

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
Y NUTRICIÓN ADECUADAS

## ¿Hambre Cero? Política estrellada



El primer año de gobierno de Santiago Peña deja una estela de frágil institucionalidad, información desactualizada y resultados débiles. La Ley «Hambre Cero» es una declaración de buenas intenciones, mientras la inflación de los alimentos deja la nutrición cada vez más lejos de las familias paraguayas.

**Palabras claves:** *soberanía alimentaria, dependencia alimentaria, ollas populares, «Hambre Cero», Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición.*

**Inés Franceschelli y  
Alhelí González Cáceres**

CENTRO DE ESTUDIOS HEÑÓI

En este artículo se esbozan temáticas recurrentes en torno a la alimentación y se analiza principalmente la implementación de la Ley N.º 7264 «Que crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar para la universalización equitativa de la alimentación escolar», conocida como Ley «Hambre Cero en nuestras escuelas y sistema educativo», así como los efectos del modelo productivo agroexportador en la producción agrícola, campesina e indígena.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2024**

### **LEY «HAMBRE CERO», DE ESTRELLA A ESTRELLADA**

Durante el periodo observado, la palabra «hambre» se constituyó en una metáfora asociada a múltiples hechos políticos, dado que una de las medidas centrales del gobierno de Santiago Peña fue el impulso y la promulgación de la Ley N.º 7264 «Que crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar para la universalización equitativa de la alimentación escolar», conocida como Ley «Hambre Cero en nuestras escuelas y sistema educativo»<sup>1</sup> o simplemente Ley «Hambre Cero». Presentada como el proyecto «estrella» del cartismo, a meses de su promulgación e implementación en las escuelas del sistema educativo oficial, la norma genera más dudas que certezas en cuanto a estrategia para erradicar el hambre de las escuelas.

«Hambre Cero» se suma a la Ley N.º 6945/22 de «Comedores y Centros Comunitarios», nacida a partir de la Ley N.º 6603 «De apoyo y asistencia a las ollas populares», promulgada durante la pandemia por COVID-19. Estas leyes que, si bien en términos jurídicos representan un avance en cuanto al reconocimiento de la crisis alimentaria, presentan frágiles resultados en un contexto de agudización de la inseguridad y pérdida de soberanía alimentaria en el país.

### **SIN POLÍTICAS PÚBLICAS, SIN INFORMACIÓN DE BASE PARA DESARROLLARLAS**

Al igual que en años anteriores<sup>2</sup>, una vez más se consultó al Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) si en el periodo observado hizo avances en la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición, cuya última versión se llevó a cabo entre 1962 y 1965. El INAN respondió que «la institución se encuentra abocada en realizar los trámites administrativos necesarios para la consecución del presupuesto requerido a fin de implementar la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición - ENAN, desarrollada, en base a los

1 Decreto N.º 1584, del 24 de abril de 2024, «Por el cual se reglamenta la Ley N.º 7264/2024 (“Hambre Cero en nuestras escuelas y sistema educativo”)», *Ministerio de Desarrollo Social*, <https://cutt.ly/LeJdnhhW>

2 Inés Franceschelli y Miguel Lovera, «Negacionismo letal», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023), 223-237, <https://cutt.ly/neJdSORp>

trabajos preparatorios de la institución en dicho marco [...]». Con respecto a su proceso, el INAN detalló los pasos que se presentan a continuación<sup>3</sup>.

