

En *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*. (Colombia): Fondo Universidad de Medellín/Editorial UPB.

Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda legislativa y políticas públicas.

Ángeles Bermúdez, Ana María Bestard, Verónica Carmona Barrenechea, Maximiliano Carrasco, Giuseppe Manuel Messina, Laura Pautassi y Laura Royo.

Cita:

Ángeles Bermúdez, Ana María Bestard, Verónica Carmona Barrenechea, Maximiliano Carrasco, Giuseppe Manuel Messina, Laura Pautassi y Laura Royo (2013). *Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda legislativa y políticas públicas*. En *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*. (Colombia): Fondo Universidad de Medellín/Editorial UPB.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/28>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/2Y2>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

CAPÍTULO 8

Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda Legislativa y Políticas Públicas¹

Laura Pautassi², Maximiliano Carrasco³, Ángeles Bermúdez⁴, Ana María Bestard⁵, Verónica Carmona Barrenechea⁶, Giuseppe Messina⁷, Laura Royo⁸

¹ El artículo es resultado final del proyecto de investigación "Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del derecho a la alimentación adecuada en Argentina", realizado durante el año 2013 y apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y y el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, Universidad de Buenos Aires. Argentina, en virtud de la Segunda Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación convocado por el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe -ODA-ALC-.

² Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP) e investigadora permanente del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: laura.pautassi@gmail.com

³ Doctorando de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigador adscrito del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). Correo electrónico: max_carrasco@hotmail.com

⁴ Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: angelesbermudez@hotmail.com

⁵ Doctoranda de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: anamariabestard@yahoo.com.ar

⁶ Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: veronica.carmonab@gmail.com

⁷ Doctor en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Complutense de Madrid. Integrante del Grupo DSPP. Correo electrónico: gm.messina@gmail.com

⁸ Magíster en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio. L. Gioja (UBA). Correo electrónico: lauraroyo@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Uno de los propósitos generales del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC) consiste en promover la incidencia en las legislaciones y en las políticas públicas de los Estados. En ese sentido, el proyecto de investigación se planteó el objetivo de proporcionar insumos y herramientas para la toma de decisiones, especialmente en el marco de las iniciativas del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina)⁹.

El FPH Argentina, se fijó entre sus objetivos¹⁰: i) “Elaborar un Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación; [ii] “Efectuar una revisión de la Ley. 25.724 (...)” (FPH Argentina, 2012) o Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –PNSA–; y iii) Avanzar en frentes parlamentarios contra el hambre en instancias provinciales o locales.

En relación con tales objetivos, desde el proyecto se realizaron tres trabajos. Por un lado, se efectuó una sistematización del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) aplicable en el país en relación con el derecho a la alimentación adecuada (DaAA) y se formularon consideraciones en torno a la importancia de contar con una Ley Marco de Derecho a la Alimentación y la relevancia del establecimiento de indicadores de progreso para la medición de derechos. Y, por otro lado, se trabajó en el análisis de políticas alimentarias a la luz del enfoque de derechos tanto al nivel nacional –PNSA– como en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Programas “Ticket Social” y “Ciudadanía Porteña”–, y se encontraron aspectos críticos que comportan limitaciones para garantizar el DaAA en ambos casos.

El artículo exhibirá los aspectos más sobresalientes de estos trabajos, divididos en dos grandes apartados. El primero, presenta esencialmente el marco del enfoque de derechos y el DIDH aplicable en Argentina en relación al DaAA, y el segundo, sintetiza los análisis de los programas sociales seleccionados. Por último, las conclusiones retomarán los puntos más destacados de la investigación, orientados a brindar aportes de cara a lograr un marco

⁹ Con el fin de ampliar la información acerca del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina) puede consultarse el siguiente enlace: <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/nacionales/frente-parlamentario-contra-el-hambre-argentina> (FPH, s.f.)

¹⁰ Los cuales pueden encontrarse en la Resolución 2/2012 del FPH Argentina, disponible en el siguiente enlace: http://www.fao.org/alc/file/media/fph/docs/fph-nac-y-subreg/fph_argentina_resolucion_n2-2013.pdf (FPH Argentina, 2012).

normativo y de políticas sociales verdaderamente respetuoso del DaAA en el país.

8.1. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y ENFOQUE DE DERECHOS

El “Enfoque de Derechos” o “Enfoque de Derechos Humanos” (EDH), entiende que los principios de derechos humanos constituyen una guía para orientar las políticas sociales de un Estado democrático. Emerge así como una aspiración ético–normativa que plantea la observancia de las normas, los principios y los estándares del sistema internacional de derechos humanos en la formulación e implementación de políticas públicas “(...) considera[ndo] que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo” (Abramovich & Pautassi, 2009). En concordancia, en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos han establecido el conjunto de obligaciones negativas y particularmente positivas de los Estados en relación con la satisfacción de los derechos y el logro de la plena realización de los derechos civiles, políticos y también en materia de derechos sociales (Abramovich, 2006).

En Argentina, existen diversas normas de derechos humanos contenidas en la Constitución Nacional, fundamentalmente en el artículo 75 inciso 22 (República de Argentina, 1994), que otorgan jerarquía constitucional a distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos –Pactos y Tratados–, con lo cual el andamiaje jurídico nacional impone que la legislación interna –y el diseño e implementación de políticas públicas– tenga en cuenta los principios y estándares que de esos instrumentos se desprenden.

Entre los principios que plantea el enfoque de derechos humanos, pueden encontrarse los siguientes¹¹:

- Contenido mínimo de los derechos: representa un piso mínimo de referencia en cada uno de los derechos, para poder así evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados frente a cada uno de ellos.
- Universalidad e inalienabilidad: “toda” persona tiene derecho a los derechos humanos, los cuales no pueden ser suspendidos ni enajenados.

¹¹ El listado se ha elaborado con base a una síntesis de: Abramovich (2006), OHCHR (2006), Pautassi (2010 A), PNUD Argentina (2009) y Vázquez y Delaplace (2011).

- **Indivisibilidad:** los derechos humanos son indivisibles, sean de naturaleza civil o política o económica, social y cultural. Todos ellos son inherentes a la dignidad del ser humano y todos gozan de igual estatus.
- **Interdependencia e interrelación de los derechos:** el disfrute de unos derechos depende del disfrute de otros (verbigracia: el derecho a la salud depende del adecuado acceso al derecho a la información).
- **No discriminación e igualdad:** todas las personas son titulares de todos los derechos humanos sin que exista discriminación alguna por motivos raciales, de género, de etnia, edad, religión, opinión política, orientación sexual, etc.
- **Acceso a la información:** supone el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información, así como también el derecho a ser informado y provisto de información. La producción de información es un presupuesto para la vigilancia de los derechos humanos.
- **Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo:** implica la obligación de garantizar en los diseños de política pública diversos mecanismos de reclamo (administrativos y judiciales) para ser puestos en práctica en caso de violación de un derecho. La garantía del acceso a la justicia comprende el acceso al servicio jurídico, pero también debe incluir la posibilidad de sostenerse a lo largo de toda la instancia judicial que se requiera.
- **Participación:** constituye no solo el derecho a participar respecto de cada política concreta de la cual cada persona puede ser destinataria, sino también el derecho de cada ser humano a participar en las esferas económica, social, política y cultural de la sociedad en general, de modo que pueda incidir en el proceso de afianzar sus derechos y libertades fundamentales.
- **Empoderamiento:** alude al ejercicio de derechos, centrándose en los destinatarios de las políticas como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales y, por ende, la posibilidad de exigir su cumplimiento. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.
- **Rendición de cuentas e imperio de la ley:** los Estados son responsables de garantizar la observancia de los derechos humanos. Tienen la obligación de cumplir con las normas legales y los estándares consagrados en los

instrumentos internacionales de derechos humanos y brindar información por todo lo actuado y no actuado (cuando se produce incumplimiento o violación de algún derecho).

- Realización progresiva: el cumplimiento de los derechos humanos debe ser progresivo de acuerdo con la expresión contenida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que dichas acciones para lograr el cumplimiento de los derechos deben realizarse "(...) hasta agotar el máximo de los recursos disponibles (...)"¹² (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

8.2. SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Para hablar del enfoque de derechos en relación con el derecho a la alimentación adecuada (DaAA), es necesario precisar los alcances del derecho para, de ese modo, poder dar cuenta del contenido del mismo. En ese sentido, se puede afirmar que Argentina cuenta con un amplio marco normativo que protege el DaAA. Las más claras referencias al respecto por reforma constitucional de 1994 pueden encontrarse en los textos de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional¹³ (República de Argentina, 1994).

Así, el derecho a la alimentación fue incluido como parte del "derecho a un nivel de vida adecuado", tal como se consagra en el artículo 25, inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), por su parte, regula específicamente el

¹² En ese sentido, el artículo 2 de dicho Pacto establece en su punto 1 que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

¹³ Con anterioridad a la reforma de 1994, los fundamentos constitucionales del derecho a la alimentación, podían encontrarse en expresiones tales como "promover el bienestar general" del propio preámbulo del texto constitucional, o en el artículo 33 de los derechos implícitos, o en el artículo 14 bis, el cual sostiene que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá el carácter de integral e irrenunciable y debe garantizar la protección integral de la familia tanto en aspectos económicos como de acceso a una vivienda digna.

derecho a la alimentación en su artículo 11 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966). Asimismo, se encuentran referencias a este derecho en instrumentos que protegen a grupos determinados como el artículo 12.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 1979), los artículos 24.2 inciso c y e y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989), los artículos 25 inciso f y 28 inciso l de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006), el artículo 47.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990), los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1951) y de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1954), y artículos 14 a 19 del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (Organización Internacional del Trabajo, 1991).

