Director Nacional de INDAP
2	Sofía Boza	Embajadora de Chile ante la OMC y académica <sup>36</sup>
3	Marisol Figueroa	Gerenta de Alimentos y Bebidas de Chile - AB Chile
4	Diego Varela	Secretario Ejecutivo de ACHIPIA

<sup>36</sup> Para fines de esta entrevista, Sofía Boza prefirió responder en su rol de académica.

5	Gonzalo Bravo	Administrador General Lo Valledor
6	Rodrigo De la Barrera	Subdirector Nacional de Extensión y Transferencia INIA
7	Lorena Rodríguez	Académica, Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile
8	Marcela Romo	Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios – CONADECUS
9	Octavio Sotomayor	Unidad de Desarrollo Agrícola y Biodiversidad, CEPAL
10	Carlos Furche	Exministro de Agricultura
11	Joao Intini	Oficial de Políticas de Sistemas Alimentarios
12	Zoila Bustamante	Presidenta, Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile-CONAPACH
13	Rigoberto Turra	Presidente Confederación Nacional Sindical Campesina e Indígena de Chile, Nehuen - G20
14	Tomás Saieg	Oficina de Economía Circular, Ministerio de Medio Ambiente
15	Cecilia Baginsky	Académica, Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile
16	María Emilia Undurraga	Ex Ministra de Agricultura
17	Francisco Gana	Jefe Departamento de Estudios, Sociedad Nacional de Agricultura- SNA
18	Francisco Corral	Vicepresidente Colegio de Ingenieros Agrónomos

b) Aplicación:

Para la aplicación de las entrevistas, se convocó a las y los actores claves a través de un correo electrónico que indicaba el objetivo del estudio, las características de su participación y una propuesta de horario. Una vez concretada la fecha y hora, se les extendió un consentimiento informado<sup>37</sup> (Anexo 3) para su revisión y posterior firma<sup>38</sup>.

Las entrevistas fueron realizadas en base a una pauta (Anexo 4) construida por el equipo consultor, en colaboración con la contraparte técnica. Se utilizó la plataforma zoom para su aplicación y con el consentimiento de las y los participantes se tomó registro audiovisual de la sesión para su posterior análisis. La extensión de cada entrevista fue, en promedio, de 60 min.

c) Análisis:

Para la sistematización de las entrevistas se utilizaron matrices de análisis construidas en base a las pautas de entrevistas. En esta instancia, se relevó el discurso de las y los participantes, a través del vaciado de citas representativas de cada componente de la

<sup>37</sup> Se adjunta un documento en formato pdf con los consentimientos informados que lograron ser firmados.

<sup>38</sup> Todos/as quienes accedieron a ser entrevistados/as dieron su consentimiento; sin embargo, no todos enviaron el documento firmado, dando a conocer diversas razones para aquello.



entrevista. Además, se rescataron temáticas emergentes y se discriminaron aspectos no relevantes o inoportunos para el objetivo del estudio.

Luego, se realizó un análisis de contenido, concentrado en dos unidades de análisis: por un lado, se consideraron los componentes de los conceptos seguridad y soberanía alimentaria, donde se analizaron las coocurrencias y interrupciones discursivas de las y los entrevistados y, por otro lado, la percepción sobre los escenarios futuros de la seguridad y soberanía alimentaria en Chile, en el marco de la elaboración de una política nacional.

