



Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos*.

Ten years of the "National Plan for Food Security" in Argentina. An approach from the rights perspective.

Maximiliano Carrasco**

Laura Pautassi***

Resumen

El artículo analiza las principales características del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Argentina desde el enfoque de derechos, en tanto metodología que establece las vinculaciones entre las obligaciones contenidas en los pactos y tratados internacionales de Derechos Humanos y su incorporación a las políticas públicas. En ese sentido, se intentará dar respuesta a una serie de interrogantes, como: ¿Se respeta el contenido mínimo del derecho que se pretende asegurar –Derecho Humano a la Alimentación Adecuada? ¿Se respeta el principio de igualdad/no discriminación? ¿Y el de progresividad/no regresividad? ¿Se garantiza una correcta rendición de cuentas del programa basada en una oportuna producción de información y en la posibilidad de acceso a esta por parte de la ciudadanía? ¿Se han instrumentado mecanismos de reclamo o está garantizado el acceso a la justicia para los/as

* Artículo recibido el 27 de Septiembre de 2015. Aceptado el 28 de Noviembre de 2015.

** Abogado, Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales, Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Doctorando en Derecho. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "A. L. Gioja", Facultad de Derecho - Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina.
Correo electrónico: max_carrasco@hotmail.com

*** Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
Correo electrónico: laura.pautassi@gmail.com



titulares de la política/programa? En base a evidencia empírica se abordan los cuestionamientos señalados y se formulan recomendaciones para delinear políticas sociales respetuosas de los principios de los Derechos Humanos.

Abstract

The article analyzes the main features of the 'National Food Security Plan' in Argentina from the 'human rights-based approach', which is a methodology that establishes linkages between the obligations contained in international Human Rights treaties and its incorporation into public policies. In that sense, we will try to answer a series of questions, including: Is the minimum core of the Human Right to Food fully respected? Is the principle of equality/non-discrimination respected? And the progressive realisation and non-regression principle? Are transparency and accountability guaranteed? Is it possible for citizens to access to public information? Have grievance mechanisms been implemented? Is it the access to justice guaranteed for the holders of the policy / program? Based on empirical evidence, the aforementioned questions are addressed and recommendations are made to delineate social policies that fully respect human rights principles.

Palabras clave

Alimentación - Plan nacional de seguridad alimentaria - Enfoque de derechos humanos.

Keywords

Food - National food security plan – Human rights based approach.

1. El abordaje de una política alimentaria: notas introductorias

El presente artículo tiene como objetivo presentar una mirada, a la luz del enfoque de los derechos humanos, de la principal política alimentaria implementada en el país postcrisis del año 2001/02: el "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" (PNSA). Partimos por definir qué se entiende por enfoque de derechos, precisando su aplicación para garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DaAA), para, una vez introducidas las definiciones, realizar un análisis del plan en base a documentos oficiales de los poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales y de organismos de control nacionales. Para ello, relevamos los informes de la Auditoría General de la



Nación, la evolución presupuestaria del PNSA desde el año 2003 al año 2012 en base a datos obtenidos del Ministerio de Economía de la Nación y la totalidad de iniciativas legislativas presentadas en el Congreso Nacional referidas al PNSA entre 2002 y agosto de 2013.¹ Sobre esta base empírica, las conclusiones recuperan aspectos críticos del programa, que implican limitaciones para garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada, formulando propuestas de abordaje superadoras de los límites identificados.

2. El enfoque de derechos en la alimentación

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 la normativa, 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 y Pautassi, 2009: 316). Concordantemente, 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 en pos de lograr 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 el propio texto de la Constitución Nacional en diferentes artículos, y, fundamentalmente, en el art. 75 inc. 22, que otorga 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 siguientes²:

¹ La actividad de relevamiento se realizó entre los meses de abril y agosto de 2013 en el marco del proyecto “Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada en Argentina”, seleccionado en la II Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina-FAO, <http://www.oda-alc.org/>

² El listado se ha elaborado en base a una síntesis de: Abramovich (2006), OHCHR (2006), Pautassi (2010a) PNUD Argentina (2009) y Vázquez, y Delaplace (2011) que se fundamentan, a su vez, en las observaciones y el corpus de derechos humanos que ha definido estos estándares. Se trata de las interpretaciones realizadas por el Comité de Monitoreo del PIDESC, de los informes del relator para el derecho humano a la alimentación adecuada, de los informes



