



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: Intervenciones estatales en el derecho a la alimentación adecuada: el caso del hierro

Autores (en el caso de tesis y directores):

Agustín Pernía

Lucía Pelatelli, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Pernía Agustín

**INTERVENCIONES ESTATALES EN
EL DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN ADECUADA: EL
CASO DEL HIERRO**

Trabajo Integrador Final (TIF)
para optar por el título de Especialista en
Planificación y Gestión de Políticas Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Directora: Mg. Pelatelli Lucía

Buenos Aires
2020

INTRODUCCIÓN

Las intervenciones Estatales en el campo de la alimentación tienen una historia relativamente reciente en Argentina. La primera política pública registrada se oficializó en el año 1952 y consistió en la entrega de leche en polvo a los sectores socioeconómicos más vulnerables de la población, coincidiendo consecuentemente con la declaración del Derecho a la Alimentación en 1948. Esto implicó la incorporación de la alimentación en la agenda gubernamental como parte de las intervenciones llevadas adelante por el Estado. Sin embargo, la historia de los programas alimentarios para promover el consumo de hierro y prevenir la anemia es mucho más reciente, registrándose como primera intervención oficial la entrega regular de suplementos de hierro en el año 2002. A pesar de la implementación de dichas acciones, la anemia sigue situándose como la deficiencia nutricional más prevalente del país.

Por lo anteriormente expuesto, es pertinente preguntarse: ¿cuáles fueron los alcances de los programas alimentarios en torno al consumo de hierro? ¿Qué elementos permiten identificar las capacidades estatales instaladas de dichas intervenciones? ¿Qué posicionamientos sostienen estos programas en relación al derecho a la alimentación? Tomando como guías estas preguntas, el presente trabajo tiene por objetivo general analizar los alcances de los programas alimentarios para aumentar el consumo de hierro en Argentina. Los objetivos específicos que contribuyen a tal fin son: (1) Caracterizar la situación alimentaria y nutricional relacionada al hierro; (2) Describir el proceso de implementación de los programas alimentarios analizados (3) Identificar elementos que den cuenta de las capacidades estatales de los programas alimentarios analizados; (4) Visibilizar su posicionamiento en relación al derecho a la alimentación adecuada.

Para poder alcanzar dichos objetivos, se recurrió a un análisis de la bibliografía disponible en internet. Los criterios utilizados para su selección fueron: (1) Que pudiera conocerse su autorx, año, título y dónde se encuentra publicado; (2) Que sean adecuadas, es decir que el título de la fuente esté relacionado con el tema del trabajo; (3) Que su fecha de publicación se encuentre entre los años 2002 al 2020; (4) Que provengan de fuentes confiables (Martin y Lafuente, 2017). Metodológicamente la revisión bibliográfica comenzó con el rastreo de información en fuentes oficiales: organismos internacionales, dependencias del Estado nacional y provincial, universidades e institutos argentinos. Luego se indagó en motores de búsqueda (SciELO, Redalyc, Dialnet, Pubmed y Latindex) aquellos artículos científicos, revisiones sistemáticas y documentos publicados acerca de la temática.

El desarrollo de la presente monografía se encuentra estructurado en diferentes apartados. El primero hace referencia a los marcos conceptuales utilizados: capacidades estatales y el enfoque de derechos humanos. El segundo presenta la propuesta de análisis llevada adelante, la cual comienza con una descripción de la situación alimentaria y nutricional relacionada al hierro que permite anticipar el escenario sobre el cual actúan los programas alimentarios. Luego se expone el análisis de los programas seleccionados que apuntan al aumento del consumo de hierro, tomando en cuenta sus capacidades estatales y posicionamientos en torno a la consecución del derecho a la alimentación.

DESARROLLO

1. Marco conceptual de referencia: los puntos de partida

Antes de presentar el análisis se hace necesario explicitar los presupuestos teóricos de los que se parten. Por ello, se ofrece, en primer lugar, una aproximación teórica acerca de lo que se entiende por políticas sociales, lo que fundamenta la selección de los programas alimentarios como un tipo específico y particular de las mismas. Luego se presentan los marcos de referencia que se utilizaron en el análisis de la bibliografía encontrada. Y, por último, se delimita el problema y la propuesta de análisis.

1.A Intervenciones estatales: las políticas sociales y programas alimentarios

Según Oszlak y O'Donnell (1981:14) puede definirse como política estatal o pública al *“conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”*. Como dispositivo de gobierno, puede ser entendida desde su función estratégica como las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; desde su condición institucional da cuenta de la configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y las organizaciones públicas, como así también de las dinámicas conflictivas del accionar público (Medellín Torres, 2006).

Las políticas públicas, ya sea por acción u omisión, imprimen cierta direccionalidad que impactará sobre el proceso social, la cual tiene que ver con las expectativas vinculadas al tipo de sociedad proyectado (Oszlak y O'Donnell, 1981). Es importante señalar que “lo público” de las políticas públicas hace referencia a que las mismas son producto de deliberaciones y decisiones más amplias, que incluyen actores no gubernamentales (Vilas, 2013).

Las políticas sociales puede ser identificadas como aquellas políticas públicas que regulan la forma en que la población se reproduce y socializa, protegiéndola de los diferentes riesgos asociados a tales procesos a través de la provisión de bienestar individual y colectivo (Soldano y Andrenacci, 2006). Establecen una mediación entre lo político (bien-común) y lo económico (bien-estar) ante las problemáticas sociales que emergen de su dialéctica conflictiva (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011). Offe (1990) explicita esta mediación, sosteniendo que las políticas sociales constituyen una manera de compatibilizar las exigencias sociales con los requerimientos sistémicos del proceso de acumulación. De esta manera, las políticas concilian la acción sobre cuestiones socialmente problematizadas con los

mecanismos de la estrategia general de acumulación del capital, garantizando la reproducción material y simbólica de la fuerza de trabajo.

Fernández Riquelme y Caravaca Llamas (2011) señalan que las políticas sociales son una forma de organización política que permiten institucionalizar ciertas exigencias sociales vinculadas al bienestar. En esta línea, el reconocimiento jurídico de un orden social concreto y la satisfacción de necesidades y oportunidades vitales de una población por medio de provisión de bienes y servicios, constituyen dimensiones que delimitan una política social.

Teniendo presente que la alimentación es una esfera fundamental para el bienestar, los programas alimentarios constituyen una estrategia de las políticas sociales destinadas a satisfacer las necesidades vinculadas con ella. Se puede entender a la alimentación como un proceso complejo que une de manera indisoluble lo biológico, lo cultural y lo social, donde se entrelazan las necesidades nutricionales con significaciones subjetivas, valoraciones culturales, relaciones socioambientales y determinaciones políticas y económicas para la producción, obtención, distribución, preparación y consumo de alimentos (Franco Patiño, 2010; Aguirre, 2009).

1.B Las Capacidades Estatales

Uno de los enfoques utilizados para el análisis fue el de las capacidades estatales, entendiéndolas como *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social”* (Repetto, 2004:8). En este sentido, constituyen una expresión de decisiones y acciones concretas llevadas adelante por el Estado para el logro de un valor social, el cual es redefinido continuamente a través de la interacción entre individuos con diversos recursos de poder. Esta categoría intenta superar aquellas visiones que simplemente se enfocan en los resultados de las políticas públicas, lo que permite incorporar en el análisis la movilización de las herramientas y los mecanismos políticos y administrativos, permitiendo ofrecer explicaciones más complejas de las acciones del Estado. Existen una serie de elementos, aptitudes y condiciones que generan las capacidades estatales, los cuales pueden agruparse en dos componentes: la capacidad administrativa y la capacidad política (Rey, 2014; Repetto, 2004).

Por un lado, la capacidad administrativa refiere a las características de la organización estatal, comprendiendo sus leyes y normativas, relaciones interinstitucionales, capacidad financiera y física en torno a los cursos de acción tomados (Rey, 2014). Se considera necesaria, para la generación de políticas públicas con capacidad estatal, una estructura organizacional de

calidad con procedimientos claros y recursos humanos capacitados. En el análisis de estos elementos, es necesario tener presente que el espacio de las políticas públicas es relacional, en la medida en que es definido a partir de las interrelaciones entre el Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica.

Por su parte, la capacidad política comprende la facultad de problematizar las demandas sociales, los intereses e ideologías de diferentes grupos de actores para llevar adelante una toma de decisiones que los representen. Este componente remarca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades estatales simplemente a elementos técnico-administrativos, incorporando la constitución y acción de diversos actores sociopolíticos. Éstos guiados por sus intereses y haciendo uso de sus recursos de poder, desplegarán sus estrategias para influir en la dirección de la intervención del Estado (Repetto, 2004).

1.C Enfoque de Derechos Humanos

Además en el análisis de la bibliografía se utilizó el Enfoque de Derechos Humanos, el cual hace referencia a aquella perspectiva que considera al derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco aceptado internacionalmente para guiar la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales (Abramovich, 2006). Según Pautassi y Abramovich (2009), este enfoque supera la visión de las políticas sociales caracterizadas por la simple asistencia, que pueden ser o no responsabilidad del Estado, para dirigirse a la determinación de obligaciones por parte del mismo, a través de distintos instrumentos a su alcance. De esta manera, los sujetos dejan de ser “beneficiarios” de un programa para ser titulares plenos de derechos y el Estado el responsable de garantizarlos. (Abramovich, 2006). A su vez, las obligaciones mencionadas requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento, como también medidas de seguimiento (Pautassi y Abramovich, 2009).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el año 2014 señaló en un trabajo que las políticas públicas deben estar guiadas por la titularidad de derechos, lo que exige un acuerdo social que debe materializarse en legislaciones (citado en Pautassi y Abramovich, 2009). Cunill Grau (2010) señala que una política con enfoque de derechos plenamente ejecutada requiere de la articulación de tres elementos: recursos, instituciones y capacidades públicas.

Por su parte, Carrasco y Pautassi (2015) recopilan el conjunto de principios que exige el enfoque de derechos para la garantía de los derechos humanos. A los fines del presente trabajo, se destacan:

- Universalidad e inalienabilidad: toda persona es portadora y titular de derechos humanos, no pudiendo ser suspendidos ni enajenados y debiendo estar contenidos en políticas de corte universal.
- Indivisibilidad: los derechos humanos no pueden dividirse y gozan de igual estatus, siendo todos inherentes a la dignidad humana.
- Interdependencia e interrelación de los derechos: el disfrute de los derechos depende del disfrute de otros.
- Contenido mínimo de los derechos: representa un piso mínimo de referencia para cada derecho, los cuales constituyen obligaciones ineludibles e inexcusables de los Estados para con ellos. Algunos autorxs mencionan que este principio representa uno de los mayores desafíos de este enfoque, cuestionando la ambigüedad o falta de claridad sobre estos contenidos (Pautassi y Abramovich, 2009).

-Derecho a la alimentación adecuada

El Derecho a la Alimentación Adecuada aparece consagrado en el artículo 25 inc. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, afirmando que: *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (...)”* (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948). Asimismo, en el año 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) incluye en su art. 11 el “derecho a estar protegido contra el hambre”. Regionalmente en América, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo San Salvador, declara en su art. 12 el derecho a la alimentación, vinculando la satisfacción de este derecho al desarrollo físico, emocional e intelectual de las personas (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1988). Igualmente se ha establecido la dependencia del derecho a la alimentación con otros derechos, como ser: a la salud, a la vida, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, a la libertad de asociación y a participar de asuntos públicos, a la información, a la libertad de las peores formas de trabajo infantil y a la libertad de la tortura y de los tratos crueles inhumanos y degradantes (ONU, 2010).

En el caso de Argentina, todos los instrumentos jurídicos mencionados fueron ratificados e incluso algunos fueron incluidos en la Reforma de la Constitución Nacional (art. 75 inc. 22) del 1994. A estos instrumentos internacionales e interamericanos, se les adiciona la sanción en

el año 2002 de la Ley 25.724, la cual establece en su art. 1 el “deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”.

Teniendo presente las dificultades en la definición de los contenidos mínimos de los derechos humanos, la Observación General 12 (ONU, 1999) repara sobre el contenido del derecho a la alimentación adecuada. Por ello, establece que la garantía de este derecho se encuentra vinculada a la implementación de políticas económicas, ambientales y sociales orientadas al logro de la justicia social y erradicación de la pobreza.

