

# DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LOS MARCOS REGULATORIOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE BRASIL, CHILE Y LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA.

RIGHT TO FOOD AND FAMILY AGRICULTURE: ANALYSIS OF THE DISCOURSE OF THE REGULATORY FRAMEWORKS OF SCHOOL FEEDING PROGRAMS IN BRAZIL, CHILE AND CORDOBA, ARGENTINE.

*AGRICULTURA FAMILIAR E DIREITO À ALIMENTAÇÃO: ANÁLISE DO DISCURSO DOS QUADROS REGULATÓRIOS DOS PROGRAMAS ALIMENTARES ESCOLARES NO BRASIL, CHILE E NA PROVÍNCIA DE CÓRDOBA, ARGENTINA.*

## Resumen

**Objetivo:** Analizar los programas de alimentación escolar (PAE) de Brasil, Chile y la provincia de Córdoba, considerando su perspectiva de derecho a la alimentación (DA) y su vinculación con la agricultura familiar (AF). **Métodos:** Análisis documental basado en análisis crítico de fragmentos de discurso propuesto por Jäger de los marcos normativos de los PAE Brasil, Chile, Córdoba y

Nadia Alexandra Balmaceda<sup>1</sup>,  
Graciela Fabiana Scruzzi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias de la Salud, UCC, Córdoba, Argentina.

<sup>2</sup>Escuela de Nutrición, FCM, UNC y Facultad de Ciencias de la Salud, UCC, Córdoba, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3187-5112>

Contacto: [graciela.scruzzi@unc.edu.ar](mailto:graciela.scruzzi@unc.edu.ar)

DOI: <https://doi.org/10.31052/1853.1180.v26.n2.34207>

@Universidad Nacional de Córdoba



Trabajo recibido: 28 de julio de 2021.  
Aprobado: 20 de setiembre de 2021.

una triangulación de investigadores. **Resultados:** Sólo el PAE de Brasil incorpora de manera clara y explícita la AF y el DA. El PAE de Chile al igual que el de la provincia de Córdoba no las mencionan de manera explícita a la AF ni el DA. **Conclusiones:** Los PAE analizados muestran una coherencia con los marcos regulatorios directos e indirectos. Es necesario para generar un PAE nacional en nuestro país marcos legales fuertes que integren el DA y puedan articularse con la AF como proveedores.

**Palabras claves:** alimentación escolar; políticas públicas; derecho a la alimentación.

## Abstract

**Objective:** to analyze the school feeding programs (PAE) of Brazil, Chile and the province of Córdoba, considering their perspective of the right to food (DA) and its link with family farming (AF). **Methods:** Documentary analysis based on analysis critic of fragments of discourse proposed by Jäger of the normative frameworks of the PAE Brazil, Chile, Córdoba. **Results:** Only the PAE of Brazil clearly and explicitly incorporates PA and DA. Chile's PAE does not explicitly mention them. The PAE of Córdoba does not integrate the AF and but the DA. **Conclusions:** The SAPs analyzed show consistency with direct and indirect regulatory frameworks. It is necessary to generate a national PAE in our country strong legal frameworks that integrate the DA and can be articulated with the AF as providers.

**Key words:** school feeding; public politics; right to food.

## Resumo

**Objetivo:** Analisar os programas de alimentação escolar (PAE) do Brasil, Chile e da província de Córdoba, considerando sua perspectiva do direito à alimentação (DA) e sua vinculação com a agricultura familiar (AF) **Metodologia:** Análise documental baseada na análise crítica dos fragmentos do discurso proposto por Jäger dos marcos normativos do PAE Brasil, Chile, Córdoba. **Resultados:** Apenas o PAE do Brasil incorpora clara e explicitamente o PA e o DA. O PAE do Chile não os menciona explicitamente. O PAE de Córdoba não integra o AF e sim o DA. **Conclusões:** Os SAPs analisados apresentam consistência com os marcos regulatórios diretos e indiretos. É necessário gerar um PAE nacional em nosso país, marcos legais fortes que integrem o DA e possam se articular com o FA como provedores.