## Anexo 2: Mapeo de Iniciativas Nacionales

Escala	Nombre	Tipo	Objetivos	Origen	Orientación
Nacional	Política Nacional de Alimentación y Nutrición	Política	FIN: Contribuir a mejorar el estado de salud y la calidad de vida de la población nacional en materia alimentaria y nutricional. PROPÓSITO: Entregar el marco de referencia para el desarrollo de regulaciones, estrategias, planes, programas y proyectos en materia de alimentación y nutrición	Público: Ministerio de Salud	Toda la población
Nacional	Política de Inocuidad Alimentaria	Política	Velar por la inocuidad de los alimentos producidos, elaborados y comercializados en el país con el fin de resguardar la protección de la salud de las personas y de los derechos de los consumidores, además de favorecer el desarrollo competitivo y exportador de la industria de los alimentos. Esto a través de un moderno, integrado, eficiente y transparente sistema nacional de inocuidad de los alimentos.	Público: ACHIPIA - Ministerio de Agricultura	
Nacional	Sistema Elige Vivir Sano	Sistema	Es un sistema que busca promover hábitos y estilos de vida saludables para mejorar la calidad de vida	Público: Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Toda la población
Nacional	Plan de seguridad alimentaria	Plan	Implementar medidas para contribuir a la seguridad alimentaria en y post pandemia a través del fortalecimiento del sistema agroalimentario.	Público: Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Toda la población

Nacional	Programa en Alimentación Saludable y Actividad Física para familias Elige Vivir Sano - Salud	Programa	El programa busca que personas a cargo de niños y niñas menores de 6 años tienen estilos de vida poco saludables mejoran sus hábitos en alimentación y/o actividad física.	Público: Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Familias con niños y niñas menores de 6 años
Nacional	Seguridad Alimentaria (Ex-auto-consumo)	Programa	Aumentar la seguridad alimentaria de las familias y personas pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades, abordando la disponibilidad, acceso y utilización de alimentos, enfocados en el aporte a la salud, el conocimiento de la alimentación y el acceso al agua.	Público: Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Familias y/o personas que participan en los programas Familias, Calle, Caminos y Vínculos, del Subsistema Seguridades y Oportunidades.
Nacional	EcoMercados Solidarios	Proyecto	Son un banco público de alimentos que buscan asegurar el acceso a la alimentación de las personas más vulnerables y aprovechar los alimentos que no serán comercializados.	Público: FOSIS- Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Familias de menores ingresos de las comunas que participen del proyecto piloto.
Nacional	Fondo de Tierras y Aguas indígenas	Programa	a) Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, Comunidades Indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación; b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a	Público: CONADI- Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Población perteneciente a pueblos originarios de Chile

---

tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas; y

c) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso.

---

Nacional	Registro público de tierras indígenas	Programa	El propósito de este registro es mantener un catastro actualizado de consulta permanente, tanto para los beneficiarios indígenas como para personas naturales externas y este propio servicio, lo cual permite dimensionar el territorio indígena para asumir la ejecución de programas y proyectos, además de focalizar recursos de inversión pública y subsidios hacia la población indígena a lo largo del país.	Público: CONADI- Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Tierras indígenas de zonas previamente determinadas.
----------	---------------------------------------	----------	---	---	--

---

Nacional	Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC)	Programa	El programa busca mantener el óptimo estado nutricional por parte de gestantes, mujeres que amamantan, niños/as menores de 6 años, personas con enfermedades metabólicas y niños menores de 2 años con alergia a la proteína de la leche de vaca, a través de la entrega de alimentos sanos, seguros y especializados. El Programa en su conjunto implica mejorar la adhesividad a las acciones de salud promocional y preventiva, y también asegurar el acceso a alimentos de alta calidad en momentos críticos del crecimiento y desarrollo, dado que se realiza un monitoreo de salud nutricional de los beneficiarios	Público: Ministerio de salud	<p>Población infantil desde el nacimiento hasta 5 años 11 meses 29 días, independientemente de su ubicación territorial, nacionalidad, condición socioeconómica y situación previsional o migratoria.</p> <p>Gestantes y madres que amamantan hasta el sexto mes post-parto, independientemente de su ubicación territorial, nacionalidad, condición socioeconómica y situación previsional o migratoria.</p> <p>Requisitos</p>
----------	---	----------	---	------------------------------	---

Nacional	Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM)	Programa	El programa busca disminuir el déficit de los nutrientes críticos y deterioro del estado nutricional del adulto mayor, causando la pérdida de funcionalidad mediante un conjunto de actividades de apoyo alimentario-nutricional de carácter preventivo y de recuperación	Público: Ministerio de Salud	Adultos mayores
----------	--	----------	---	------------------------------	-----------------