- Universalidad e inalienabilidad: 'toda' persona es portadora y titular de derechos humanos, los cuales no pueden ser suspendidos ni enajenados y deben ser traducidos en políticas de corte universal, incluso en los casos en que se seleccionan grupos desaventajados o vulnerables, las acciones deben alcanzar a todos y todas en dicha situación. Es decir, se pueden priorizar acciones para ciertos grupos, pero deben abarcar a la totalidad de los sujetos comprendidos.
- 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 ineludibles e inexcusables –incluso en situaciones de crisis, salvo de extrema gravedad– de los Estados en cada uno de ellos.
- Realización progresiva: el cumplimiento de los derechos humanos debe ser progresivo, y teniendo en miras 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”.³ La idea de progresividad no significa que se computen simples avances o mejoras en los niveles nutricionales, sino que la garantía del derecho a la alimentación adecuada debe hacerse en función del respeto de los derechos adquiridos y hasta alcanzar su satisfacción plena, y que además no deben aplicar disposiciones regresivas sobre el conjunto de los derechos adquiridos.
- 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, por lo tanto, la obligación estatal se extiende a garantizar a todos los derechos: derechos civiles y políticos (DCP) y derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
- Interdependencia e interrelación de los derechos: el disfrute de unos derechos depende del disfrute de otros. (v. gr.: el derecho a la salud depende del adecuado acceso al derecho a la información y estos a su vez del ejercicio de la libertad).
- No discriminación e igualdad: todos los seres humanos tienen derecho a todos los derechos humanos sin que exista discriminación alguna por motivos raciales, de género, de etnia, edad, religión, opinión política, orientación sexual, etc. A su vez, este estándar se aplica a las dinámicas internas de las políticas, por ejemplo, un

elaborados por el Grupo de Trabajo para analizar los informes nacionales previstos en el protocolo de San Salvador, entre otros que integran el *corpus* de derechos humanos.

³ En ese sentido, el artículo 2 del PIDESC 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”.



Estado debe aplicarlos en el momento de realizar la asignación de recursos fiscales al interior del Estado, sin afectar a algunas zonas o áreas geográficas en desmedro de otras.

- 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 que la 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 o simples ‘beneficiarios’– 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 de algún derecho).

Estos estándares van a actuar como las guías ineludibles al momento de elaborar una política fundada en derechos. A su vez, además de establecer el alcance interpretativo de la norma, permiten la definición de indicadores de progreso, que son la unidad de medida del cumplimiento de derechos (Pautassi, 2010a). En otros términos, se trata de las herramientas diseñadas para medir el cumplimiento de derechos, que en el campo del derecho a la alimentación no solo se han definido, al igual que para la mayoría de



los derechos sociales, sino que son de obligatorio reporte para los informes que deben elevar los países a los sistemas de monitoreo de los Pactos Internacionales⁴.

En igual dirección, y específicamente en materia de derecho a la alimentación, en el año 2004 se adoptaron en el ámbito de la Naciones Unidas, 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".⁵ El objetivo de estas Directrices, propuestas por el Fondo de Naciones Unidas para la alimentación (FAO), 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 lograr cumplir con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación y en base a un enfoque de derechos humanos. (FAO, 2005). En orden secuencial, las siguientes son las directrices voluntarias: i) democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el 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) 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.

Lo anterior integra entonces el corpus de derechos humanos necesarios para garantizar a la alimentación como derecho. En el siguiente apartado, nos detendremos en la especificidad de la alimentación como derecho.