El Comité del PIDESC ha expresado en su Observación General N.º 12 que el derecho a la alimentación:

(...) está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en el plano nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Y agrega, en una suerte de definición, que "el derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (...)" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999) lo cual significa que:

[...] el contenido básico del derecho a la alimentación comprende (...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (...) (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Desde el Comité del PIDESC (1999) en relación con los elementos específicos del derecho a la alimentación adecuada, se identificaron cuatro indispensables a saber:

- i) Adecuabilidad;
- ii) Disponibilidad;
- iii) Accesibilidad;
- iv) Sostenibilidad.

i). En cuanto a la adecuabilidad o adecuación, esta se refiere a que los alimentos que consume una persona no solo deben ser convenientes en cuanto a su cantidad, sino en términos de calidad para el desarrollo integral de la persona en la etapa del ciclo vital que se encuentre, de acuerdo con sus patrones culturales, sociales, económicos, ecológicos y considerando su edad, sexo, etnia, raza, condición económica, ocupación¹⁴.

ii) El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende, a su vez,

“(...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; -la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos” (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999)¹⁵.

iii) La accesibilidad comprende, en opinión del Comité PIDESC: la accesibilidad económica y física, destacando que:

¹⁴ Para el exrelator especial del derecho a la alimentación, Jean Ziegler, “el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (...)” (Citado por FAO, s. f., pág. 3)

¹⁵ De acuerdo con lo expresado por FAO, el alimento o el régimen de alimentación puede ser considerado “adecuado” cuando la ingesta de comida diaria posee todos los requerimientos nutricionales, tanto cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (proteínas, vitaminas y contenido mineral), la comida es segura para ser consumida por seres humanos y no provoca enfermedades y cuando ésta es culturalmente aceptable para aquellos que la consumen. (FAO, 2009; 2)

La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas (...) Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales (...) (Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 1999).

Por su parte, establece que la accesibilidad física:

(...) implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (...) (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

En relación con la sostenibilidad, este es un atributo que incluye a los otros tres, pues implica que el acceso a los alimentos debe estar garantizado en el corto, mediano y largo plazo. Según el Comité DESC, "(...) el concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras (...)” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos (2010) –Órgano intergubernamental de Naciones Unidas a cargo del fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos en el mundo– ha alentado a los Estados a que incorporen una perspectiva de derechos humanos al formular y revisar sus estrategias nacionales para hacer efectivo el derecho de toda persona a la alimentación. Asimismo, alentó la adopción de medidas a fin de promover las condiciones necesarias para que nadie padezca hambre y todos puedan disfrutar plenamente y cuanto antes del derecho a la alimentación (Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU, 2010).

El Comité DESC, por su parte, obliga a los Estados a considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la

estrategia nacional para el derecho a la alimentación, y para ello, establece condiciones mínimas que debe cumplir la referida ley marco (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

En esta perspectiva, se concibe al Estado como el garante de las condiciones necesarias para que los titulares de los derechos puedan reivindicar el cumplimiento de los mismos, en este caso el derecho a la alimentación. A partir del reconocimiento internacional de los derechos humanos todas las personas tienen derecho al acceso a mecanismos de reclamo que les permitan exigir la efectividad de los derechos humanos ante cualquier violación. Las vías y mecanismos para hacer efectivos los derechos deben ejercerse ante los organismos y autoridades competentes ya sean políticas, administrativas o judiciales. Específicamente, el Comité DESC ha resaltado la importancia de "tener en cuenta la necesidad de asegurar la justiciabilidad" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998) de los DESC, esto es, la posibilidad de denunciar la violación de un derecho o exigir su restitución ante la justicia, cuestión que está condicionada a la existencia de normas que permitan llevar estas demandas a los tribunales y que la decisión que se adopte sea efectivamente implementada.

Otro punto a destacar desde el sistema universal de protección de derechos humanos es la adopción, en el año 2004, en el ámbito de la FAO, de las "Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"¹⁶. El objetivo de estas Directrices es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, buscando cumplir con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación y con base en un enfoque de derechos humanos (FAO, 2005).

En orden secuencial, las siguientes son las directrices voluntarias: i) democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de derecho, ii) políticas de desarrollo económico, iii) estrategias; iv) sistemas de mercado, v) instituciones, vi) partes interesadas; vii) marco jurídico, viii) acceso a los recursos y bienes: a) mercado laboral, b) tierra, c) agua, d) recursos genéticos para la alimentación y la agricultura; e) sostenibilidad, f) servicios; ix) inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, x) nutrición, xi)

¹⁶ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones, noviembre de 2004 (FAO, 2005).

educación y sensibilización; xii) recursos financieros nacionales, xiii) apoyo a los grupos vulnerables, xiv) redes de seguridad; xv) ayuda alimentaria internacional, xvi) catástrofes naturales y provocadas por el hombre; xvii) vigilancia, indicadores y puntos de referencia, xviii) instituciones nacionales de derechos humanos y xix) dimensión internacional.

Finalmente, un punto que se mencionó pero que se quiere remarcar consiste en que el DaAA debe ser implementado por los Estados al igual que todos los derechos, teniendo en cuenta una perspectiva de género. Siguiendo a la CEDAW (1979), los Estados deben abstenerse de cualquier medida discriminatoria en relación con el DaAA de las mujeres, sin importar su edad, condición económica, etnia, raza, y considerando especialmente la nutrición de las mujeres lactantes y embarazadas y el acceso a los recursos productivos por parte de las mujeres que habitan en áreas rurales, así como evitando y previniendo sobre las numerosas formas de violencia (de género, intrafamiliar, económica, laboral) que impiden su acceso a una alimentación adecuada. Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación es de aplicación inmediata e ineludible por parte del Estado e implica, no solo obligaciones negativas, sino positivas (de hacer en materia de prevención y erradicación de todo tipo de violencia) para proveer el acceso, adecuabilidad y aceptabilidad de los alimentos en un contexto de garantías en materia de seguridad alimentaria y en vinculación con otros derechos, como las garantías en torno del derecho al cuidado (Pautassi & Zibecchi, 2012). Asimismo, cabe destacar que el principio de igualdad de oportunidades se aplica también a la obligación estatal de garantizar dicho acceso por zonas geográficas o regiones en un país, promoviendo las mismas condiciones y garantías a lo largo de una región o territorio.

En rigor, los Estados de la región, y Argentina en particular, han contraído obligaciones en materia de DESC contenidas tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966), su Protocolo Facultativo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008) y el Protocolo de San Salvador (PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), como en otros instrumentos de derechos humanos. De allí que se vuelva una necesidad contar con formas de valorar la conducta estatal.

En el ámbito del **Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos (SIDH)**, deben destacarse los artículos 12 y 17 del Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia

de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), por la misma razón de que resguardan el derecho a la alimentación. A la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por 16 Estados de la región, y la novedad más importante para resaltar, es que se ha hecho operativo el sistema de informes nacionales previsto en el artículo 19 de dicho instrumento. De este modo, se ha constituido y desarrollado el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador (PSS) en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y compuesto por tres expertos gubernamentales titulares, un experto independiente en representación de la academia y de la sociedad civil, un experto integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (comisionado/a) y sus respectivos suplentes. Dicho Grupo ha desarrollado un modelo de indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de los distintos derechos incorporados en el Protocolo el cual, constituye la guía sobre la cual los Estados parte confeccionan sus informes nacionales.

La construcción de indicadores de progreso en derechos humanos implica un proceso complejo que requiere del aporte conceptual y metodológico que implica identificar dimensiones de los distintos derechos humanos traducidas, a su vez, en categorías y variables aptas para ser observadas. Sin embargo, al tratarse de derechos humanos se presentan ciertas complejidades que son más visibles en materia de DESC debido a que incluyen obligaciones de acción con metas y resultados a alcanzar.

Esta particularidad los diferencia de los indicadores sociales, ya que estos identifican –y cuantifican– un fenómeno en sí mismo y sobre ello establecen escalas, comportamientos, índices y variables del fenómeno, con algunas interrelaciones entre las áreas que consideran (educación, salud, trabajo, bienestar), mientras que los indicadores de derechos humanos conceptualmente parten del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos¹⁷, por lo que no solo cuantifican, sino también cualifican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones de los avances en la

¹⁷ De acuerdo con el artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos

satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos. La característica de los tres tipos de derechos es la integralidad, lo cual abarca la responsabilidad estatal en tres áreas: ejecutiva, legislativa y judicial. Esta diferencia, a su vez, se aplica a los instrumentos de medición: los indicadores socioeconómicos miden el grado de desarrollo alcanzado; en cambio, los indicadores de derechos humanos miden si se ha alcanzado efectivamente el progreso necesario (Pautassi L. , 2010 B).

En rigor, la definición y utilización de indicadores no es solo una herramienta útil, sino que se constituye en una obligación insoslayable, precisamente si se busca lograr una adecuada supervisión y monitorización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos ratificados por los Estados.

Lo anterior se vincula, además, con una condición fundamental para la utilización de indicadores como metodología para la supervisión del cumplimiento de derechos humanos, que es precisamente la producción de información. Y esta disponibilidad, que incluye el estándar de producción y difusión de la información pública, requiere, a su vez, de esfuerzos de los Estados por generar las fuentes de información que van a permitir construir los indicadores, ya que forman parte de una obligación de informar que tiene el Estado, tanto a requerimiento de sus ciudadanos, como ante los órganos internacionales competentes para evaluar informes periódicos. Es decir, se constituye en una obligación positiva para el Estado que va a ser analizada, a su vez, como una categoría transversal de cumplimiento de derechos (2010 A).

Sin embargo, si bien se reconocen avances importantísimos por parte de los Estados para desarrollar sistemas estadísticos, como también el desarrollo de otras fuentes de información, aún el déficit es importante en la mayoría de los países de América Latina, y en el caso de la alimentación, aún más necesarias dada la débil disponibilidad de instrumentos que midan las garantías en torno al cumplimiento de este derecho.

Por ello, el Grupo de Trabajo (GT) del PSS consideró iniciar un proceso paulatino en torno a la definición de indicadores para la medición de derechos y dividió en dos grupos a los distintos derechos incluidos en el Protocolo: i) un primer agrupamiento incluye el derecho a la salud (artículo 10, PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), la seguridad social (artículo 9, PSS) (Asamblea General de la Organización

los derechos humanos y las libertades fundamentales" (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, pág. 19).

de Estados Americanos, 1988) y la educación (artículo 13 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), para los cuales definió indicadores desarrollados en un primer documento, reservando para un momento posterior un segundo agrupamiento integrado por el derecho al trabajo y derechos sindicales (artículo 6; 7 y 8 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988); derecho a la alimentación adecuada (artículo 12 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988), derecho al medio ambiente sano (artículo 11 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988) y derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14 PSS) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988). El GT estableció, a su vez, que cada agrupamiento y cada derecho en particular deben considerar el enfoque de equidad de género, las especificidades de los derechos de los niños y adolescentes, de las personas adultas mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de propuestas legislativas y políticas públicas, que corresponden a los demás derechos establecidos en el Protocolo (artículos 15 al 18) (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988). De este modo, el GT ofrece a los Estados un proceso de definición de indicadores paulatino, pero comprensivo de la totalidad de las obligaciones contenidas en el instrumento, y habilita el diálogo y la participación con los diversos actores estatales, sociales, organizacionales y ciudadanos en general.