- **Prueba piloto de la ENAN.** En primer lugar, se buscaron fondos, que se consiguieron en el 2018, y al año siguiente se llevó adelante la prueba piloto.
- **Primera etapa: fondos en 2018.** Con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se trabajó el «Proyecto TCP/PAR/3701/ “Fortalecimiento de capacidades para la Encuesta Nacional y Nutrición en Paraguay”», cuyo objetivo era conseguir fondos para la prueba piloto de la ENAN. En marzo de 2018 se aprobó el monto de USD 60.000.
- **Ejecución en junio-julio 2019.** Se llevó a cabo la prueba piloto de la ENAN en los departamentos de Central, Capital, Caaguazú y San Pedro. Sus objetivos fueron: probar la aplicación de los *softwares* desarrollados, evaluar la pertinencia de las variables incluidas en los cuestionarios de cada componente, ensayar las metodologías del trabajo en campo propuestas y conocer los posibles inconvenientes en campo y la apertura de los miembros de los hogares para esta encuesta. Fueron visitados 120 hogares de 8 Unidades Primarias de Muestreo (UPM) y se efectuaron las encuestas en 109 viviendas. Se realizaron mediciones antropométricas a 314 personas. Se aplicaron 192 encuestas de recordatorio de 24 horas (encuestas alimentarias). A partir de los resultados arrojados, se ajustaron los instrumentos de recolección de datos y se determinó la metodología de trabajo más adecuada.
- **Propuesta de ampliación presupuestaria al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.** Solicitud por un valor de Gs. 2.616.810.000 (aproximadamente USD 467.000), generado a través del interés por parte del Frente Parlamentario Contra el Hambre, durante el año 2018.
- **Solicitud de apoyo financiero a la Entidad Binacional Itaipú.** Desde el 2018 en adelante se ha solicitado apoyo financiero a la Entidad Binacional Itaipú por el valor de USD 2.131.177.
- **Firma del «Acuerdo específico entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)»<sup>4</sup>.** Firmado en el año 2019 en el marco de la cooperación entre el MSPBS y la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

3 «Solicitud #85900. Avances en política de alimentación», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 15 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/EejJDeYS>

4 Hoy Instituto Nacional de Estadística (INE).

- **Reuniones varias durante 2023.** Se han mantenido reuniones con representantes de la FAO para presentarles los avances realizados y refrendar el pedido de financiamiento. A la fecha, el INAN informa que no ha recibido respuesta al respecto.
- **Proceso parado.** El INAN aguarda el presupuesto —que ronda los dos millones de dólares— para poder aplicar la encuesta a nivel nacional, por lo que los procesos técnicos correspondientes están parados hasta el cierre de este informe.

Como puede observarse, la falta de resultados concretos en esta materia indica la baja prioridad que este tema tiene para el Gobierno nacional.

## DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS QUE QUEDAN EN EL PAPEL

Las Leyes N.º 7264 y N.º 6945<sup>5</sup>, con las que el Estado pretende abordar la situación de inseguridad alimentaria en el país, designan al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) como responsable de la ejecución de los programas «Hambre Cero» en las escuelas de los departamentos Central y Presidente Hayes, y el de Comedores y Centros Comunitarios. Sin embargo, la persistente fragilidad institucional, así como la ausencia de capacidades técnicas institucionales obstaculizan la implementación de ambos programas, pese a la ligera ampliación presupuestaria.

El presupuesto asignado al MDS para el año 2024 tuvo una ampliación del 14,8% con respecto al año anterior en lo referido al total presupuestado para programas sustantivos como Tekoporá y Tenonderá, mientras que el programa de Atención Social y Comedores Comunitarios experimentó una reducción en el componente de adquisición de alimentos para personas, pasando de Gs. 10.250.000.000 en el año 2023 a Gs. 9.881.643.520 en 2024<sup>6</sup>.

Al cierre del mes de septiembre del 2024, el Presupuesto General de la Nación (PGN), que asciende a 69.697 millones de guaraníes, incluidas las modificaciones, presenta una ejecución del 63%, del cual el 80% corresponde a Gastos Corrientes, es decir, desembolsos para pagos de salarios, honorarios profesionales, bonificaciones y otros gastos de representación. En el caso del MDS, la mayor ejecución corresponde a los programas de Pensión Alimentaria Adultos Mayores y Tekoporá, transferencias monetarias de carácter mensual que no exigen mayor despliegue de capacidades institucionales para su ejecución, a diferencia de programas que atienden

5 Ambas leyes se encuentran disponibles en la Gaceta Oficial: Ley N.º 7264: <https://cutt.ly/weJjGBwt>, Ley N.º 6945: <https://cutt.ly/leJjXvE>

6 Datos tomados del Presupuesto General de la Nación 2024, <https://cutt.ly/oeJjNH9p>

la cuestión alimentaria. Esto se refleja en el bajo porcentaje de ejecución que presenta el programa Atención Social a Comedores Comunitarios, al que le corresponde provisión de insumos a ollas populares y centros comunitarios, y que, al mes de septiembre del 2024, solamente ejecutó el 3% del presupuesto asignado a la adquisición de insumos alimenticios<sup>7</sup>.