**Palavras-chave:** alimentação escolar; políticas públicas; direito à alimentação.

## Introducción

La alimentación escolar está definida como el suministro de alimentos a los escolares, por lo tanto, hay tantos tipos de programas como de países. Según el Banco Mundial los PAE son la red de protección social más prevalente a nivel mundial. Actualmente, casi todos los países de la región implementan un PAE, y alrededor de 85 millones de niños y niñas reciben un desayuno, una merienda o un almuerzo en la escuela, con una inversión anual de aproximadamente 4.300 millones de dólares, provenientes principalmente de presupuestos nacionales (1).

Los PAE son un tipo de Política Pública por lo que estas dan cuenta de lo que los gobiernos hacen o pueden hacer, los objetivos que persiguen o desean alcanzar y los recursos que movilizan para ello, quienes, y por qué las respaldan, los intereses económicos, sociales y políticos que afectan (favorable o desfavorablemente), los conflictos de intereses que emergen, así como los efectos que estas pretenden producir o producen sobre el contexto en el que intervienen (2). Así en concordancia con diversos autores consideramos que las

políticas públicas y por lo tanto los PAE carecerán de neutralidad ideológica, sino que por el contrario serán representativas del carácter del gobierno que las reglamente (3-5).

En la presente investigación los dos aspectos centrales sobre los que se analizarán los programas serán la vinculación con la Agricultura Familiar (AF) y el Derecho a la Alimentación (DA). Ambos conceptos tienen miradas diferentes en los territorios estudiados, por los que se hará un breve resumen sobre este aspecto.

En relación a la AF existe un gran interés por caracterizarla, debido a sus vínculos positivos con la seguridad y soberanía alimentaria, la producción de alimentos tradicionales, la generación de empleo, la biodiversidad agrícola y al uso sostenible de los recursos naturales. De hecho, en el 2014 ha sido declarado por Naciones Unidas como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, con el objetivo de posicionar al sector en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales en las agendas nacionales, identificando desafíos y oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado (6).

Existe una diversidad de definiciones de AF, pero podemos considerar que sus orígenes parten de los conceptos elaborados por el economista ruso Alexander Chayanov (1912), quien considera que la economía campesina tiene un carácter familiar, remarcando que la organización de ella está determinada por “la composición de la familia del campesino, su coordinación, sus demandas de consumo, y el número de trabajadores con que cuenta” (7). Más tarde en los Estados Unidos se comienza a utilizar el concepto de agricultura familiar (Family Farming). En lo relativo al caso de América Latina, Maletta (8) señala que la definición más cercana a la de agricultura familiar proviene de un concepto creado a mediados del siglo XX, denominado “unidad económica familiar”, la cual se definió como “una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia”.

En Argentina el organismo encargado de la promoción de la AF es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y que tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible del sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial a través de la investigación y la extensión, e impulsar la innovación y la transferencia de conocimiento para el crecimiento del país (9).

Según el INTA la AF es “un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. La agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado” (10). Según el Foro Nacional de la Agricultura Familiar es además una forma de vida, una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, en lugar del lucro, de forma tal que pueda sostener valores culturales que conforman su identidad y modos de producción. Es garante de la soberanía y seguridad alimentaria, sobre todo por la producción variada de alimentos tanto para la misma familia, como para los mercados internos (en general mercados cercanos), aunque a veces también han llegado a exportarse productos de la agricultura familiar (11).

El análisis de la AF y su vinculación con los programas de alimentación escolar, se relaciona con conocer la capacidad y posibilidad que tiene la AF de ser proveedora de las compras públicas. Para ello tomamos el documento generado por la Comisión Nacional de Fomento Rural en el 2015 (12), quien expresa que en Argentina existen importantes experiencias en torno al tema, como lo son el Programa Verdura para Todos o el Programa Copa de Leche, pero no existe una ley de compras públicas a nivel nacional. La Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina (Ley 27.118), en su Art. 22, inc. 3, promueve la compra de bienes y servicios a la Agricultura Familiar, pero dicha Ley hasta el momento no ha sido efectiva para promover la compra por parte del Estado.