2.1. La alimentación adecuada: un derecho humano

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 de su contenido. En ese sentido, se puede afirmar que Argentina cuenta con un amplio marco normativo protectorio del DaAA. Las más claras

⁴ Tanto en el ámbito del sistema universal de derechos humanos como en el sistema interamericano se han diseñado indicadores de progreso para el derecho a la alimentación adecuada. En el caso del Protocolo de San Salvador, en el año 2016 los Estados partes, entre ellos la Argentina, tienen que reportar con indicadores de progreso para dar cuenta de los esfuerzos realizados en materia de derecho a la alimentación, (GTPSS, 2015). Para mayor información, visitar <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

⁵ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, disponibles en <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>



referencias al respecto postreforma constitucional de 1994, pueden encontrarse en los textos de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional en virtud del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.⁶

Así, el derecho a la alimentación fue incluido como parte del "derecho a un nivel de vida adecuado", tal como se consagra en el art. 25 inc. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), por su parte, regula específicamente el derecho a la alimentación en su artículo 11. 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), los artículos 24.2 inc. c y e y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los artículos 25 inc. f y 28 inc. l de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el artículo 47.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, y artículos 14 a 19 del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales. En el marco regional, el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador –PSS–), garantiza en sus artículos 12 y 17 del protocolo adicional de los cuales resguardan el derecho a la alimentación.

El Comité del PIDESC, que es el órgano encargado de monitorear e interpretar el alcance del pacto, ha expresado en su Observación General N° 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 los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (OG 12, párrafo 4).

Y agrega, en una suerte de definición, que:

⁶ 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.



... 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, y 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... (OG 12).

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

i) adecuabilidad: significa 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 en que se encuentre, de acuerdo con sus patrones culturales, sociales, económicos, ecológicos y considerando su edad, sexo, etnia, raza, condición económica, ocupación.⁷

ii) disponibilidad: tal como fue mencionado, poder acceder a alimentos en cantidad y calidad suficientes.⁸

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

⁷ Para el ex relator 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...” (Naciones Unidas, 2001).

⁸ De acuerdo a 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 esta es culturalmente aceptable para aquellos que la consumen. (FAO, 2009: 2).



socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales...

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... (OG N° 12, párrafo 13).

iv) sostenibilidad: es un atributo que incluye a los otros tres, 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 DESC, 1999: 7).

A su vez, 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. Por su parte, el Comité DESC 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 DESC, 1999).⁹

⁹ En Argentina, se presentó un proyecto de ley marco en el año 2013. Se trata del Expte. 7730-D-2013, disponible en:

<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7730-D-2013>

Dicho proyecto perdió estado parlamentario y, en 2015, se presentó nuevamente (Expte. 2843-D-2015),

disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2843-D-2015>



En esta perspectiva, se concibe al Estado como el garante de las condiciones necesarias para que los titulares de derechos puedan reivindicar su cumplimiento, en este caso, el derecho a la alimentación. A partir del reconocimiento internacional de los derechos humanos, todas las personas pueden acceder a los 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” (C. DESC, 1998: 7) 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.

3. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, ¿garantiza el Derecho a la Alimentación Adecuada en Argentina?

El PNSA fue creado por medio de la Ley N° 25 724, sancionada 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 postcrisis de 2001-02.¹⁰ La ley, que dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional, fue promulgada en enero de 2003 y luego el Poder Ejecutivo le imprimió gran impulso durante la presidencia de Néstor Kirchner. Si bien la ley del PNSA plantea en su artículo 1° que es “... deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”, ya en el artículo 2° establece 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, destaca que se priorizará a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los cinco años de edad. 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

¹⁰ Para una descripción más detallada del PNSA, ver Arcidiácono y Carrasco, 2012.



alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias; y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo (MDS, 2006).

En la actualidad, el PNSA continúa vigente, y una de las transformaciones más destacadas del plan desde su surgimiento fue, hacia 2007, su creciente 'bancarización', es decir, la incorporación de tarjetas magnéticas a cuyas cuentas el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos, de manera que las personas puedan elegir libremente qué alimentos comprar. Siguiendo la descripción del MDS,¹¹

... 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.

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).

De todas las líneas de intervención, cabe decir que la asistencia alimentaria directa es la más ampliamente predominante, lo cual se evidencia en los datos proporcionados por el Ministerio de Economía, a través de los informes de la cuenta de inversión.

En lo relativo a 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 solo 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.

¹¹ Información disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141> (fecha de última consulta: 20 de septiembre de 2013).