En concordancia, el grupo elaboró un primer documento que elevó a período de consulta abierta –que se extendió aproximadamente por seis meses– para que los Estados, la sociedad civil, diversos organismos especializados de Naciones Unidas, universidades, organizaciones sociales, sindicales, de mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes, académicos y demás interesados pudieran enviar sus comentarios al citado documento. Tras un número importante de comentarios y adhesiones enviadas, el GT incorporó gran parte de las sugerencias y contribuciones y elaboró el documento definitivo: “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2011) que fue remitido, en diciembre de 2011, para la aprobación definitiva en la Asamblea General de la OEA en su XLII período de sesiones ordinarias, celebrada en Cochabamba, Bolivia en junio de 2012 (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2012).

Allí los Estados parte de la región adoptaron el documento y se comprometieron a presentar el primer informe del país, correspondiente al primer

agrupamiento de derechos en junio de 2014. Cabe destacar la trascendental importancia de este hecho, en que el pleno de los Estados haya aprobado el sistema de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESC, y haber hecho operativo el artículo 19 del Protocolo (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1988). Se deja inaugurado de este modo, un nuevo mecanismo con importantes potencialidades, tanto para los Estados, como para la sociedad civil, para que de manera mancomunada puedan avanzar en medir el progreso en el cumplimiento de los DESC en el sistema interamericano, lo cual no se detiene en la medición, sino que interpela y motiva una revisión de las formas de implementación de políticas públicas en todos los ámbitos de producción estatal (legislativo, ejecutivo y judicial).

El derecho a la alimentación adecuada integra el segundo agrupamiento, que fue elevado a período de consulta por nueve meses, en donde los Estados y la sociedad civil enviaron sus comentarios, y el documento definitivo del segundo agrupamiento de derechos (derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, derecho al medio ambiente sano y derechos culturales) (Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2013) fue aprobado en la Asamblea General de la OEA en junio 2014.

Los Estados deberán presentar sus informes respecto de este segundo agrupamiento de derechos en junio del año 2016 y desde esa fecha, contados tres años, es decir, en el año 2019, ya un único informe que contenga todos los derechos. Los indicadores requieren la creación y adopción de nuevas capacidades estatales, reformas o ajustes en el organigrama estatal que permitan producir y difundir los datos necesarios que los indicadores requieran, la capacitación de funcionarios para el relevo de la información necesaria, la sanción de leyes de acceso a la información, entre otros mecanismos estatales que habiliten el funcionamiento de esta forma de monitorización. Los indicadores definidos en este contexto incluyen factores estructurales, de proceso y de resultado, como también señales de progreso cualitativas, siempre bajo la definición de categorías y principios transversales, a saber: recepción del derecho, contexto financiero y compromisos presupuestarios, capacidades estatales, igualdad y no discriminación, acceso a la información y a la justicia.

En síntesis, instrumentos de este tipo, implican un mecanismo de monitorización y supervisión internacional a los Estados, pero, a la vez, les reporta a las propias estructuras estatales, mecanismos sistemáticos de evaluación

que posibilitan una mayor institucionalidad desde un enfoque de derechos humanos y, además, permiten un mejor desarrollo de las políticas públicas. En el campo del derecho a la alimentación, sin dudas, va a precisar las responsabilidades estatales, que, tal como se verá más adelante, a la fecha han sido más que limitadas. El caso argentino constituye un ejemplo claro. Un último punto para agregar en este apartado consiste en resaltar la **importancia de la existencia de una ley marco para el derecho a la alimentación en Argentina**. En ese sentido, en septiembre de 2013 –en el transcurso de la realización del proyecto de investigación–, el FPH Argentina presentó en la Cámara de Diputados de la Nación el Anteproyecto de ley marco de Derecho a la Alimentación Adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria. Junto con la presentación de dicho anteproyecto, se puso también a consideración el proyecto de Ley marco de derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria del Parlamento Latinoamericano (Parlamento Latinoamericano, 2012).

Al respecto, cabe subrayar la importancia de estas presentaciones, en tanto se pretende contar con una ley nacional que amplíe el marco desde donde el Estado debe plantearse su rol para garantizar el DaAA a toda la población.

Si bien deben valorarse ambas propuestas, en tanto presentan un lenguaje basado en el enfoque de derechos, la propuesta del anteproyecto del FPH Argentina merece destacarse por el contexto participativo en que la misma ha sido elaborada y la especificidad del caso argentino. Así, fueron invitados para su construcción colectiva tanto académicos y especialistas temáticos como organizaciones de campesinos, de trabajadores y de pueblos originarios¹⁸.

El anteproyecto del FPH Argentina finalmente se presentó de modo formal en la Cámara de Diputados de la Nación como Proyecto de Ley en el mes de noviembre de 2013, pero no contó con tratamiento legislativo. El Proyecto, de N.º de Expediente 7730-D-2013 (Cámara de diputados de la Nación de Argentina, 2013), fue girado a las Comisiones de Acción Social y Salud Pública y Presupuesto y Hacienda, planteando una visión que responde al paradigma de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados, producidos a través de métodos sostenibles y saludables, y su derecho a definir sus propios

¹⁸ El antecedente directo es la Audiencia Pública sobre Soberanía Alimentaria celebrada en octubre de 2010 en el Congreso de la Nación, a la que le siguieron diferentes reuniones de mesas de trabajo temáticas (Sala I Congreso de la Nación de Argentina, 2010).

sistemas alimentarios y agrícolas (Nyéléni, 2007); al mismo tiempo, define las directrices de política que el Estado debe encarar, habilitando alternativas para la acción y la intervención desde políticas públicas (no solamente políticas sociales, sino políticas financieras, fiscales, de salud, educación y cultura).

Sin dudas, la existencia de una Ley Marco como la que el FPH Argentina propone constituiría un importante paso para encarar una efectiva garantía del DaAA en el país, y sería una herramienta, por demás, relevante para interpelar respuestas estatales con varios aspectos críticos tales como las ofrecidas al nivel nacional con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria o al nivel de jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires con los programas Ticket Social y Ciudadanía Porteña, las cuales se analizan en el siguiente apartado.

8.3. ¿POLÍTICAS SOCIALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN? ANÁLISIS DE PLANES Y PROGRAMAS EN ARGENTINA

8.3.1 El ámbito nacional: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)

El PNSA, creado por Ley 25.724, se sancionó a finales de 2002, y si bien su denominación fue Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, ha sido (y es) más conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más urgente" (PNSA), y constituye la principal política alimentaria implementada en el país, surgida poscrisis de 2001-2. La Ley, promulgada en enero de 2003, (Congreso de la Nación de Argentina, 2003) dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional y estableció en su artículo 1.º **que es "(...) deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía"** (Congreso de la Nación de Argentina, 2003); ya en el artículo 2.º **estableció una focalización en la cobertura de los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza y, asimismo, destacó que se priorizará a las mujeres embarazadas y a los niños hasta 5 años de edad** (Congreso de la Nación de Argentina, 2003). Los objetivos específicos del PNSA fueron: brindar asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros); fortalecer la gestión con descentralización de fondos y asistencia técnica a

las diferentes jurisdicciones; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector; realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias, y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo (Ministerio de Desarrollo Social, 2006).

En la actualidad, el PNSA continúa vigente, y una de las transformaciones más destacadas desde su surgimiento fue, hacia 2007, la creciente “bancarización” del mismo, es decir, la incorporación de tarjetas magnéticas a las que el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos, de manera que las personas eligen libremente qué alimentos comprar. Siguiendo la descripción del Ministerio de Desarrollo Social:

Las titulares del derecho de esta acción son aquellas familias con niños menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y adultos en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Por otra parte, se realizan transferencias de fondos bajo proyectos, a los estados provinciales, destinados a reforzar la alimentación de niños y niñas en edad escolar y el fortalecimiento a organizaciones sociales que desarrollan actividades en espacios comunitarios y brindan prestaciones alimentarias (Ministerio de Desarrollo Social, s. f).

El PNSA incluye, además, los siguientes programas complementarios: –“Familias y Nutrición” (fortalece a las familias en la función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud); –“Abordaje Comunitario” (impulsa el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios); –“Pro-Huerta” (promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional), y –“Educación Alimentaria y Nutricional” (trabaja en la capacitación de técnicos y destinatarios del PNSA con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable) (Congreso de la Nación de Argentina, 2003).

De todas las líneas de intervención, cabe decir que, de acuerdo con los datos proporcionados por el Ministerio de Economía a través de los informes de la cuenta de inversión (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), la asistencia alimentaria directa es la predominante.

En relación con la administración de los fondos del PNSA, el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscriben los convenios correspondientes y, a su vez, las provincias establecen la modalidad de ejecución (centralizada–

descentralizada-mixta) según el tipo de prestación a implementar. Algunas provincias sólo envían el dinero transferido por el Estado Nacional y son los municipios los que aplican los principios y actividades del PNSA. En otros casos, los gobiernos provinciales tienen mayor participación y decisión.

Para profundizar en el análisis del PNSA a lo largo de sus años de implementación, se procedió a consultar diferentes fuentes de información pública. Una información relevada ha sido el presupuesto. Así, se ha accedido a los detalles de la **Cuenta de Inversión** elaborada por el Ministerio de Economía de la Nación de los años 2003 a 2012 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), en los cuales no solo se pueden conocer los montos presupuestarios ejecutados por año por el plan, sino que también se expresan detalles referidos a la gestión del PNSA con identificación de aspectos críticos.

En relación con los montos destinados al PNSA, tal y como se aprecia en la tabla 1, estos han evidenciado un considerable aumento a lo largo de los años, pasando de una ejecución de \$ 330.564.540¹⁹ en el año 2003 a una ejecución de \$ 2.012.144.870 en el año 2012. Ahora bien, también debe tenerse en cuenta al respecto, que en los años referidos han existido variaciones notorias en otros indicadores de la economía. Por ejemplo, el salario mínimo vital y móvil ha demostrado un aumento en proporción mayor a los incrementos en los montos destinados al PNSA (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, s. f.)²⁰.