En Brasil, el organismo regulador de la AF es el Ministerio del Desarrollo Agrario, el cual fue creado en 1999 y tiene como objetivos la reforma agraria, el reordenamiento agrario, la regularización de la Amazonía, promoción del desarrollo sostenible de la agricultura familiar y de las regiones rurales y la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades de los quilombos (13).

Para entender mejor la AF en Brasil es menester conocer que los trabajadores de esta área han tenido logros históricos en materia de redistribución de la tierra y mejora de condiciones laborales. Ya la constitución de 1934 presentaba importantes avances en la materia, como la garantía de expropiación por necesidad o utilidad pública, mediante previa y justa indemnización; se reglamentó la labor agrícola; la organización de colonias agrícolas y la consagraba a la usucapión. Aspecto que también incorpora la Constitución Federal promulgada en 1988, luego de restituida la democracia. Los avances en este sentido estuvieron históricamente atravesados por los enfrentamientos entre el grupo de los trabajadores y pobladores rurales, poblaciones afrodescendientes, los sindicatos y ligas agrarias y los grandes grupos de poder que no veían con buenos ojos la redistribución de la tierra, aunque esta sea mediante la expropiación (14). Por lo que, ante oleadas de avances en relación al acceso de derechos y mejoras de vida de los campesinos, se generan tensiones que muchas veces terminan desarticulando los logros obtenidos, o desincentivando con la quita de fondos.

En Chile existe el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que es un servicio dependiente del Ministerio de Agricultura, el cual tiene la responsabilidad principal dentro del gobierno de apoyar a la agricultura familiar. Este organismo hace un uso frecuente del término “Agricultura Familiar Campesina” en forma coloquial, aunque en los documentos formales debe revertir a los conceptos legales de “pequeño productor” y “campesino”. Estos conceptos conviven, aunque hacen referencia a posicionamientos políticos opuestos. El concepto de “campesino” es un término de reivindicación a este sector, asociado a las luchas sociales y políticas y por lo tanto a la reforma agraria que tuvo lugar entre 1964-1973. En cambio, el concepto de “pequeño productor” comienza a utilizarse durante la dictadura militar de 1973 y la Contra Reforma Agraria. Las autoridades del primer gobierno democrático (1990) formulan la misión del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en términos consistentes con una acción de fomento productivo en un marco de política económica de mercado abierto a la competencia internacional y a la exportación. Esa orientación estratégica ha prevalecido sin mayores cambios hasta el día de hoy (15). En cuanto al Derecho a la Alimentación fue consagrado en el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos en 1948 (16). Esta declaración es la más importante adoptada por las Naciones Unidas, en dicha Declaración se consagran una serie de derechos universales, inviolables e inalienables, intrínsecos a la naturaleza humana, y que deben de ser considerados superiores a cualquier otra legislación nacional o internacional (17). Este derecho también está inscripto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 (18).

En 1996 los países de la región latinoamericana y del Caribe suscribieron el Protocolo adicional a la convención americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” que incluye el DA en su artículo 12 (19).

Respecto al derecho a la alimentación infantil, la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamó que los niños y niñas tienen derecho a cuidados y asistencia especial. Este derecho también ha sido reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño (20).

En Argentina, el estado a través de la Constitución Nacional promulgada en 1994, reconoce el DA de forma implícita, ya que en el Capítulo IV, Atribuciones del Congreso, en su artículo 75, inciso 22 declara “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás

naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” (21), y ha firmado todos los pactos y tratados antes mencionados.

En el caso de Brasil la constitución de 1988 expresa en su artículo 6 “son los derechos sociales a la educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda, transporte, ocio, seguridad, seguridad social, protección de la maternidad y la infancia, asistencia a indigentes, en la forma de esta Constitución” (22). Por lo que es expresado de manera explícita este derecho.

Finalmente, en el caso de Chile, ha firmado y adherido a los tratados y pactos antes mencionados, pero se mantiene en contradicción al mantener aun una constitución aprobada durante la dictadura militar y tener en ella artículos como el 24, que consagra el carácter privado de las aguas.