En abril del 2024, la Articulación de Ollas Populares Pykui denunciaba públicamente al MDS por no proveer de insumos a las ollas populares y comedores comunitarios desde hacía meses, a la vez que establecía nuevos requisitos burocráticos para el acceso a los insumos, siendo uno de ellos la disposición de infraestructura, de la que los comedores populares no disponen. A julio de 2024, el MDS continuaba sin ejecutar el presupuesto asignado al programa, afectando a 600 comedores populares<sup>8</sup>, que dejaron de recibir la asistencia del Gobierno desde hace más de seis meses. Claramente, atender el derecho a la alimentación no es prioridad del Gobierno, así como no lo ha sido en años anteriores.

La escasa capacidad de ejecución presupuestaria es un problema de la administración pública en general, y del MDS en particular, con el agravante de que este ministerio debe atender un derecho sumamente sensible, como es el de la alimentación para personas en condiciones de vulnerabilidad económica y social.

Esta situación genera preocupación con relación a la capacidad real de la institución para atender la crisis alimentaria y, principalmente, para administrar los recursos del Fondo Nacional para la Alimentación Escolar (Fonae), creado por la Ley N.º 7264 que, derogando la Ley N.º 4758<sup>9</sup> que creó el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), pasó a centralizar los recursos provenientes de la compensación otorgada por Brasil a Paraguay por el uso del excedente energético de la Itaipú Binacional. A pocos meses de la implementación de «Hambre Cero», a cargo del MDS, la falta de transparencia en la ejecución de los recursos, así como la interrupción en la distribución del almuerzo escolar en el departamento Central<sup>10</sup>, afectando a cerca de 3.000 estudiantes, han marcado el inicio de la política «estrella» del gobierno de Santiago Peña.

7 «Solicitud #85894. Informe sobre ejecución presupuestaria», *Portal Unificado de Información Pública*, acceso el 3 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/6eJj16m6>

8 «Ollas populares, sin insumos desde hace seis meses: comunidades al borde de estallido social», *ABC Color*, 3 de julio de 2024, acceso el 3 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/1eJj9Oih>

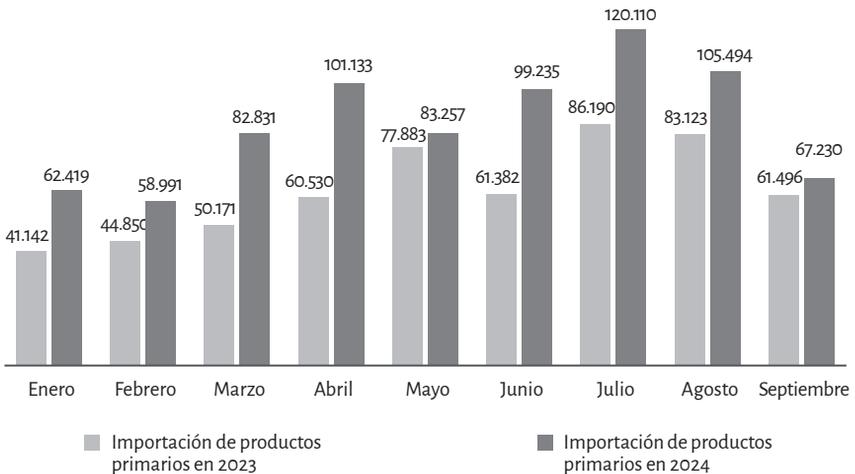
9 Ley N.º 4758, del 2012, *Gaceta Oficial*, <https://cutt.ly/BeJTtTpt>

10 «Hambre Cero» dejó sin almuerzo a 3.000 estudiantes, denuncian directores», *ABC Color*, 24 de septiembre de 2024, acceso el 3 de noviembre de 2024, <https://cutt.ly/leJkuzFO>

## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y UNA CRISIS QUE NO SE RESUELVE EN LAS ESCUELAS

Una de las características de las políticas públicas formuladas en Paraguay es el carácter focalizado y la ausencia de un enfoque integral de la problemática. Esto claramente puede observarse en la interpretación y el abordaje realizado por el Gobierno respecto a la situación agroalimentaria, entendiendo la crisis alimentaria como una simple restricción monetaria experimentada por las familias paraguayas. Sin embargo, la realidad es otra: se trata del correlato de un modelo productivo que prioriza la producción de materias primas agrarias para la exportación y ha dejado de producir alimentos para la población, dependiendo cada vez más de las importaciones, como se puede notar en el gráfico 1.

**GRÁFICO 1. IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS (2023-2024), EN TONELADAS**



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay, 2024.