Presentada la breve descripción del PNSA, también buscamos presentar las diversas fuentes de información pública relevadas para intentar describir el plan a través de sus años de implementación. Resultan muy importantes, en este sentido, aquellos datos que suministra el presupuesto destinado al programa. 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, en los cuales no solo se pueden conocer los montos presupuestarios ejecutados anualmente 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 como se aprecia en el Cuadro 1, estos han evidenciado un considerable aumento a lo largo de los años, pasando de una ejecución de \$330 564 540¹² 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.¹³

Cuadro 1: Presupuesto del PNSA período 2003-2012

Año	Crédito final (en pesos argentinos)	Gasto devengado (en pesos argentinos)	Porcentaje de ejecución (%)
2003 ¹⁴	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

¹² Las cifras son expresadas en pesos argentinos.

¹³ 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 (datos disponibles en: <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/descargas/cuadros/2625.xls> -fecha de última consulta 10 de septiembre de 2013).

¹⁴ 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, habiendo sido el primero de ellos aplicado en la primera parte del año.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2012 referida al PNSA.

En relación con los aspectos críticos de la gestión del PNSA a los que aluden los informes de la Cuenta de Inversión, pueden destacarse los consignados en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Principales aspectos críticos del PNSA según informes Cuenta de Inversión

Año	Aspectos críticos
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/as 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 presenta 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 tickets, se registró una cantidad inferior de módulos alimentarios financiados respecto del ejercicio anterior y una subejecución respecto de la meta prevista".

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2012 referida al PNSA.

Otra información relevada en relación con el PNSA ha sido de la totalidad de iniciativas legislativas sobre el plan en el Congreso Nacional en el período 2003-2013.¹⁵ Al respecto, 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 62 iniciativas, teniendo como cámara originaria Diputados 32 proyectos, y como cámara originaria Senado, 30.

¹⁵ Con fecha de corte 31 de agosto de 2013.



Cuadro 3: Detalle de proyectos sobre el PNSA en el Congreso Nacional de Argentina. Años 2003 a 2013.

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 en base a datos de los sitios web de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado de la Nación (www.diputados.gov.ar y www.senado.gov.ar)

Sobre los proyectos cuya cámara originaria ha sido Diputados, clasificándolos según tipo de proyecto, 23 fueron proyectos de resolución, 8 fueron proyectos de ley y existió un único proyecto de declaración.¹⁶ 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 a nivel nacional, poniendo foco en la cantidad 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 (v. gr. propuesta de exención del pago del Impuesto al Valor Agregado para todos los titulares de las tarjetas sociales (Expte. 0362-D-2009), 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 proyectos 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).

¹⁶ El detalle completo de las iniciativas legislativas se encuentra en Pautassi y Carrasco (2013).



Por último, se presenta una síntesis del análisis de otra fuente de información pública sobre el PNSA: los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN). 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. También se ha remarcado la falta de criterios objetivos en la selección de titulares de las prestaciones, quedando personas por fuera del plan estando en condiciones de ser incluidas en él.

Cuadro 4: Principales aspectos críticos del PNSA según informes AGN

Nombre del Informe AGN y año de publicación	Aspectos críticos
<p>Examen de la aplicación de fondos nacionales transferidos para el PNSA durante el ejercicio 2006-2007 a la Provincia de Córdoba. Año de publicación: 2009.</p>	<p>Falta de un padrón único de titulares del PNSA, lo cual limita la capacidad de coordinación y monitoreo en la ejecución del programa. 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. La falta de regularidad en las entregas y 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 Año de publicación: 2008.</p>	<p>Se observaron deficiencias en el proceso administrativo de compra de los bolsones alimentarios. La demanda real de bolsones alimentarios superó la cantidad estimada por la provincia. El nivel de cobertura no fue homogéneo entre los diferentes departamentos. 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. El hecho de que una misma prestación (Abordaje Federal) sea otorgada a todas las familias sin considerar su tamaño y composición</p>



	<p>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>
<p>Examen de los Fondos Federales por Transferencias efectuadas durante el ejercicio 2005 correspondientes al PNSA Provincia de Mendoza 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 perciben 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 constataron 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. 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</p>



	<p>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 monitoreo dificulta el seguimiento y evaluación general de la ejecución del programa.</p>
<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 autoproducción 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 tendientes a lograr algún impacto en la población beneficiaria. Las asignaciones familiares con módulos y tickets registran una sobrecobertura teórica de los hogares con NBI, sin embargo, la cobertura nutricional apenas cubre un 5,6% de las necesidades nutricionales de una familia con cinco integrantes. Los módulos alcanzan para dos o cinco 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 de la población.</p>

