

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

1^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 343

29 de abril de 2021

Presentado por la señora *Rosa Vélez*

Referido a la Comisión Especial para la Erradicación de la Pobreza

LEY

Para enmendar la Sección 10 de la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos”, a los fines de incluir la medición de seguridad alimentaria en las encuestas que realiza el Negociado de Estadísticas; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad alimentaria se ha definido de diversas formas a través del tiempo. Inicialmente, la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, definió la seguridad alimentaria como la “disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios” (*Committee on World Food Security*, 2012, p. 5). La seguridad alimentaria familiar ocurre cuando todos los miembros de un hogar, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros, y nutritivos para cubrir las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias para alcanzar una vida activa y saludable. (Rivera, 2012).

Sin embargo, la FAO (2011), indica que la seguridad alimentaria existe cuando “todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. Según esta definición, la seguridad alimentaria abarca cuatro pilares: disponibilidad física de los alimentos, acceso económico, la utilización de los alimentos, y la estabilidad de los sistemas de producción y distribución de alimentos. Se espera que estas cuatro dimensiones ocurran simultáneamente para cumplir con las metas de la seguridad alimentaria (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2011; Departamento de Agricultura, 2015). Entre estas metas se encuentra lograr para el 2030 que todas las personas tengan acceso a una alimentación que sea sana, nutritiva y suficiente durante todo el año (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2018).

Por otra parte, el Departamento de Agricultura Federal (USDA, 2017) define la seguridad alimentaria como “el acceso en todo momento a suficientes alimentos para una vida activa y saludable” (pág.4). La USDA señala que los requisitos mínimos para cumplir con la definición de seguridad alimentaria son: (a) la disponibilidad de alimentos nutricionalmente adecuados y seguros, y (b) la habilidad de adquirir comidas de una forma socialmente aceptable (sin robar, entre otros) en los pasados 12 meses (*National Research Council*, 2006).¹

Más aún, la USDA define la inseguridad alimentaria como el acceso (social o económico) limitado, restringido o insuficiente de alimentos seguros por causas no voluntarias. La inseguridad alimentaria también puede ocurrir cuando hay alimentos disponibles y accesibles, pero existen limitaciones del funcionamiento físico que no permiten su consumo. Estas limitaciones incluyen los impedimentos y la edad avanzada (*National Research Council*, 2006).

¹ Todos los programas existentes en Puerto Rico para complementar las necesidades alimentarias de las poblaciones más pobres o poblaciones con necesidades alimentarias en condiciones particulares son transferencias del Departamento de Agricultura Federal (USDA).

El reconocimiento del derecho a la alimentación como corolario del derecho a la vida fue reiterado en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en el año 1966. Aunque en el referido Artículo 11 se establece el derecho a la alimentación de forma general y su texto es muy similar al que se encuentra en la Sección 20 de nuestra Carta de Derechos, podemos hallar una explicación más extensiva de lo que constituye dicho derecho en las Observaciones Generales emitidas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC). En particular, el inciso 6 de la Observación General 12 establece que:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art.11)

(<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>)²

Como se puede apreciar, el derecho a la alimentación no solamente se trata de una aspiración en el vacío, sino de un compromiso continuo de garantizar el acceso físico y económico de todo ser humano a una alimentación adecuada. Ello, a su vez, impone al Estado el deber de tomar las medidas necesarias para hacer posible ese acceso a personas que por diversas circunstancias se ven privadas del mismo. Dicho

² María E. Quiñonez Rivera, et. al. v. Departamento de Educación; pág. 8, 2020 TSPR 54.

deber permanece incluso o, más bien, especialmente en situaciones de emergencia como la que atraviesa nuestro País en estos momentos.