Nacional	Programa de Alimentación Escolar	Programa	Tiene por finalidad entregar, durante el año escolar y a nivel nacional, productos alimenticios (desayunos, almuerzos, onces, colaciones y cenas, según corresponda) a estudiantes en condiciones de desventaja social, económica, psicológica o biológica; que cursen Educación Pre Básica, Básica, Media o de Adultos; en establecimientos educacionales Municipales, dependientes de Servicios Locales de Educación (SLE) o Particulares Subvencionados, adscritos al Programa, con la finalidad de aportar a los requerimientos nutricionales de cada etapa y facilitar la incorporación y permanencia en el sistema educacional.	Público: Ministerio de Educación	Estudiantes pertenecientes al 60% de las familias más vulnerables o con mayor desventaja socioeconómica, según el Registro Social de Hogares (RSH), que asisten a establecimientos educacionales municipales, dependientes de los Servicios Locales de Educación (SLE) o particulares subvencionados adscritos al PAE, en los niveles de educación pre-básica, básica, media y adultos.
----------	----------------------------------	----------	---	----------------------------------	---

Nacional	Programa de vigilancia y fiscalización de ambientes alimentarios	Programa	El programa busca mejorar el ambiente alimentario al que están expuestos los niños de dos a catorce años, a través de vigilancia, fiscalización y educación respecto de la oferta, disponibilidad, marketing e información de los alimentos. Para ello el programa hace vigilancia y fiscalización de ambientes alimentarios y educando a las comunidades educativas y sus administradores.	Público: Ministerio de Salud	Universal-Niños/as de 2 a 14 años
----------	--	----------	---	------------------------------	-----------------------------------

Nacional	Beca de alimentación para la educación superior	Programa	La iniciativa busca que Estudiantes matriculados en instituciones de educación superior (IES) cuenten con una alimentación adecuada (sana y rica) para enfrentar su jornada educativa.	Público Ministerio de Educación	Está dirigida para estudiantes de primer año o curso superior, que pertenecen a los deciles de ingreso más vulnerables (I, II y III), seleccionados con los/las siguientes Créditos y Becas de Arancel administradas por el Ministerio de Educación y La Comisión Ingresos
Nacional	Micro bancos de alimentos	Iniciativa	Evitar las pérdidas de alimentos y fomentar la seguridad alimentaria a través de la donación de los excedentes de producción, que son aptos para el consumo desde el punto de vista sanitario, pero no fueron comercializados en la feria libre y serán eliminados, a organizaciones comunales o locales para favorecer el acceso a alimentos saludables de las poblaciones más vulnerables. (Secretaría Elige vivir Sano, 2021)	Público/privado : CODEMA, ASOF y Ministerio de Desarrollo Social y Familia	
Nacional	Red de alimentos	Iniciativa	A través de un proceso eficiente y trazable, unimos a empresas y organizaciones sociales rescatando alimentos, pañales y productos de higiene personal aptos para el consumo humano, para distribuirlos entre quienes más los necesitan. Con ello, logramos un modelo sostenible de triple impacto: social, medioambiental y económico.	Privado: Red de Alimentos	Organizaciones sociales, tales como hogares de niños, colegios, hogares de ancianos, centros de rehabilitación, comedores sociales, ollas comunes, agrupaciones territoriales, entre otras
Nacional	De la Caleta a tu mesa	Programa	Apoyar el funcionamiento de las caletas de pesca y el abastecimiento de sus productos a las familias, durante la emergencia sanitaria	Público: SERNAPESCA - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	El programa está presente en todas las regiones costeras del país (15 regiones)