En dicho documento se enuncian dos categorías necesarias para la garantía del derecho a la alimentación adecuada: adecuación y sostenibilidad. La adecuación refiere a tener en cuenta un conjunto de factores vinculados a las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas, entre otros a la hora de considerar un tipo de régimen de alimentación como respetuoso del derecho a la alimentación. Y el de sostenibilidad hace referencia a la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. A la luz de estas dos categorías, la Observación General 12 establece los contenidos mínimos del derecho a la alimentación:

- a. 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.
- b. la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

El Grupo de Trabajo del Protocolo San Salvador, en el año 2015 publicó una serie de indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en aquel documento. Con respecto al derecho a la alimentación establece tres tipos de indicadores: de estructura, de procesos y de resultados con la siguientes categorías: recepción del derecho; contexto financiero y compromiso presupuestario; capacidad estatal; igualdad y no discriminación; acceso a la justicia y acceso a la información y participación (OEA, 2015). Pero, al igual que en la Observación General 12, se puede observar que no se especifican umbrales nutricionales que deban tenerse en cuenta en la garantía del derecho a la alimentación adecuada. Esto limita la comprensión de los alcances en el consumo de nutrientes de las intervenciones estatales que apunten a la garantía de éste derecho.

1.D Planteamiento del problema y propuesta de análisis

Como se mencionó con anterioridad, uno de los problemas identificados en la definición de los contenidos mínimos del derecho a la alimentación adecuada es la falta de especificación de umbrales que deban tenerse en cuenta para los nutrientes requeridos por los seres humanos. Es necesario detenerse en esta cuestión, en la medida que una suficiente incorporación de nutrientes, en conjunto con la garantía de otros derechos, posibilita un adecuado desarrollo de los procesos biológicos. Esto podría contribuir a generar igualdad de condiciones, en términos biológicos, para que las personas puedan desempeñarse en las distintas esferas sociales. En ese sentido, para la garantía del derecho a la alimentación además de considerar cuestiones vinculadas con la adecuación, sostenibilidad, disponibilidad y accesibilidad de alimentos, es necesario reflexionar sobre los tipos de alimentos y nutrientes que se consideran necesarios consumir.

Entendiendo la complejidad de dicha tarea, el presente trabajo se enfocará sobre un nutriente crítico en el desarrollo humano como es el hierro. Este micronutriente es esencial ya que participa en múltiples procesos biológicos como ser el crecimiento y desarrollo de niños, fortalecimiento del sistema inmunitario, desarrollo de las células del cerebro, entre otros. El hierro se incorpora en la alimentación a partir de fuentes animales (carnes, vísceras y huevo) y vegetales (hojas verdes, legumbres, entre otros) y su absorción en el cuerpo es afectada por la presencia de otras sustancias (Calvo, Longo, Aguirre y Britos, 2001). La deficiencia de hierro es una condición en la cual no existen reservas biológicas movilizables y donde hay un compromiso en el suministro de este nutriente (World Health Organization [WHO], 2001). Ésta condición es la principal causa de anemia, la que se define como una disminución del nivel de hemoglobina y/o la masa de los glóbulos rojos en función de la edad, género y estado fisiológico (Sociedad Argentina de Pediatría [SAP], 2017). La anemia afecta el desempeño cognitivo y el crecimiento en los niños; impacta sobre el sistema inmunológico aumentando el riesgo de infecciones y repercute negativamente sobre la capacidad física en los adolescentes y adultos. Particularmente en el embarazo, aumenta el riesgo perinatal y la mortalidad infantil (WHO, 2001).

Por lo anteriormente expuesto, se considera fundamental la intervención del Estado a través de programas alimentarios para prevenir tanto la deficiencia de hierro como la anemia. Estos requieren de una institucionalidad con capacidad administrativa y política para lograr la consecución del derecho a la alimentación adecuada. Por tal razón, el presente trabajo se propone analizar los alcances de éstos programas en el consumo de hierro, a partir de sus

capacidades estatales y posicionamientos en relación al derecho a la alimentación adecuada. Para ello, en primer lugar se describe la situación alimentaria y nutricional relacionada al hierro, la cual explicita los argumentos que justifican la elección de este nutriente, como así también da cuenta del campo sobre el cual actúan los programas alimentarios. Luego, teniendo en cuenta el panorama presentado, se lleva adelante el análisis de los programas seleccionados.

2. Análisis y discusiones: algunos caminos posibles

2.A Situación alimentaria y nutricional relacionada al hierro

La situación alimentaria y nutricional constituye el conjunto de fenómenos y particularidades que permiten explicar las condiciones actuales de la alimentación en una población definida. Una categoría que ayuda a su comprensión es la seguridad alimentaria, que puede ser entendida como:

(...) existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 1996)

Esta categoría guarda una fuerte relación con el derecho a la alimentación, en la medida en que permite identificar componentes que contribuyen a la garantía de este derecho. Estos componentes son: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica, los cuales fueron utilizados para dar cuenta de la complejidad de la situación alimentaria y nutricional relacionada al hierro.

El primero de estos componentes es la disponibilidad alimentaria que refiere a los recursos alimentarios existentes, los cuales dependen de múltiples condiciones como ser las políticas de producción, importación, exportación y la ayuda alimentaria (FAO, 2011). Para analizar este componente, es necesario comprender las transformaciones históricas de los sistemas alimentarios, las cuales determinan qué alimentos hay disponibles condicionando la calidad de la dieta y afectando el consumo de hierro.

Se ha observado en el sistema alimentario a nivel global una progresiva concentración y priorización principalmente de seis tipos de productos agrícolas: el maíz, el arroz, el trigo, la caña de azúcar, la soja y la palma aceitera. Esta concentración en la producción de alimentos se llevó adelante en detrimento de otras especies vegetales, lo cual produjo simultáneamente su reducción y desaparición en algunos casos. Esta situación se da en el marco de un cambio en el paradigma de la producción alimentaria, dejando atrás prácticas de producción

tradicional de lxs campesinxs y pueblos indígenas para incorporar el uso de la tecnología y la genética con el objetivo de lograr un mayor rendimiento agrícola (FAO, 2018).

Este fenómeno se caracteriza por una fuerte relación con intereses económicos, dejando de lado las necesidades alimentarias, aunque tiene impactos sobre la disponibilidad de alimentos y consecuentemente en la calidad de la dieta. Por ejemplo, el 44% de las calorías producidas por el sector agroindustrial se destinan a la producción de forrajes para el ganado (el cual aporta sólo el 12% en forma de carnes y lácteos); el 9% se utiliza para la producción de agrocombustibles; el 15% se pierde en transporte, el almacenamiento y el procesamiento y el 8% se desecha (Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración [ETC], 2017). Esto da cuenta de la orientación que tiene el sistema alimentario, el cual se rige por los principios de acumulación de capital reflejados en los múltiples usos no alimentarios de la producción y los elevados porcentajes de desperdicios.

Particularmente en Argentina, se ha reportado en la literatura el caso de la instalación de la soja transgénica con fines de exportación por su rentabilidad económica, reemplazando otros cultivos nacionales destinados al consumo humano. En consecuencia, se registró un descenso en la producción de tambos, frutas y verduras y de otros cereales como el arroz (Teubal, 2009). La instalación del paquete tecnológico (soja transgénica y glifosato) además tuvo su impacto en las prácticas alimentarias, introduciendo el consumo de un alimento no local y de inadecuada calidad nutricional a la alimentación a través de los programas alimentarios: comedores y bolsones (Cabral, Huergo e Ibáñez, 2012).

A lo mencionado, se le adicionan los crecientes niveles de industrialización de los alimentos en las diferentes etapas del proceso productivo, lo cual afecta su disponibilidad en términos físicos y nutricionales. El grado en que éstos son procesados impacta en la concentración de nutrientes. En este sentido, es posible identificar un patrón en el cual a medida que se incrementa el nivel de procesamiento, aumentan los niveles de grasas saturadas, azúcar y sodio y disminuye la concentración de otros nutrientes esenciales para el organismo como ser las vitaminas y minerales (FAO, 2018; Sidoti Hartmann, Rodríguez, y Doñate, 2018).

Esto pone en evidencia la progresiva e histórica reducción en la densidad nutricional de los alimentos en nutrientes críticos, como el hierro. Estas características reflejan un sistema alimentario que sostiene prácticas productivas que no permiten la preservación adecuada de los alimentos y sus nutrientes naturales, como así también mantienen relaciones de dominación sobre el medio ambiente por intereses económicos de grandes corporaciones

transnacionales, lo cual dificulta la consecución del derecho a la alimentación adecuada (Grupo ETC, 2017).

Por otro lado, es necesario señalar que actualmente existe la disponibilidad de alimentos suficiente como para alimentar a todos los seres humanos (FAO, Organización Panamericana de la Salud [OPS], World Food Programme [WFP] y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2018). Argentina no es la excepción, sin embargo hay personas que no pueden acceder a una alimentación adecuada (Ministerio de Salud de la Nación, 2016). Esta situación permite pensar las dificultades en el acceso a los alimentos, entendido como la posibilidad física y económica de obtenerlos de forma suficiente para garantizar el derecho a la alimentación adecuada (FAO, 2011).

El acceso económico a los alimentos puede verse condicionado por dos grandes factores. Uno de ellos es el precio de los alimentos. Es posible identificar en el sistema alimentario tanto un aumento de precio de los alimentos como de su volatilidad (FAO, 2018). Particularmente en Argentina, en función de la última medición llevada adelante por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en abril del 2020, los principales alimentos que registraron este aumento fueron: frutas, verduras y legumbres, los cuales son fuente de hierro (INDEC, 2020a). El otro factor que influye en el acceso es el ingreso de las personas y hogares. De acuerdo con los últimos datos del 2019, el total de personas y hogares en situación de pobreza registra un incremento sostenido desde el año 2017, alcanzando en el último semestre el 25,9% en hogares y 35,5% en personas (INDEC, 2020b). Esto se relaciona con las condiciones de vida de la población, pudiendo observarse que el 43,6% de los hogares no accede a algunos de los servicios públicos de agua corriente, cloacas y/o gas natural en el país (INDEC, 2020c).

Los factores mencionados anteriormente impactan negativamente sobre el acceso a una alimentación adecuada, en particular sobre el consumo de hierro. Conforme a lo reportado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), se evidenció un incremento sostenido de la inseguridad alimentaria¹ durante el período comprendido entre 2010 y 2019, la cual alcanzó en el último año al 22,2% de la población (ODSA, 2019).

El panorama presentado con respecto a la disponibilidad y acceso a los alimentos, repercuten sobre otro de los componentes de la seguridad alimentaria: el consumo. Éste refiere al proceso de decisión y acción que las personas llevan adelante cuando adquieren, usan o consumen los

¹ Ésta se define como el proceso en el que hay una disponibilidad limitada e incierta en cantidad y calidad de alimentos para cubrir las necesidades nutricionales de las personas, así como de formas de obtención social y culturalmente adecuadas (Poy, Tuñón y Salvia, 2018).

alimentos (Menchú y Santizo, 2002). Los patrones de consumo alimentario-nutricional de la población han acompañado las transformaciones anteriormente descritas.

Se ha observado que la energía proveniente del consumo de productos ultraprocesados² aumentó un 53% en los últimos 15 años, lo que significó un detrimento de la comida casera. A su vez, estos productos son relativamente más consumidos por aquellas personas en peores condiciones socioeconómicas (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019a). El aporte de energía proveniente de panificados y galletitas se ha incrementado en mayor proporción en familias de menores ingresos, lo cual da cuenta del impacto de las desigualdades sociales en la alimentación (Zapata, Roviroso y Carmuega, 2016). Existe evidencia que indica que el consumo de estos alimentos genera un incremento del peso corporal dado su alto contenido de grasas saturadas, sodio y azúcares (Hall et al, 2019).

Asimismo, los datos sobre el consumo de hierro evidencian un patrón determinado por las condiciones de vida e ingresos de la población. Según la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), el consumo de este nutriente es menor en aquellos hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Ministerio de Salud de la Nación, 2007). Sin embargo, es necesario mencionar que el consumo de hierro ha aumentado debido a la implementación de políticas públicas, aunque su utilización en el organismo podría estar condicionada por dos situaciones que reproducen las desigualdades mencionadas.