El Banco Mundial (2010) indica que una de las formas de alcanzar la seguridad alimentaria para todos, es reduciendo la pobreza. Al evaluar la pobreza en Puerto Rico en el periodo 2011–2015, se encuentra que 40 municipios tenían un 50.0% o más de sus hogares bajo el nivel de pobreza federal. Entre los municipios cuyos hogares tienen 60.0% o más bajo el nivel de pobreza se encuentran Adjuntas (63.3%), Lares (61.5%), Guánica (61.2%), Ciales (61.1%), Barranquitas (60.5%) y Maricao (60.5%).³

La seguridad alimentaria, de conformidad con el Instituto de Estadísticas, se define como la disponibilidad, en todo momento de suficientes suministros de alimentos básicos, para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios. La gran cantidad de alimentos que se importa a Puerto Rico hace que la población esté más vulnerable a tener inseguridad alimentaria.⁴ Se realizó una modificación a la encuesta de seguridad alimentaria del Departamento de Agricultura Federal (USDA, por sus siglas en inglés) para añadirla como suplemento a la encuesta del *Behavioral Risk Factor Surveillance System* 2015 que realiza el Departamento de Salud. Los resultados principales son:

- Se estima que el 33.2% de la población de 18 años o más en Puerto Rico presentó inseguridad alimentaria.
- El 9.0% de la población de 18 años o más en Puerto Rico se encontraba en la categoría de “muy baja seguridad alimentaria”.
- El 21.7% de las personas indicaron que, en los últimos 12 meses, hubo ocasiones en las cuales tuvieron que servirse menos cantidad de alimentos o dejar de comer una de sus comidas diarias por falta de dinero. Aproximadamente una cuarta parte de estos (25.8%) lo hizo casi todos los meses.

³ <https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Seguridad%20Alimentaria%20en%20Puerto%20Rico%20-%20Final%20%28300519%29.pdf>

⁴ <https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Seguridad%20Alimentaria%20en%20Puerto%20Rico%20-%20Final%20%28300519%29.pdf>

- La región de Arecibo presentó el mayor por ciento de inseguridad alimentaria en Puerto Rico (40.6%).
- Las regiones con menor inseguridad alimentaria fueron el Área Metro (31.8%) y Ponce (31.4%).
- El 44.3% de las personas con inseguridad alimentaria percibieron su salud como regular o pobre. El porcentaje fue mayor en las mujeres en comparación con los hombres (47.6% y 38.7%, respectivamente).
- Entre las personas con inseguridad alimentaria hubo una prevalencia dos veces mayor de tener algún problema físico, mental o emocional que limita de alguna manera sus actividades, que entre las personas con seguridad alimentaria (28.0% versus 14.1%).
- Entre las personas con inseguridad alimentaria hubo mayores prevalencias de presión arterial alta (43.2%) y depresión (25.9%) en comparación con las personas con seguridad alimentaria, cuyas prevalencias fueron de 37.0% y 12.5%, respectivamente.
- Las personas que, en los pasados 12 meses no pudieron consultar a un médico en algún momento por razones económicas, tienen 4.4 veces mayor probabilidad de pertenecer al grupo con inseguridad alimentaria, que las personas que sí pudieron consultar un médico en cualquier momento de los pasados 12 meses.
- Las personas con un ingreso menor de \$25,000 al año tienen 3.3 veces mayor probabilidad, de pertenecer al grupo con inseguridad alimentaria, que las personas con un ingreso de \$25,000 o más al año.
- Las personas diagnosticadas con algún trastorno depresivo tienen 2.7 veces mayor probabilidad, de pertenecer al grupo con inseguridad alimentaria, que las personas que no han sido diagnosticadas con algún trastorno depresivo.

Diseñar medidas para conocer los niveles de seguridad alimentaria en un hogar ayuda a oficiales públicos, legisladores, proveedores de servicios y grupos en las comunidades a evaluar las áreas que necesitan asistencia y analizar la efectividad de

programas que existen para ayudar dichos hogares. Además, ayuda a identificar los subgrupos en la población que tienen niveles de inseguridad alimentaria severos e inusuales. El propósito principal de esta encuesta, que es apoyada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, es aumentar los niveles de seguridad alimentaria para todos los ciudadanos estadounidenses.

