



Sustento del uso justo
de Materiales Protegidos
derechos de autor para
fines educativos



UCI

Universidad para la
Cooperación Internacional

UCI
Sustento del uso justo de materiales protegidos por
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.

b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.

c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."

d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.

e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.

Análisis crítico de la implementación de políticas públicas alimentarias en la Argentina

El presente documento fue realizado por el Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Argentina (“CISI”-UCA), en el marco de la V Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN LA ARGENTINA¹

Siro L. De Martini

Karina G. Carpintero

Belén E. Donzelli

Magdalena Inés García Rossi

Francisco Aras

Florencia Bohl²

Pag | 1

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Estado-del-arte de las políticas públicas alimentarias. 2.1. Políticas públicas alimentarias nacionales. 2.2. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2.3. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la Buenos Aires. 2.4. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Santa Fe. 2.5. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Chubut. 2.6. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Tucumán. 2.7. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Formosa. 3. Análisis crítico de la efectividad de las políticas públicas alimentarias. 3.1. El control y monitoreo de las políticas públicas en materia alimentaria. 3.2 El análisis de la implementación de

¹ Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que dichas instituciones o programas los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de las instituciones y programas mencionados con anterioridad.

² Siro L. De Martini. Abogado. Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA). Director del CISI - UCA Contacto: sirodemartini@yahoo.com.ar. Karina G. Carpintero. Abogada (UCA). Becaria Fulbright. Maestranda en Derechos Humanos y Derecho Constitucional Comparado, Universidad de Texas, en Austin. Magister en Derechos Humanos y Derecho Constitucional (Universidad de Palermo), y en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante, España) Investigadora y miembro del CISI (UCA) Contacto: karinacarpintero@gmail.com. Belén E. Donzelli Abogada y Profesora Superior en Ciencias Jurídicas (UCA). Diplomada en Gestión y Control de las Políticas Públicas (FLACSO), Estudiante de la Especialización en Derecho Constitucional (UBA). Investigadora y miembro del CISI (UCA) Contacto: belen.donzelli@gmail.com. Magdalena García Rossi Abogada (UCA). Abogada en ejercicio por la Universidad Católica Argentina (2009), especialista en derecho público. Candidata a Magister en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Candidata a Magister en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Investigadora y miembro del CISI (UCA) Contacto: magdalenaigr@gmail.com Francisco Aras. Abogado (UCA). Investigador del CISI. Contacto: arasfrancisco@gmail.com; Florencia Bohl. Abogada en ejercicio por la UCA. Investigadora y Miembro del CISI (UCA) florenciamohl@gmail.com.



las políticas públicas por objetivos. El problema de la coordinación interestatal. 4. Desafíos futuros. 5. Conclusiones.

1. Introducción

El objetivo de este proyecto de investigación fue analizar la efectiva implementación de las políticas públicas alimentarias en distintas regiones del país.

Si bien el análisis de las políticas públicas alimentarias debe efectuarse a la luz de los lineamientos establecidos por el marco normativo, y juzgarse por el grado de realización que las mismas alcanzan respecto de tales parámetros, en los estudios preparatorios para este proyecto detectamos una gran ausencia de documentos de trabajo o investigaciones que den cuenta donde nos encontramos actualmente con el encuadre de política pública para proteger y realizar el derecho a la alimentación. Particularmente al iniciar las exploraciones preliminares advertimos la ausencia de un análisis desde una perspectiva de derechos humanos en la implementación del derecho humano a la alimentación, y bien cómo conceptualizar este derecho en la Argentina, para valorar su protección a nivel geográfico.

La contribución que pretende hacer esta investigación es de tipo teórica y conceptual. Tras levantar acta de las grandes ausencias en el análisis de política públicas alimentarias, consideramos fundamental un aporte que ofrezca un punto de partida para analizar distintas unidades en la constitución de distintas políticas públicas. En ese sentido, se construyeron las siguientes categorías de análisis: 1) bien jurídico protegido, 2) objeto de la política pública, 3) regularidad del programa marco de emergencia, 4) ámbito territorial, vigencia y reglamentación 5) órgano de aplicación, órgano de coordinación, órgano responsable de la ejecución, 6) control estatal específico o general, 7) financiamiento, 8) mecanismos de acceso a la justicia; vía procesal o procedimental especial, 9) mecanismos especiales de participación ciudadana, 10) metodología de medición de derechos en la política pública (estadísticas, índices u órganos de registro que referencia), 11) relación con otros derechos.

Mediante la creación de esta tipología, pretendimos identificar los huecos o fortalezas en los distintos marcos legislativos existentes y teorizar sobre las reformas que serían deseables en este campo a la luz del derecho internacional de derechos humanos y el derecho constitucional.



Las políticas públicas relevadas según las once categorías de análisis que consideramos relevantes de cara a la evaluación del nivel de implementación de las mismas, comenzamos a realizar el análisis crítico con enfoque holístico para luego detenernos en los aspectos que consideramos pueden mejorarse. Frente a ello, realizamos recomendaciones, referidas también a cada una de las categorías de análisis y a sus interacciones para la realización del derecho a la alimentación de manera efectiva en la implementación de las políticas públicas.

La consideración de estas dos categorías –el relevamiento sistemático por categorías y la realización de un análisis crítico- nos permite diferenciar entre las determinaciones estructurales de índole socio-económica y biológicas (estado de salud, enfermedades y edad) de los beneficiarios de las políticas públicas, de aquellas de tipo político-organizacional, lo cual es útil para la explicación de la distribución y coordinación de las políticas públicas tanto en determinados territorios como en un mismo territorio con competencias concurrentes.

Este estudio relevó las políticas públicas en materia alimentaria que fueron creadas e implementadas en el período 2006-2016 tanto por el Estado Nacional como en las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Chubut y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para nutrir el análisis crítico de la implementación de las políticas públicas alimentarias pretendimos entrevistar a los actores sociales comprometidos con la efectividad del derecho a la alimentación, pero no fue posible realizar las entrevistas en los plazos estipulados para agregar al informe y cotejar las opiniones de los funcionarios y legisladores con las conclusiones propias.

Otro obstáculo que se presentó en la investigación fue la falta de información pública en las provincias seleccionadas sobre los programas sociales vigentes, así como datos de sus características propias. En consecuencia, el relevamiento y sistematización de las políticas públicas alimentarias que ordenamos en el cuadro anexo, no fue tarea sencilla por la omisión de publicación proactiva por parte de los organismos públicos para facilitar el acceso a la información de los programas sociales en formatos digitales y abiertos.

Los resultados arrojados, no obstante, facilitaron el análisis crítico de las intervenciones de las políticas sociales en nutrición y salud tanto desde el Estado nacional, como a nivel provincial, ya sea a través de la exposición de numerosas políticas públicas con idéntico objeto vigentes en un



mismo territorio, como por la ausencia de las mismas, o de programas en concreto que ejecuten las directivas establecidas por la normativa nacional y provincial.