Por un lado, el tipo de hierro consumido y su potencial de absorción. Los hogares de menores ingresos aumentaron la cantidad consumida de este nutriente principalmente a través de la incorporación del grupo de panificados y galletitas con harina de trigo enriquecida con hierro, en alimentos como pan de panadería, pan envasado o de molde, productos de pastelería, tortas, galletitas saladas y dulces (Zapata, Roviroso y Carmuega, 2016). Este grupo de alimentos posee un tipo de hierro más difícil de absorber, lo cual podría condicionar el uso que haga el organismo del mismo. Además es necesario tener presente que este grupo de alimentos está relacionado con el incremento del peso corporal como se mencionó anteriormente. En cambio, los hogares de mayores ingresos tienen un mayor aporte de hierro proveniente de las carnes, las cuales contienen un tipo más fácilmente absorbible y podría ser utilizado por el organismo de manera más eficiente.

² Productos alimentarios obtenidos a partir de la combinación de ingredientes procesados con cantidades frecuentemente pequeñas de alimentos sin procesar o mínimamente procesados. Incluyen la adición de ingredientes industriales, aditivos y conservantes que incorporan alto contenido de grasas, azúcares y/o sal (Ministerio de Salud de la Nación, 2016)

Otra posibilidad refiere al impacto que puede tener el consumo de ciertos nutrientes que influyen en la absorción del hierro en el organismo. La vitamina C es un nutriente que opera favoreciendo el uso más eficiente del hierro. La tendencia histórica sobre su consumo demuestra un descenso en toda la población argentina. Además está condicionado por la situación socioeconómica y los principales alimentos que aportan esta vitamina en la dieta de los argentinos son las frutas y verduras (Zapata, Roviroso y Carmuega, 2016). La última edición de la ENNyS da cuenta de la baja ingesta de frutas y verduras, siendo inferior en los varones, en personas con secundario incompleto y con menores ingresos (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a).

Estas dos situaciones, entre otros factores, podrían estar operando en contra de las posibilidades del organismo para usar el hierro en los sectores más vulnerables de la sociedad. En adición, se identifica un patrón de consumo alimentario-nutricional en la población caracterizado por un bajo consumo de frutas y verduras y un elevado consumo de alimentos con alto contenido de azúcar, grasas y sal (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019a). Esto impacta sobre el componente de la seguridad alimentaria de la utilización biológica de los alimentos, que refiere al estado de nutrición como resultado individual y colectivo de los procesos de ingestión, absorción y metabolización de los nutrientes (FAO, 2011). El patrón alimentario-nutricional identificado ofrece una explicación al perfil epidemiológico y nutricional que se presenta en la actualidad.

Los países de América Latina en los últimos 50 años han atravesado una transformación en sus perfiles epidemiológico, los cuales pueden encontrar una correspondencia con los cambios en los componentes de la seguridad alimentaria anteriormente mencionados. Actualmente se registra un aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles (por ejemplo: obesidad, diabetes, hipertensión arterial), coexistiendo con enfermedades infecciosas y deficitarias, evidenciando el impacto de las desigualdades sociales mencionadas (Spinelli, 2010). Particularmente en el campo de la nutrición, el concepto de “doble carga de la malnutrición” ha tomado notoriedad en América Latina, debido a que se observa situaciones de exceso en la alimentación coexistiendo de manera simultánea con déficits nutricionales. La evidencia disponible indica que dicha carga afecta en mayor proporción a la población en situación de pobreza (Rivera, Pedraza, Martorell, y Gil, 2013).

La anemia por deficiencia de hierro, en la actualidad, representa la malnutrición por déficit con mayor prevalencia a nivel mundial (OPS y Organización Mundial de la Salud [OMS], 2016). En América Latina y el Caribe se presenta una elevada prevalencia de anemia

alcanzando el 29,2% en mujeres embarazadas; el 21,7% en no gestantes en el año 2016 y el 28,4% en niños menores de 5 años en el 2012. Por otro lado, esta situación coexiste con elevadas tasas de obesidad y sobrepeso que fueron históricamente incrementando en todos los grupos etarios (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019).

La doble carga de la malnutrición también se reproduce en Argentina. Por un lado, se observa una histórica elevada prevalencia de anemia que aún es considerada como una situación de carencia moderada según los parámetros propuestos por la FAO (Maire y Delpeuch, 2006). Los datos provenientes de la ENNyS del año 2007, señalaron que el 18,7% de las mujeres entre 10 y 49 años tenían anemia y en el caso de las mujeres gestantes esta cifra se eleva al 30,5%. En los niños menores de 5 años dicha condición fue igual a 16,5%, pero en el grupo específico de 6 a 24 meses incrementó significativamente al 34,1%. En aquellos hogares con NBI las tasas fueron más elevadas, asociando la anemia con las condiciones socioeconómicas (Ministerio de Salud de la Nación, 2007). Asimismo, un estudio llevado adelante en La Plata identificó que el 26,3% de los adultos presentaban dicha condición, la cual además fue más frecuente en aquellos con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos (Marín et al, 2008).

Por otro lado, la información publicada en la última ENNyS del año 2019, evidencia la elevada prevalencia de exceso de peso³ que coexiste con la malnutrición por déficit. En este sentido, el 13,6% de los niños menores de 5 años tienen exceso de peso; al igual que el 41,1% de la población de 5 a 17 años y el 67,9% de los adultos. Asimismo, existe una mayor prevalencia en aquellos adultos con un nivel educativo hasta secundario incompleto y que pertenecen a quintiles de ingresos más bajos (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019a).

Los datos presentados dan cuenta de la presencia simultánea de malnutrición por exceso y por déficit evidenciando la doble carga de la malnutrición, y están relacionados con el patrón alimentario-nutricional presentado anteriormente. Este mosaico epidemiológico refleja que los procesos de salud-enfermedad asociados a la alimentación tienen sus raíces en la privación de derechos sociales como la falta de acceso a servicios básicos de educación, agua potable y saneamiento, carencia de empleos o empleos precarizados y la falta de controles sobre el medio ambiente y sobre los alimentos consumidos (Spinelli, 2010).

En función de lo expuesto anteriormente, la situación alimentaria y nutricional se encuentra caracterizada por múltiples procesos complejos que guardan una estrecha vinculación entre sí.

³ Se conoce como prevalencia de exceso de peso a la sumatoria de las tasas de sobrepeso y obesidad (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019a).

Por un lado, se presenta un sistema alimentario que sostiene prácticas de producción que no protegen los nutrientes naturales de los alimentos y el medio ambiente, y que responde a intereses económicos de acumulación de capital. Ello ocasiona una mayor disponibilidad de alimentos con elevado contenido de sodio, grasas saturadas y azúcares y una baja cantidad de nutrientes esenciales como hierro.

Si bien, el sistema alimentario tiene la capacidad de alimentar a todas las personas, existen diferencias en el tipo de alimentos que acceden según su condición socioeconómica. Así aquellxs que pertenecen a sectores en peores condiciones acceden a alimentos de baja calidad nutricional, afectando negativamente el consumo de hierro y aumentando el consumo de grasas saturadas, sodio y azúcares. Esto impacta generando, reproduciendo y manteniendo perfiles epidemiológicos y nutricionales diferenciados según las condiciones de vida. Por ello, aquellas personas con mayores privaciones de derechos sociales, presentan mayores cargas de enfermedad relacionadas con el exceso de peso y la anemia por deficiencia de hierro.

En síntesis, se identificaron una serie de fenómenos que se retroalimentan, reproduciendo la pobreza y vulnerando el derecho a la alimentación adecuada. Asimismo, se puede decir que la situación alimentaria y nutricional guarda una estrecha relación con la intervención del Estado, el cual se constituye como un actor clave en la acción u omisión sobre los procesos de salud-enfermedad asociados a la alimentación y en las condiciones de vida que influyen en las posibilidades de acceder a los alimentos. Por tal razón, en el siguiente apartado se procede a analizar los programas alimentarios seleccionados, de acuerdo a las capacidades estatales necesarias para su implementación y su posicionamiento en relación al derecho a la alimentación adecuada.

2.B Intervenciones estatales en torno al consumo de hierro

Las problemáticas alimentario-nutricionales se instalaron en la agenda gubernamental de manera relativamente reciente en Argentina. En 1936 con la denominada Ley Palacios se creó y organizó la Dirección de Maternidad e Infancia. Ésta recién en 1952 comienza a entregar de forma regular leche, como parte de las intervenciones del Estado, para mejorar la situación nutricional de la población más empobrecida (Abeyá Gilardon, 2016).

Particularmente, la incorporación de programas destinados al incremento del consumo de hierro en la agenda gubernamental es aún más reciente. La primera intervención estatal en Argentina fue la suplementación farmacológica de hierro a niñxs menores de 2 años, la cual fue normatizada en 1983 debido a la elevada prevalencia de anemia en mujeres embarazadas

y niños menores de 2 años. A pesar de ello, sólo el 7,5% de los niños de una muestra del Gran Buenos Aires y 2,9% en Misiones habían recibido una suplementación efectiva. A ello se le adiciona, que la distribución de los suplementos fue muy irregular por el escaso presupuesto asignado, demora en las licitaciones y recortes sufridos (Calvo, Longo, Aguirre y Britos, 2001).

En aquel momento, se comenzó a instalar la anemia por deficiencia de hierro como problema público en la agenda gubernamental debido a su elevada prevalencia. Por tal motivo, en 1993 se conformó la Comisión Nacional Asesora sobre Carencias de Micronutrientes con representantes oficiales, académicos y de la industria alimentaria. Esta elaboró el Plan de Acción para el Control de la Deficiencia de Hierro, dentro del cual se oficializaron varios programas para la atención de dicha problemática (FAO, 2001). Estos programas pueden clasificarse en corto, mediano y largo plazo, en función del tiempo en el que se esperan obtener resultados en el consumo de hierro (Christensen, Sguassero y Cuesta, 2013). El presente trabajo hará un recorte de los programas vigentes y abordará los siguientes:

- A corto plazo: suplementación con hierro.
- A mediano plazo: enriquecimiento de alimentos.
- A largo plazo: Programa Pro-huerta.

-Intervenciones estatales a corto plazo: Suplementación con hierro

La suplementación con hierro (o sulfato ferroso) consiste en la provisión farmacológica de dicho mineral y constituye la principal intervención estatal a corto plazo. Históricamente esta práctica ha sido utilizada de forma terapéutica para el tratamiento de la anemia por deficiencia de hierro. Sin embargo, hace tiempo se ha demostrado su efectividad como estrategia de prevención, generalmente destinada a mujeres embarazadas y niños menores de 2 años (WHO, 2001). Como ya se mencionó, en Argentina la utilización de suplementos de hierro constituyó la primera intervención para prevenir su deficiencia. En un primer momento, esta práctica se dirigió a los niños menores de 2 años, identificándose cierta irregularidad en el cumplimiento de su indicación.

A finales del año 2002 se oficializó la entrega de suplementos a los centros de atención primaria de la salud a través del Programa Remediar dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, con el objetivo de prevenir la anemia por deficiencia de hierro. La población objetivo son los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas que se atienden en dichos centros. Es necesario señalar que la suplementación con hierro no representa un

programa en sí mismo, sino que constituye una intervención estatal que forma parte de los medicamentos que se entregan a través del Programa Remediar y de las prácticas de cuidado de la salud indicadas para la población infantil y mujeres embarazadas (Bernztein, 2003)

Para comenzar el análisis, en principio se hace necesario recuperar la información disponible sobre el uso del suplemento por parte de la población destinataria. La última ENNyS reveló que el 80,7% de las mujeres embarazadas recibió una indicación de toma del suplemento de hierro en alguno de los controles previos al parto (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019b). Si bien se podría decir que el porcentaje mencionado es alto, en la edición anterior de la misma encuesta, se observó que sólo el 24,4% de las mujeres había reportado consumir el suplemento el día anterior a la entrevista (Ministerio de Salud de la Nación, 2007). En el caso de lxs niñxs, la recomendación oficial es que reciban suplementación desde el primer mes de vida, sin embargo los datos oficiales refieren que sólo el 54,4% los tomó alguna vez y la edad promedio de inicio es a los 3,6 meses (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019b).