Otro dato para apuntar es que el monto destinado al PNSA en el año 2013 ha disminuido respecto de 2012 en cien millones de pesos argentinos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), y no se brinda información respecto de las causales de la disminución en el informe descriptivo de la Cuenta de Inversión.

¹⁹ Las cifras del texto se encuentran expresadas en pesos argentinos.

²⁰ En julio de 2003 el salario mínimo vital y móvil era de 250 pesos argentinos, en agosto de 2012 pasó a ser de \$ 2300, en febrero de 2013 a \$ 2875 y en agosto de 2013 ascendió a \$ 3300 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, s. f.)

Tabla 7. Presupuesto del PNSA período 2003-2012

Año	Crédito final (en pesos argentinos)	Gasto devengado (en pesos argentinos)	Porcentaje de ejecución (%)
2003 ²¹	351.538.187	330.564.540	94.0
2004	561.724.322	543.145.698	96.8
2005	775.270.920	738.318.037	95.2
2006	752.897.898	742.026.791	98.6
2007	926.768.276	913.948.561	98.6
2008	1.062.948.199	1.044.586.128	98.3
2009	1.351.391.353	1.333.975.779	98.7
2010	1.914.726.780	1.862.522.900	97.3
2011	2.041.914.713	1.998.576.851	97.9
2012	2.032.116.001	2.012.144.870	99.0
2013	1.925.015.777	1.919.494.622	99,7

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2013 en relación al PNSA (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012)

En relación con aspectos críticos de la gestión del PNSA a los que aluden los informes de la Cuenta de Inversión, pueden destacarse los siguientes que se sintetizan en el cuadro:

²¹ Hacia mediados del año 2003 se comenzó a implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, por ello el presupuesto correspondiente a este período comprende el Programa Emergencia Alimentaria (PEA) y el PNSA juntos, advirtiendo que fue el primero de ellos el aplicado en la primera parte del año.

Tabla 8. Principales aspectos críticos del PNSA según informes Cuenta de Inversión

<i>Informe Cuenta de Inversión (Año)</i>	<i>Aspectos críticos</i>
2003	El programa se vio afectado desde la formulación inicial de los proyectos provinciales hasta fines del ejercicio 2003, en virtud de las variables económicas (aumento de precios de los alimentos) lo que tuvo alguna de las siguientes consecuencias: menor aporte nutricional para cubrir el número de hogares previsto; menor cantidad de beneficiarios que los proyectados tratando de conservar el aporte nutricional por prestación; reducción de padrón haciendo excluyente la percepción conjunta de los beneficios de los programas de Emergencia Alimentaria y Jefes de Hogar.
2004	A partir de abril de 2004 la actividad de comedores escolares sufrió cierto retraso en la rendición de cuentas y en la ejecución financiera, debido a que, cuando estas acciones quedaron incorporadas a las del PNSA, se modificó el mecanismo de transferencias, girándose los fondos a las administraciones centrales provinciales en lugar de hacerlo a las cuentas de las escuelas beneficiarias
2005	Las personas en situación de pobreza extrema reciben prestaciones alimentarias que les permiten cubrir parte de sus necesidades básicas.
2008	El relevamiento y la administración de información cuantitativa presentan cierta disparidad ya que depende del envío regular de datos por parte de cada provincia. No resulta sencillo conocer las características de la totalidad de las prestaciones otorgadas.
2009	Al darse prioridad a la modalidad <i>tickets</i> , se registró una cantidad inferior de módulos alimentarios financiados respecto del ejercicio anterior y una subejecución respecto de la meta prevista.

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2013 en relación al PNSA (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012)

Otra de las actividades de investigación realizadas en torno al análisis del PNSA fue el relevamiento de la totalidad de **iniciativas legislativas sobre el plan en el Congreso Nacional en el período 2003-2013**. Al respecto, como

da cuenta la tabla que se presenta a continuación, se ha evidenciado que el PNSA, más allá de su surgimiento por ley del Congreso, ha estado más que presente en la agenda legislativa durante el período analizado, habiéndose presentado en relación al Plan, 62 iniciativas las cuales tienen, como cámara originaria Diputados, 32 proyectos, y como cámara originaria Senado, 30.

Tabla 9. Detalle de proyectos sobre el PNSA en el Congreso de la Nación Argentina. Años 2003 a 2013²²

Cámara de Diputados:	32	
	Proyectos de Resolución	23
	Proyectos de Ley	8
	Proyectos de Declaración	1
Cámara de Senadores:	30	
	Proyectos de Comunicación:	20
	Proyectos de Resolución.	7
	Proyectos de Declaración:	1
	Proyectos de Ley	2
Total:	62	

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la página oficial de la Cámara de Diputados de la Nación (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, s. f.) y del Senado de la Nación (Senado de la Nación Argentina, s. f.)

Sobre los proyectos cuya cámara originaria ha sido Diputados, clasificándolos según tipo de proyecto²³, 23 fueron proyectos de resolución, 8 fueron proyectos de ley y solo existió un proyecto de declaración. En relación con el contenido de las iniciativas, los proyectos de resolución consistieron esencialmente en pedidos de información al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) sobre la aplicación del plan en alguna provincia en particular o la aplicación e instrumentación del plan al nivel nacional, ubicando como foco la cantidad

²² Con fecha de corte correspondiente al 31 de agosto de 2013.

²³ En el trabajo completo desarrollado por el Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas se encuentra una descripción de los diferentes tipos de proyectos legislativos que pueden presentarse en el Congreso Nacional de Argentina, así como también una descripción de cada una de las iniciativas presentadas sobre el PNSA en ambas cámaras en el período 2002-2013 (Carrasco, Bestard, & Kantor, 2013).

de titulares, partidas destinadas, impacto alcanzado, lugares seleccionados para la aplicación del PNSA, etc. También otros proyectos de resolución se refirieron a irregularidades en la instrumentación del plan. Los proyectos de ley pretendieron, en su mayoría, modificaciones y ajustes en la ley del PNSA (verbigracia propuesta de exención del pago del impuesto al valor agregado (IVA) para todos los titulares de las tarjetas sociales –Expte. 0362-D-2009–, y propuesta de asistencia alimentaria especial para pacientes diabéticos en situación de vulnerabilidad y su inclusión diferencial en los planes alimentarios –Expte. 0643-D-2013–.

En cuanto a los proyectos con Cámara originaria Senado, clasificándolos según tipo de proyecto, 20 fueron de comunicación, 7 de resolución, 1 de declaración y 2 de ley. En relación con el contenido de las iniciativas, los proyectos mayoritarios –de comunicación– consistieron, en su totalidad, en pedidos de información al PEN, con requerimientos prácticamente idénticos a los proyectos de resolución presentados en la Cámara de Diputados. Uno de los dos proyectos de ley, por su parte, planteó también la idea de que las compras realizadas con las tarjetas alimentarias del PNSA cuenten con la devolución total del impuesto al valor agregado (IVA) –Expte. 1206-S-2010–.

Por último, se realizó un análisis de informes de la **Auditoría General de la Nación (AGN)** sobre el plan²⁴. Algunas de las observaciones comunes de los informes han manifestado que el valor nutricional de las prestaciones no es suficiente para cumplir con las metas propuestas en la programación y que los aportes monetarios tampoco aseguran una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria o, al menos, la brecha de indigencia. Asimismo, se ha destacado la falta de regularidad en las entregas de las prestaciones y la existencia de retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones, así como también un bajo nivel de ejecución de recursos disponibles. Igualmente se ha resaltado la falta de criterios objetivos en la selección de titulares de las prestaciones, quedando personas por fuera del plan cuando se encuentran en condiciones de ser incluidas en el mismo (Auditoría General de la Nación. República de Argentina, s. f.).

Respecto de los informes sobre el PNSA disponibles en la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)**, se han podido identificar en el buscador de la página web del organismo, 156 informes entre julio de 2004 y marzo de 2013 (Sindicatura General de la Nación, s. f.), pero solo se puede acceder a

²⁴ Ver Anexo del presente artículo, titulado “Principales aspectos críticos sobre el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Informes de la Auditoría General de la Nación”.

los títulos de los informes y no a su contenido²⁵, a diferencia de lo que sucede con los informes de la AGN que sí están disponibles para su consulta en línea en el sitio web del organismo.

A la luz de la diferente información revelada (detalles de cuentas de inversión, proyectos legislativos, informes AGN), el PNSA presenta diversos aspectos críticos desde un enfoque basado en derechos humanos. Asimismo, también podrían formularse distintas consideraciones a partir de la propia normativa que regula el plan y sus limitaciones. En cuanto al “contenido mínimo” del derecho a la alimentación, el PNSA no ha logrado cumplir con la adecuación ni con la accesibilidad económica. Las prestaciones alimentarias directas del PNSA no han sido adecuadas en tanto no han brindado los alimentos necesarios en las cantidades necesarias, y la accesibilidad material tampoco estuvo asegurada con los montos de las tarjetas para compras de alimentos, ya que proporcionan dinero insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias conforme a los precios de la canasta básica de alimentos, que quedan por encima de la prestación²⁶.

Otro importante aspecto débil del PNSA desde el enfoque de derechos es que el mismo vulnera el principio de universalidad (dentro del propio universo seleccionado por la ley del plan) y de igualdad y no discriminación al provocar desigualdades arbitrarias entre distintas personas que se encuentran en igual situación. En la práctica, el plan ha sido limitado a un sector de la población desde su misma ley de creación, pero luego, dentro del criterio de

²⁵ Ante tal dificultad, se procedió a realizar un pedido de informes a la SIGEN por medio de nota formal con fecha 25 de julio de 2013 en los términos del Decreto 1172/2003 de Acceso a Información Pública e identificando la nómina de la totalidad de los informes solicitados. Frente a tal pedido, la SIGEN contestó por medio de NOTA 3542/2013 –GAJ EXPTE SIGEN 1536/2013 SG-CDMEyS con fecha 8 de agosto de 2013 de modo denegatorio impidiendo así el acceso a los informes. Tal contestación supone una clara vulneración del derecho de acceder a información pública, y con posterioridad a esta investigación, se continuará solicitando información a dicho organismo, invocando la normativa constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos que ampara tal solicitud.