Nacional	Fondo de Desarrollo de Ferias Libres	Programa	Es un subsidio no reembolsable dirigido a las Ferias Libres del país, orientado a fortalecer la modernización, la asociatividad, la gestión e innovación de las ferias, haciéndolas más atractivas y competitivas.	Público: SERCOTEC- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.	Ferias Libres organizadas legalmente como asociaciones gremiales, sindicatos de trabajadores independientes, organizaciones comunitarias funcionales u otro tipo, existentes al interior de la Feria, constituidas como persona jurídica y que cuenten con un mínimo de 5 puestos.
Nacional	Digitaliza tu almacén	Programa	Es un aporte de Sercotec de \$2.350.000 CLP para inversiones, asistencia técnica, capacitación, acciones de marketing y tecnologías digitales que aporten nuevos conocimientos para la gestión del almacén y la captura de nuevas oportunidades para el negocio.	Público: SERCOTEC- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.	Almacenes con inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos
Nacional	Entrega de Alimentación Saludable a las Ollas Comunes	Iniciativa	Entregar alimentos saludables a 130 ollas comunes en 101 comunas del país para contribuir a la seguridad alimentaria de la población más vulnerable afectada producto de la pandemia y así apoyar su acceso a una alimentación más nutritiva	Público: Ministerio de Desarrollo Social y Familia	101 comedores de todo el país (de febrero a mayo de 2021)
Nacional	Estrategia de sustentabilidad Agroalimentaria	Estrategia	Definir las prioridades de acción para el sector público y privado para los próximos 8 años, con un foco en la articulación de la oferta de instrumentos públicos para favorecer el avance del sector privado en materia de sustentabilidad, abordando los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo.	Público: ODEPA- Ministerio de Agricultura	Componentes del Sistema Agroalimentario nacional



Nacional	Siembra por Chile	Plan	Plan de medidas que busca aportar a la reactivación económica del país, la mitigación de precios, la generación de empleos y la seguridad alimentaria de sus habitantes, con foco especial de inversión en la Agricultura Familiar Campesina (AFC)	Público: INDAP- Ministerio de Agricultura.	Usuarios/as INDAP
Nacional	Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Nacional (SIPAN)		Busca reconocer y conservar el patrimonio agrícola en el país, con la creación de una Red de territorios en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Biobío y La Araucanía.	Público: ODEPA- Ministerio de Agricultura	Productores/as y comunidades agrícolas de las regionales señaladas
Regional	Banco de alimentos Lo Valledor	Iniciativa	Busca la donación de alimentos aptos para el consumo humano, con el fin de cederlos gratuitamente a organizaciones y entidades sociales, comedores y asociaciones encargadas de brindar alimentos a personas vulnerables. También promovemos la alimentación saludable en la población y fomentamos el consumo responsable desde propuestas innovadoras y generadoras de cambios culturales.	Privado: Fundación Banco de alimentos Lo Valledor	Fundaciones y organizaciones sociales
Regional	Banco de Alimentos Biobío Solidario	Iniciativa	Contribuir a mejorar la nutrición y evitar el desperdicio de alimentos, al recuperar aquellos alimentos que por diversas razones no pueden ser comercializados, aun cuando siguen siendo aptos para el consumo humano, tales como, un producto con fecha de vencimiento cercana, un envase abollado o con daño en su etiqueta, una fruta o verdura muy madura.	Privado: Red Solidaria	Organizaciones sociales