Estos datos dan cuenta de algunas limitaciones y fortalezas en relación al alcance de ésta intervención en torno al consumo de hierro. En el caso de las mujeres embarazadas si bien existe una elevada indicación de la suplementación, su consumo efectivo es bajo. En cuanto a lxs niñxs, es un poco más elevado pero el inicio es tardío. Para poder comprender con mayor profundidad estos datos, es necesario identificar elementos de su implementación que describan los componentes administrativos y políticos de las capacidades estatales. Como anteriormente se mencionó, la suplementación con hierro no constituye formalmente un programa, lo que condiciona la disponibilidad de información útil para el presente trabajo. Por tal razón, se utilizaron artículos científicos que permitieron reconstruir algunos elementos para el análisis.

En términos de las capacidades administrativas, la suplementación de hierro forma parte del Programa Remediar, el cual provee de medicamentos gratuitos a la población que asiste a los centros de salud del subsistema público. Este programa fue lanzado en el año 2002, tras una disminución drástica del acceso a medicamentos esenciales (Ministerio de Salud de la Nación, 2006). Si bien el lanzamiento de este programa constituyó un avance respecto del rol del Estado en la provisión de hierro, el hecho de no contar con un programa específico podría interpretarse como una debilidad en términos de sus capacidades administrativas. Por lo tanto, no se cuentan con objetivos específicos y resultados esperados vinculados a la entrega de los

suplementos y su relación con la prevalencia de anemia por deficiencia de hierro, lo que limita la comprensión de sus alcances como intervención estatal.

El Programa Remediar establece una cobertura del 60% de las necesidades de suplementación de la población destinataria. Este porcentaje se calcula en función de criterios de focalización, teniendo en cuenta la población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y que tiene cobertura pública exclusivamente. A pesar que la cobertura del suplemento ferroso no llega al 100% de la población, la evidencia disponible da cuenta que existe cierta regularidad en el suministro del suplemento (Bernztein, 2003). Esto podría ubicarse como una fortaleza en términos de las capacidades administrativas.

Aún así, se ha reportado el uso insuficiente de los suplementos disponibles. Además los datos disponibles indican que se utilizan mayormente para el tratamiento de la anemia en lugar de ser usados para su prevención. Un estudio observó que sólo en 1 de cada 25 consultas de niñas entre 6-24 meses se prescriben suplementos de hierro. A su vez, en las mujeres en edad fértil sólo en 1 de cada 71 consultas se prescribió suplementos, verificando que en la mayoría de los casos no se correspondía a una consulta por control de embarazo. En ambos grupos poblacionales, el motivo de prescripción más frecuente fue el tratamiento de anemia (Bernztein y Drake, 2008).

La subprescripción del suplemento de hierro podría estar asociada a múltiples razones. Entre ellas, se encuentran que lxs profesionales de la salud priorizan la atención de problemas agudos, no organizan una atención programada y preventiva, deslegitiman la deficiencia de hierro como un problema de salud y no se encuentran adecuadamente capacitadx (Bernztein y Drake, 2008). De acuerdo con esto, se puede identificar a lxs profesionales de la salud como un actor clave en la implementación de la suplementación. Por tal razón, se hace necesario considerar las capacidades políticas que tiene el Estado para poder gestionar los intereses de estos actores.

Sammartino (2008) investigó sobre las representaciones sociales que tienen lxs profesionales de la salud sobre la anemia. En los discursos de lxs médicxs, sobretudo en el embarazo, se identificó la idea de “anemia fisiológica”⁴ que permeaba los márgenes en los que se considera necesario actuar, impactando en las prácticas médicas de dos maneras. Por un lado, naturalizando la anemia por deficiencia de hierro como un problema de salud secundario, lo que contrasta con su prevalencia actual. Y por otro, generando diversos criterios a la hora de

⁴ Tradicionalmente se conoce con el término de “anemia fisiológica” a la disminución esperable de la concentración de hemoglobina producto del aumento del volumen sanguíneo característico en el embarazo (Sammartino, 2008).

indicar la suplementación, los cuales no se corresponden con las recomendaciones oficiales. En consecuencia, algunxs profesionales retrasan la indicación de suplementos y otrxs simplemente no lo prescriben.

El panorama presentado anteriormente, permite identificar el ejercicio de diferentes cuotas de poder por parte de los distintos actores de las políticas (Escudero, 2011). Desde esta perspectiva, lxs profesionales de la salud se constituyen como actores claves en la implementación de la suplementación en tanto intervención estatal, pudiendo obstaculizarla o favorecerla. Por lo tanto, se vuelve necesario hacerlxs partícipes de los procesos políticos requeridos para reorientar las preferencias individuales al bien colectivo.

Las políticas públicas intervienen en el campo social, el cual se configura por la acción intencional y corporada de grupos, donde los procesos deliberativos surgen del ejercicio colectivo de discusión conjunta acerca de lo público, siendo el carácter administrativo un elemento más (Báez Urbina, 2012). En esta línea, contar con ciertas capacidades administrativas instaladas tales como la disponibilidad de guías y recomendaciones oficiales acerca del uso de suplementos, como así también un stock suficiente del mismo, pareciera no garantizar una adecuada implementación de ésta intervención. El conocimiento de los actores claves y sus intereses son elementos que deben ser considerados en el establecimiento de las capacidades políticas necesarias para mejorar los alcances en el consumo de hierro de este tipo de intervenciones.

La suplementación es una medida que se proyecta a corto plazo, es decir tiene la intención de dar una respuesta inmediata a los requerimientos nutricionales de una población específica. Bernztein (2003) plantea que, cuando las intervenciones de mediano y largo plazo comiencen a operar en torno al consumo de hierro, la provisión farmacológica perderá jerarquía. Dada la continuidad de la suplementación en la actualidad y de la situación alimentaria y nutricional descrita, podría estimarse que los otros tipos de intervenciones aún no estarían generando las condiciones necesarias para garantizar aportes adecuados de hierro en la población.

De acuerdo al razonamiento realizado previamente y partiendo de las premisas del enfoque de derechos humanos, se identifica a la suplementación como una estrategia que tiene la intención de garantizar el suministro de nutrientes identificados como carentes en contextos donde el derecho a la alimentación adecuada se encuentra condicionado. Si bien la suplementación farmacológica constituye una estrategia que sirve de respuesta inmediata, no se encuentra enmarcada en el paradigma del derecho a la alimentación adecuada. Por lo tanto, la continuidad de este tipo de estrategias invita a reflexionar acerca de cuáles son los alcances

de aquellas intervenciones que operan en el mediano y largo plazo en la garantía de dicho derecho en relación al hierro.

-Intervenciones estatales a mediano plazo: Enriquecimiento de alimentos

El enriquecimiento o fortificación de alimentos consiste en la adición industrial de uno o más nutrientes a los mismos para aumentar su concentración (Calvo, Longo, Aguirre y Britos, 2001). Estas intervenciones son consideradas a mediano plazo, ya que requieren de un cierto tiempo de acción para que puedan tener efectos sobre el consumo de hierro. Se presentan como estrategias útiles en la eliminación y control de deficiencias de micronutrientes y de sus consecuencias en la salud (WHO, 2001). Según la población destinataria puede ser: universal si el alimento vehículo del nutriente es consumido por toda la población; o selectiva si responde a necesidades específicas de un grupo particular y el alimento vehículo es consumido por éste (Calvo, Longo, Aguirre y Britos, 2001).

En Argentina existe una diferencia entre los términos fortificación y enriquecimiento. La fortificación implica la adición no obligatoria de nutrientes a los alimentos, cuya finalidad es el agregado de valor al producto. En cambio, el enriquecimiento consiste en la adición obligatoria de nutrientes con el objetivo de resolver deficiencias que se traducen en fenómenos de carencia colectiva (Código Alimentario Argentino, 1969). En el presente trabajo, se analizaron los alimentos enriquecidos debido a que constituyen intervenciones llevadas adelante por el Estado.

Como se mencionó anteriormente, en el marco de la Comisión Nacional Asesora sobre Carencias de Micronutrientes se realizaron foros en los que se discutieron cuáles serían las estrategias más adecuadas para la prevención de la anemia. Como producto, se decidió el enriquecimiento de dos alimentos: la leche de vaca entera en polvo que se distribuye en programas alimentarios y la harina de trigo que se comercializa en el territorio argentino (Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003). En contraste con lo que sucede en la suplementación de hierro, la decisión de enriquecer ambos alimentos se llevó adelante a través de la sanción de dos leyes que reglamentan su implementación. La concreción jurídica constituye uno de los elementos que delimitan las políticas sociales, materializando la implementación del enriquecimiento como una forma de satisfacer las necesidades vinculadas al consumo de hierro (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011)

De acuerdo a la Ley 25.459 toda leche entera en polvo que sea distribuida a niños y mujeres embarazadas en el marco de programas implementados por el Gobierno Nacional deben estar

enriquecidas con hierro, zinc y vitamina C. Esta normativa entró en vigencia a partir del año 2001 y su autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud de la Nación. La selección de este alimento como vehículo de aquellos nutrientes estuvo relacionada con su importancia nutricional en lxs niñxs mayores de 6 meses y con su tradicional entrega a través del Programa Materno Infantil (Calvo, Longo, Aguirre y Britos, 2001). Éste constituye la principal vía de distribución de leche entera en polvo enriquecida a mujeres embarazadas y niñxs desde los 6 meses hasta los 6 años con compromiso nutricional que asisten a centros de salud públicos (Abeyá Gilardon, 2016). Este tipo de enriquecimiento es considerado selectivo porque está destinado al grupo poblacional específico.

Por su parte, la Ley 25.630 establece el enriquecimiento de toda la harina de trigo destinada al consumo que se comercialice en el país, con el objetivo de prevenir las anemias y malformaciones del tubo neural. Esta normativa determina la adición de hierro, ácido fólico (vitamina B9), tiamina (vitamina B1), riboflavina (vitamina B2) y niacina (vitamina B3), entrando en vigencia a partir del año 2002. En este caso, se identifica como autoridad de implementación al Ministerio de Salud de la Nación en coordinación con autoridades sanitarias jurisdiccionales. Además se establece que la autoridad de control del cumplimiento de la norma es el Instituto Nacional de Alimentos (INAL). La selección del vehículo estuvo relacionada con su uso como materia prima para la elaboración de otros alimentos que son consumidos frecuentemente por la población argentina, en particular por los sectores más vulnerables. Este tipo de enriquecimiento se considera universal, ya que alcanza a la población en general.

A pesar de la concreción jurídica de las intervenciones estatales de enriquecimiento de alimentos, al igual que en el caso de la suplementación, no existe un programa en términos formales. Esto condiciona la disponibilidad de información que permita dar cuenta de sus alcances en el consumo de hierro. Existen algunas publicaciones que permiten describir elementos del proceso de implementación para la comprensión de sus capacidades estatales.

En cuanto al componente administrativo, el Programa Materno Infantil (PMI) tiene por objetivo mejorar las condiciones de salud de las mujeres y niñxs. Éste distribuye leche desde el 1948, la cual opera como un medio para el acceso a los servicios de salud (Idiart, 2007). A partir de la sanción de la Ley 25.459 en el año 2001, es el principal encargado de la distribución de leche enriquecida, por lo que la implementación de esta ley depende en gran medida del funcionamiento PMI. Como se puede observar, el enriquecimiento de la leche en polvo en Argentina se monta sobre un programa que concibe este alimento como un medio

para el logro de otros objetivos. Esto genera que la distribución y control del alimento vehículo de nutrientes sean elementos secundarios del programa, repercutiendo en los alcances del enriquecimiento en el consumo de hierro.

En función de lo mencionado, se han reportado otros elementos del proceso de implementación del PMI que podrían operar en contra de la construcción de capacidades administrativas. Algunos estudios evidenciaron las históricas irregularidades en la entrega de la leche a sus destinatarios y su baja cobertura, lo que se asocia a dificultades administrativas y logísticas del sistema de transferencias y ejecución presupuestaria de los fondos nacionales (Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003; Abeyá Gilardon, 2016). A su vez, se ha observado la superposición de acciones con otros programas con objetivos similares (por ejemplo el PROMIN⁵), así como la inadecuada articulación institucional y adaptación a las características locales de los centros de salud (Aronna, 2006; Idiart, 2007).