## Métodos

Se realizó un análisis de documentos desde la perspectiva cualitativa. Para ello se tomaron los marcos regulatorios de la Alimentación Escolar de Brasil, Chile y Córdoba (Argentina), y se trabajó desde el análisis crítico de fragmentos de discurso propuesto por Jäger (23), quien entiende a los textos como producto de la actuación social de los individuos dentro de un contexto socio-histórico (24,25). El autor basa su análisis en aspectos de la obra de Michel Foucault (26,27), reconociendo que los discursos analizados en su contexto histórico nos permiten apreciar el lugar que ocupa la humanidad en un tiempo determinado. En este esquema que propone Jäger, hay dos grandes aspectos a analizar, uno de ellos es el temático (nivel semántico) que abarca el análisis de contenido, es decir la determinación del tema, hallazgos de palabras claves, el descubrimiento de presuposiciones, la identificación de elementos intertextuales y el reconocimiento de estrategias de argumentación. El otro aspecto para analizar es el contextual (nivel pragmático), donde se observa el marco institucional y por lo tanto se realiza la identificación del lugar, fecha, emisión y público destinatario, la posición ideológica del autor, la localización de referencias a acontecimientos discursivos, el señalamiento de referencias a la situación política, económica y social, y finalmente la explicitación de la intención y búsqueda de efecto del texto. Las categorías de análisis emergieron a partir de examinar en los marcos regulatorios de los programas, la integración del derecho a la alimentación y de la agricultura familiar.

Los programas analizados fueron:

- Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil: Ley 11.947, del 16 de Junio del 2009, promulgada por la Presidencia de la República y la Resolución N° 26 del 17 de Junio del 2013 del Ministerio de Educación, Consejo Deliberante del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo.
- Programa de Alimentación Escolar de Chile: Ley 15.720, publicada el 1 de octubre de 1964, modificada el 10 de Agosto del 2004, con fuerza de Ley 27 y la Resolución 12.75, del 25 de junio del 2018, de la Junta Nacional de Auxilio y Becas.
- Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor). Decreto N° 124/84, debido a que Argentina no cuenta con un PAE a nivel nacional.

Para el análisis de fragmentos de discurso, se siguieron los pasos propuestos por Jäger:

1. Identificación del contexto institucional.
2. Temas tratados en el texto
3. Estrategias de argumentación utilizadas
4. Enunciados de contenido lógico
5. Interpretación del fragmento seleccionado

Al análisis de fragmentos del discurso se le sumó la triangulación de investigadores, que consiste en que la observación o análisis del fenómeno sea llevado a cabo por diferentes

personas. Para dar mayor fortaleza a los hallazgos suelen utilizarse personas provenientes de diferentes disciplinas, por lo cual, una vez que las investigadoras elaboraron memos con las categorías que emergieron; se realizó un intercambio de ideas con un Abogado y un Licenciado en Trabajo Social, especializado en políticas públicas, tras lo cual, se reelaboraron las categorías consensuadas y se afinaron las interpretaciones acerca de los datos.

## Resultados

### Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICor)

Este Programa Social inició su implementación en enero de 1984 y fue proclamado como una medida transitoria diseñada para mitigar algunas de las que eran las graves consecuencias sociales dejadas por la dictadura militar, entre ellas el desfinanciamiento estatal, la inflación, crisis económica y el deterioro de los indicadores de salud y nutrición infantiles (28). El mismo tiene como acciones básicas (29): campaña nutricional continua, programada y sistemática, implementada a partir de una planificación de programas educativos de complementación alimentaria, desde la efectivización de encuestas nutricionales y de consumo de alimentos a nivel provincial; atención médica integral preventiva, asistencial y de rehabilitación; asistencia psicopedagógica en niños para la detección y corrección de anomalías en el aprendizaje; la atención a la ancianidad carenciada, a través de Casas de Abuelos, comedores, viandas domiciliarias y/o cualquier otra alternativa de ayuda económica.