El análisis crítico realizado parte de la consideración de que *“los estudios realizados con métodos cualitativos han ayudado a mostrar la riqueza de los fenómenos de políticas, que no es posible percibir en la representación o abstracción numérica. Estos métodos convierten a los sujetos sociales en “cajas de resonancia de todo el mundo” al ser portadores de una parte de la memoria de éste”*³, intentando no solo exponer la realidad abstracta de las políticas públicas en materia alimentarias que se encuentran vigentes, sino también su evolución, sus falencias, y el grado de participación ciudadana tanto en su contralor como en su creación, posibilitando la confección de recomendaciones sobre las mismas.

2. Estado-del-arte de las políticas públicas alimentarias

Según la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada en el año 2015 en Argentina, realizada tomando los indicadores antropométricos usados de la OMS, La prevalencia para todo el país de desnutrición crónica fue 8,0%, la desnutrición global fue 2,1%, la desnutrición aguda fue 1,3% y obesidad fue 10,4%.⁴

El amplio espectro de acciones frente a este grave panorama, ante un marco normativo que establece en claros términos la obligación de los Estados de atender al Derecho a la Alimentación de todas las personas, ha de ser guiado por las directrices fundamentales establecidas por la FAO en su Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación (Guía 3.1), al mencionar como fundamental el *“considerar adoptar una estrategia nacional de derechos humanos basada en la progresiva realización del derecho a la adecuada alimentación, en un contexto de seguridad*

³ Enriquez, Eugene, *“El relato de vida: interfaz entre intimidad y vida colectiva”*, en Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, No. 21, diciembre de 2002.

⁴ Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2015 <http://datos.dinami.gov.ar/produccion/nutricion/ennys.html>



alimentaria nacional y como parte de una estrategia de desarrollo más abarcativa contra la reducción de la pobreza”⁵.

Esta recomendación pone de manifiesto que el grado de realización de las políticas públicas trasciende el ámbito normativo y se inmiscuye en el ámbito sociológico, encontrando incidencias relacionadas con la demografía, la economía, el género, la edad y la zona geográfica.⁶ Este análisis multisectorial también se diferencia de la generalidad de los datos arrojados por las estadísticas previamente aludidas, que omiten discriminar edades, situación socio-económica, y otras particularidades de los beneficiarios. En efecto, al sistematizar las políticas públicas en materia alimentaria advertimos que las mismas focalizan determinados objetivos partiendo de las necesidades de grupos de beneficiarios, con lo cual a fin de establecer la efectividad de las políticas públicas en materia alimentaria nos valemos de una serie de categorías de análisis relacionadas con las mismas.

La complejidad de la propuesta, en aras de poner en ejecución dichas recomendaciones, nos obliga a reducir nuestro campo de análisis de las políticas públicas relevadas en las regiones de Provincia de Buenos Aires, Formosa, Tucumán, Santa Fe, Chubut y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este *doble análisis*, intrínseco y extrínseco, se condice a su vez con los aspectos constitutivos del derecho a la alimentación: la obligación del Estado de asegurarlo, y el goce efectivo del derecho. Se afirma en consecuencia la insuficiencia del mero reconocimiento normativo como método eficaz para el aseguramiento del Derecho, y el necesario rol estatal en la concreción del mismo.

En esta inteligencia, para proceder a un análisis crítico comparativo de las políticas públicas que fueron sistematizadas, se construyeron las siguientes categorías de análisis: 1) bien jurídico protegido, 2) objeto de la política pública, 3) regularidad del programa marco de emergencia, 4) ámbito territorial, vigencia y reglamentación 5) órgano de aplicación, órgano de coordinación, órgano responsable de la ejecución, 6) control estatal específico o general, 7) financiamiento, 8) mecanismos de acceso a la justicia; vía procesal o procedimental especial, 9) mecanismos especiales

⁵ FAO, *Guía para legislar sobre el Derecho a la Alimentación*. Documento disponible en <http://www.fao.org/docrep/012/i0815s/i0815s.pdf>.

⁶ FAO estima que desde un punto de vista económico, “en una escala global, si las muertes e incapacidades generadas por la malnutrición persisten a los niveles actuales, le costará a los países en desarrollo US\$ 500 billones o más en términos de productividad”. FAO, “*Voluntary Guidelines...*” (conf. Cit.), Roma, 2005.



de participación ciudadana, 10) metodología de medición de derechos en la política pública (estadísticas, índices u órganos de registro que referencia), 11) relación con otros derechos.

Las categorías de análisis se encuadran en los fundamentos del Estado social y democrático de derecho, como la responsabilidad pública, la transparencia, la información, la participación ciudadana, cuya adjetivación expresa la vigencia de una serie de mecanismos institucionales tendientes a evitar el ejercicio de un poder arbitrario en la implementación de las políticas públicas.

El análisis del nivel de implementación de las políticas públicas alimentarias convoca la evaluación principalmente de estos mecanismos institucionales, de su eficacia para lograr los resultados establecidos por el legislador en condiciones de gobernabilidad y equidad. En este sentido, Gargarella⁷ ha destacado los modos en que las «*viejas estructuras*» bloquean las «*nuevas propuestas*» o tornan difícil su implementación: típicamente, el modo en que la vieja organización del poder obstaculiza la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales. El autor insiste en que las políticas de derechos necesitan mucho menos de la incorporación legislativa de “nuevos derechos”, que de políticas que organicen el poder de un modo diverso. En efecto, debemos pensar cómo se re-estructura la “sala de máquinas” de la Constitución, el modo en que el poder está organizado y distribuido, para expandiendo el poder de decisión y control de aquellos a los cuales se pretende beneficiar con la incorporación de “nuevos derechos.”

En este entendimiento, al analizar los objetivos, las metas y los recursos a emplear en las políticas públicas, paralelamente en este estudio se atiende a cómo se distribuye la ejecución y la responsabilidad por la misma entre los distintos órganos estatales y actores institucionales. De allí que se analicen los distintos órganos de aplicación, de coordinación y órganos responsable de la ejecución de la políticas públicas, para determinar el camino de implementación y la distribución responsabilidad en el cumplimiento del objetivo.

En efecto, las nuevas ideas sobre *accountability*, basadas en los valores de “desempeño” y “efectividad”, colocan el foco en los efectos. La responsabilización por efectos y, por consiguiente, por resultados efectivos, puede contribuir a una responsabilidad ampliada. Por sí solos, los productos no proveen indicaciones acerca de si se lograrán los resultados ni, menos aún, si se

⁷ Gargarella, Roberto, *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776-1860*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010 y *La sala de máquinas de la Constitución*, Katz, Buenos Aires, 2014.



crearán condiciones de autosustentabilidad, que es lo que en definitiva pretende lograrse: soluciones permanentes, cambios sustanciales, aplicaciones definitivas. Todos estos aspectos constituyen actualmente premisas del análisis de la gestión por resultados.⁸

El control estatal de la gestión de políticas públicas resulta fundamental. Evaluamos la existencia de organismos de control específicos en las políticas públicas alimentarias, o bien la auditoría por parte de los órganos constitucionales de control público tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, respectivamente, realizan un control ex post, dentro del modelo de “control por colaboración”, con facultades para informar al Poder Legislativo y al propio organismo auditado la detección de irregularidades administrativas o de conductas de los funcionarios que puedan generar perjuicios al patrimonio del Estado. De esta manera, hemos de distinguir entre los mecanismos de contralor propios de cada política pública analizada, y el control subsidiario y genérico que tanto la Sindicatura General de la Nación como la Auditoría General de la Nación realizan.