Por otro lado, se hace necesario establecer mecanismos de monitoreo, evaluación y fiscalización que informen sobre los resultados de las intervenciones de enriquecimiento en cuanto a la distribución y adición de nutrientes a los alimentos (WHO, 2001). El PMI no explicita dichos mecanismos, limitando los controles a las auditorías llevadas adelante por la Auditoría General de la Nación (Idiart, 2007). Los escasos informes de éste último órgano publicados sobre el PMI confirman la baja cobertura anteriormente mencionada (AGN, 2004a; AGN, 2004b). A ello se le adiciona que, por ejemplo en la provincia de Tucumán, el 41,7% de la leche distribuida por el programa en el año 2002 no se encontraba enriquecida como lo reglamenta la legislación desde el año 2001 (AGN, 2004a).

La persistencia de estos elementos instala modos de implementación del PMI que operan en contra de la construcción de capacidades administrativas. Esto repercute negativamente en el alcance del enriquecimiento de la leche en polvo como intervención para promover el consumo de hierro.

Por otra parte, en el caso de la harina de trigo enriquecida existe una menor disponibilidad de datos, lo cual genera dificultades para la reconstrucción de su proceso de implementación. Desde el año 2007 existe el Programa de Cumplimiento de la Ley 25.630 que depende del

⁵ El Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) se crea en el año 1993 como un programa focalizado en áreas de alta incidencia de pobreza urbana con el objetivo de mejorar los indicadores básicos de calidad de vida de los pobres estructurales. Contó con financiamiento parcial del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Funcionó durante la década del 90 de manera superpuesta al PMI, añadiendo a sus acciones la provisión de infraestructura a través de una red con Centros de Desarrollo Infantil. Una evaluación interna del PROMIN no halló resultados satisfactorios, por lo que discontinuó su actividad y se sumó a partir del 2001 a la entrega de leche enriquecida junto al PMI (Idiart, 2007; Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003)

INAL y las Autoridades Sanitarias Jurisdiccionales (ASJ). Dicho programa lleva adelante el control de la adición de nutrientes en la harina de trigo y en los productos que la utilizan. El único informe publicado detalla los resultados de los relevamientos del año 2018, observándose que el 21,5% de los productos analizados no cumplen con la legislación vigente desde el año 2002 en lo que respecta a la adición de tiamina (vitamina B1). De todas formas, no aporta datos específicos sobre el contenido de hierro de los productos.

Los mecanismos de fiscalización de adición de nutrientes son esenciales para garantizar un efectivo aumento en su concentración. Existe evidencia sobre la ineficacia de las prácticas de autorregulación de la industria. Éstas generalmente operan como un escudo que protege a la industria alimentaria de las normativas de cumplimiento obligatorio impuestas por el Estado (Piaggio, 2016). En el informe sobre el estado de cumplimiento del enriquecimiento de la harina, el INAL (2018) menciona que desde que comenzó la fiscalización, en el año 2007, se aumentaron los porcentajes de cumplimiento de la ley desde un 13% a un promedio de 80% en la última medición. Ello da cuenta de la importancia del establecimiento de mecanismos de control como parte de las capacidades administrativas necesarias para este tipo de intervenciones.

Resumiendo lo anteriormente expuesto, se identifican ciertos elementos que dan cuenta de las fortalezas y debilidades de las capacidades administrativas. Por un lado, podría considerarse estratégico montar un programa de enriquecimiento sobre otro con mayor historia y que incluya a la población que se desea llegar, como es el caso del PMI. Esto facilitaría las operaciones necesarias para alcanzar dicha población utilizando los recursos estatales disponibles. Sin embargo, las débiles capacidades administrativas identificadas en el PMI, vinculadas a la baja cobertura programática, dificultades administrativas y de ejecución presupuestaria y escasos mecanismos de control y monitoreo dificultan el acceso a leche en polvo enriquecida, impactando negativamente en sus alcances en el consumo de hierro. En el caso de la harina de trigo enriquecida, se considera una fortaleza la presencia de mecanismos que fiscalicen la adición de nutrientes al alimento, aunque su implementación haya sido tardía y los informes no brinden información exhaustiva del cumplimiento de la Ley. Por último, no contar con programas específicos para ambos tipos de enriquecimiento condiciona la capacidad estatal para responder a esta problemática alimentario-nutricional, dado que no se cuentan con metas específicas que direccionen la intervención, ni con mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos.

Es necesario complementar el análisis de las capacidades administrativas con el entendimiento de las capacidades políticas en torno a ciertas contradicciones que se esconden en las intervenciones de enriquecimiento de alimentos. De acuerdo a la bibliografía consultada, éstas pueden observarse en caso del enriquecimiento de leche en polvo en dos situaciones que históricamente insisten en su implementación en el marco del PMI: la dilución intrafamiliar de la leche y la competencia con la lactancia materna (Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003; Abeyá Gilardon, 2016)

La dilución intrafamiliar consiste en la distribución del alimento enriquecido hacia integrantes de una familia que no son destinatarixs del programa. Esto se presenta como un problema muy frecuente para las estrategias selectivas debido a que se considera que si el alimento en cuestión no es consumido en las cantidades adecuadas por parte de sus destinatarixs, no realizaría un aporte significativo en la alimentación. Se ha reportado en la literatura que la dilución intrafamiliar es un fenómeno muy frecuente dentro del PMI, debido a que se hace uso del alimento como parte de los ingredientes de la comida familiar (Abeyá Gilardon, 2016; Solans y Margulies, 2019).

Esta situación pone en evidencia la concepción que estas intervenciones tienen sobre el alimento enriquecido. Éste último pareciera ser un híbrido que pertenece por un lado al campo de la alimentación y por el otro se transforma en un suplemento farmacológico vehiculizado a través de un alimento. En esta línea argumentativa, se trasladan las lógicas de la suplementación al enriquecimiento. La necesidad de que sus destinatarixs sean lxs únicxs que deban consumir el alimento enriquecido entra en conflicto con las prácticas alimentarias cotidianas de los grupos sociales (Solans y Margulies, 2019).

Asimismo se ha reportado la competencia que implica la distribución de leche en polvo con la lactancia materna en niñxs menores de 2 años (Abeyá Gilardón, 2016). Esto se relaciona con posiciones en enfrentadas al interior de la misma intervención de enriquecimiento. Por un lado, en el documento que resume las recomendaciones de la Comisión, se sostiene que el déficit en el consumo de hierro en niñxs de 9 a 24 meses se debe a la baja ingesta de alimentos fortificados y hace referencia a que si se incorporara una fórmula enriquecida el consumo de este nutriente aumentaría (Calvo, Longo, Aguirre y Britos, 2001). Es necesario considerar que en dicha Comisión estuvieron presentes empresas representantes de la industria láctea, lo cual podría indicar un conflicto de intereses.

Por otro lado, también desde el sector sanitario se señala que el mejor alimento en términos nutricionales es la leche materna. La Ley 26.873 (2013) establece la obligatoriedad de

promover la lactancia materna como la fuente de todos los nutrientes que necesitan lxs niñxs menores de seis meses. A su vez, ésta debe ser extendida hasta los 2 años complementándola con alimentos. Según Abeyá Gilardon (2016), en la práctica se observan situaciones en las que se reemplaza la leche materna por la que es distribuida por el PMI, lo cual da cuenta de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales políticas para la administración de intereses y posicionamientos de los actores en juego. De esta manera, contribuir a garantizar la lactancia materna como una práctica alimentaria esencial en lxs niñxs menores de 2 años .

En función de los planteamientos realizados, existen elementos que dan cuenta de débiles capacidades estatales que dificultan el proceso de implementación de las intervenciones de enriquecimiento y condicionan sus alcances en el consumo de hierro. Estos resultados deben interpretarse a la luz de otros determinantes que operan en el mantenimiento de la situación alimentaria y nutricional anteriormente descrita. Ejemplos de éstos serían la ligadura precoz del cordón umbilical al momento del nacimiento, la maternidad temprana en la adolescencia, los breves intervalos intergenésicos, la inadecuada nutrición durante el embarazo, la baja práctica de lactancia materna y la alimentación complementaria no oportuna y de baja calidad nutricional (Abeyá Gilardón, 2016).

Los programas de enriquecimiento tienen la intención de modificar ciertas condiciones estructurales de la situación alimentaria y nutricional, al aumentar el contenido de hierro de los alimentos que produce el sistema alimentario. Esto se logra mediante el establecimiento de obligaciones desde el Estado hacia la industria alimentaria que determinan la adición de nutrientes que se consideran deficitarios en términos poblacionales en los productos alimenticios que fabrica. Se podría decir que estos programas parten de una concepción más estructural de las causas de la deficiencia del consumo de hierro, en la medida que entienden que éste no sólo es producto de una decisión individual sino que responden a una problemática que el Estado debe dar respuesta.

Aún así, este tipo de intervenciones podrían esconder ciertos posicionamientos que entran en conflicto con el derecho a la alimentación adecuada. En este sentido, los procesos productivos que sostiene el sistema alimentario son un aspecto a considerar en relación a la situación alimentaria y nutricional. Éstos disminuyen la calidad nutricional de los alimentos y responden principalmente a intereses económicos.

De esta manera, los programas de enriquecimiento podrían entenderse como una forma de no interferir en los intereses de rentabilidad económica del sistema alimentario, ya que su implementación es compatible con el sostenimiento de las mismas prácticas productivas. A su

vez, intenta compatibilizar las exigencias sociales vinculadas a un mayor acceso a “alimentos nutritivos” para aumentar el consumo de hierro. Tomando lo sostenido por Offe (1990), los programas de enriquecimiento pretenderían conciliar los intereses de acumulación del capital del sistema alimentario, enriqueciendo industrialmente la poca diversidad de alimentos que producen con nutrientes que se perdieron en los procesos productivos que sostiene. Esto permitiría ofrecer alimentos con un mayor contenido de nutrientes considerados deficitarios en términos de salud pública sin alterar las prácticas productivas que garantizan la acumulación del capital.

Desde esta perspectiva, los programas de enriquecimiento de alimentos entran en conflicto con el enfoque de derechos, debido a que promueve la conservación procesos productivos no sostenibles. Estos impactan negativamente en los diferentes factores que influyen en la alimentación identificados en la Observación General 12. Además el sostenimiento de estas intervenciones invisibiliza el problema de la falta de acceso a alimentos naturales fuente de hierro por parte de la población, lo cual opera en contra del derecho a la alimentación adecuada. Desde este enfoque se promueven intervenciones que apunten a la diversidad en la alimentación, lo cual también se contrapone con las estrategias de enriquecimiento que adicionan nutrientes a los pocos alimentos que produce el sistema alimentario (ONU, 1999).

Se ha evidenciado que el enriquecimiento de alimentos ha sido efectivo en diferentes países para poder reducir formas más severas de deficiencias de nutrientes como el bocio por déficit de yodo o defectos en el tubo neural en niños por carencia de ácido fólico. Pero en aquellas deficiencias subclínicas, como es el caso de la deficiencia de hierro, se requieren de enfoques de abordaje más integrales (Choudhury et al, 2018; Nair, Augustine y Konapur, 2016). La FAO (2018) ha señalado la necesidad de contar con políticas que contribuyan a la conformación de sistemas alimentarios sostenibles y nutricionalmente saludables que garanticen una mayor diversidad de alimentos para hacer frente a las carencias nutricionales y promover la consecución del derecho a la alimentación adecuada.

-Intervenciones estatales a largo plazo: Programa Pro Huerta

Las intervenciones estatales a largo plazo tienen la intención de transformar las condiciones estructurales que operan sobre el consumo de hierro, por tal razón demandan un mayor tiempo de acción (WHO, 2001). Dentro de las mismas, se incluyen aquellos programas que apuntan a la mejora de las condiciones de vida, saneamiento y diversificación de la dieta.

Las estrategias de diversificación de la dieta buscan aumentar el número de diferentes alimentos o grupos de alimentos consumidos en un período de tiempo. Estas estrategias entienden que la alimentación está conformada por una matriz de nutrientes y alimentos que interactúan entre sí, lo que debe ser considerado para lograr reducciones sostenibles de las deficiencias nutricionales (Nair, Augustine y Konapur, 2016). De esta forma, la diversificación de la dieta utiliza las interacciones sinérgicas positivas entre la vitamina C y el hierro para reducir su deficiencia (Choudhury et al, 2018).