En sus inicios, la planificación del menú, las compras de alimentos, elaboración, servido de la comida y la limpieza del establecimiento eran tareas realizadas en las escuelas que disponían de cocina propia y de personal contratado por el Estado para llevar adelante dichas tareas. Esto favorecía a la comunidad escolar ya que siempre había mercadería y se cocinaba para todos los niños que iban al comedor, no sólo para los/as anotados/as como “beneficiarios” (Las autoras adhieren a los procesos de expansión de ciudadanía que hacen una crítica al concepto de beneficiarios, como receptor pasivo y no como sujeto portador de derechos) (30). En la década del 90, el manejo del programa se modificó con la reducción del Estado y la descentralización de servicios básicos, tercerizando gran parte del servicio de alimentación en empresas de catering, que imprimieron la lógica del mercado en la ejecución del programa mediante el llamado servicio de “racionamiento en cocido a la boca” (30).

Del análisis del texto se observa que es expositivo, utiliza un léxico especializado de tipo jurídico, está redactado con un orden lógico y progresivo de los contenidos. En la redacción se encuentra expresado que: la satisfacción de las necesidades de la población de mayor vulnerabilidad está por encima de otras necesidades del Estado, entendiendo así a la asistencia nutricional, médica y pedagógica como prioritarias. También se puede observar que expresa de manera recurrente la situación de emergencia en la que se encuentran tanto las finanzas provinciales, como una gran parte de la población cordobesa. No se menciona en el cuerpo del documento el derecho a la alimentación, ni la agricultura familiar, pero es relevante la alimentación, ya que uno de sus componentes principales es la asistencia alimentaria.

### Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil

Es el programa de alimentación más antiguo del gobierno brasilero. En el área de la alimentación escolar y la seguridad alimentaria nutricional, es considerado uno de los mayores y más amplios del mundo por ser de cobertura universal para todos los estudiantes del sistema público, garantizando el derecho humano a una alimentación adecuada (28). El programa tiene sus orígenes en la década del 50 y en sus comienzos contó con la ayuda de organismos internacionales.

Actualmente, el objetivo del PNAE es contribuir al crecimiento y el desarrollo biopsicosocial, el aprendizaje y rendimiento escolar, y a la formación de hábitos saludables en los

alumnos, por medio de las acciones de educación alimentaria nutricional y la oferta de refrigerios que cubran sus necesidades nutricionales durante el periodo que permanecen en la escuela (31). Las directrices del mismo son

- La entrega de una alimentación saludable y adecuada, incluyendo el uso de alimentos variados y seguros que respetan la cultura, las tradiciones y los hábitos alimentarios saludables;
- La inclusión de la educación alimentaria nutricional en la enseñanza y aprendizaje;
- Universalidad del servicio a los estudiantes matriculados en el sistema escolar público del nivel básico;
- Participación de la comunidad en el control social, en el monitoreo de acciones llevadas a cabo por los Estados, el Distrito Federal y los municipios para asegurar la provisión de comidas escolares saludables y adecuadas;
- Apoyo al desarrollo sostenible, con incentivos para la adquisición de alimentos diversificados, producidos localmente y preferiblemente de la agricultura familiar y emprendedores familiares rurales, priorizando comunidades indígenas tradicionales y quilombos (comunidades afrodescendientes);
- El derecho a las comidas escolares.

Ambos textos analizados son expositivos, por ser una ley y una resolución ministerial utilizan un léxico especializado de tipo jurídico, redactado con un orden lógico y progresivo de los contenidos, la posición ideológica de los autores está claramente expresada en todo el cuerpo del documento, principalmente en sus objetivos y directrices, donde se asume al Estado como garante de derechos.

El DA y a la alimentación escolar son expresados de manera explícita en los marcos y son el pilar de acción sobre el que se sustenta el documento. Con respecto a la AF, está fuertemente vinculada al programa como proveedora preferencial de alimentos, considerando a ésta como un bastión fundamental para la alimentación saludable, el desarrollo local y sostenible. El documento incluye un apartado espacial para ellos, y en su artículo 14 menciona: “del total de los recursos financieros transferidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo, en el ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar, no menos del 30% (treinta por ciento) deberán ser para la adquisición de géneros alimenticios directamente de la agricultura familiar, los emprendedores familiares rurales o de sus organizaciones, priorizándose los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades tradicionales indígenas y las comunidades quilombolas”.