²⁶ En cuanto a accesibilidad de alimentos, también cabe hacer mención especial a grupos de la población que requieren de mayores intervenciones en las características particulares del ambiente y el acceso a otros recursos como agua y tierra para poder ver solucionado el acceso a los alimentos en el mercado por medio de una tarjeta. Así, podría pensarse en determinadas poblaciones rurales del territorio nacional y, principalmente, en los pueblos indígenas, que presentan una vulneración de derechos estructural, que incluye la falta de acceso a sus tierras ancestrales para poder desarrollar sus actividades en torno a ellas y la falta de acceso, en general, a un sinnúmero de políticas y servicios que debería garantizarles el Estado.

focalización propuesto por el plan, no ha existido cobertura universal, ya sea por falta de firma de convenios entre el Estado Nacional y las diferentes jurisdicciones, o por falta de adecuados diagnósticos e identificación de potenciales destinatarios de la política.

En cuanto al “acceso a la información” que comprende entre otros puntos, conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado en lo relativo al diseño, implementación, evaluación y control de las políticas, a la luz de los aspectos críticos identificados por la AGN respecto de una implementación del PNSA desinformada, y a la luz de los numerosos pedidos de información al PEN por diferentes legisladores de diferentes expresiones políticas, surgen las deficiencias en materia de producción y acceso oportunos de información respecto del plan, lo cual afecta claramente cualquier proceso serio de rendición de cuentas.

8.3.2 Programas “Ciudadanía Porteña” y “Ticket Social”

A lo largo de la investigación se han analizado también los dos principales programas alimentarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)²⁷: *Ticket Social* (Buenos Aires Ciudad, s. f. A) y *Ciudadanía Porteña* (Buenos Aires Ciudad, s. f. B), a fin de ahondar en clave de avances y retrocesos del derecho a la alimentación en la ciudad, en el marco de los programas de transferencia condicionada de ingresos implementados en la región y recogiendo sus antecedentes en otras políticas alimentarias de la ciudad, así como señalando las problemáticas relacionadas con estos programas²⁸.

El programa *Ciudadanía Porteña* es de alcance local en el ámbito de la CABA y se implementa desde principios del año 2006 (Buenos Aires Ciudad, s. f. B). Entre sus objetivos se propone aumentar el número de niños que asiste a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil, y evitar que familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas. Concretamente, el programa consiste en una

²⁷ Capital de Argentina y que resulta de gran relevancia, tanto por su concentración poblacional, de 3 millones de habitantes, como por ser el distrito más rico del país y, al mismo, tiempo presentar un contexto de profundas desigualdades sociales.

²⁸ En particular, se concentró la mirada en un análisis cuantitativo de estos programas en cuanto a su impacto, cobertura y la relación de los montos erogados respecto a la canasta alimentaria, en un contexto inflacionario como el actual.

transferencia monetaria mensual²⁹ por hogar receptor que impone “responsabilidades” de educación y salud. Estos reciben una tarjeta mediante la cual pueden realizar compras exclusivamente de productos alimentarios³⁰, elementos indispensables de limpieza e higiene y combustión, necesarios para la cocción, solo en algunos comercios autorizados.

Ciudadanía Porteña es considerado un programa clave de la política social de la CABA, ya que en promedio, entre los años 2008-2013, el programa contó con alrededor del 34 % del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social, aunque con una tendencia decreciente (del 40,24 % en 2008 al 24,08 % en 2013).

Según fuentes oficiales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012), a través de un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares en situación de pobreza, el Programa Ciudadanía Porteña se planteó el objetivo de disminuir la desigualdad, asegurando la superación de la indigencia y reduciendo significativamente la pobreza en la Ciudad de Buenos Aires³¹.

A su vez, el objetivo del programa es la interrupción de los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza, garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía a través de la promoción de la escolarización de los niños y adolescentes y la implementación de mecanismos que garanticen el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes. Por último, el programa se propone contribuir al sostenimiento y re-inserción en el sistema educativo formal de los jóvenes hasta los 25 años, pero es importante resaltar que este programa tiene un importante componente alimentario, ya que el monto que se transfiere debe ser utilizado principalmente para la compra de alimentos (Buenos Aires Ciudad, s. f. B).

²⁹ El monto promedio del beneficio pagado en Septiembre de 2014 es de \$1022,1 oscilando entre un valor mínimo de \$445 y un máximo \$2900. El importe promedio para los hogares en situación de indigencia es de \$1251, mientras que para los que están en situación de pobreza es de \$887. A partir del año 2008, en los casos de hogares receptores de Ciudadanía Porteña integrados por Jóvenes de 18 a 25 años (en Octubre de 2011 se extendió hasta los 29 años) con residencia de al menos dos años en la ciudad, se les otorga el modulo “Estudiar es Trabajar” y reciben un subsidio de \$530 mensuales (valor a octubre de 2014).

³⁰ Es importante aclarar que la tarjeta no es un medio para retirar dinero del banco.

³¹ Así es se hace evidente por ejemplo en la cuenta de Inversión 2009, Jurisdicción 45 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012).

Además, es preciso resaltar que luego de los dos grandes operativos de inscripciones llevados adelante en los años 2005/2006, el programa cerró la inscripción de nuevos hogares para el ingreso directo. Posteriormente, sólo se produjeron altas de hogares provenientes de otros programas como Apoyo Alimentario Directo a Familias (Ciudad de Buenos Aires, s. f.)³² y *Ticket Social* (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

Según explica un informe de monitorización del propio programa del año 2011³³ se define el monto que le corresponde a cada uno de los hogares de acuerdo con el nivel de pobreza, la composición del hogar y el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del adulto equivalente, estimada por el INDEC en función de los requerimientos kilo calóricos, proteicos y los hábitos de consumo de la población (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015). Además, el programa contempla la existencia de asignaciones especiales en caso de integrantes de familias en situaciones específicas, como el caso de madres embarazadas o montos específicos por integrantes según edades (Buenos Aires Ciudad, s. f. B)³⁴.

A mediados de 2008, lejos de ampliar la cobertura de Ciudadanía Porteña –abriendo su inscripción–, se instituyó un nuevo programa llamado “*Ticket Social*” (Buenos Aires Ciudad, s. f. A), destinado a la misma población objetivo, pero con un monto de prestación notablemente reducido.

La prestación alimentaria se otorga por seis meses, y es condición para la renovación que el receptor haya cumplido las obligaciones a su cargo y

³² Dicho programa tenía como objetivo brindar una caja de productos alimenticios básicos de la canasta familiar para hogares en situación de vulnerabilidad alimentaria -familias bajo la línea de indigencia; con integrantes embarazadas o desnutridos o con miembros mayores de 65 años sin jubilación y pensión. Contaba con 90 mil familias receptoras hasta la implementación del programa Ciudadanía Porteña en el 2006; respondía a la demanda espontánea, su cobertura era virtualmente universal en villas y era incompatible con el programa Vale Ciudad.

³³ Cfr. Informe de monitorización Ciudadanía Porteña y Estudiar es trabajar (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015).

³⁴ En este punto es importante subrayar que en el mes de octubre de 2013 se ha llevado adelante la implementación de un nuevo componente materno infantil llamado “Primeros meses” de Ciudadanía Porteña, destinado a las mujeres que sean titulares o integrantes de grupos familiares receptores del Programa y que se encuentren embarazadas o con niños menores de 1 año de edad. La transferencia monetaria se encuentra sujeta al cumplimiento de controles de salud a lo largo del embarazo y del niño. El monto total asciende a \$5.000, dividido entre las cuotas correspondientes a la etapa del embarazo y luego del nacimiento (Buenos Aires Ciudad, s. f. B).

que se encuentre dentro de los criterios de selección vigentes al momento de su renovación³⁵; además, será responsable del efectivo destino final de los *tickets* y del cumplimiento de las condiciones de permanencia (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

A diferencia de Ciudadanía Porteña, que exige como condición para ingresar poseer documento nacional de identidad (DNI) y/o residencia precaria (aunque en la práctica sólo se permite el ingreso de hogares con DNI) y dos años de residencia en la ciudad, el titular de *Ticket Social* hasta la sanción de la Ley 4036 de "Protección Integral de los Derechos Sociales" (Congreso de la Nación de Argentina, 2011), que incluyó el requisito de 2 años de residencia para todas las políticas sociales de la CABA, solo debía poseer algún documento vigente que acreditara su identidad, ser mayor de 18 años y tener residencia actual en la ciudad (sin exigir una cantidad de años de residencia) (Buenos Aires Ciudad, s. f. A), por lo que en virtud de la vigencia de esta norma se ha reducido el universo de aquellos que pueden ingresar al programa. Además, es preciso advertir que, a diferencia del programa Ciudadanía Porteña, dicho monto es homogéneo para todas las familias receptoras, independientemente de la composición y características del hogar. Así, se observa que el monto fijado por *Ticket Social* a marzo de 2013 (\$250), sin el plus por desnutrición o celiaquía³⁶, apenas alcanza para la valorización de la canasta básica alimentaria para un adulto que calculado a mayo de 2013 ascendía a \$ 234,54³⁷. A junio de 2013 el monto fijado por *Ticket Social* solo representa el 34 % de la valorización del monto de la Canasta Básica Alimentaria para una familia tipo, u Hogar, 2 según INDEC³⁸ (\$ 724,72) para ese mismo período; en tanto que el monto fijo por *Ticket*

³⁵ Excepcionalmente a pedido del interesado y por resolución fundada de la autoridad de aplicación podrá extenderse la renovación del beneficio por hasta un periodo más (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

³⁶ En los casos en que los grupos familiares estén constituidos con algún integrante que presente desnutrición o celiaquía se le entrega una chequera adicional por el 50 % del monto que se le dio originalmente (es decir, no se contemplan otras enfermedades crónicas que requieran una alimentación acorde como H.I.V., hepatitis o diabetes) (Buenos Aires Ciudad, s. f. A).

³⁷ Cfr. Valorización Mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total Aglomerado Gran Buenos Aires (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2013).

³⁸ De acuerdo con INDEC (2013), Hogar 2 se encuentra compuesto por cuatro miembros: un hombre de 35 años, su esposa de 31 años, un hijo de 5 y una hija de 8 años: El hombre equivale a 1,00 de adulto equivalente. La esposa equivale a 0,74 de adulto equivalente. El hijo equivale a 0,63 de adulto equivalente. La hija equivale a 0,72 de adulto equivalente. En total el hogar suma 3,09 unidades consumidoras o adultos equivalentes.

Social, más el plus por desnutrición (\$130), representa el 52 % y con el plus por celiacía (\$200) representa el 62 % (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2013). Estos montos son muy reducidos en comparación con los que otorga Ciudadanía Porteña, que posibilita ajustes por inflación al estar atado el monto a las variaciones de la canasta básica alimentaria y contempla la existencia de asignaciones especiales en caso de integrantes de familias en situaciones específicas.