Existe evidencia acerca de la importancia de la agricultura sostenible para asegurar la diversificación de la dieta (Nair, Augustine y Konapur, 2016). En esta línea, se propone una agricultura sensible a la nutrición, en donde la diversidad en la producción agrícola estimule la diversificación de la dieta, lo que se asocia a una mayor disponibilidad de micronutrientes. En consonancia con este tipo de agricultura se encuentra la agroecología, la cual aplica los principios de la ecología en la conformación de sistemas agrícolas y alimentarios para crear un agroecosistema sostenible y ambientalmente regenerativo. Esto implica eliminar agroquímicos sintéticos y, en cambio, cultivar una mayor diversidad vegetal y animal para promover interacciones beneficiosas, protección contra plagas y una adecuada productividad (Deaconu, Mercille y Batal, 2019). Entendida en éstos términos, la agroecología promueve el acceso a alimentos diversos y ricos en micronutrientes, además del establecimiento de relaciones de reciprocidad entre campesinxs que operan a favor de la seguridad alimentaria (Nair, Augustine y Konapur, 2016).

En la bibliografía se han reportado diversas experiencias de diversificación de la alimentación en distintos países, las cuales incluyen programas que estimulan la autoproducción basada en alimentos locales (FAO, 2018). En Argentina, el Programa Pro Huerta constituye una estrategia de fomento a la autoproducción para la garantía de la seguridad alimentaria y es llevada adelante por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y el Instituto Nacional de Tecnología Alimentaria (INTA).

El Pro Huerta fue formulado por el INTA a principios de 1990 como una respuesta a la crisis hiperinflacionaria del país que afectó el abastecimiento alimentario en los sectores más vulnerables, ocasionando deficiencias sistemáticas de micronutrientes como el hierro. Durante el período comprendido entre 1965 y 1985, se registró una disminución del 35% de la variedad en la alimentación, impactando sobre el consumo de frutas y verduras. En este contexto, surge como alternativa la opción de la autoproducción de alimentos y el INTA como el instituto responsable de llevarla adelante debido a su capacidad de penetración en el

territorio nacional, su solvencia técnica y autarquía operativa y financiera. Dados sus buenos resultados iniciales, en el año 1992 el Gobierno decide ampliar significativamente su operatoria y articularlo con políticas sociales del Área Social del Estado. Este hecho sirvió como un antecedente que marcó su posterior inclusión en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria a través de la Ley N° 25.724/03 y según lo dispuesto en los Decretos N° 1.018/03 y 1.069/03 y la Resolución MDS N° 2040/03 (MDS e INTA, 2011a).

En la actualidad, el Pro Huerta funciona como un programa intersectorial llevado adelante por el INTA y el MDS, el cual tiene por objetivo fomentar la producción agroecológica para la mejora de la seguridad y soberanía alimentaria a través del acceso a alimentos frescos y la promoción de una alimentación saludable. Además se propone favorecer la participación y organización de los sectores vulnerables a los que se dirige (MDS e INTA, 2011b). Tiene como titulares a aquellas familias rurales y urbanas que se encuentran bajo la línea de pobreza, involucrando además niñxs en escuelas de áreas socialmente críticas, sobre todo aquellas que cuentan con comedor escolar. El programa aborda problemas de acceso a la alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada a través de alimentos frescos producidos en granjas y huertas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional (MDS e INTA, 2011a).

Para llevar adelante los objetivos anteriormente mencionados, se propone diferentes líneas de acción organizadas en componentes:

- Componente semillas: se encarga de la entrega de kits de semillas a la población titular del programa, contemplando la estación del año y los requerimientos de consumo de hortalizas frescas para una familia de 5 integrantes.
- Componente cultivos locales: promueve el fortalecimiento de la producción local y regional de cultivos locales y semillas nativas a través de capacitación y dotación de equipamiento.
- Componente granjas: fomenta la producción de huevos y carne de pollo.
- Componente frutales: favorece la integración de frutas a las huertas y granjas.
- Componente educación y capacitación: Es un componente central que consiste en la formación de formadorxs (promotorxs) por profesionales técnicxs del programa. Lxs promotorxs son quienes se encargan de capacitar a lxs titulares del programa. Se abordan temáticas como alimentación saludable, autoproducción de alimentos y agroecología. Se desarrollan en instituciones como escuelas primarias y secundarias,

centros de formación laboral e instituciones de encierro, al igual que con la comunidad general.

- Componente proyectos especiales (PE), grupos de abastecimiento local (GAL) y programa de cisternas rurales: Estos tres últimos componentes se agregaron en el año 2017. Los PE tienen por objetivo la realización de actividades, ejecución de obras y adquisición de equipamiento para acceder a derechos básicos, agregar valor a los productos y fortalecer circuitos cortos de comercialización. Los GAL apoyan el desarrollo de emprendimientos sociolaborales a través de la generación de excedentes en la producción para su comercialización en mercados locales. El programa especial de cisternas rurales promueve la captación de agua de lluvia para satisfacer el derecho al acceso al agua (CELAC, s/d; MDS e INTA, 2011a).

A diferencia de la suplementación con hierro y del enriquecimiento de leche de vaca y harina de trigo, el Pro Huerta se caracteriza por un mayor nivel de formalización programática. Esto se evidencia en las reglamentaciones que lo crean y regulan, y en los documentos oficiales que explicitan sus objetivos y modalidades de acción. Por lo tanto, existe una mayor disponibilidad de información acerca de elementos del proceso de implementación y su relación con los resultados del programa, lo cual permite analizar las capacidades estatales y sus alcances en el consumo de hierro.

En cuanto al componente administrativo de las capacidades estatales, como ya se mencionó anteriormente, el Pro Huerta es ejecutado por el INTA en conjunto con el MDS. Para su financiamiento, éste ministerio transfiere el dinero a través de la Fundación ArgenINTA, de acuerdo a lo explicitado en el plan operativo anual del programa elaborado por el INTA (García, 2020). La coordinación operativa se lleva adelante entre la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión (CNTE) del INTA y la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del MDS. Esta última es responsable de las definiciones centrales del programa, mientras que el INTA las ejecuta a través del Programa Federal de Desarrollo Rural, la Coordinación Nacional de Pro Huerta, lxs coordinadorxs provinciales, los equipos técnicos provinciales, promotorxs y huerterxs. Esta arquitectura administrativa dual condiciona su gestión, dado que las decisiones centrales que se toman en el MDS son comunicadas a lxs coordinadorxs provinciales a través del CNTE, lo cual puede generar tensiones y desacuerdos con las decisiones tomadas desde los niveles centrales (García, 2020).

El Pro Huerta orienta algunos de sus componentes a instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación para el desarrollo de huertas escolares. Esto implica la articulación

con dicho ministerio para garantizar el adecuado desarrollo de sus actividades. Según un informe elaborado por el Ministerio de Economía (2008), en muchas provincias la actividad de la huerta no estaba incorporada a la currícula escolar, quedando supeditada su inclusión al interés del personal docente o directivo de la escuela. No obstante, el informe también detalla que se llevaron adelante diferentes acciones desde el programa para poder subsanar esta situación, entre las que menciona la capacitación y asistencia técnica, elaboración de manuales y realización de encuentros de intercambios.

Por otra parte, los datos provenientes del informe de gestión del Pro Huerta demuestran el crecimiento sostenido de la cobertura, que alcanza en el 2010 casi 3 millones y medio de personas. Particularmente, el 71% de lxs titulares reside en áreas urbanas y suburbanas, con predominio de localidades de hasta 50.000 habitantes (MDS e INTA, 2011b). Durante el año 2019, concentró sus acciones en la Provincia de Buenos Aires y la región noroeste (García, 2020). Estos datos reflejan que la población que es efectivamente titular del programa es aquella que reside en áreas menos pobladas. Estos datos muestran la dificultad que tiene el programa para alcanzar a aquellas personas que viven en zonas con una mayor densidad poblacional, lo cual podría estar asociado a la menor disponibilidad de espacio para llevar adelante una huerta.

Lo mencionado constituye elementos que caracterizan las capacidades administrativas del Pro Huerta. En resumen, se pueden identificar ciertas capacidades instaladas, como ser mecanismos claros de operación y el crecimiento sostenido de su cobertura. Por otro lado, se identifican otros elementos que serían necesarios fortalecer como la cohesión entre los niveles de operación, la articulación entre instituciones públicas y la cobertura en áreas con mayor densidad poblacional. Estos últimos elementos se encuentran relacionados con intereses en disputa entre lxs decisorxs y promotorxs, los cuales son actores que forman parte del programa e intervienen en su direccionalidad.

Con respecto a los intereses de aquellxs que toman de decisiones en niveles centrales, es posible identificar que el sentido que se le imprime al programa está relacionado con la direccionalidad política general de la administración nacional. Durante el período comprendido entre 2015 a 2019 se llevó adelante una interferencia en la autarquía del INTA, a través del desfinanciamiento y discontinuación de iniciativas orientadas a segmentos de pequeña y mediana producción, lo cual repercutió sobre la orientación de las intervenciones del programa (García, 2020).

La situación mencionada se vio motorizada por dos elementos relacionados. Por un lado, las restricciones presupuestarias respondieron a lo impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco del acuerdo llevado por la administración de turno. Por el otro, se observó un cambio en la dirección del programa hacia una mirada más mercantilista, que puso un mayor foco en la producción en términos de cantidad. Por tal razón, se incluyó en el 2017 los GAL en el Pro Huerta con el objetivo de estimular a lxs productoxs en la generación de excedentes para su comercialización. Las restricciones presupuestarias impuestas por el FMI y el mayor acento puesto en la productividad reflejan la transformación del sentido original del programa. De esta manera, se promueve que la huerta constituya como una forma de obtener ganancias económicas para el progreso individual, lo cual la escinde de su función social en la soberanía alimentaria (García, 2020).

Otro de los actores clave en el proceso de implementación del programa son lxs promotorxs, quienes constituyen el nexo entre el equipo técnico y la comunidad. Sus funciones incluyen la distribución de las semillas y recursos provistos por el programa, supervisión de las huertas, organización de reuniones con lxs titulares para relevar necesidades, construir conocimientos y acciones colectivas con la comunidad. Se ha reportado en la bibliografía la importancia de estos actores en la promoción de una alimentación saludable y natural a partir de lo cosechado en la huerta. Sin embargo, se encuentran con la dificultad de la inadecuada provisión de recursos y de acompañamiento por parte de lxs técnicxs para lograr aquello. En adición, identifican la necesidad de generar espacios de intercambio entre promotorxs para llevar adelante el abordaje integral de problemáticas sociales del territorio (Ferrer, Saal, Barrientos y Varela, 2010).

En función de lo expresado, se observan actores con intereses enfrentados. Por un lado, se identifican fuerzas tendientes a la mercantilización de los componentes del programa y por el otro se distinguen aquellas que intentan conservar el sentido original del Pro Huerta. García (2020) retoma la distancia existente entre las definiciones centrales del programa y los procesos instrumentales específicos que lleva adelante cada promotor/a. Estxs últimxs operan como un actor que tiene la posibilidad de desarrollar formas particulares de implementación del programa que tiendan a la garantía de la soberanía y seguridad alimentaria. Esto ofrece una explicación posible a los resultados favorables del programa en la generación de condiciones que aumentan el consumo de hierro.

De acuerdo a lo anterior, los resultados del Pro Huerta dan cuenta de una mayor diversificación de la alimentación a partir del consumo de vegetales producidos y de una

reducción del gasto familiar en alimentos (Fundación Interamericana del Corazón [FIC], 2017; MDS e INTA, 2011). Asimismo, se observó que el programa permitió la recuperación de especies vegetales tradicionales y nativas, lo cual contribuye a la diversificación en términos locales (Scherf y Krindges, 2010). Además se ha reportado el establecimiento de relaciones de intercambio o trueque entre productoxs basadas en la reciprocidad y solidaridad (Fernández y Erbetta, 2007).