Programa de Alimentación Escolar de Chile

El Programa de Alimentación Escolar fue creado en 1964 mediante la ley N° 15.720, quien también crea una corporación autónoma con personalidad jurídica y derecho público denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que es el órgano encargado de su ejecución, junto con el Ministerio de Educación (MINEDUC) (32). Los alcances de la JUNAEB al igual que los de PAICor, excedían la alimentación, contando entre sus áreas de atención, además: el vestuario, útiles escolares, transporte, beca, préstamos para estudiantes universitarios, internados, hogares estudiantiles para la preservación y recuperación de la salud en colonias climáticas y de vacaciones; y otras medidas de tipo asistencial. En sus inicios, ya se planteaba como un programa focalizado, que sólo cubriría a los carenciados y sumado a ello que demuestren determinadas capacidades para continuar en los estudios. Actualmente el programa tiene un mecanismo muy elaborado de focalización para la asignación del beneficio. En la página oficial del JUNAEB (33) declara que el programa de alimentación busca mejorar la asistencia a clases y retener a los estudiantes en el sistema, asegurando que cuenten con los requisitos mínimos de nutrientes, de tal manera que puedan asimilar los contenidos educativos adecuadamente. Al igual que en el PAICor, el servicio de alimentación es brindado a través de la tercerización en empresas privadas.

Ambos textos analizados son expositivos, utilizan un léxico especializado de tipo jurídico,

redactado con un orden lógico y progresivo de los contenidos. Hay referencias explícitas a conocimientos previos y valores expresados en el documento, tales como:

- La JUNAEB tendrá a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.

Tales medidas tenderán a favorecer a todos los escolares de hasta 15 años de edad que las necesiten y a los de más de 15 años que, junto con necesitarlas, hayan revelado capacidad para continuar estudios (...)

- Una característica de este programa es la generación de juntas integrada por representantes y autoridades del municipio, padres, directores de instituciones educativas, como así también por a las máximas autoridades de Carabineros, por lo que podemos observar la relevancia que le dan a las fuerzas de seguridad.

- Las Juntas Provinciales podrán recibir directamente dinero, mercaderías y otras formas de ayuda para el logro de sus finalidades. De la aplicación de ellos, darán cuenta inmediata a la Junta Nacional.

Por lo que se asume que la ideología de los autores es meritocrática y gerencialista.

En ninguno de los documentos estudiados se menciona de manera explícita el derecho a la alimentación, pero está de manera implícita, al tener como uno de sus componentes la asistencia alimentaria. La AF no es mencionada de manera explícita ni implícita

### Discusión

Dixis Figueroa Pedraza y Sonia Sousa de Andrade (34) mencionan que los PAE puede ser transformados una vez que se conciba la alimentación escolar como derecho y no más como propuesta para suplir carencias, considerando así que la principal diferencia entre los programas radica en si su visión parte de la perspectiva de derechos o como paliativo de las carencias de los sectores vulnerables. La perspectiva de derecho como rectora de los PAE es un pilar indispensable para el logro de la equidad, como lo demuestra el Programa de Brasil que tiene una gran claridad en su posición y explícita su responsabilidad como garante del DA, en contrapartida con lo que ocurre con los programas de Chile y Córdoba, quienes son sumamente focalizados y en ninguna parte del cuerpo de los documentos estudiados menciona de manera explícita el DA.

Concordando con lo mencionado en el documento elaborado por la FAO (35) se debe contar con leyes que garanticen la alimentación y la nutrición escolar, velando por que existan compromisos a largo plazo independientemente de los cambios políticos. La legislación puede asegurar que existan mecanismos institucionales de implementación, coordinación y rendición de cuentas para asegurar un enfoque integral. Este aspecto es sumamente necesario como se ha planteado en los resultados. Los objetivos y acciones de los PAE deben tener un sustento legal que lo regule y lo norme, que trascienda los gobiernos. Deben ser políticas de estado que no se modifiquen velozmente ante cambios de gestiones políticas. En el caso de Argentina a pesar de los cambios de color político partidario que ha tenido nuestro país a lo largo de su historia, ninguno de ellos ha logrado concretar un marco normativo a nivel nacional que regule los PAE. Esto genera que cada provincia o localidad defina los aspectos que considera importantes y las acciones que llevará a cabo en relación a las posibilidades de su presupuesto y gestión. El trabajo de Sergio Britos et al (36), considera que existen grandes variaciones en la cobertura de los servicios alimentarios en las diferentes jurisdicciones, a lo que se le suman importantes desafíos en materia de gestión a cargo de los gobiernos provinciales. En buena parte de las provincias, la inversión en los servicios de alimentación es insuficiente, la asignación no se basa en indicadores objetivos y la administración cotidiana suele recaer sobre los directivos de las escuelas.