Contrariamente al relato elaborado por los autodenominados «gremios de la producción» acerca de un «país que produce alimentos» y los exporta, los datos indican que la economía paraguaya se ha convertido en una importadora neta de rubros primarios sin procesar, como es el caso del tomate, las legumbres, las hortalizas, los cítricos, las frutas frescas y las semillas. La marcada dependencia de las importaciones encarece cada vez más el precio de los alimentos, como se ha podido constatar en las fluctuaciones experimentadas en el precio del tomate, la carne, las frutas, las hortalizas y los panificados en los últimos meses, siendo los componentes más volátiles de la canasta básica de alimentos.

Tan solo entre el 2023 y 2024, la variación interanual de las importaciones de alimentos se situó en 9,3%. Si se comparan las importaciones al corte de septiembre, la variación 2024-2023 alcanza el 37,7%, según datos del Banco Central del Paraguay (BCP)<sup>11</sup>. Esto muestra la cada vez más dependencia hacia la importación de alimentos, imprimiendo mayor volatilidad a los precios locales, sin que existan políticas claras por parte del Gobierno para paliar y revertir esta situación.

El patrón extractivista no solo se expresa en la producción a gran escala de oleaginosas, como la soja, o en la actividad ganadera, sino que traslada su lógica de funcionamiento hacia otras ramas y rubros de la economía nacional. Un ejemplo es la producción de arroz, que tan solo en el 2022 exportó el 91% de la producción local, según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, mientras que, análogamente, se ampliaban las importaciones de este mismo producto para abastecer el mercado local<sup>12</sup>. Este rubro implica prácticas productivas de graves impactos negativos en el ambiente en general, las cuencas comprometidas y los vecinos en particular. En su cultivo deberían incluirse el alto costo de la pérdida de agua dulce, la desaparición de cientos de especies animales y vegetales, la alta contaminación de los suelos y la pérdida de la salud de los habitantes cercanos a las plantaciones.

A la alta dependencia del mercado interno hacia el petróleo y sus derivados, se añade la escasa capacidad productiva para satisfacer la demanda interna de alimentos, colocando a la economía, y a la sociedad en su conjunto, en una situación sumamente vulnerable ante las fluctuaciones en el precio de las materias primas agroalimentarias en el mercado internacional, afectando directamente el acceso de las familias paraguayas a alimentos diversos y de calidad<sup>13</sup>.

Lo señalado hasta aquí conduce a cuestionar el último informe mensual sobre inflación publicado por el Banco Central del Paraguay, que señala una inflación de 0% para el mes de octubre. En este punto es importante destacar que la Secretaría de Defensa del Consumidor (Sedeco), que también tenía como responsabilidad monitorear los precios de productos alimenticios y de primera necesidad en las cadenas de supermercados, ha dejado de hacerlo en este año por falta de presupuesto para garantizar la continuidad de esta actividad, lo que prueba la falta de interés por parte del Gobierno para monitorear la dinámica de los precios en la economía.

11 «Anexo Estadístico del Informe Económico del Banco Central del Paraguay», [https://cutt.ly/be\]ki4oc](https://cutt.ly/be]ki4oc)

12 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Documento Técnico «Panorama del mercado mundial y regional del arroz»* (Asunción: MAG, 2023), [https://cutt.ly/Me\]kp\]L](https://cutt.ly/Me]kp]L)

13 Instituto Nacional de Estadística, *Aplicación de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) en Paraguay. Principales Resultados. Mayo de 2022*, [https://cutt.ly/ue\]ksCsD](https://cutt.ly/ue]ksCsD)

El último informe de la Sedeco data de noviembre de 2023<sup>14</sup>, lo que ubica al BCP y a la Cámara de Supermercadistas (Capasu) como las dos únicas fuentes para acceder a datos e información sobre el comportamiento de los precios. En el monitoreo realizado por la Capasu<sup>15</sup>, solamente se recogen datos sobre precios en 70 ítems de consumo masivo que se comercializan en las cadenas de distribución.