A pesar de la diversificación de la alimentación, existen autorxs que sostienen que, en términos nutricionales, los resultados se encuentran un poco más restringidos. Se ha afirmado que la producción del Pro Huerta sólo cubre el 30% de la cantidad de vegetales recomendados para una familia tipo (FIC, 2017). En contraste, Britos (2000) refiere a que el programa permite aportar nutrientes que otros programas alimentarios no aportan, como es el caso de la vitamina C y A (citado en MDS e INTA, 2011). No obstante se requieren evaluaciones más específicas en relación a los alcances que tiene respecto del consumo de hierro.

Por otra parte, un estudio reveló que el acceso al agua segura constituía una limitante para llevar adelante y mantener una huerta (Laspiur, 2012). Por tal razón, a partir del 2017 se incluyó un programa especial de construcción de cisternas para la captación de agua de lluvia. Según una investigación realizada por el INTA (2019), se observó el desarrollo de 15 proyectos a lo largo del país para el acceso al agua. Éstos impactaron favorablemente en las condiciones de salud, la producción de alimentos, la economía familiar y disponibilidad de tiempo.

Pese a lo señalado, los resultados presentados dan cuenta de las capacidades instaladas en el Pro Huerta. Esto permite generar mayores alcances en el consumo de hierro en comparación con otro tipo de intervenciones. A su vez, estos alcances podrían estar relacionados con su perspectiva más integral, que permite abordar diferentes condicionantes de la situación alimentaria y nutricional del hierro. En este sentido, es posible ubicar un posicionamiento más cercano al enfoque de derecho a la alimentación adecuada, lo cual se observa en una serie fundamentos.

Por un lado, el Pro Huerta parte de un posicionamiento del derecho a la alimentación adecuada que incluye a la Soberanía Alimentaria, la cual puede entenderse como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, respetando la cultura y diversidad de sistemas productivos, de comercialización y de gestión de espacios rurales (FAO, 2013). Este concepto fue incorporado a la Ley Marco “Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria”

elaborado por el Parlamento Latinoamericano en el año 2012, del cual Argentina forma parte. Esta ley constituye un precedente jurídico en América Latina que establece la relación entre la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada, lo cual explicita el posicionamiento del programa en relación a éste derecho.

Respecto a la soberanía alimentaria, el Pro Huerta incluye la agroecología como un camino posible para lograrla, en la medida que constituye una alternativa al modelo de producción actual que obstaculiza la garantía del derecho a la alimentación adecuada. El uso de prácticas agroecológicas, no sólo influye positivamente en el cuidado y conservación del medioambiente, sino también en la biodiversidad en la alimentación y en su composición nutricional. Existe evidencia que indica que, aquellos alimentos producidos siguiendo este tipo de prácticas, poseen una mayor densidad de nutrientes como hierro y vitamina C (Sidoti Hartmann, Rodríguez, y Doñate, 2018).

Por otro lado, dado que este programa se enmarca dentro de intervenciones a largo plazo, lleva adelante acciones que toman en cuenta el principio de la interdependencia de los derechos humanos a través de sus componentes vinculados a la garantía de otros derechos. Los diferentes proyectos e intervenciones desarrolladas por el Pro Huerta contribuyen a generar acceso al agua potable, a mejorar las condiciones de salud y la calidad de la educación, al igual que propician espacios de participación de la ciudadanía en asuntos públicos.

El modo en que se implementa y concibe el Pro Huerta permite transformar algunos determinantes de la situación alimentaria y nutricional del hierro, creando condiciones que favorezcan su consumo. Este programa aborda el acceso a una alimentación adecuada a través de alimentos producidos localmente por pequeñxs productorxs. Esto facilita la adecuación de la alimentación a las dimensiones sociales, económicas, culturales, ecológicas y biológicas que posibilitan la consecución del derecho a la alimentación. De igual manera, las acciones de dicho programa promueven la conservación de los suelos y biodiversidad, los cuales son factores que participan en la sostenibilidad de la producción alimentaria para el acceso a la alimentación de las generaciones presentes y futuras (ONU, 1999).

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se llevó adelante el análisis de los programas seleccionados utilizando dos enfoques. Por un lado, el enfoque de las capacidades estatales posibilitó la identificación de algunos de los elementos que forman parte del proceso de implementación de las políticas públicas. De igual modo, permitió ampliar la interpretación sobre los programas alimentarios mediante la identificación de sus características institucionales, sus procedimientos administrativos y los distintos intereses de los actores. Todas estas categorías constituyen elementos que forman parte de las intervenciones, repercutiendo en los alcances en el consumo de hierro.

En función de la revisión bibliográfica realizada, es posible sostener que en los tres tipos de intervenciones existe una mayor instalación de capacidades administrativas por sobre las políticas. Se observaron diferentes grados de formalización administrativa de los programas; un bajo grado en el caso de la suplementación con hierro; uno mediano en el enriquecimiento de leche de vaca en polvo y harinas de trigo; y uno alto en el Pro Huerta. En cuanto a las capacidades políticas se encontraron ciertas dificultades para la administración de los intereses de los actores involucrados. Esto ocasiona una disputa por los modos de implementación y los sentidos que se le atribuyen a las intervenciones, instalando contradicciones en su interior y perspectivas opuestas vinculadas a su direccionalidad. Estos elementos influyen sobre la capacidad estatal para poder consolidar estrategias que permitan aumentar el consumo de hierro.

A su vez, en el análisis de los programas alimentarios se utilizó el enfoque de derechos humanos. Las políticas regidas por esta perspectiva requieren de instituciones con fuertes capacidades estatales instaladas. Las dificultades anteriormente mencionadas condicionan las capacidades del Estado para garantizar la consecución del derecho a la alimentación adecuada en relación al hierro. Por ello, se identificó la persistencia de intervenciones que no se encuentran enmarcadas en aquel derecho, como ser la suplementación con hierro y el enriquecimiento de alimentos. Entonces se podría decir que, en la medida en que no se fortalezcan dichas capacidades, se reproducirán las debilidades del Estado para la consecución del derecho a la alimentación adecuada.

A pesar de lo sostenido, el caso del programa Pro Huerta al apuntar a la diversificación de la alimentación genera mayores condiciones para aumentar el consumo de hierro. Esto permite establecer un horizonte posible para la garantía del derecho a la alimentación adecuada en relación a este nutriente, debido a que este programa interviene sobre los diferentes

componentes que forman parte de la seguridad alimentaria. En consecuencia, aumenta la disponibilidad de alimentos y el acceso de forma estable, como así también promueve el consumo de alimentos que posibiliten una adecuada utilización biológica. No obstante, este tipo de intervención encuentra dificultades para poder alcanzar a la población que se encuentra en zonas de mayor densidad población.

Por otra parte, a lo largo del presente trabajo se puso en evidencia la importancia de la intervención estatal para la garantía del derecho a la alimentación adecuada. Asimismo se mostró la relevancia de integrar las dimensiones biológicas al análisis de los programas desde la perspectiva de derechos humanos. Esto permitió identificar programas específicos que mejoren la alimentación no sólo en términos de cantidad sino también de calidad nutricional, lo cual contribuye a la consecución del derecho a una alimentación adecuada.

Sin embargo, a partir del análisis desarrollado, surgen interrogantes acerca de qué institucionalidad sería necesaria construir para propender hacia aquel derecho. En esta línea, en las intervenciones presentadas se identificaron diferentes horizontes establecidos por el Estado como un actor que, por acción u omisión, puede desencadenar múltiples procesos en dirección a ellos (Oszlak y O'Donnell, 1981). Algunos de éstos contribuyen a la garantía del derecho a la alimentación y otros la obturan, dando cuenta de la dinámica conflictiva de la intervención estatal.

En adición se ha abordado el vínculo entre los programas alimentarios y la estrategia general de acumulación del capital, en referencia a si las intervenciones estatales para la satisfacción de las necesidades alimentario-nutricionales interfieren los intereses económicos del sistema alimentario (Offe, 1990). Los aportes de Spinelli (2010) permiten enriquecer la comprensión de este vínculo, al retomar a Bourdieu para analizar las dimensiones del campo de la salud. Este se define como la convergencia de actores, recursos, problemas e intereses que luchan por ganar espacios de consolidación, apropiación y dominio de capitales.

De acuerdo a lo anterior, se podría identificar al enriquecimiento como una intervención que es funcional a la conservación de los procesos productivos regidos por intereses económicos, lo que da continuidad a las posiciones hegemónicas del sistema alimentario. Por su parte, las intervenciones a largo plazo, aunque están enmarcadas en la estrategia general de acumulación, favorecen la creación de otros vínculos entre el acceso y la producción de alimentos basados en la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada. En clave de Spinelli (2010), esto contribuiría a producir ciertas

rupturas de aquellas posiciones hegemónicas, dotando de capital a otro tipo de actores e intereses para promover cambios en las condiciones estructurales del sistema.

Para finalizar, se hace necesario explicitar las limitaciones del presente trabajo en cuanto a la insuficiente disponibilidad de información pública y de informes de evaluación de acceso libre sobre los distintos programas analizados. Estas limitaciones generaron ciertas restricciones durante el proceso de análisis y las conclusiones extraídas del mismo.

Este trabajo partió de una selección acotada de los programas que lleva adelante el Estado para aumentar el consumo de hierro. Por lo tanto, los debates y reflexiones desarrolladas se limitan a dicha selección. Futuros trabajos podrían analizar los programas que utilizan el ingreso como una forma de garantizar el acceso a los alimentos y de diversificar la dieta en zonas urbanas; o intervenciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población y su impacto en alimentación como un derecho humano esencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Abeyá Gilardon, E. O. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud colectiva*, 12, 589-604. Recuperado de: <https://bit.ly/2YmF7EI>
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la Cepal* (88), 35-50. Recuperado de: <https://bit.ly/2YIUbm2>
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp. 279-340). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- AGN (2004a). Informe de auditoría de aplicación de fondos nacionales por transferencias correspondientes al Programa Materno Infantil en la Provincia de La Rioja en el año 2003.
- AGN (2004b). Auditoria de aplicación de fondos nacionales por transferencias correspondientes al Programa Materno Infantil a la Provincia de Tucumán años 2002 y 2003.
- Aguirre, P. (2009). La complejidad del evento alimentario. En *Libro para el Docente: Educación Alimentaria y Nutricional*. Argentina: Ministerio de Educación de la Nación.
- Aronna, A. (2006). Evaluación de un programa de política social: Programa Materno Infantil y Nutrición. *Cadernos de Saúde Pública*, 22, 335-345. Recuperado de: <https://bit.ly/3hTieQQ>
- Báez Urbina, F. (2012): Lo colectivo, lo técnico y lo político Algunos apuntes sobre la necesidad de la deliberación en la construcción de lo público. *Revista Latinoamericana Polis* (32), 1-13. Recuperado de: <https://bit.ly/3eqsePz>
- Bernztein, R. (2003). El hierro, la anemia, y el uso racional en el Programa REMEDIAR. *Atención Primaria de la Salud, Boletín PROAPS Remediar*, 1(4), 4-7.
- Bernztein, R., y Drake, I. (2008). Subprescripción de hierro y variabilidad en el primer nivel de atención público de la Argentina. *Archivos argentinos de pediatría*, 106(4), 320-327. Recuperado de: <https://bit.ly/2Z2PYCI>
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V., y Clacheo, R. (2003). Programas Alimentarios en la Argentina. Centro de Estudios de Nutrición Infantil [CESNI]. Recuperado de: <https://bit.ly/3dkckVu>
- Cabral, X., Huergo, J., y Ibáñez, I. (2012). Políticas alimentarias y comensalidad en el avance de la frontera sojera. *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*, (1), 1-34. Recuperado de: <https://bit.ly/2AS3Bge>