Analizamos la existencia de controles especiales concomitantes en la implementación de las políticas públicas, determinando cuáles son los mecanismos eficaces de control y si éstos cumplen la función de producir información independiente y objetiva sobre esta actividad administrativa, a disposición de los ciudadanos, mejorando el grado de transparencia o visibilidad de la actividad gubernamental, tanto como la *accountability* o rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Asimismo, abordamos las relaciones entre el estado y la sociedad civil, observando el papel que desempeña la ciudadanía en la implementación de políticas públicas. En este sentido destacamos las interacciones que se crean en cada política pública cuando la ciudadanía interviene en procesos de formulación, gestión, control o evaluación de las mismas.

Sumado a ello, como la información constituye un insumo crítico tanto en la implementación participativa de políticas como para la responsabilidad pública, incorporamos este elemento como categoría de análisis. Recientemente, se sancionó la Ley de Acceso a la Información

⁸ Oszlak, Oscar, *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*, Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil /Alejandro Belmonte ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC: Fund. CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación., 2009.



Pública⁹, que garantiza el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promueve la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Esta ley no sólo reconoce el derecho humano de acceso a la información para todo ciudadano sin necesidad de acreditar interés alguno, sino que también prevé la obligación del Estado de implementar políticas de transparencia activa. Ello supone que los organismos públicos deberán publicar proactivamente información y facilitar el acceso en formatos digitales y abiertos. Con ello se salda una antigua deuda de nuestra democracia al garantizarse, por primera vez en una ley, el derecho de todo ciudadano a acceder a información en manos del Estado. Ello incide directamente en nuestro análisis, al considerar que los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilidad pública, y del control ciudadano de las políticas públicas. Ya se ha destacado con claridad¹⁰ que si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos.

Ha de destacarse asimismo, como bien lo pone de relieve Oszlak¹¹, que los mecanismos de control en la implementación de políticas públicas pueden encontrarse afectados por ciertas externalidades, encontrando entre ellas la predisposición de los funcionarios públicos para aceptar y someterse a este sistema de contralor. Contrario a la amplia capacidad de la tecnología informática moderna de planificar, programar, monitorear y evaluar los resultados de una gestión, se encuentra la cultura burocrática reacia a aceptar tal demostración de los resultados de su actuación.

Otra categoría de análisis que incorporamos se refiere a la medición de derechos, como insumo específico de control y monitoreo estatal y ciudadano. Para eludir el uso retórico del enfoque de derecho en políticas públicas deviene necesario el uso de indicadores que permitan

⁹ Ley N° 27.275, promulgada por Decreto 1044/2016 con fecha 28/09/2016.

¹⁰ Oszlak, Oscar, *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico, Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil* /Alejandro Belmonte ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC: Fund. CIPPEC. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación., 2009.

¹¹ Oszlak, Oscar, op. cit.



medir el cumplimiento de esos derechos. Lo que se ha detectado tras este análisis es que no existe uniformidad o una metodología única de medición de los derechos económicos sociales y culturales, y al mismo tiempo el proceso de medición de estos derechos constituye un campo en construcción¹². Por ello, incorporamos esta categoría de análisis con el fin de poner de relieve el tratamiento del tema en las políticas públicas relevadas. En rigor, la eficiente implementación de las políticas públicas alimentarias depende de la medición que se haya realizado en la etapa de diseño de las mismas, y asimismo ésta resulta esencial en la etapa final de control ciudadano y responsabilidad estatal en el nivel de cumplimiento del derecho alimentario.

Desde la perspectiva institucional, también incluimos como categoría de análisis la existencia de recursos administrativos especiales para el acceso a la política pública alimentaria. En este sentido evaluamos cómo se instrumenta el diálogo entre el ciudadano destinatario y el organismo estatal, en los canales de información o reclamo. En el mismo sentido miramos si se establecen vías especiales de acceso a la justicia.

Por otra parte, en el análisis sustancial de las políticas públicas alimentarias las dividimos según el objeto y el bien jurídico protegido. Ponemos énfasis en la protección del derecho a la alimentación en forma particular o ligada a algún otro derecho, principalmente intentamos deslindar los programas alimentarios focales de aquellos programas sociales emparentados con la situación de pobreza o exclusión.

En el listado de políticas públicas relevadas y divididas según las categorías de análisis descritas supra figura como Anexo del presente informe. A continuación describimos las principales características de las políticas públicas alimentarias allí señaladas, luego realizamos un análisis crítico de las mismas para finalmente enfocarnos en los desafíos pendientes.

El CISI-ODSA, en 2015¹³ relevó y analizó las políticas públicas de los conglomerados urbanos de mayor trascendencia en la República Argentina, arrojando como resultado una pluralidad de políticas públicas implementadas sobre un mismo territorio y con diferentes receptores, teniendo

¹² En este sentido; Abramovich Víctor, Pautassi Laura (comp.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Ed. del Puerto, 2010.

¹³ De Martini, Siro y otros, "El camino hacia la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en la Argentina", UCA-ODA, 2015 (próximo a publicarse)



como puntos de enfoque coincidentes la edad, la maternidad, la situación de vulnerabilidad, la edad escolar y algunas enfermedades con requerimientos nutricionales particulares. Allí se ha destacado como indispensable la intervención del Estado Nacional para poder revertir la precaria situación descripta precedentemente.

De allí, como conclusión preliminar consideramos que esta intervención debería apoyarse en políticas federales que fijen estándares de calidad, complementando su labor con el de las provincias. Al involucrar aristas y actores muy diversos, es imperioso que los distintos ministerios a cargo, como lo pueden ser de Salud, Educación y Desarrollo Social, se articulen de la mejor manera.

2.1. Políticas públicas alimentarias nacionales

A nivel nacional se advierte la existencia de tres políticas públicas focalizadas en el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, la Asignación Universal por Hijo y el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación. Las dos primeras se implementan mecanismos relacionados con la erradicación de la pobreza. En particular, aquella primera fue originalmente creada como una acción de emergencia destinada a tal fin, y la Asignación Universal por Hijo es un Programa de Transferencia Condicionada que nace como un programa regular, destinado a aquellos que no forman parte del mercado formal ni son beneficiarios de otra política de asistencia social.

Asimismo, tres políticas públicas se orientan al derecho a la alimentación de la población materno-infanto-juvenil, las que fueron creadas por Ley N° 26.873, Ley Nacional N° 25.459 y el Programa Promin Materno Infantil. Es importante destacar, que aunque con distinta modalidades, los tres programas prevén la promoción de la lactancia materna y la entrega de leches para los lactantes.