El *U.S. Census Bureau* realiza una encuesta anualmente y publica sus resultados a modo de suplemento estadístico del *Current Population Survey*. A través de esta información se actualizan las estadísticas relacionadas con la seguridad alimentaria, a los gastos en que se incurren en alimentos para el hogar y al uso de ayudas federales para alimentos y nutrición para los hogares con inseguridad alimentaria.

Realizar este tipo de encuestas, y diseñarlas de manera que sean lo más precisas posibles para sus determinadas jurisdicciones, es de suma importancia e invaluable mecanismo para conocer los niveles de seguridad alimentaria que tienen nuestros ciudadanos en sus hogares. La encuesta del Negociado del Censo divide las estadísticas que, después de obtenidos los resultados, se llevan a cabo en hogares con seguridad alimentaria, hogares con inseguridad alimentaria y hogares con seguridad alimentaria muy baja. También provee estadísticas por estados, por nacionalidad, y por composición del hogar (cuántos adultos y niños menores de edad); además, brinda información sobre cuánto gastaron los hogares en comida, ya sea en supermercados, colmados pequeños o restaurantes.

Una de las áreas a las que más aportan los resultados de esta encuesta es a los programas federales de ayuda para lograr la seguridad alimentaria. Por lo tanto, la encuesta es de gran utilidad para el gobierno y las agencias federales pertinentes a la distribución de ayudas federales a sus ciudadanos con problemas de seguridad alimentaria. De esta manera pueden conocer cómo algunos de los hogares que reciben dichas asistencias viven con ellas durante el año, contribuyendo información y posibles medidas y alternativas para manejar los programas federales de asistencia alimentaria.

A mediados de la década de los noventa, el USDA desarrolló lo que se conoce como el *Household Food Security Supplemental Module* (HFSSM). Este módulo está compuesto por un total de dieciocho (18) preguntas y categoriza los hogares en dos (2) categorías principales: hogares con seguridad alimentaria y hogares con inseguridad alimentaria. Este instrumento es una manera económica y fácil para analizar la seguridad alimentaria en los Estados Unidos. En años recientes se han realizado distintos esfuerzos para incorporar la utilización de este instrumento en algunos países de América Latina. Países como Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tobago, Canadá y México han comenzado a emplear instrumentos similares al HFSSM. Luego de la crisis económica que surgió en Indonesia durante el año 1997, investigadores en Java y Tailandia utilizaron el HFSSM para medir la seguridad alimentaria. En la República de Corea del Sur también se utilizó este instrumento, reducido a diez (10) preguntas para medir la seguridad alimentaria en hogares de bajo ingreso localizados en áreas urbanas.

En Puerto Rico, a diferencia de la mayoría de los países del mundo, no se mide la seguridad alimentaria. El instrumento de medición que se utiliza en Estados Unidos a través del USDA no es extensivo a Puerto Rico. Esto tiene como resultado que en Puerto Rico no se conozca cuáles áreas geográficas y cuáles grupos demográficos dentro de dichas áreas están sufriendo de inseguridad alimentaria. Este desconocimiento tiene un impacto en la asignación de fondos a las comunidades, así como en el análisis de las condiciones de salud y sus posibles causas.

En Puerto Rico no existe otra encuesta de hogares que tenga la complejidad y excelencia del diseño de muestreo que tiene la Encuesta del Grupo Trabajador del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. A través de esta encuesta, funcionarios de dicho Departamento, localizados en cada una de las diez (10) oficinas regionales a través de la Isla, realizan entrevistas visitando mensualmente uno 3,500 hogares identificados como muestra. Es por esta razón que, el Instituto de Estadística recomienda, en su Informe de Seguridad Alimentaria en Puerto Rico 2015, que se

vuelva a presentar lo que fue el Proyecto de la Cámara 1935, del cuatrienio 2013-2017, el cual pretendía medir con mayor frecuencia el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria como suplemento de la Encuesta de Grupo Trabajador. Es decir, propone realizar la Encuesta sobre Seguridad Alimentaria como un suplemento a las encuestas que actualmente realiza el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico para incluir la medición de seguridad alimentaria en las encuestas que realiza el Negociado de Estadísticas del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (BLS, en inglés). Con estas encuestas recurrentes, se esperaba medir la magnitud de la seguridad alimentaria en Puerto Rico.