Local	Cadena de Provisiones solidarias	Programa	Es un programa de recuperación alimentos no perecibles que rescata productos alimenticios cuya comercialización sea inviable y que están aptos para el consumo humano, para luego distribuirlos entre quienes más los necesitan y así evitar su destrucción y desperdicio generando un triple impacto: social, económico y medioambiental.	Privado: Fundación Banamor Quillota	personas en situación de vulnerabilidad: A través de organizaciones y/o programas que entregan alimentación (comedores solidarios, residencias de adultos mayores, etc.)
Local	Banco de alimentos Cerro Navia	Programa	El programa funciona como receptor y distribuidor de alimentos que se entregan a los vecinos y vecinas más vulnerables de Cerro Navia. Recibe y acopia en la bodega facilitada por la Red Megacentro los alimentos que recibe de sus socios donantes, entre ellos el Banco de Alimentos de Lo Valledor.	Público: Municipalidad de Cerro Navia	Vecinos y vecinas vulnerables de Cerro Navia
Local	Ollas Comunes	Iniciativa	Las ollas comunes corresponden en realidad a distintos formatos de organización colectiva anclada en un territorio. La mayor parte de estas organizaciones cocinan algunos días de la semana, o todos los días, repartiendo comida a las y los vecinos, quienes a veces van a buscarla directamente o alguien de la olla las distribuye en sus hogares. Algunas ollas son centros de acopio, es decir que juntan mercadería en algún lugar y la distribuyen a una lista de vecinos (La Olla de Chile et. al, 2021)	Autogestión Local	Cualquier persona que lo necesite
Local	Estrategia Agroalimentaria de Quillota	Iniciativa	Desarrollar participativamente una Estrategia Agroalimentaria Local (EAL) orientada a fortalecer la sostenibilidad de la agricultura y los paisajes rurales del valle de Quillota, con pertinencia territorial y alta participación comunitaria	Público: I. Municipalidad de Quillota	Componentes del Sistema Agroalimentario local

en su proceso de implementación.

Local	Huertos Urbanos Peñaflores	Programa	Promover la realización de huertos comunitarios; Fomentar la implementación de huertos familiares; Incentivar el reciclaje orgánico e inorgánico; Desarrollar hábitos de alimentación saludable	Público: I. Municipalidad de Peñaflores	A toda la comunidad Peñafloresina, establecimientos educacionales, centros de salud y hogares.
Local	Programa Huertos comunitarios Valparaíso	Programa		Público: I. Municipalidad de Valparaíso	
Local	Programa Ancestral en beneficio de las comunidades del sector rural de la comuna de Temuco	Programa	Generar espacios para el desarrollo de prácticas tradicionales y culturales mapuche en la comuna. Facilitar espacios para el fomento de la cultura mapuche en la zona urbana. Promover la soberanía alimentaria, realizar actividades de intercambio de productos.	Público: I. Municipalidad de Temuco	comunidades, organizaciones, asociaciones mapuches, hortalizas, ciudadanía pertenecientes a la comuna de Temuco
Local	Huertas en Casa: sembrando comunidad	Iniciativa	Promover prácticas agroecológicas en huertas familiares de la localidad de La Cabaña, mediante talleres e intercambio de experiencias que busquen incrementar la fertilidad del suelo, eficiencia hídrica y al mismo tiempo el rendimiento de cultivos en contexto de seco. Impactando en la puesta en valor de los saberes locales y la integración de técnicas agroecológicas que favorezcan la soberanía alimentaria " (Fundación para la superación de la pobreza, 2021, p.4)	Privado: Fundación para la superación de la pobreza. Servicio País	Familias de la localidad de La Cabaña

Local	Granja Educativa Municipal	Iniciativa	Zona experimental donde se busca trabajar la tierra y enseñar tal cual se hace en una sala de clases, pero aquí de una manera práctica y aprovechando los beneficios climáticos que posee Chile Chico para cultivar una amplia variedad de frutas y verduras. Potenciar el mensaje de la soberanía alimentaria en la zona que busca recuperar el nombre de "el vergel de la Patagonia".	Público: I. Municipalidad de Chile Chico	- "niños, jóvenes, adultos y adultos mayores interactuaron, compartieron conocimientos y concordaron en lo importante del trabajo de la tierra" - productores hortícolas
Local	Huertos Urbanos en tiempos de pandemia	Programa	Mitigar los efectos psicológicos y monetarios, ocasionados por la pandemia, permitiendo obtener comida fresca, saludable y de alta calidad, lo que conlleva en un aumento del poder adquisitivo de la familia, por medio del ahorro de parte o la totalidad del presupuesto destinado a la compra de estos productos	Público: I. Municipalidad de Arica	Vecinos de Arica