Por último, la Ley N° 26.588 atiende en particular al derecho a la alimentación de los pacientes con celiaquía, asegurando su alimentación sana, segura y saludable reglamentando la venta, comercialización y distribución de productos sin T.A.C.C., y asegurando su acceso al obligar a las obras sociales a brindar cobertura de premezclas y alimentos especiales.



Los órganos de aplicación de estas políticas públicas son primordialmente el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social. Vale destacar que el Ministerio de Salud funciona como órgano de aplicación en cuatro programas: el Programa Promin Materno Infantil, y en las políticas públicas implementadas por las Leyes Nº 26.783, 25.549 y 26.588. Mientras que el Ministerio de Desarrollo Social –órgano de aplicación en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (en este último lo hace de forma conjunta con el Ministerio de Salud). Finalmente, la Asignación Universal por Hijo tiene por órgano de aplicación a la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Cabe destacarse que de todas las políticas relevadas, cuatro de ellas cuentan de órganos de coordinación con un gran nivel de especialización para las mismas. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Promin Materno Infantil, y los programas implementados por las leyes Nº 26.873 y la ley Nº 26.588. Entre estos, el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria cuya ley creadora establece un organismos *ad hoc* de coordinación de este programa a nivel Nacional, Provincial y Municipal, integradas por representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, de Producción y de Organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área.

Entre las normas que implementan los programas relevados, encontramos que solo tres de ellas se encuentran reglamentadas o vinculadas a otras normas: ellas son la Ley Nº 26.588, la Ley Nº 26.873, y la Resolución Nº 2040/03 – que crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Asimismo, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria es el único en este ámbito de aplicación que cuenta con un órgano de control propio: la Red Federal de Control Público. Independientemente de ello, las restantes políticas públicas se encuentran contempladas bajo el contralor de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano rector del sistema de control interno que depende del Poder Ejecutivo Nacional, facultado según lo dispuesto en el art. 104 de la Ley 24.156, y la Auditoría General de la Nación (AGN), que depende del Congreso de la Nación y está dotada de personería jurídica propia e independencia funcional y financiera, cuyas funciones se encuentran previstas en el art. 118 de la Ley Nº 24.156.



Por último, tres de las políticas públicas relevadas cuentan con fuentes de financiamiento especial: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se financia con el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, la Asignación Universal por Hijo con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad creado por el Decreto N° 897/07, y el Plan Promin Materno Infantil que se financia con el Banco Mundial.

2.2. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires se puede apreciar un enfoque de implementación en políticas públicas vinculado principalmente con la niñez y la vulnerabilidad social.

Cuatro de los siete programas relevados se relacionan con el derecho a la alimentación de la niñez (El Programa de Educación Alimentaria Nutricional, y las acciones implementadas por las leyes N° 3.704 y N° 4.332 y la Ordenanza N° 43.478). Estos últimos tres programas promueven la alimentación saludable en el ámbito escolar, ya sea a través de la elaboración de menús saludables o la regulación del estipendio de alimentos por parte de los concesionarios del servicio de comedor en estos establecimientos.

Los programas destinados a atender el derecho a la alimentación de la ciudadanía son tres, de los cuales dos de ellos se implementan como Programas de Transferencia Condicionada (el Programa “Ciudadanía Porteña” y el Programa “Ticket Social”).

De las normas que instauran las políticas públicas relevadas, cuatro de ellas se encuentran reglamentadas: El Decreto N° 431/03 que crea el Programa Nutricional está reglamentado por el Decreto N° 269/11, la ley N° 3.704 se encuentra reglamentada por el Decreto N° 1/2013, la Ley N° 1.878 –que crea el programa “Ciudadanía Porteña”- está reglamentada por Decreto N° 249/14 y por Resolución N° 905/13 del Ministerio de Desarrollo Social; la Ordenanza N° 43.478 por Decreto N° 1503/94 y Disposición N° 57/99.

Si bien ninguna de las políticas públicas analizadas cuenta con un organismo de contralor propio, cabe destacar que existe para la generalidad de las acciones públicas implementadas en esta jurisdicción el control de la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene



a su cargo el control presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como de la Auditoría General que tiene la finalidad de manifestar las falencias, debilidades y áreas críticas de los organismos auditados y las conclusiones y recomendaciones para mejorar la calidad de la gestión pública.

Todas las políticas públicas implementadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires involucran una composición de distintos órganos públicos. Cabe destacar, por su particularidad, que el Programa Alimentario Nutricional tiene como órgano de aplicación una Unidad de Proyectos Especiales de Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional integrada por distintos organismos públicos especializados en salud y niñez.

Asimismo, el Programa de Educación Alimentaria Nutricional cuenta con un organismo de control propio que es la Comisión Coordinadora exclusiva para la implementación de este programa.

2.3. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires se advierte una mayoría predominante de programas en materia alimentaria relacionados con la niñez, ya que cinco de los ocho programas vigentes tienen tal foco de beneficiarios: la Ley N° 14.556, la Ley N° 11.567, la Disposición No Conjunta N° 1/08 de la Dirección General de Escuelas, el Programa Perinatología y Lactancia Materna y el Programa Leches Especiales. Estos dos últimos programas tienen como destinatarios los lactantes, promoviendo la alimentación sana y saludable en las primeras etapas de la vida humana.

El único programa dirigido a toda la ciudadanía es el Plan Más Vida que funciona como un Programa de Transferencia Condicionada, el cual nace como un programa de emergencia y cambia su modalidad de implementación en 2008. Otro Programa de Transferencia Condicionada, es el implementado por el Decreto N° 683/03, que tiende a asegurar el derecho a la alimentación de los pacientes con celiaquía e inmunodeprimidos.

Asimismo debe resaltarse que el Ministerio de Salud es el encargado de aplicar las Políticas Públicas con foco en la niñez, así como el Ministerio de Desarrollo Social es el órgano de aplicación de los Programas de Transferencias Condicionadas citados.



Lamentablemente la gran parte de la regulación vigente de las políticas públicas relevadas no se encuentran reglamentadas.

En particular, cabe mencionarse que el órgano de coordinación del Programa de Perinatología y Lactancia Materna está integrado por el Gobernador de la provincia de Buenos Aires y los ministros de salud de la Nación y la provincia de Buenos Aires, así como la Ley Nº 14.556 tiene como organismo de coordinación la Comisión Interministerial.

2.4. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Santa Fe

En esta provincia se relevaron dos programas de políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía: El Programa Tarjeta Única Ciudadanía, destinado a atender las necesidades nutricionales de toda la población como política integral vinculada a la erradicación de la pobreza, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social; y el Programa de alimentación saludable para niños asistentes a jardines de infantes, implementado por Decreto Nº 654 provincial.

Estas políticas públicas no se encuentran reglamentadas por norma alguna, ni cuentan con organismos especiales de implementación o control.

No obstante, debe destacarse la existencia de órganos de control general tanto interno como es la Sindicatura General de la Provincia, que se desenvuelve dentro de la órbita del Poder Ejecutivo y externo a través del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia, incorporado por el Artículo 81 la Constitución Provincial y enmarcado dentro del ámbito del Poder Legislativo.