De esta manera, se evidencia la diferencia de tratamiento para hogares que presentan las mismas condiciones de vulnerabilidad. El Estado supone que los hogares receptores del *Ticket Social* pueden satisfacer sus derechos más básicos, como el derecho a la alimentación, con tan solo \$250 mensuales por hogar familiar.

Se debe tener en cuenta que una parte importante de los hogares receptores de *Ticket Social* cumplen con los requisitos para ingresar a Ciudadanía Porteña, pero que no son incorporados en tiempo oportuno por la Administración local, obligándolos a subsistir con un monto insuficiente. A pesar de que el programa informe que el procedimiento de traspaso implica entre 30 y 60 días, se han constatado demoras injustificadas en el traslado de un hogar desde un programa a otro. Sin embargo, el traspaso puede efectivizarse en muchos casos en plazos cercanos a un año. Este retraso tiene una importante consecuencia: los grupos familiares que permanecen cobrando *Ticket Social* cuyo monto es insuficiente, se ven vulnerados en un conjunto de derechos, entre ellos el de la alimentación.

Tanto Ciudadanía Porteña como *Ticket Social* constituyen ejemplos clásicos de los programas de transferencia condicionada de ingresos que se han implementado en la región, desde la década del noventa como "forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, mediante la garantía de cierto nivel básico (en general mínimo) de ingresos monetarios" (Asesoría General Tutelar, 2011) (Rodríguez Enríquez, 2011).

Si bien este tipo de programas implementados en la región tienen particularidades propias, todos comparten características comunes como: i) transferir ingresos monetarios, que en algunos casos pueden ser acompañados por otros tipos de intervenciones (como programas de capacitación en oficios, actividades de sensibilización en temas sociales –por ejemplo en salud sexual y reproductiva–, promoción y organización de actividades de participación comunitaria, etc.) y ii) establecer condiciones para la recepción del beneficio,

cuya forma más habitual es la asistencia escolar y la atención sanitaria de los hijos; de esta manera, la educación y la salud se convierten así, de derechos, en obligaciones a cambio de la recepción de una transferencia monetaria (Rodríguez Enríquez, 2011).

A pesar de los puntos críticos que presentan los programas de transferencias de ingresos condicionados por definición, al inicio de su implementación en la ciudad Ciudadanía Porteña significó una innovación respecto a los programas alimentarios antecedentes. Constituyó un progreso importante que en lugar de bienes en especie –como lo hacía el “programa AADF” (Ciudad de Buenos Aires, s. f)–, la transferencia sea de tipo monetario y sea erogada por medio de una tarjeta. La ventaja es que la transferencia está más alejada de manejos clientelares, eliminando “intermediarios” (organizaciones civiles o punteros políticos) y garantizando un mayor grado de libertad a las familias al disponer de sus recursos aún en los límites marcados para el uso de la tarjeta misma. Además, Ciudadanía Porteña implicó una mayor cobertura, pues alcanzó a un amplio número de familias en relación con los dispositivos que le antecedieron, y las transferencias alcanzaron un mayor monto respecto a programas anteriores, fuera del hecho de que presentó innovaciones tanto en su diseño como en su modalidad de gestión.

Ahora bien, teniendo en cuenta que no se permite el acceso en un plazo razonable al programa Ciudadanía Porteña de toda familia receptora de *Ticket Social* que así lo solicite, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires³⁹ presentó en junio de 2012 una acción judicial poniendo de resalto que durante el tiempo que las personas esperan el acceso no perciben el monto necesario para hacer efectivo su derecho a la alimentación. Esta demora llega a alcanzar seis meses en un año promedio, y en algunos casos los plazos exceden un año.

El objetivo perseguido por dicha acción fue que se ordenara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) cumplir con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de todos los niños y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental que solicitaran las prestaciones previstas

³⁹ El Ministerio Público Tutelar es una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental (Ministerio Público Tutelar, s. f).

en los programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, el Ministerio Público Tutelar solicitó que se ordenara a la parte demandada adecuar la política pública en materia de alimentación para que de manera inmediata y permanente se garantizaran los derechos referidos. Particularmente, se petitionó la inclusión en un plazo razonable al programa "Ciudadanía Porteña. Con todo derecho" de todas las personas que así lo soliciten. Mientras se sustancia dicha inclusión, se solicitó que, para aquellas personas receptoras del programa *Ticket Social*, se ordenara la adecuación del monto de la prestación obtenida, como mínimo, a las pautas previstas en el programa Ciudadanía Porteña, hasta que fuera efectivo el acceso a este último.

Es menester señalar que en esta acción se cuestiona puntualmente la política alimentaria en tanto no garantiza el derecho en un plazo razonable para todos los casos y brinda recursos claramente insuficientes para subsanar esta situación.

La sentencia de primera instancia hizo lugar parcialmente a la demanda presentada y ordenó al GCBA que cumpliera con la reglamentación del programa Ciudadanía Porteña. Asimismo se declaró la inconstitucionalidad de algunos puntos del decreto que creó *Ticket Social*, específicamente los que tenían que ver con el monto a percibir y su actualización y la conformación del monto de acuerdo con la composición familiar de la familia (Juzgado en lo Contencioso-Administrativo y Tributario N.º 13, 2014). El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires apeló fundado en la representación de quien presentó el caso y, con base en este argumento formal, la sentencia fue revocada.

En este sentido, la sentencia de primera instancia abrió la reflexión en torno al impacto que puede tener la presentación de una acción judicial en relación con el derecho a la alimentación; sin embargo, esta situación cambió dos años después con el reciente fallo que revoca la sentencia. Este caso representa uno de los ejemplos más interesantes de judicialización del derecho a la alimentación que se han dado en Argentina, pero cuyo interés trasciende las fronteras de este país.

Por otro lado, a lo largo de la investigación, se ahondó respecto del grado en que las prestaciones del programa Ciudadanía Porteña logran cubrir las necesidades alimentarias básicas de los receptores. En concreto, se comparó la evolución del monto promedio de las prestaciones erogadas en el ámbito de Ciudadanía Porteña con la evolución de la canasta alimentaria⁴⁰, distin-

⁴⁰ Respecto a las precisiones metodológicas puede consultarse el trabajo completo "El derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde las políticas públicas"

guiendo, además, entre la situación de los hogares pobres y los indigentes, ya que el nivel de la prestación está modulado según los niveles de necesidad del hogar receptor.

Tabla 10. Una comparación entre Ciudadanía Porteña y las Canastas Alimentarias

Años		2008	2009	2010	2012	2013
En \$	Monto Promedio	363,4	366,7	383,5	692,61	778,5
	Hogares indigentes	n.d.	442,1	467	830,72	954,5
	Hogares pobres	n.d.	314,3	339,8	616,21	678,5
	CA (IPCA-4p)	333,1	347,4	404,9	777,2	960,9
CP en % de la CA	Promedio	109,10 %	105,60 %	94,70 %	89,10 %	81,02 %
	Hogares indigentes	n.d.	127,30 %	115,30 %	106,90 %	99,33 %
	Hogares pobres	n.d.	90,50 %	83,90 %	79,30 %	70,61 %

Fuentes: Informes de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar Ene-2014; Dic-2012; Ene-2010; May-2009; Dic-2008 (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015). Canasta Alimentaria (adulto equivalente), base Dirección General de Educación Superior. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dic 2005: 197,2\$, actualizada con IPC 4 pp.

Como se ve en la tabla 4, la evolución de este indicador ha sido negativa a lo largo de los años considerados, tanto que en diciembre de 2013 la prestación promedio cubría apenas la canasta alimentaria seleccionada, en el caso de los hogares indigentes. Estos datos muestran que las prestaciones erogadas por el Gobierno porteño han ido perdiendo eficacia en el objetivo de cubrir, por lo menos, las necesidades básicas alimentarias de los hogares más necesitados⁴¹. Debe considerarse, además, que los hogares receptores están distribuidos de forma que una mayoría está recibiendo una prestación cuyo valor es inferior al promedio. Por ejemplo, según el informe de monitorización de octubre de 2014 (el último disponible) en septiembre de ese año el 33 % cobró hasta \$600 y un 52 % de ellos cobraron una prestación menor a \$900 (contra una prestación promedio de \$1022 en ese mes) (Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS), 2015).

(Bermúdez, Carmona Barrenechea, Messina, & Royo, 2015).

⁴¹ La serie de la Canasta Alimentaria oficial de la Ciudad no es continua a lo largo del periodo considerado, por eso se utilizó una estimación propia. En todo caso, utilizando la primera, puede estimarse que en septiembre de 2014, el monto promedio erogado por Ciudadanía Porteña apenas alcanzaba el 75 % de la CA oficial (el 91,8 % en el caso de hogares indigentes y el 65,22 % para hogares pobres), indicando una reducción ulterior del alcance del programa.

Considerando que las familias con ingresos inferiores a la canasta alimentaria suelen estar caracterizadas por un número medio de componentes superior al promedio general de la población y con un número mayor de personas dependientes, especialmente niños, esta reducción del alcance del programa contribuye a la desprotección de los sectores más vulnerables. De hecho, analizando los datos de los informes de monitorización es posible calcular que, a lo largo del período considerado, en promedio un 47 % de la población atendida por Ciudadanía Porteña era menor de 18 años, y un 32 % menor de 12 años.

Por último, es necesario resaltar que a lo largo de la investigación se ha destacado que Ciudadanía Porteña fue un programa innovador y de ampliación de derechos al momento de su creación, superando problemas de programas anteriores y ampliando los niveles de cobertura y de impacto dentro de la población más vulnerable de la ciudad, pero que tampoco escapa a los problemas y críticas propias que presentan todos los programas de transferencias de ingresos condicionados que se han implementado en la región. No obstante, con el paso de los años y con las nuevas gestiones de Gobierno, el rumbo parece haber cambiado, ya que no se ha profundizado la implementación de Ciudadanía Porteña, ampliándolo y "mejorándolo", sino que se creó un programa con las características de *Ticket Social*, cuyo objetivo es la misma población vulnerable y requisitos de acceso similares, pero que da derecho a una prestación de monto irrisorio por las razones que fueron expuestas.