Fuente: elaboración propia en base a datos del sitio web de la Auditoría General de la Nación (www.agn.gov.ar)



3.1. Estándares congelados: ¿derechos ausentes?

Tal como se puede apreciar, a la luz de la información relevada del PNSA se pueden realizar diferentes observaciones desde un enfoque basado en los derechos humanos. Así, a pesar de la mayor implicancia presupuestaria que ha tenido el PNSA a lo largo de los años de su implementación, existieron diversos aspectos críticos en relación con el plan que han sido evidenciados en el detalle de la cuenta de inversión, en las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso Nacional y en los informes de la AGN. 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 prestación.¹⁷

Otro importante estándar que no se cumple del PNSA, desde el enfoque de derechos, es que este 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 lo concreto, el plan ha sido limitado a un sector de la población desde el momento mismo de su creación, pero luego, dentro del criterio de focalización propuesto por el plan, no ha existido cobertura universal. Ya sea por la 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, o por irregularidades varias, existieron personas que no pudieron acceder al PNSA, aun reuniendo los requisitos.

En cuanto al “acceso a la información” que comprende, entre otros puntos, acceder a 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 en relación con los numerosos pedidos de información al PEN por

¹⁷ En cuanto a la accesibilidad a los alimentos, también cabe hacer mención especial a aquellos grupos de la población que requieren de mayores intervenciones en tanto sus características particulares de hábitat y acceso a otros recursos esenciales, como ser el agua, y a aquellos grupos que no pueden ver solucionado su acceso a los alimentos por medio de una tarjeta para hacerla valer en el mercado. En este ítem 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, y la falta de acceso, en general, a un sinnúmero de políticas y servicios que debería garantizarles el Estado.



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 también la rendición de cuentas. En rigor, los estándares identificados en materia del derecho a la alimentación adecuada no se cumplen en el PNSA, lo que significa que este no es respetuoso de un enfoque de derechos. Esto no significa que el plan no haya tenido otros impactos positivos destacables, pero sí es limitado en términos de una efectiva garantía y protección del DaAA.

4. Un enfoque y una política: una fusión indisoluble

Tal como se desarrolló a lo largo del artículo, Argentina reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada a través de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que se incorporaron con jerarquía constitucional. A pesar del marco del derecho internacional de los derechos humanos y sus definiciones en torno al DaAA, que es jurídicamente vinculante para Argentina, persiste una respuesta estatal débil desde un enfoque basado en derechos. Y este no es un aspecto menor, ya que como hemos destacado, el enfoque no es adaptable, sino necesariamente vinculante. En otros términos, no se puede garantizar y asumir la satisfacción de derechos por parte del Estado y luego dar respuestas en el campo de las políticas públicas por debajo de los compromisos jurídicos asumidos.

El ejemplo de Plan Nacional de Seguridad Alimentaria aquí analizado es elocuente. Se trata de una política que lleva más de una década de implementación a nivel nacional, que surge vinculada a una iniciativa ciudadana, que incluye en su marco referencial las garantías de derechos, y que luego no resiste un examen de contenido de derechos. Así, no solo que el PNSA no respeta el contenido mínimo del DaAA, tampoco lo hace en relación con el principio de igualdad/no discriminación o de progresividad/no regresividad. Complementa el análisis la falta de producción de información completa y oportuna, como también la ausencia de mecanismos que garanticen el acceso a la justicia de los destinatarios de dicha política.

Solo en la medida que se avance en una efectiva implementación de políticas alimentarias respetuosas del DaAA, en el marco de sistemas de políticas sociales donde el contenido mínimo sea efectivamente garantizado, y que se aseguren los recursos públicos necesarios para ello, distribuidos en el marco de procesos de coordinación territorial y local, y que el principio de progresividad sea eje rector en la implementación de las políticas públicas, se podrá hablar de una efectiva incorporación del enfoque de derechos. De manera más simple: solo si se fusionan de manera indisoluble enfoque de derechos humanos con políticas públicas se garantizará y se podrá ejercer el derecho a la alimentación adecuada. De lo contrario, se seguirán sumando acciones, propuestas, discursos sobre la alimentación, pero se estará lejos de garantizarla como un derecho.



Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* N° 88. Páginas 35-50
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009): *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.) (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Arcidiácono, Pilar y Carrasco, Maximiliano (2012). *Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*. En Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (comps.) (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado*, Buenos Aires. Publicación electrónica. Disponible en: www.dspp.com.ar
- Auditoría General de la Nación (varios años). Detalle de informes sobre Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, disponibles online en www.agn.gov.ar
- Balardini, Lorena y Royo, Laura (2012). *Indicadores para medir la satisfacción del derecho a la alimentación. Una mirada desde las potencialidades de esta herramienta metodológica*. En Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (Comps.) (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado*, Buenos Aires: publicación electrónica. Disponible en: www.dspp.com.ar
- Carrasco, Maximiliano (2012). *Políticas sociales en el Congreso de la Nación Argentina: 2002-2009*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales (FLACSO), disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3770>
- CELS (2011). *Derechos humanos en Argentina: informe 2011*. Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). (1999). *Observación general N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). (1998). *Observación general N° 9: La aplicación interna del Pacto*.
- Committee on World Food Security (2012). *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition Social Protection for Food Security*. A zero draft consultation paper, March 2012: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
- Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU (2010) *El derecho a la alimentación*, A/HRC/RES/13/4, 13° período de sesiones, 14 de abril de 2010.
- Cunill Grau, Nuria (2011). *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas*. Conferencia magistral dictada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 de noviembre de 2011.
- FAO (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.



- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y La Alimentación, Roma, 2005.
- FAO (2008a). *Methods To Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume I, Making the case of Rights-Focused and Rights-Based Monitoring*, Rome
- FAO (2008b). *Methods to monitor the human right to adequate food. Volume 2, An Overview of Approaches and Tools*, Rome.
- FAO (2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2381s00.pdf>
- FIAN (2007) *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*. Heidelberg, FIAN Internacional.
- Filardi, Marcos (2011). *El Estado como garante del derecho humano a la alimentación adecuada* En De Gorban, Miryam (Comp.). (2011). *Seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Colección Cuadernos.
- GTPSS-OEA (2015). Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador". Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington, DC, febrero 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>
- Ministerio de Economía de la Nación (varios años) Detalles de la cuenta de inversión años 2003-2012, disponibles online en <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>
- MDS (2006). Lineamientos de Políticas Sociales. Documento Institucional. En *Cuaderno N° 1, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano*, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- MDS (2007). Políticas sociales en acción. Rendimos cuentas. *Informe de Gestión 2006-2007*, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- MDS (2012). *El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: de la emergencia a la seguridad alimentaria*, documento elaborado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, presentado ante FAO. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf/argentina.pdf>
- OACNUDH-FAO (2010). *El derecho a la alimentación*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Folleto Informativo N° 34, Ginebra, Suiza, Naciones Unidas.
- OHCHR-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf



- ONU (2008). Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Ref. HRI/MC/2008/3. Organización de las Naciones Unidas.
- Pautassi, Laura (2010 a). *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.) *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pautassi, Laura (2010b). (Org.) *Perspectiva de Derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pautassi, Laura (2012). *La alimentación desde un enfoque de derechos. Problemas persistentes, oportunidades emergentes*. En Pautassi, L. y Zibecchi, C. (Comps.) (2012). *Respuestas Estatales en torno a la alimentación y al Cuidado*, Observatorio del Derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe. Disponible en: www.dspp.com.ar
- Pautassi, Laura y Carrasco, Maximiliano (2013). *Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada en Argentina. Documento de Proyecto*. Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Disponible en: www.dspp.com.ar
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado*. Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Disponible en: www.dspp.com.ar
- PNUD Argentina (2009). Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Local, disponible en:
http://www.undp.org.ar/docs/Guia_final_en_Impronta.pdf
- Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). Políticas públicas con perspectivas de derechos humanos: un campo en construcción. En *Revista Sur* N° 14, São Paulo. Pp. 35-66. Disponible en:
<http://www.conectas.org/es/acciones/es-revista-sur/edicion/14/1000393->