2.5. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Chubut

En esta provincia se han relevado dos políticas públicas con foco en la alimentación saludable durante la niñez: El programa “Nutriendo Chubut”, llevado a cabo en escuelas, albergues, internados y casas estudiantiles, cuyo objetivo es brindar a los niños una alimentación



complementaria a la recibida en sus hogares y fomentar hábitos alimenticios saludables; y la Resolución N° 23 (reglamentaria de la Ley Provincial N° 75), que dispone el estipendio de alimentos de alto valor nutricional en puntos de comercialización dentro de establecimientos educativos.

En particular, debe destacarse que la Resolución N° 23 establece la intervención especializada sobre asesoramiento nutricional por parte del Equipo Técnico del “Programa Nutriendo Chubut” así como también prevé que el monitoreo, seguimiento y evaluación de este sea efectuado por los directivos y supervisores escolares.

Asimismo, también se ha relevado un programa de promoción de la alimentación y hábitos saludables en el entorno laboral, denominado “Programa de Entornos Laborales Saludables”, el cual tiene como órgano de implementación a la Dirección Provincial de Promoción y Prevención de la Salud, dependiente del Ministerio de Salud.

Si bien los programas relevados no cuentan con un organismo de contralor propio; estos no escapan al control genérico del Tribunal de Cuentas, órgano encargado de controlar la legalidad del gasto público.

2.6. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Tucumán

La provincia de Tucumán, por su lado, cuenta con la Ley Provincial N° 7870 de Prevención, tratamiento y lucha contra la Obesidad. Esta promueve la implementación de correctos hábitos alimentarios proporcionando pautas y directrices destinadas tanto a niños y adolescentes como a adultos. Esta se propone generar estrategias para promover una alimentación saludable, tendiente a la protección de la salud y el cuidado integral a personas desde su infancia hasta la edad adulta, como así también para la detección temprana de la enfermedad, involucrando a toda la familia en este proceso de prevención.

También cuenta con la ley N° 8.075 de promoción de la lactancia materna por conducto de la cual se creó el Programa Provincial de Promoción y Protección de la lactancia materna, que tiene como órgano de aplicación el Sistema Provincial de Salud.

Entre las acciones emprendidas por la Dirección General de Programa Integrado de Salud de la provincia se cuentan diferentes estrategias, como “Menos sal más vida” en las panaderías y



“Eliminación grasas trans”, promoción de consumo de frutas y verduras, entre otras. También se creó el Programa Provincial de Enfermedad Celíaca con la finalidad de realizar promoción, diagnóstico temprano de la enfermedad y seguimiento adecuado

Finalmente, cabe destacar que a lo largo de los últimos años se han presentado diversos proyectos legislativo para implementar los llamados “kioscos saludables” en la provincia.

En la provincia de Tucumán se advierte la existencia de un programa que tiene como objetivo la promoción de la alimentación y hábitos saludables de toda la ciudadanía, establecido por Ley Provincial N° 7870 de Prevención, tratamiento y lucha contra la Obesidad.

Dicha ley tiene como órgano de aplicación es el Ministerio de Salud de la provincia y éste actúa como órgano de coordinación junto al Ministerio de Educación.

Asimismo, se relevó un programa con enfoque en la alimentación saludable de los lactantes, creado por ley N° 8.075 de Promoción de Lactancia Materna, que tiene como órgano de aplicación el Sistema Provincial de Salud.

Ninguna de las dos normas, creadoras de los programas detallados, se encuentran reglamentadas pese a su antigüedad. Tampoco existen órganos específicos encargados de su control, más allá del contralor genérico llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, que es el órgano previsto por la constitución provincial encargado del control externo y fiscalización del empleo de recursos y del patrimonio del Estado provincial en los aspectos legales, presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales.

2.7. Políticas públicas alimentarias en el ámbito de la provincia de Formosa

En la provincia de Formosa se implementa un plan de asistencia social que tiene por objeto garantizar el derecho a la alimentación para toda la ciudadanía, con foco de acción en los núcleos familiares, llamado Programa “Nutrir”, el cual promueve diversas acciones para combatir la desnutrición, entre ellas la puesta en práctica de huertas comunitarias y familiares y la capacitación



educativa sobre uso adecuado de alimentos e higiene. El órgano de aplicación de este programa es el Ministerio de Desarrollo Humano provincial.

En Formosa, no existe con un órgano de control propio pero, al igual que otras provincias, cuenta con un Tribunal de Cuentas encargado de ejercer el contralor externo de la gestión presupuestaria, económica, financiera y patrimonial de la Administración Pública provincial.

3. Análisis crítico de la efectividad de las políticas públicas alimentarias

A continuación efectuaremos un análisis crítico de las políticas públicas que fueron relevadas en los conglomerados seleccionados. El análisis que se expone tiene un enfoque centrado en derechos que destacará las categorías creadas para la organización de la información de las políticas públicas relevadas, finalizando en la elaboración de recomendaciones para la implementación del derecho a la alimentación en Argentina.

Asimismo, se tomará en consideración las recomendaciones que la FAO (2008) establece para el monitoreo del derecho a la alimentación, en cuanto dispone que *“el concepto de monitoreo con un enfoque de derecho no debe ser entendido de una manera demasiado rígida, ya que de otra manera sería difícil de aplicar en la práctica. En la implementación de un monitoreo con enfoque de derechos debe procederse de modo paulatino, construyendo sobre lo que ya se encuentra establecido”*¹⁴.

3.1. El control y monitoreo de las políticas públicas en materia alimentaria

En primer lugar debemos señalar que no se efectuará un enfoque global de las políticas públicas en materia alimentaria en Argentina, sino que solamente se atenderá a la categorización hecha sobre aquellos aspectos de las políticas públicas en materia alimentaria sobre las cuales existe

¹⁴ FAO, *Los Pueblos Indígenas Y Las Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DEL PROYECTO REGIONAL TCP/RLA/3403*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4828s.pdf>



un abordaje vigente, para luego pasar a analizar sobre estas políticas públicas implementadas en particular.

En caso de realizarse un abordaje global de las políticas públicas vigentes ya no utilizaríamos categorías sino principios u objetivos, como los que propone la CELAC en su Plan de la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre¹⁵. No ignoramos el hecho de que ciertas directrices que atienden a la debida cumplimentación del derecho a la alimentación no encuentran asidero en programa alguno, sin embargo el estudio de estas carencias merecería una atención que excede el objetivo de la investigación propuesta. Con lo cual nos centraremos en la existencia, ejecución, coordinación, y control de las políticas públicas vigentes en los conglomerados seleccionados de la República Argentina.

3.2. El análisis de la implementación de las políticas públicas por objetivos. El problema de la coordinación interestatal.

3.2.1. Los programas relacionados con la erradicación de la pobreza

Tanto a nivel Nacional, como en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se han relevado programas de transferencia condicionada relacionados con la erradicación de la pobreza, que cuentan entre sus objetivos con la aseguración del derecho a la alimentación.

Las condicionalidades que se establecen en los mismos son similares, atendiendo a la exclusividad de su utilización para la compra de alimentos y los controles de salud obligatorios para los niños y niñas integrantes de núcleos familiares en situación de vulnerabilidad.