Por todo lo dicho, la respuesta al derecho a la alimentación que las políticas del Gobierno de la ciudad da es claramente deficiente y, sin lugar a dudas, representa una transformación regresiva en relación con el piso mínimo logrado en años anteriores. Puede afirmarse esto sobre todo a la luz de lo que cuesta en términos simbólicos, materiales y temporales a las familias receptoras, pasar de un programa a otro. Es, por lo tanto, desde esta perspectiva de derechos que fueron analizadas las políticas alimentarias de la ciudad, es decir, discutiendo en cada ámbito si constituyen un avance o un retroceso frente al derecho a la alimentación.

Se analizó, también, el impacto de los mencionados programas, para ver su evolución a lo largo de los años y los retrasos en la actualización de los montos en relación con los cambios en las canastas alimentarias por la elevada inflación. Los resultados muestran una reducción continua de la población cubierta por estos programas, hecho que, si bien se debe a la reducción de la

cobertura de Ciudadanía Porteña (al contrario de *Ticket Social*, cuyo número de receptores aumentó desde su implementación), es posible que esté relacionado con la implementación de otro programa como Asignación Universal por Hijo –AUH– (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2015)⁴².

Además, cabe destacar la reducción en términos reales del gasto destinado a estos programas, en particular para el caso de Ciudadanía Porteña, lo que explicaría el bajo desempeño en términos de necesidades básicas alimentarias cubiertas. Debe subrayarse nuevamente que, basados en la tabla anteriormente presentada, si se recalculan las variaciones a partir de 2008 (cuando empieza la responsabilidad de la actual gestión), mientras que el presupuesto real ejecutado bajo Ciudadanía Porteña disminuye en torno a un 44 % en el periodo que va hasta 2013, el que hace referencia a *Ticket Social* es reducido un 54,6 % aproximadamente (con un fuerte recorte en ese último año). Este aspecto explica cómo las transferencias erogadas por la ciudad son insuficientes para garantizar de forma adecuada el derecho a la alimentación de los receptores, como fue evidenciado con la comparación entre el promedio de las prestaciones y una estimación de las canastas alimentarias básicas mensuales a lo largo del período analizado.

Frente a esta situación, y a la persistencia de las situaciones de pobreza e indigencia en la ciudad, adquieren especial interés las demandas sociales de mayor protección del derecho a la alimentación que han sido vehiculadas en el caso porteño también en instancias del poder judicial. En esta línea es que también se ha analizado la presentación de una acción judicial en tanto el Poder Judicial juega un rol clave en la arena de las políticas públicas para exigir el efectivo cumplimiento de los derechos sociales.

CONCLUSIÓN

Un momento oportuno para avanzar en políticas públicas y legislación respetuosa del derecho a la alimentación adecuada en Argentina.

Tal y como se desarrolló a lo largo de este artículo, Argentina reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada a través de diferentes ins-

⁴² Para obtener mayor información acerca de la aplicación, funcionamiento y características del programa puede consultarse "La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social Argentina?" (Arcidiacono, Carmona Barrenechea, Paura, & Straschnoy, 2012) y "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos" (Pautassi, Arcidiacono, & Straschnoy, 2013).

trumentos internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema de las Naciones Unidas como del Interamericano.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la región ya dispone de un método de medición y monitorización internacional a partir de indicadores de progreso, para lo cual resulta necesario que los Estados cuenten con bases de información adecuada y se comprometan a generar nuevas fuentes de información, de modo que puedan darse respuestas concretas y empíricamente válidas sobre los avances en la satisfacción del derecho a la alimentación. La utilización de indicadores de derechos humanos será, asimismo, un medio útil de "autoevaluación" de políticas para los Estados, y de creación de nuevos mecanismos de generación y circulación de información pública entre agencias estatales.

Por otra parte, a pesar del marco del derecho internacional de los derechos humanos y sus definiciones en torno al DaAA, que es jurídicamente vinculante para Argentina, persisten respuestas estatales débiles desde un enfoque basado en derechos. Tanto el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que se implementa al nivel nacional hace más de 10 años (Congreso de la Nación de Argentina, 2003), como los programas Ciudadanía Porteña (Buenos Aires Ciudad, s. f. B) y *Ticket Social* (Buenos Aires Ciudad, s. f. A), al nivel de la ciudad de Buenos Aires, presentan aspectos críticos. Resulta necesario en ese sentido efectivizar los distintos estándares de cumplimiento del DaAA con sistemas de políticas sociales donde el contenido mínimo sea efectivamente garantizado, donde se aseguren los recursos públicos necesarios para ello, distribuidos en el marco de procesos de coordinación territorial y local, y donde el principio de progresividad sea eje rector en la implementación de políticas públicas.

La existencia de una Ley Marco como la que el FPH Argentina propone constituiría un importante paso para encarar una efectiva garantía del DaAA en el país, y sería una herramienta por demás relevante para interpelar las respuestas estatales deficientes como las analizadas. El Proyecto de Ley del FPH Argentina plantea una visión que responde al paradigma de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados y producidos a través de métodos sostenibles y saludables y su derecho a concretar sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, al tiempo que define las directrices de política que el Estado debe encarar habilitando alternativas para la acción y la intervención desde

diferentes políticas públicas (no solamente políticas sociales, sino políticas financieras, fiscales, de salud, educación y cultura, entre otras).

Tanto el sistema de indicadores de progreso para la medición de derechos ya disponible en el nivel regional, como la posibilidad de contar con una ley marco para el derecho a la alimentación en Argentina aparecen como dos prometedoras novedades. Pero claramente por sí solas no serán suficientes. Se requerirá de la concreta implementación de políticas integrales tales como las que plantea el Frente Parlamentario local, y de sumar las voluntades, los consensos y los compromisos necesarios al nivel político y social para que el derecho humano a la alimentación adecuada sea respetado, protegido y realizado para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (Abril de 2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*(88), 35-50.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2015). *Asignaciones Familiares. Asignación Universal por Hijo*. Obtenido de ANSES. Presidencia de la Nación: <http://www.anses.gov.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92>
- Arcidiacono, P., Carmona Barrenechea, V., Paura, V., & Straschnoy, M. (2012). La Asignación Universal por Hijo para la protección social: ¿Una vía de transformación en la política social argentina? En L. Pautassi, & G. (Gamallo, *Derechos Sociales y Marginaciones Sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (4 de junio de 2012). AG/RES. 2713 (XLII-O/12). Obtenido de *Aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador*: <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/AG2012.pdf>
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. "Protocolo de San Salvador"*. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 5 de septiembre de 2015, de http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de derechos humanos*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1954). *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*. Nueva York.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2008). *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 5 de septiembre de 2013, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>
- Asesoría General Tutelar. (2011). *Programa ciudadanía porteña ¿con todo derecho? Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Auditoría General de la Nación. República de Argentina. (s. f.). *Búsqueda de informes*. Obtenido de Control de las cuentas públicas: <http://www.agn.gov.ar/>
- Bermúdez, Á., Carmona Barrenechea, V., Messina, G., & Royo, L. (julio-diciembre de 2015). El derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde las políticas públicas. *De Prácticas y Discursos*, 4(5). (1-19)
- Buenos Aires Ciudad. (s. f. A). *Programa Ticket Social*. Obtenido de Buenos Aires Gobierno: Desarrollo Humano y Hábitat: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ciudadaniaportena/ticket-social>
- Buenos Aires Ciudad. (s. f. B). *Ciudadanía Porteña*. Obtenido de Buenos Aires Gobierno: Desarrollo Humano y Hábitat: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollosocial/ciudadaniaportena>

- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (s. f.). *Búsqueda de Proyectos presentados en ambas cámaras*. Obtenido de Secretaría Parlamentaria: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2015-99.html>
- Cámara de diputados de la Nación de Argentina. (2013). *Proyecto de Ley: "Derecho a la Alimentación adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria"*. Buenos Aires: Boletín Oficial. Recuperado el 10 de julio de 2015, de <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7730-D-2013>
- Carrasco, M., Bestard, A., & Kantor, M. (2013). El Poder Legislativo nacional y los programas sociales en el período 2002–2009. En L. Pautassi, & G. (Gamallo, *¿Más derechos, menos marginaciones?* Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Ciudad de Buenos Aires. (s. f.). *Programa de apoyo alimentario directo a familias*. Obtenido de http://www.palermonline.com.ar/noticias/nota052_alimentos.htm
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. (1979). Recuperado el 12 de agosto de 2013 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1998). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 12 de agosto de 2013, de Observación general N.º 9. La aplicación interna del Pacto: <http://www.iiie.org/~media/Files/Programs/IHRIP/Circle%20of%20Rights%20Spanish/combined%206a.pdf?la=en>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999). *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado el 12 de agosto de 2015, de Observación general N.º 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/category/28-seguridad-alimentaria?download=1372:observaci>.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. (pág. 59). Viena. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Congreso de la Nación de Argentina. (2003). *Ley 25.724. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- Congreso de la Nación de Argentina. (2011). *Ley 4036. Protección Integral de los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU. (2010). El derecho a la alimentación. En ONU, *Informe del Consejo sobre su 13.º período de sesiones. A/HRC/RES/13/4*.
- El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. (2010 A). En L. (Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

- FAO. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Recuperado el 10 de julio de 2015, de http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf
- FPH Argentina. (2012). *Resolución 2 de 2012*. Argentina. Recuperado el 10 de julio de 2015, de http://www.fao.org/alc/file/media/fph/docs/fph-nac-y-subreg/fph_argentina_resolucion_n2-2013.pdf
- FPH. (s. f.). *Frente Parlamentario contra el hambre*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Frente Parlamentario contra el hambre de Argentina: <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/nacionales/frente-parlamentario-contra-el-hambre-argentina> (última
- Gerencia operativa de gestión estratégica de políticas sociales (GOGEPS). (2015). *Informe de monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es trabajar*. Buenos Aires: Subsecretaría de Administración. Ministerio de Desarrollo Social.
- Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. (12 de diciembre de 2011). *Organización de los Estados Americanos (OEA). Secretaría Ejecutiva para el desarrollo integral*. Recuperado el 8 de agosto de 2015, de Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador: http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/protocolo%20san%20salvador/11.%20esp_%20indicadoresprogreso-rev2.pdf
- Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. (5 de noviembre de 2013). *Organización de los Estados Americanos (OEA). Secretaría ejecutiva para el desarrollo integral*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos: scm.oas.org/pdfs/2013/SEDI00142S02.doc
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2013). *Valorización mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Recuperado el 11 de septiembre de 2015, de http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta_01_14.pdf
- Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario 13. (2014). *Asesoría tutelar 3 CAYT (Res. 5206/08) y Asociación civil por la igualdad y la justicia contra GCBA sobre amparo (artículo 14 CCABA)”, Expte: 44701/0*. Buenos Aires: Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2006). *Lineamientos de Políticas Sociales. Documento Institucional*. Argentina: Cuaderno 1, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Ministerio de Desarrollo Social. (s. f.). *Seguridad Alimentaria*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación: <https://www.>

desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/M--s-sobre-Seguridad-Alimentaria.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). *Cuenta de inversión (2003-2012)*. Recuperado el 14 de julio de 2015, de Secretaría de Hacienda. Contaduría General de la Nación: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (s. f.). *Evolución del salario mínimo, vital y móvil*. Recuperado el 10 de septiembre de 2013, de <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/descargas/cuadros/2625.xls>

Ministerio Público Tutelar. (s. f.). *Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires*. Obtenido de <http://mptutelar.gob.ar/>

Nyeléni. (27 de febrero de 2007). *Declaración de Nyéléni*. Recuperado el 6 de agosto de 2015, de <http://www.nyeleni.org/spip.php?article291>

OHCHR. (2006). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. (1991). *Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*. Ginebra.