## Anexo 2 (continuación): Mapeo de Iniciativas Nacionales

Instituciones propuestas en Oferta Técnica	Nombre de Contacto
Ministerio de Agricultura	José Guajardo (subsecretario)
Ministerio de Salud Jefe DIPOL	María José Arce
Ministerio de Medioambiente Representante Oficina de economía circular	Tomás Saig
INDAP Encargado Nacional	Santiago Rojas
ACHIPIA	Diego Varela
INIA	Iris Lobos
INIA	Rodrigo de la Barra
Organización Mundial de Comercio Embajadora de Chile	Sofía Boza

CODEMA	Juan Carlos Arriagada
CONAPACH	Zoila Bustamante
SNA	Francisco Gana
CHILEALIMENTOS Gerente de alimentos	Moisés Leiva
Asociación Supermercados	Javiera Escanella Novoa
AB CHILE	Marisol Figueroa
LO VALLEDOR	Gonzalo Bravo
ASOF	Froilán Flores
FAO Oficial de Políticas de Sistemas Alimentarios	Joao Intini
FAO	Eve Crowley
CEPAL	Octavio Sotomayor
Universidades Académicos/as	Cecilia Baginsky
Universidad de Chile, Escuela de Salud Pública	Lorena Rodríguez
Universidades Académicos/as	René Montalva
Universidades Académicos/as	Claudio Martínez
Universidades Académicos/as	Sandra Ríos
CONADECUS	Marcela Romo
G20	Rigoberto Turra
G20	Oswaldo Zuñiga
Gobernador Regional de Arica y Parinacota	Jorge Díaz
Gobernador Regional de Valparaíso	Rodrigo Mundaca
Ex Ministro	Carlos Furche
Ex Ministra	María Emilia Undurraga
Francisco Corral	Colegio de Agrónomos

## Anexo 3: Consentimiento Informado para realización de entrevistas



### Consentimiento informado para entrevista

El presente documento tiene por finalidad brindar a usted información respecto a su participación en el Estudio: "Definición de un marco conceptual, análisis crítico de la situación nacional, gobernanza y líneas de acción en seguridad y soberanía alimentaria para avanzar en la elaboración de una estrategia nacional", desarrollado por la Corporación Actuemos y Centro Ceres a petición de ODEPA.

En este marco solicitamos su consentimiento para la realización de una entrevista semi estructurada online que tiene por finalidad abordar el rol de la institución en el sistema agroalimentario, conocer percepciones y trabajo en torno a seguridad y soberanía alimentaria e identificar escenarios futuros deseables de seguridad y soberanía alimentaria.

La información y los datos entregados sólo se usarán para los fines del presente estudio, que será publicado por ODEPA. Se asegura la confidencialidad en el manejo, custodia y uso de la información. El equipo responsable adoptará todas las medidas que sean necesarias, a modo de garantizar en la debida forma, que su participación no signifique ningún inconveniente para usted.

Si presenta dudas sobre la participación en el estudio, puede hacer preguntas en cualquier momento de la ejecución del mismo a la responsable del estudio Sofia Bustos, al correo electrónico sbustos@actuemos.org. Igualmente, puede retirar su autorización de participación en cualquier momento, sin que eso represente perjuicios.

Desde ya agradecemos su participación.

  
Sofia Bustos  
Responsable del Estudio

Copia Participante

Fecha \_\_\_\_\_



**ceres**  
Centro Regional de Investigación e  
Innovación para la Sostenibilidad de  
la Agricultura y los Territorios Rurales


Yo \_\_\_\_\_, en base a lo expuesto en el presente documento, acepto ser entrevistado en el marco del Estudio: "Definición de un marco conceptual, análisis crítico de la situación nacional, gobernanza y líneas de acción en seguridad y soberanía alimentaria para avanzar en la elaboración de una estrategia nacional", desarrollado por la Corporación Actuemos y Centro Ceres a petición de ODEPA.

He sido informado(a) de los objetivos, alcance y resultados esperados de esta entrevista y, de las características de mi participación. Reconozco que la información que se provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial. Además, esta no será usada para ningún otro propósito fuera de los alcances de este estudio.