Por todo lo anterior, resulta menester que esta Asamblea Legislativa viabilice las enmiendas de ley necesarias para que en Puerto Rico se recopile la información sobre seguridad alimentaria en los hogares.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- Se enmienda la Sección 10 de la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931,
2 según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y
3 Recursos Humanos”, para que lea como sigue:

4 Sección 10.- Estadísticas del trabajo

5 El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos tendrá a su cargo la
6 compilación, análisis e interpretación de los datos estadísticos referentes al trabajo en
7 las diversas agencias e instrumentalidades del Gobierno, industrias, negocios y
8 ocupaciones. Preparará y mantendrá al día los índices de precios y de coste de vida; y
9 llevará a cabo estudios de carácter económico social sobre las condiciones de vida y de
10 trabajo de los obreros industriales y agrícolas, indicadores laborales de empleo y
11 desempleo, salarios, distribución de ingresos, lesiones, enfermedades y muertes en el

1 trabajo, ocupaciones, despidos significativos, empleo y salario cubierto por el Seguro de
2 Desempleo e información estadística de tendencias y perspectivas relacionadas al
3 mercado laboral de Puerto Rico. *Para ejecutar estas funciones, el Departamento realizará*
4 *varias encuestas, entre ellas la Encuesta de Grupo Trabajador. El Departamento utilizará la*
5 *Encuesta de Grupo Trabajador para realizar varias encuestas suplementarias, incluyendo, sin*
6 *que esto represente una limitación, una encuesta sobre seguridad alimentaria, cuya metodología*
7 *será determinada y aprobada por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Además, el*
8 *Departamento podrá suscribir los acuerdos de colaboración y entendimiento que estime*
9 *pertinentes para la consecución de estos objetivos, ya sea con el Instituto de Estadísticas de*
10 *Puerto Rico o cualquier otra entidad gubernamental. El Secretario del Trabajo y Recursos*
11 *Humanos también adoptará la Encuesta Modelo sobre Seguridad Alimentaria, diseñada por la*
12 *Escuela Graduada de Salud Pública del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto*
13 *Rico, como instrumento de medición de seguridad alimentaria, que será incluido en la encuesta*
14 *del grupo trabajador, o en alguna otra encuesta de alcance general realizada por el Negociado de*
15 *Estadísticas de forma sistemática y recurrente. El Secretario del Trabajo y Recursos*
16 *Humanos publicará en la página de Internet del Departamento y otros medios de*
17 *difusión institucionales, las estadísticas e índices oficiales que se produzcan de*
18 *conformidad con lo dispuesto en esta sección.*

19 *En la medida que sea posible, las encuestas suplementarias se realizarán con recursos*
20 *internos del Departamento y otras entidades gubernamentales con interés en la encuesta de la*
21 *cual se trate. Los costos incidentales, si alguno, como reproducción de cuestionarios en papel,*

1 *entrada de datos, entre otros, serán sufragados por la entidad gubernamental que interese la*
2 *recopilación de información a través de la Encuesta de Grupo Trabajador.*

3 Artículo 2.- Separabilidad

4 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
5 disposición, artículo, inciso o parte de esta Ley fuera anulada o declarada
6 inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará,
7 perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto de dicha sentencia quedará
8 limitado a la parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada
9 inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier
10 cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo, disposición, artículo,
11 inciso o parte de esta Ley fuera invalidada o declarada inconstitucional, la resolución,
12 dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará ni invalidará la aplicación del
13 remanente de esta Ley a aquellas personas o circunstancias en las que se pueda aplicar
14 válidamente.

15 Es la voluntad expresa e inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los
16 tribunales hagan cumplir las disposiciones y la aplicación de esta Ley en la mayor
17 medida posible, aunque se deje sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare
18 inconstitucional alguna de sus partes, o, aunque se deje sin efecto, invalide o declare
19 inconstitucional su aplicación a alguna persona o circunstancias.

20 Artículo 3.- Vigencia

21 Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.