En este sentido es novedoso que el Estado Nacional incorpore adicionalmente la condición negativa de que los beneficiarios no sean titulares de ningún otro programa de asistencia social, ni se encuentren registrados como trabajadores en el sector formal, funcionando como un sistema

¹⁵ CELAC y otros. PLAN PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, NUTRICIÓN Y ERRADICACIÓN DEL HAMBRE DE LA CELAC 2025, 2015. <http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf>



subsidiario no sólo a la recepción de otros programas de transferencia de ingresos, sino también como un paliativo a la carencia de los beneficios de la seguridad social.

En este sentido la coordinación es positiva considerando el corto tiempo en el que estos se han implementado de forma conjunta. Sin dudas la posibilidad de coordinación en el futuro sería aconsejable, para la generación de nuevas estrategias conjuntas de trabajo con familias pobres, aumentando la coordinación con componentes de la oferta pública distintos a salud y educación y articule a los usuarios con dicha oferta.

3.2.2. La promoción de la lactancia materna y alimentación de lactantes

Los programas vigentes para este objetivo coinciden con la implementación de medidas similares; tales como: la promoción de la lactancia materna, contando con la colaboración institucional para la concientización de la población sobre su importancia para el desarrollo infantil, y por otro lado, y con una mayor concreción, la entrega de leches para los niños lactantes.

Así observamos que tanto a nivel nacional, como en la Provincia de Buenos Aires y en Tucumán existen programas de este tenor, los cuales se implementan de forma conjunta, con lo cual hay una superposición en los objetivos y las líneas de acción. Este dispendio de actividad no permite asegurar que todos los beneficiarios gocen efectivamente de estos programas, ni tampoco determinar su grado de efectividad.

Sin embargo, los organismos a través de los cuales canalizar la acción conjunta existen, sin que se evidencie efectivamente su cometido. Si bien el Programa de Perinatología y Lactancia Materna prevé que sus organismos de coordinación son el Gobernador de la provincia de Buenos Aires y los ministros de salud de la Nación y la provincia de Buenos Aires, y la Ley Nº 26.873 cuenta con la colaboración de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, y el Consejo Federal de Salud (COFESA), no se cuenta con información relativa a encuentros, jornadas o proyectos realizados en conjunto sobre el objetivo de referencia.

Este método desconcentrado de abordaje va en contra de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud para la alimentación de lactantes y niños pequeños, que establece que *“será preciso identificar y asignar los recursos adecuados - humanos, financieros y de organización - para garantizar la aplicación satisfactoria y oportuna del plan. A este respecto, revestirán una importancia particular el diálogo constructivo y la colaboración activa con grupos*



*apropiados que trabajan para la protección, la promoción y el apoyo de las prácticas idóneas de alimentación*¹⁶.

3.2.3. Alimentación Saludable en edad escolar

Las escuelas, y los servicios de alimentación escolar en particular, poseen un enorme potencial como espacio para mejorar la nutrición infantil y promover hábitos alimentarios más saludables. A cargo de los gobiernos provinciales, los servicios alimentarios en las escuelas estatales cubren al 52% de los alumnos con el desayuno o la merienda (4,6 millones de niños en 2013) y a un 22% con el almuerzo (poco más de un millón y medio de niños en 2013).

Sin embargo, en buena parte de las provincias, la gestión de los servicios alimentarios presenta importantes déficits. La inversión es insuficiente, la asignación no se basa en indicadores objetivos, y la administración cotidiana suele recaer sobre los directores, que no cuentan con la formación necesaria y ven recortado su tiempo para su rol centrado en la gestión pedagógica de la escuela. Al mismo tiempo, la preparación de las comidas está a cargo de madres o de personal no rentado ni capacitado; las leyes sobre alimentación escolar son infrecuentes; y la educación nutricional, los controles bromatológicos y las auditorías financieras, escasos.¹⁷

Los esfuerzos en la materia de alimentación saludable en edad escolar se encuentran esparcidos con un mayor foco de acción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con menor presencia en Chubut, y algunas acciones a nivel municipal en la Provincia de Buenos Aires, encontrando severas ausencias en el resto de los conglomerados relevados.

Esta deficiencia en su atención es llamativa, dada la importancia que ha adquirido a nivel mundial la promoción de la alimentación saludable como método de generar hábitos que impacten en la sociedad, puesto que *“al desarrollar en los escolares hábitos de alimentación saludables, se*

¹⁶ Organización Mundial de la Salud. *Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño*, 2003. http://www.who.int/nutrition/publications/gs_infant_feeding_text_spa.pdf

¹⁷ Cfr. Britos, S et al (Marzo de 2016). *Lineamientos para una Política Federal de Alimentación Escolar*. Documento de Trabajo N° 148. Buenos Aires: CIPPEC. p. 5.



*contribuye a su desarrollo físico, mental y social y a la prevención de las enfermedades relacionadas con la dieta*¹⁸.

Las líneas de acción de estos programas se focalizan primordialmente en tres cauces: la educación nutricional, el control de estipendio de alimentos saludables, y el servicio de comedor escolar, los cuales se condicen con los caracteres de sanidad, seguridad y salubridad del derecho a la alimentación.

4.b.iv. La promoción de una alimentación sana y segura como parte del derecho a la salud

Asimismo se advierten múltiples acciones sobre el tratamiento de la celiaquía, encontrando una ley a nivel nacional que regula el derecho a la alimentación sana, segura y saludable de quienes padecen esta enfermedad, y un Programa de Transferencia Condicionada en la Provincia de Buenos Aires que atiende a satisfacer estos objetivos ilustrados.

No obstante, más allá de ciertos programas transitorios y abreviados que promueven la concientización sobre el vínculo entre la alimentación saludable y la salud, existen notorias deficiencias en el alcance de este objetivo.

3.2.4. Carencia de un órgano encargado de la evaluación de políticas públicas

Dentro del análisis de este tipo de políticas, es importante la función de corroborar el cumplimiento de las metas y el correcto empleo de los recursos públicos aplicados a los programas de desarrollo social. Las instituciones de evaluación apuntan a generar conocimiento y aprendizajes sobre las políticas públicas para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales que afectan la vida de las personas. En este sentido, es menester destacar que la Argentina carece de una política nacional de evaluación ordenadora de la función política de monitorear y evaluar.

Tampoco cuenta con una arquitectura normativa capaz de dotar de direccionalidad política a la función de evaluación en el Estado. Las leyes que existen se enfocan en el control de gasto y no interpelan sistemáticamente los resultados de desarrollo que se logran.

¹⁸ Contento, I., Balch, G., Bronner, Y., Paige, D., Gross, S., Bisignani, L., Lytle, L., Maloney, S., Olson C. y Sharaga, S. 1995. *The effectiveness of nutrition education and implications for nutrition education policy, programs and research*. A review of research. *Journal of Nutrition Education*, 27: 284-380.



En los últimos años se presentaron cuatro proyectos de ley que buscan crear un Organismo Evaluador de la Nación. Ninguno de ellos llegó a ser tratado por el Congreso para convertirse en realidad¹⁹.