- Calvo, E., Longo, E., Aguirre, P. y Britos, S. (2001). Prevención de anemia en niños y embarazadas en la Argentina. *Actualización para equipos de salud*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Carrasco, M. y Pautassi, L. (2015). Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. En *De prácticas y discursos* (5). Disponible en: <https://bit.ly/2RRZapi>
- CELAC (s/d). Programa Pro Huerta. Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Recuperado de: <https://bit.ly/2AXLtRS>
- Choudhury, D. et al (2019). A food synergy approach in a national program to improve the micronutrient status of preschoolers: a randomized control trial protocol. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1438(1), 40-49. Recuperado de: <https://bit.ly/2BslemL>
- Christensen, L., Sguassero, Y., y Cuesta, C. B. (2013). Anemia and adherence to oral iron supplementation in a sample of children assisted by the public health network of Rosario, Santa Fe. *Arch. argent. pediatr*, 111(4), 288-294. Recuperado de: <https://bit.ly/3eqLpbY>
- Código Alimentario Argentino [CAA]. Ley 18284 de 1969. Capítulo XVII. 30 de junio de 1971 (Argentina).
- Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (46), 1-20. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZcW1F9>
- Deaconu, A., Mercille, G., y Batal, M. (2019). The Agroecological Farmer’s Pathways from Agriculture to Nutrition: A Practice-Based Case from Ecuador’s Highlands. *Ecology of food and nutrition*, 58(2), 142-165. Recuperado de: <https://bit.ly/3el9DUW>
- Escudero, J. C. (2011). Reflexiones sobre actores en las políticas sociales. En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 69-73. Recuperado de: <https://bit.ly/3hOR91b>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado de: <https://bit.ly/1Fj8PvQ>
- FAO (2001). Perfiles nutricionales por países: Argentina. Recuperado de: <https://bit.ly/3hQQj3Y>
- FAO (2011). Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos. Componente de Coordinación Regional del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica. Recuperado de: <https://bit.ly/37Q0qS0>

- FAO (2013). Ley Marco: Derecho a la alimentación, Seguridad y soberanía alimentaria. Panamá: FAO. Recuperado de: <https://bit.ly/3hQjFzy>
- FAO (2018). La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. HLPE: Informe n°12. Recuperado de: <https://bit.ly/3hKta3c>
- FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Santiago. Recuperado de: <https://bit.ly/313DtcQ>
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. En *Aposta Revista de Ciencias Sociales* (50), 1-46. Recuperado de: <https://bit.ly/37PK2ky>
- Fernández, N., & Erbetta, H. (2007). La seguridad alimentaria en la provincia del Chaco, República Argentina: el caso del Programa Pro-huerta. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (58), 65-99. Recuperado de: <https://bit.ly/319zjjA>
- Ferrer, G., Saal, G., Barrientos, M. y Varela, F. (2010). Caracterización de los promotores de seguridad alimentaria en Córdoba. *Revista FAVE – Ciencias Agrarias*, 9(1-2), 29-43. Recuperado de: <https://bit.ly/3drgFpQ>
- FIC (2017). Caso subnacional: el Programa Pro-huerta en Provincia de Buenos Aires. Proyecto de Investigación: Coherencia entre las Políticas de Prevención de Enfermedades No Transmisibles y las Políticas Agro Alimentarias en Argentina. Recuperado de: <https://bit.ly/2NnkIP2>
- García, A, O. (2020). Gubernamentalidad neoliberal y trans-formación excluyente en Argentina: el ProHuerta en el lapso 2015-2019. *Revista Huellas*, 24(1), 93-112. Recuperado de: <https://bit.ly/2YXAVKK>
- Grupo ETC (2017). Demasiado grandes para alimentarnos. IPES-Food. Recuperado de: <https://bit.ly/31inU1d>
- Hall, K. D. et al (2019). Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: an inpatient randomized controlled trial of ad libitum food intake. *Cell metabolism*, 30(1), 67-77. Recuperado de: <https://bit.ly/2V93inX>
- Idiart, A. (2007). Capacidades Institucionales e Implementación de Programas Sociales: Las Transformaciones de los Programas Materno Infantiles en Argentina en la Última Década. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (10), 27-54. Recuperado de: <https://bit.ly/2zUKWQl>

- INAL (2018). Informe de resultados del Programa de Cumplimiento de la Ley Nacional N° 25.630. Plan Integral de Fiscalización. Recuperado de: <https://bit.ly/2YXPuxQ>
- INDEC (2020a). Índice de precios al consumidor (IPC). Abril de 2020. En *Informes técnicos*, 4(86), 1-20. Recuperado de: <https://bit.ly/2Z2EK12>
- INDEC (2020b). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019. En *Informes técnicos*, 4(59), 1-17. Recuperado de: <https://bit.ly/2BzpSz2>
- INDEC (2020c). Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019. En *Informes técnicos*, 4(80), 1-28. Recuperado de: <https://bit.ly/2AZ53gH>
- INTA (2019). Efectos de las tecnologías implementadas por Pro Huerta. Estudio cualitativo sobre tecnologías en los Proyectos Especiales Pro Huerta en el 2016. Buenos Aires: Dirección Nacional Asistente de Transferencia y Extensión.
- Laspiur, R. (2012). Evaluación nutricional en niños de 1 a 10 años pertenecientes a las familias beneficiarias del programa Pro Huerta. Localidad Mogna. San Juan. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Córdoba]. Repositorio digital de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Ley 25.459 de 2001. Establécese que la leche entera en polvo, distribuida a niños y mujeres embarazadas en el marco de los programas implementados por el Gobierno nacional deberá estar fortificada con minerales y vitaminas. Autoridad de aplicación. 10 de septiembre de 2001.
- Ley 25.630 de 2002. Establécense normas para la prevención de las anemias y las malformaciones del tubo neural. Organismo de control. 22 de agosto de 2002.
- Ley 26.873 de 2013. Lactancia Materna. Promoción y Concientización Pública. 5 de agosto de 2013.
- Maire, B., y Delpuech, F. (2006). Indicadores de nutrición para el desarrollo: guía de referencia. Roma: FAO.
- Marín, G. H., Rivadulla, P., Negro, L., Gelemur, M., & Etchegoyen, G. (2008). Estudio poblacional de prevalencia de anemia en población adulta de Buenos Aires, Argentina. *Atención primaria*, 40(3), 133-138. Recuperado de: <https://bit.ly/316t1RW>
- MDS e INTA (2011a). Agenda y Manual informativo de Autoproducción de Alimentos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local. II Curso Latinoamericano. Recuperado de: <https://bit.ly/3hQZMsb>

- MDS e INTA (2011b). Plan Operativo Anual 2011 (Incluye resultados 2010). Recuperado de: <https://bit.ly/3fMJOGP>
- Medellín Torres, P. (2006) La política y las políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. En R. Franco y J. Lanzaro (cords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (101-144). Buenos Aires: Miño y Davila.
- Menchú, M. T. y Santizo, M. C. (2002). Propuesta de indicadores para la vigilancia de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y Oficina Panamericana de la Salud (OPS).
- Ministerio de Economía (2008). Informe de cuentas de inversión. Recuperado de: <https://bit.ly/2Nml6HX>
- Ministerio de Salud de la Nación (2006). El Programa Remediar. Gestión y resultados de un modelo innovador en APS. Recuperado de: <https://bit.ly/3epkTjI>
- Ministerio de Salud de la Nación (2007). Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). Recuperado de: <https://bit.ly/311rcWm>
- Ministerio de Salud de la Nación (2016). Guías Alimentarias para la Población Argentina. Recuperado de: <https://bit.ly/1SdVXbU>.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019a). 2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Indicadores priorizados, septiembre 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yp9pXu>
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019b). 2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Indicadores seleccionados de salud y nutrición población materno-infantil, noviembre 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/3fFLDMC>
- Nair, M. K., Augustine, L. F., y Konapur, A. (2016). Food-based interventions to modify diet quality and diversity to address multiple micronutrient deficiency. *Frontiers in public health*, 3. Recuperado de: <https://bit.ly/2Nisxjz>
- ODSA (2019). Incidencia de la inseguridad alimentaria severa y total para los Hogares y la Población en la Argentina urbana 2010-2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2CxjZmL>
- Organización de Estados Americanos [OEA] (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador. Recuperado de: <https://bit.ly/2q3FKn1>
- OEA (2015). Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Recuperado de: <https://bit.ly/2OpTAHF>

- Offe, C. (1990). La política social y la teoría del Estado. En *Contradicciones en el Estado de Bienestar* (pp. 72-104). Madrid: Alianza editorial.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de: <https://bit.ly/2JGli1p>
- ONU (1999). El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Observación General 12. Recuperado de: <https://bit.ly/2Q9SrGj>
- ONU (2010). El derecho a la alimentación adecuada. Recuperado de: <https://bit.ly/2NqQYO5>
- OPS y OMS (2016). *Anemia ferropénica: Investigación para soluciones eficientes y viables*. PAHO. Recuperado de: <https://bit.ly/3dIIJet>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. Recuperado de: <https://bit.ly/3eqzmyl>
- Paiva, M. y Abajo, V. (2011). Derecho a la alimentación. En Gorban K. M. et al *Seguridad y Soberanía Alimentaria* (pp. 49-64). Buenos Aires: Colección Cuadernos.
- Patiño, S. M. F. (2010). Aportes de la sociología al estudio de la alimentación familiar. *Revista Luna Azul*, (31), 139-155. Recuperado de: <https://bit.ly/37Vuzj8>
- Piaggio, L. R. (2016). El derecho a la alimentación en entornos obesogénicos: Reflexiones sobre el rol de los profesionales de la salud. *Salud Colectiva*, 12(4), 605-619. Recuperado de: <https://bit.ly/2D6ar0k>
- Poy, S., Tuñón, I., y Salvia, A. (2018). La privación más urgente en la infancia: déficit alimentario y protección social. Recuperado de: <https://bit.ly/2NmXiDK>
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. En *Documentos de trabajo del INDES* (Serie de Documentos de Trabajo I-52, pp. 1-40). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. En *Revista Estado y Políticas Públicas* (2), 115-139. Recuperado de: <https://bit.ly/2Z2z0Eu>
- Rivera, J. A., Pedraza, L. S., Martorell, R., & Gil, A. (2014). Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America. *The American journal of clinical nutrition*, 100(6), 1613S-1616S. Recuperado de: <https://bit.ly/3ep63cl>
- Sammartino, G. (2008). Representaciones culturales acerca de la aceptación y rechazo de la suplementación de hierro. En *IX Congreso Argentino de Antropología Social*. Recuperado de: <https://bit.ly/2V86CzX>

- Scherf, M. E. y Krindges, J. A. (6-8 de octubre de 2010). El Pro Huerta y el enfoque agroecológico [Resumen de presentación de la conferencia]. XV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VII Mercosur. Recuperado de: <https://bit.ly/37S3A7N>
- Sidoti Hartmann, B., Rodriguez, R. A., y Doñate, M. T. (2018). Efecto de diferentes enmiendas orgánicas sobre el rendimiento, valor nutricional y calidad higiénico-sanitaria en espinaca (*Spinacia oleracea* L.). En *Horticultura Argentina*, 37(92), 21-33. Recuperado de: <https://bit.ly/2YSHazm>
- Sociedad Argentina de Pediatría [SAP] (2017). Deficiencia de hierro y anemia ferropénica. Guía para su prevención, diagnóstico y tratamiento. En *Arch Argent Pediatr*, 115(4), 406-408. Recuperado de: <https://bit.ly/2zYehcG>
- Solans, A. y Margulies, S. (2019). Políticas públicas de salud y alimentación infantil en ciudad de buenos aires. El “rito” de la entrega de leche. *Andes*, 30(1). Recuperado de: <https://bit.ly/2NmHCRc>
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social argentina* (pp.17-79). Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.
- Spinelli, H. (2010). Las dimensiones del campo de la salud en Argentina. *Salud colectiva*, 6, 275-293. Recuperado de: <https://bit.ly/3dqGy9s>
- Teubal, M. (2009). Expansión de la soja transgénica en Argentina. En M. Pérez, S. Schlesinger y T. A. Wise, *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola. Lecciones desde América Latina* (pp. 73-90). La Paz: Asociación de Instituciones de Promoción y Educación y Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente.
- Vilas, C. M. (2013). II. La política. En *El poder y la política: el contrapunto entre razón y pasiones* (pp. 40-66). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- World Health Organization [WHO] (2001). Iron Deficiency Anaemia: Assesment, Prevention and Control: a Guide for Programme Managers. World Health Organization.
- Zapata, M. E., Roviroso, A., y Carmuega, E. (2016). La mesa Argentina en las últimas dos décadas: cambios en el patrón de consumo de alimentos y nutrientes 1996-2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil-CESNI.