Parlamento Latinoamericano. (30 de noviembre de 2012). *XX Reunión de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de Proyecto de Ley Marco "El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria": http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derecho-alimentacion-soberania-pma-30-nov-2012.pdf

Pautassi, L. (2010 B). La medición de derechos en las políticas sociales. En V. Abramovich, & L. (Pautassi, *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado. Los casos de los programas de transferencia condicionada de ingresos y el plan de seguridad alimentaria en Argentina*. Buenos Aires: Grupo de trabajo interdisciplinario: Derechos Sociales y Políticas Públicas. Recuperado el 14 de agosto de 2015, de <http://www.agro.uba.ar/sites/default/files/calisa/100732633-Indice-de-la-publicacion-Respuestas-Estatales-en-torno-a-la-Alimentacion-y-al-Cuidado-Los-casos-de-los-Programas-de-Transferencia-Condicionada-de-In.pdf>

Pautassi, L., Arcidiacono, P., & Straschnoy, M. (2013). *Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales 184. CEPAL.

- PNUD Argentina. (2009). *Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en Argentina*. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de Guía para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del milenio en el nivel local. Una herramienta de planificación para el desarrollo local: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/guia_de_adaptacion_2009.pdf
- República de Argentina. (1994). *Constitución Nacional de la República de Argentina*. Santa Fe.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: NU. CEPAL. División de Asuntos de Género.
- Sala I Congreso de la Nación de Argentina. (26 de octubre de 2010). AUDIENCIA PÚBLICA "Soberanía Alimentaria en Argentina: Reflexiones urgentes para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo". Argentina.
- Senado de la Nación Argentina. (s. f.). *Búsqueda de Proyectos*. Obtenido de Actividad Parlamentaria: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>
- Sindicatura General de la Nación. (s. f.). *Buscador de Informes*. Obtenido de Sindicatura General de la Nación. Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.sigen.gob.ar/informes.asp>
- Vázquez, D., & Delaplace, D. (junio de 2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *SUR. Revista Internacional de derechos humanos*, 8(14), 35-61. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>

ANEXO

Principales aspectos críticos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Informes de la Auditoría General de la Nación

<i>Informe AGN. Denominación y año de publicación</i>	<i>Aspectos críticos</i>
<p>Examen de la aplicación de fondos nacionales transferidos para el PNSA durante el ejercicio 2006-2007 a la Provincia de Córdoba.</p> <p>Año de publicación: 2009</p>	<p>-Falta de un padrón único de titulares del PNSA, lo cual limita la capacidad de coordinación y monitorización en la ejecución del programa.</p> <p>-El valor nutricional de las prestaciones no alcanza a cumplir con las metas propuestas en su programación y los aportes monetarios tampoco aseguran una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria o, al menos, la brecha de indigencia.</p> <p>-La falta de regularidad en las entregas y de baja cobertura registrada en la modalidad focalizada provincial afectan el objetivo de recuperación de personas en situación de riesgo nutricional.</p>
<p>Examen de la aplicación de fondos nacionales transferidos para el PNSA durante el ejercicio 2006 Provincia de Salta</p> <p>Año de publicación: 2008</p>	<p>-Se observaron deficiencias en el proceso administrativo de compra de los bolsones alimentarios.</p> <p>-La demanda real de bolsones alimentarios superó la cantidad estimada por la provincia.</p> <p>-El nivel de cobertura no fue homogéneo entre los diferentes departamentos.</p> <p>-La falta de regularidad en la entrega de bolsones a las personas atendidas, desvirtúa la meta de la asistencia alimentaria propuesta, fundamentalmente, la destinada a niños desnutridos, ya que pondría en riesgo la continuidad de su tratamiento y, en consecuencia, su recuperación. En tal sentido, resulta fundamental que la Provincia garantice la continuidad y la equidad de la cobertura entre los departamentos.</p> <p>-El hecho de que una misma prestación (abordaje federal) sea otorgada a todas las familias sin considerar su tamaño y composición coloca a los titulares del plan en una situación de inequidad.</p> <p>-Se detectó la falta de aplicación de un criterio homogéneo en la confección de los registros referidos al ingreso y distribución de las prestaciones, por parte de los efectores.</p> <p>-Se verificaron deficiencias en la administración de la documentación que sirve de insumo para la elaboración de las rendiciones sociales.</p>

Informe AGN. Denominación y año de publicación	Aspectos críticos
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de Mendoza</p> <p>Año de publicación: 2008.</p>	<p>-No se dispone de un diagnóstico actualizado del nivel de cobertura alcanzada con relación a la población en riesgo social potencialmente beneficiaria.</p> <p>-El cálculo de cobertura de las prestaciones sobre el total de población en riesgo social se encuentra limitado, dado que el criterio de incorporación de beneficiarios excluye a quienes perciban otros beneficios sociales.</p> <p>Existe falta de información completa sobre la población desnutrida correspondiente a cada departamento.</p> <p>-Las prestaciones no establecen un parámetro de valores nutricionales (composición kilocalórica mensual) para una familia tipo ni se incluyen en la planificación anual requisitos nutricionales que tengan en cuenta la edad y las características alimentarias regionales.</p> <p>-El monto de la prestación resulta insuficiente para atender la canasta básica alimentaria.</p>
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de La Pampa. Año de publicación: 2008.</p>	<p>-Debido a la tardía ejecución de los fondos y a la brecha registrada para su asignación y acreditación a las unidades ejecutoras se constaron dificultades para el cumplimiento general de las entregas a los beneficiarios.</p> <p>-Esta falta de regularidad en la distribución de la prestación alimentaria a menores con bajo peso y a mujeres embarazadas desnutridas pone en riesgo la recuperación de las personas afectadas que es el objetivo esencial del abordaje focalizado.</p>
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de Jujuy.</p> <p>Año de publicación: 2008.</p>	<p>-Las raciones alimentarias distribuidas a través de los comedores infantiles presentaron algunas carencias sobre la cantidad y frecuencia de suministro de los distintos grupos de alimentos.</p> <p>-La discontinuidad en la frecuencia de las entregas de los bolsones efectuadas en el interior de la Provincia determinó que la prestación llegara a estos beneficiarios con un significativo retraso en relación con los de la capital provincial. El acceso a la prestación resultó aún más dificultoso para los beneficiarios que viven en zonas alejadas o de difícil acceso.</p> <p>-La falta de regularidad en la entrega de bolsones a los beneficiarios atendidos a través del circuito médico pone en riesgo la continuidad del tratamiento y en consecuencia la recuperación del beneficiario.</p> <p>-La existencia de diferentes tipos de efectores (de carácter estatal, organizaciones sociales y agrupaciones sindicales) y de instancias de supervisión y de monitorización dificulta el seguimiento y evaluación general de la ejecución del Programa.</p>

Informe AGN. Denominación y año de publicación	Aspectos críticos
<p>Aplicación de Fondos Nacionales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2004 correspondientes al PNSA Provincia de Buenos Aires Año de publicación: 2006.</p>	<p>-No se emplea una cuenta específica para ingresar y aplicar los fondos que se reciben de la Nación, como indica el Convenio</p> <p>-Se observa que la coordinación interinstitucional entre los diversos organismos estatales a cargo de programas sociales, educación y salud está en proceso de desarrollo y no siempre alcanza a articular una planificación conjunta de las actividades de cada componente de modo de asegurar una llegada conjunta ante los municipios.</p> <p>-Se evidenciaron dificultades en garantizar la provisión completa y regular de los productos que integran la canasta familiar.</p>
<p>Aplicación de Fondos Nacionales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2004 correspondientes al PNSA Prov. de Santa Cruz. Año de publicación: 2006.</p>	<p>-En el Programa Federal los fondos aplicados a la adquisición de mercadería para los bolsones alcanzaron al 93,3 %, dentro de los plazos establecidos, mientras que los correspondientes a la auto-producción alimentaria y al equipamiento fueron subejecutados.</p> <p>-El Programa Focalizado, por su parte, no alcanzó a atender al 50 % de los beneficiarios comprometidos, pese al criterio de universalización adoptado.</p> <p>-El aporte nutricional de la prestación fue inferior al establecido en el Convenio.</p>
<p>Aplicación de Fondos Nacionales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2004 correspondientes al PNSA Provincia del Chaco. Año de publicación: 2006.</p>	<p>-En la Provincia no se cuenta con un registro único de beneficiarios, ni una base actualizada de beneficiarios por tipo de prestación. El programa provincial no cuenta con metas nutricionales tendentes a lograr algún impacto en la población beneficiaria. Las asignaciones familiares con módulos y tickets registran una sobre cobertura teórica de los hogares con NBI; sin embargo, la cobertura nutricional apenas cubre un 5,60 % de las necesidades nutricionales de una familia de 5 miembros. Los módulos alcanzan para 2 o 5 días y registran variaciones en su composición por incremento del costo de vida. Estos condicionantes permiten concluir que el programa tiene un reducido impacto tanto en la seguridad alimentaria, como nutricional en la población.</p>

Fuente: elaboración propia con información obtenida del sitio web de la Auditoría General de la Nación (Auditoría General de la Nación. República de Argentina, s. f.)