4. Desafíos futuros

Del análisis de las categorías propuestas surgen las grandes ausencias en los aspectos tanto institucionales como sustanciales en la implementación del derecho a la alimentación.

En primer lugar, debemos reiterar -como lo hemos destacado en informes anteriores- la ausencia de una Ley Marco del Derecho a la Alimentación que establezca procedimientos administrativos homogéneos de acceso a los programas sociales, su transparencia, publicidad, coordinación, aplicación y control por órganos especializados. Asimismo la mayor participación ciudadana también depende de la concientización de la alimentación como un derecho establecido y regulado en una misma ley para todos los argentinos. Al propio tiempo, una Ley Marco del Derecho a la Alimentación haría posible que la misma sea una auténtica política de Estado, gozando del amplio consenso y compromiso político, institucional y social para la realización efectiva de este derecho.

Por otra parte, desde la perspectiva institucional, observamos la ausencia de información homogénea utilizada tanto por los órganos estatales (de aplicación, coordinación, responsable de la ejecución y control público) como a los actores sociales (implementación participativa de la política pública). En este sentido, en los órganos estatales la metodología de medición de derechos en la política pública (estadísticas, índices u órganos de registro que referencia) dista de ser suficiente y única. Mientras que algunos programas se refieren a los datos del INDEC, otros crean sus propios registros sin que hayamos podido acceder a la metodología de medición del derecho, o de recolección de datos (por ejemplo, el criterio de selección de los establecimientos escolares que distribuyen los alimentos a los alumnos).

¹⁹ Cfr. Aquilino, N. Arias, E. Suaya, A. Estévez, S. y Frascheri, F. (Abril de 2016). Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°164. Buenos Aires: CIPPEC.



Desde la perspectiva institucional, respecto de la participación de la sociedad civil, también observamos como un desafío pendiente la regulación en los programas sociales de los mecanismos de acceso a la política pública, como forma de diálogo Estado-ciudadano destinatario. En los mismo, no se establecen vías de información y de reclamo que resulten eficientes para los destinatarios.

En este aspecto destacamos *supra* el reciente dictado de la Ley 27.275 de acceso a la información pública como un valioso aporte de cara a la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Este régimen general contribuirá a que se arraigue a la práctica administrativa la publicación estatal proactiva de la información sobre las políticas públicas alimentarias vigentes en formatos digitales y abiertos.

No obstante, en la actualidad esta práctica resulta un horizonte lejano. Frente a ello, reiteramos la necesidad del dictado de una ley marco del derecho a la alimentación que consagre expresamente la obligación estatal de publicación proactiva de la información relevante tanto en la etapa de elaboración de las políticas públicas como en la posterior implementación con información para el control ciudadano y estatal. Ello deviene necesario para que se pueda establecer con el debido detalle cuál es la información que el Estado obligatoria y proactivamente debe brindar para proteger el derecho a la alimentación.

En este sentido, ya hemos destacado en un Informe anterior titulado “La difusión de información sobre el derecho a alimentación como mecanismo de acceso a la justicia”²⁰, cómo la falta de conocimiento por parte de los titulares del derecho a la alimentación se erige como una barrera infranqueable al momento de exigir su pleno goce. Máxime teniendo en cuenta que quienes encuentran vulnerado su derecho humano a una alimentación adecuada, suelen ser los grupos socialmente desaventajados, que sufren la pobreza estructural y que carecen de herramientas que les permitan salir de este círculo de vulnerabilidad que se extiende generacionalmente.

Por su parte, la ausencia de mecanismos de reclamos no sólo perjudica la eficiencia del programa social por cuanto aquellos excluidos no tienen una vía útil y efectiva de acceso a la protección legal en tiempo oportuno, sino también porque la ausencia de información sobre la cantidad de reclamos dificulta la recolección de datos que requiere el Estado para medir con posterioridad el éxitos de la política pública en cuestión.

²⁰ II Convocatoria, Informe Pontificia Universidad Católica Argentina “La difusión de información sobre el derecho a alimentación como mecanismo de acceso a la justicia”, 2013.



En lo relativo al control y transparencia en la ejecución de los programas sociales, consideramos valioso que el diseño del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria incluya la coordinación en el control por una Red Federal de Control Público, que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, en el orden nacional, provincial y municipal. Esta red de control es presidida por la Sindicatura General de la Nación dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, y en ella participan los órganos de control de todas las provincias argentinas de manera coordinada junto con las unidades de auditoría interna de los Ministerios nacionales del área específica que trate la política pública, para evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por cada una de las jurisdicciones.

Esta experiencia evidencia que es posible coordinar los distintos órganos de control de las diferentes jurisdicciones, para lograr un control eficaz y compartir criterios de evaluación e información de resultados. Por ello, creemos que se debería crear un área específica que controle los programas alimentarios, dado que en la actualidad la Red Federal en este campo sólo se refiere al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria sin entrecruzar datos con los demás programas con los que éste se superpone. De este control podrían surgir informes temáticos útiles para la evaluación de la gestión por resultados, que sean publicados para la información de todos los actores sociales involucrados. En la actualidad la información sobre el control que realiza la Red Federal frente al programa nacional referido no se encuentra publicada.

En este punto, reiteramos la necesidad de contar con controles especiales concomitantes en la implementación de las políticas públicas, para producir información independiente y objetiva sobre esta actividad administrativa, a disposición de los ciudadanos, mejorando el grado de transparencia o visibilidad de la actividad gubernamental, tanto como la *accountability* o rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

5. Conclusiones

Las normas de más alta jerarquía en el ordenamiento jurídico argentino establecen la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y adoptar las medidas económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que se dispone para lograr



progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de este derecho²¹. No obstante, frente al desafío de llevar la norma a la realidad, en el presente informe analizamos la efectiva aplicación de este derecho a la alimentación en las políticas públicas concretas, desde aquella perspectiva de derechos humanos.

En este sentido, planteamos de qué manera puede darse efectividad concreta al derecho a la alimentación adecuada en el plano nacional. Ante la ausencia de una ley marco en la Argentina que establezca un régimen general protectorio del derecho de marra, estudiamos las políticas públicas vigentes que lo implementan.

En el marco de los principios de los derechos humanos, analizamos críticamente los programas sociales dirigidos a erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria. Pero no nos referimos a estos programas aisladamente sino en su relación con otras normas esenciales para su efectividad, como aquellas que regulan los procedimientos administrativos de acceso a los programas sociales, su transparencia, publicidad, coordinación, aplicación y control por órganos especializados.

Ello por cuanto consideramos que el aumento en la complejidad de las problemáticas sociales, así como la multicausalidad de estas problemáticas, muchas veces no es considerada desde las instituciones y por lo tanto no se diseña una batería de políticas de forma integral que apunte a esa complejidad, lo que genera multiplicación de recursos y superposición de programas y políticas.²²

La implementación de políticas públicas en materia alimentaria comprende dos grandes clases que son la genérica, que atiende a las falencias que padece la alimentación sana, segura y saludable de toda la población o de grupos significativos de ella; y la particular, que atiende a necesidades alimentarias locales o específicas de una región o grupo de personas.