He sido informado(a) de que puedo hacer preguntas sobre el estudio en cualquier momento y que puedo retirarme de él cuando así lo decida, sin que esto implique perjuicio alguno.

Entiendo que una copia de este documento de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo contactar a la encargada del estudio Sofía Bustos, al correo electrónico: sbustos@actuemos.org.

\_\_\_\_\_  
Nombre y Firma  
participante

  
\_\_\_\_\_  
Sofía Bustos  
Responsable

Copia Estudio

Fecha \_\_\_\_\_

## Anexo 4: Pauta de Entrevista Semiestructurada

### Pauta de entrevista

ESTUDIO: DEFINICIÓN DE UN MARCO CONCEPTUAL, ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SITUACIÓN NACIONAL, GOBERNANZA Y LÍNEAS DE ACCIÓN EN SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA PARA AVANZAR EN LA ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL

Se debe preparar una carta de consentimiento informado (autorización para ser firmada por los actores) por parte del entrevistado (aspectos de ética en investigación).

- I. Antecedentes de la organización
  - Nombre institución y/o organización:
  - Nombre entrevistado:
  - Cargo entrevistado (representante):
  - Objetivos principales de la institución y/o organización
  - En caso de ser una asociación o confederación ¿Cuáles son los perfiles de las/os miembros de la asociación?
  
- II. Relación de la organización con el Sistema Agroalimentario
  - Dimensión del sistema agroalimentario con que se relaciona y qué funciones desarrolla en torno a ésta.
  
- III. Percepciones en torno a la seguridad y soberanía alimentaria
  - ¿Cómo definiría la seguridad alimentaria?
  - ¿Se incorpora el concepto de seguridad alimentaria en el quehacer de su institución? Si la respuesta anterior es sí, ¿cómo?
  - ¿Cómo definiría la soberanía alimentaria?
  - ¿Se incorpora el concepto de soberanía alimentaria en el quehacer de su institución? Si la respuesta anterior es sí, ¿cómo?
  - ¿Según su perspectiva cuáles son las diferencias y similitudes entre soberanía y seguridad alimentaria?
  - Desde su perspectiva, ¿Existen barreras o limitantes en materia de seguridad y soberanía alimentaria? ¿Cuáles (institucionales, políticas, de mercado, sociales)?
  - Desde su perspectiva, ¿Existen promotores que favorecen el mejoramiento de la sostenibilidad de nuestro sistema alimentario en cuanto a seguridad y soberanía alimentaria? ¿Cuáles?
  - A nivel nacional, ¿Cuál considera que es el estado actual respecto a seguridad y soberanía alimentaria? ¿En qué aspectos se ha avanzado en esta materia?
  - ¿Actualmente, qué iniciativas o políticas a nivel local/nacional cree se relacionan con la seguridad alimentaria?
  - ¿Actualmente, qué iniciativas o políticas a nivel local/nacional cree se relacionan con la soberanía alimentaria?



#### IV. Escenarios futuros

- Desde su perspectiva, ¿qué principios deberían guiar una política de seguridad y soberanía alimentaria?
- ¿Qué características debería tener una política de seguridad y soberanía alimentaria?
- ¿Según su perspectiva qué rol debería cumplir el Estado en el desarrollo de una política de seguridad y soberanía alimentaria? (Promotor, Planificador, Regulador, etc?)
- ¿Según su perspectiva y experiencia qué actores (privado, público, social, producción, comercialización-distribución, consumo, gestión de residuos) deberían participar en el desarrollo de una política de seguridad y soberanía alimentaria?.
- ¿Qué rol debería cumplir su institución, organización y agrupación (o desde la academia en el caso de los investigadores) en el marco de una política de seguridad y soberanía alimentaria?
- Desde una perspectiva de política pública, ¿cuáles lineamientos podrían potenciar o apoyar su quehacer en torno a la seguridad y soberanía del sistema agroalimentario?