Por su parte, el BCP considera 600 ítems, que incluyen productos alimenticios, gastos en salud, transporte, educación, alquiler de viviendas, vestimenta, entre otros, que fueron elaborados con base en la última Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), realizada entre 2015 y 2016<sup>16</sup> a una muestra de 2.040 viviendas en Asunción y otros distritos del departamento Central. A partir de esta encuesta se actualizó el año base para el cálculo del IPC a precios de 2017. Este año base es importante porque es el punto de referencia que se toma para estimar las variaciones en el nivel de precios, que en ningún caso refleja totalmente el comportamiento de los precios en una economía, sino simplemente una aproximación que, en muchos casos, puede verse sesgada, particularmente cuando la misma institución responsable de diseñar la política monetaria es, al mismo tiempo, aquella que debe monitorear las variaciones en los precios. Es decir, no existe independencia en el monitoreo de los precios que, generalmente, suele estar a cargo de las instituciones responsables de las estadísticas nacionales.

Mantener la narrativa de «inflación cero» permite al Gobierno justificar políticas de ajuste, focalizadas en la convergencia del déficit fiscal, en detrimento de la ampliación presupuestaria para la inversión social.

## CONCLUSIONES

El Paraguay fue históricamente un país autónomo en términos alimentarios, hasta hace unas pocas décadas, cuando el modelo de producción de materias primas exportables comenzó el sostenido combate contra la población campesina e indígena que produce alimentos sanos.

Hoy se siguen escribiendo leyes y se elaboran discursos oficiales que contradicen la realidad vivida por la población, con alimentos cada vez más caros, provenientes de otros países, de dudosa calidad. No se avanza en políticas orientadas a garantizar una buena alimentación, aun cuando el proyecto «estrella» del actual Gobierno se llame «Hambre Cero». Crecen el hambre, las enfermedades relacionadas con la toxicidad productiva y la mala alimentación, y decrecen las inversiones públicas orientadas a solucionar estos problemas.

14 Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario, *Monitoreo de Canasta Básica*, [https://cutt.ly/ae\]khqDs](https://cutt.ly/ae]khqDs)

15 Cámara Paraguaya de Supermercados, *Indicador de precios diciembre 2023*, [https://cutt.ly/le\]kkYX4](https://cutt.ly/le]kkYX4)

16 Banco Central del Paraguay, *Notas Técnicas y Metodológicas, índice de precios al consumidor*, [https://cutt.ly/1e\]kvc1s](https://cutt.ly/1e]kvc1s)

## RECOMENDACIONES

Dado que los cambios registrados en este derecho son todos contrarios a su vigencia, se reiteran las recomendaciones hechas en años anteriores:

- Implementar de manera urgente la reforma agraria contemplada en la Constitución, para asegurar tierra campesina e indígena que se destine a la producción de alimentos sanos para el pueblo.
- Sancionar una ley de seguridad y soberanía alimentaria que contemple la producción y provisión de alimentos sanos para asegurar la buena nutrición de la población.
- Garantizar el cumplimiento efectivo de la Ley N.º 6945 de Apoyo a Comedores y Centros Comunitarios.
- Implementar una política de freno efectivo de la deforestación y de restauración de la superficie boscosa funcional, con el objeto de preservar suelo que se destine a la producción de alimentos.
- Promover una política de producción de alimentos que asegure efectivamente la comercialización de la producción de alimentos provenientes de las fincas campesinas e indígenas y que garantice, además, la transferencia tecnológica, caminos, precios, acceso a mercados, seguro agrícola, estímulos al arraigo, centros de formación para jóvenes, entre otras medidas.
- Establecer una política de promoción de la agroecología como camino para la preservación de territorios y como estrategia para hacer frente al cambio climático.
- Aplicar de forma efectiva la Ley N.º 3239 «De los Recursos Hídricos del Paraguay», como eje para una política de recuperación de los territorios del agua, aquellos que la producen, almacenan, distribuyen y purifican, tales como humedales, cursos de agua y bosques. En ese marco, realizar un monitoreo y control de contaminantes en aguas, y penas máximas para quienes las contaminen.

---

### **Inés Franceschelli**

Directora ejecutiva del Centro de Estudios Heñói, punto focal para Latinoamérica de Global Forest Coalition.

Contacto: ineselisafranceschelli@gmail.com

---

### **Alhelí González Cáceres**

Economista. Universidad de Pinar del Río, Cuba. Máster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social e Investigación, FLACSO - Paraguay. Candidata a Doctora en Economía por el Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina. Integrante de la Comisión Directiva de la Sociedad de Economía Política del Paraguay y Coodinadora del GT de CLACSO Estudios Críticos del Desarrollo Rural. Es investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, representando a Paraguay en la Plataforma Iberoamericana de Sistemas Prospectivos Agroalimentarios.

Contacto: alhelicaceres@seppy.org.py