²¹ Ello ha sido analizado en la III Convocatoria, Informe Pontificia Universidad Católica Argentina “El orden jurídico argentino en diálogo con las Directrices voluntarias de FAO”, 2014.

²² Barba, Carlos, (2004): Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. en Revista Espiral, Estudios sobre estado y sociedad, Vol. XVI, N° 31, setiembre-diciembre, pp. 85-130.



Estas formas de implementación es consecuencia del fenómeno que Repetto²³ describe como los de *“tres momentos clave de las reformas de política social de las últimas décadas: la desestatización, la descentralización y la focalización.”* El proceso descentralizador de las políticas, se consolida con la ausencia del Estado en la prestación de algunos bienes y servicios, acompañado de cambios en el entramado social, que llevaron a que los gobiernos subnacionales asumieran algunas prestaciones, que hasta ese momento no habían asumido como propias, generándose una especie de transferencia desde el gobierno central al gobierno local de estas responsabilidades. Otra de las características de este proceso fue la descentralización de recursos financieros. Esto estuvo caracterizado por la asignación de recursos financieros desde el nivel central para engrosar los presupuestos de los gobiernos subnacionales, así como el traspaso de recursos financieros a gestionar por estos gobiernos, pero destinados al cumplimiento de ciertos objetivos, ya sean en materia de vivienda, empleo, salud, servicios comunitarios, entre otros

Dentro de la primer clase, la genérica, podemos destacar ciertas categorías que se reiteran y superponen en la aplicación de las políticas públicas en los ámbitos locales y provinciales: a) Programas de promoción de alimentación saludable y segura para toda la ciudadanía en relación con la erradicación de la pobreza; b) Programas de alimentación saludable en edad escolar; c) Programas de alimentación saludable de niños en edad escolar; d) Programas de alimentación sana, saludable y segura para pacientes de determinadas enfermedades.

Estas categorías destacadas entre los programas en materia de derecho a la alimentación vigentes, se ejecutan desde distintas instituciones y organismos públicos, se encuentran dirigidos a la misma población, y versan sobre similares servicios y en algunos casos sobre los mismos servicios complementarios.

Asimismo, además de la reiteración de estas categorías y las fallas en la coordinación institucional y financiera para optimizar su implementación, debemos destacar la gran ausencia de la promoción de la alimentación soberana, observándose la ausencia de tratamiento específico nutricional acorde a las costumbres regionales.

²³ Repetto, Fabián (2005): *La gerencia social y el complejo escenario de la política social en América Latina*, en Repetto, Fabián, editor. (2005) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, Magnaterra Editores S. A., pp.15-38.



Para efectuar esta categorización consideraremos, “capacidad estatal” como un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes de actores sociales, de problemáticas, de políticas, y de organizaciones.²⁴

En este informe observamos deficiencias institucionales en la implementación de las políticas públicas alimentarias, por falta de reglamentación, superposición de órganos de ejecución, ausencia de control público concomitante y de información pública que de cuenta del cumplimiento del programa social (gestión por resultados). La omisión en la implementación participativa también resulta otro aspecto a destacar, como la falta de vías de reclamo y de información por parte de la ciudadanía.

Para revertir esta situación, es indispensable la intervención del gobierno nacional. Urge concebir e institucionalizar una política federal de alimentación escolar que fije estándares de calidad; aporte recursos a las provincias con mayores restricciones fiscales y niveles de pobreza; produzca mejor información sobre el servicio; sugiera los modelos de gestión más adecuados según los contextos; genere las condiciones para una mejor articulación entre los ministerios a cargo (Educación, Salud y Desarrollo Social); elabore protocolos para las escuelas, y lidere una política permanente de educación alimentaria.

A su vez, resulta reprochable la ausencia de mecanismos de participación que coordinen los esfuerzos de los agentes que intervienen en este asunto. Ejemplos de buenas prácticas en este sentido son Brasil y México quienes han avanzado con la institucionalización de consejos consultivos autónomos y representativos en las normativas que regulan los servicios de alimentación escolar. En Brasil, cumplen un rol importante en la fiscalización de la implementación del servicio, y su firma es necesaria para aprobar el informe anual que el Municipio o Estado Ejecutor presenta al gobierno federal. Por otro lado, la normativa brasilera reconoce el derecho de cualquier persona jurídica o física a solicitar información y realizar denuncias sobre la forma en que se ejecuta el servicio. En el caso mexicano, los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia²⁵, órganos de ejecución de las políticas alimentarias en las escuelas, tienen entre sus responsabilidades la promoción de

²⁴ Schick, Allen, (2003): *Modernizing the State: reflections on next generation reforms to strengthen the capacity to govern*, citado en Martínez Nogueira, Roberto, (2010) “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, p. 26.

²⁵ Cfr. <http://sn.dif.gob.mx>



comités y juntas de padres que participen de la prestación del servicio. Estas juntas de padres reciben las capacitaciones necesarias para realizar sus funciones²⁶.

En este sentido, entendemos que la participación ciudadana es un instrumento central tanto en el proceso de creación de las políticas públicas en materia alimentaria, como en su ejecución y contralor, los cuales posibilitan la recepción de la información generada por los mismos beneficiarios de los programas. La creación de vías para canalizar tanto las necesidades abstractas e identificarlas dentro de las categorías analizadas, como la organización de centros que brinden información sobre las políticas públicas vigentes, y rindan cuentas de los programas ejecutados, importarían un gran avance en el goce efectivo del derecho a la alimentación, puesto que la ciudadanía influiría activamente en el desarrollo de las políticas públicas sobre alimentación.

Como corolario de lo expuesto, es menester mencionar que en la República Argentina existe una amplia variedad de políticas públicas en materia alimentaria, que atienden focos de beneficiarios en situaciones de vulnerabilidad, como lo son los lactantes y mujeres embarazadas, niños en edad escolar, familias en situación de pobreza, y personas que padecen enfermedades atípicas. En este sentido, destacamos como notoriamente positivo el enfoque de acción orientado a los grupos que se han relevado. Sin embargo, se mantienen como alternativas pendientes –y que potenciarían notoriamente la efectividad de las mismas- el diseño de un sistema de contralor en la ejecución de las políticas públicas que parta de una base federal de coparticipación entre provincias y el Estado Nacional, que adicionalmente posibilite el acceso a la información necesaria para organizar un sistema de coordinación de las políticas públicas; así como la creación de mecanismos de participación ciudadana tanto en la creación de las políticas públicas como en el contralor de su implementación.

²⁶ Cfr. Britos, S et al (Marzo de 2016). *Lineamientos para una Política Federal de Alimentación Escolar. Documento de Trabajo N° 148*. Buenos Aires: CIPPEC. p. 22



EN COLABORACIÓN CON:



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

Mesoamérica
sin
Hambre
Cooperación y políticas
para la seguridad alimentaria

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

 **Cooperación
Española**
CONOCIMIENTO/INTERCONECTA

I8961ESI8961ES