Asimismo, el PAICor, mantiene acciones tendientes a una población con un perfil epidemiológico de desnutrición, expresado en el menú que se ofrece, alto en alimentos “lle-

nadores” (es decir que promueven la saciedad al ser hipercalóricos, pero son pobres en micronutrientes) a pesar de que los resultados de la última Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizado el 2018 muestren que, en los niños y adolescentes se ha registrado un aumento de sobrepeso y obesidad que alcanza el 41,1% (37). Por lo que se debe tener en cuenta que el marco normativo que se implemente debe considerar no solo la situación epidemiológica actual, analizada bajo fuertes bases científicas, sino también que se debe tener la flexibilidad y adaptabilidad a una realidad que cambia de manera constante.

Los resultados de la presente investigación, en el caso de Chile y Argentina son similares a los principales hallazgos del Informe sobre los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar en cuatro países de Centroamérica (38).

El informe citado menciona que existe un reconocimiento constitucional (indirecto o explícito) del derecho a la alimentación, pero no existen leyes específicas que regulen la alimentación escolar. Los marcos jurídicos son fragmentados e incompletos ya que se identificaron vacíos legales en distintas áreas regulatorias. El Marco normativo del PAE de Brasil en cambio no presenta estos vacíos o contradicciones legales al incorporar tanto en su constitución como en la normativa particular del PAE, el derecho a la alimentación escolar.

En relación a la compra de los alimentos, al igual que los resultados en estos cuatro países de Centroamérica, los tres países analizados en el presente estudio se realizan siguiendo los procedimientos de compras establecidos en las leyes de adquisiciones públicas. Con la enorme diferencia de las leyes que rigen en cada país para la adquisición.

Tanto en Argentina como en Chile existen serias dificultades para integrar la AF en las compras para los PAE nacionales o provinciales. Desoyendo las recomendaciones de múltiples trabajos de investigación (39,40) que concluyen, que los PAE representan una intervención importante para la protección social, la garantía de la seguridad alimentaria y del progresivo cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada y el desarrollo biopsicosocial y aprendizaje escolar. Por eso, han sido recomendados no solo como uno de los componentes clave dentro de la dotación de la respuesta a las crisis, sino más bien como inductor del desarrollo sostenible a largo plazo.

La complejidad de integrar efectivamente la AF a los PAE nacionales y provinciales es ampliamente abordada en múltiples documentos (41-43). En relación a todos ellos se desprende que los aspectos estructurales de la oferta, la demanda, aspectos institucionales y el marco legal son fundamentales. A partir de allí, se realizó un análisis tanto de las constituciones argentina y chilena y posibles leyes que puedan ser relevantes en la incorporación de la AF en las compras públicas, evidenciando que en ambos países los marcos normativos no acompañan esta posibilidad.

La AF como campo de acción de cientos de agricultores, pequeños productores, campesinos e indígenas no tiene prioridad en las licitaciones públicas para la venta de sus productos y por lo tanto están en franca desventaja con grandes productores a la hora de competir con los precios que estos imponen o los volúmenes de alimentos con los que se manejan. A diferencia de Argentina y Chile, en Brasil las compras públicas tienen como protagonistas preferenciales a la AF, las producciones de alimentos orgánicos y agroecológicos de campesinos y/o de afrodescendientes.

Para poner en discusión lo elaborado acerca del marco contextual, principalmente el análisis de la posición ideológica del autor, el señalamiento de referencias acerca de la situación política, económica y social y la explicitación de la búsqueda de efecto, se tomará como disparador lo postulado por Silva (44) en relación a las políticas de alimentación y nutrición. Según la autora éstas se encuentran dentro del marco de las políticas sociales y pueden clasificarse en tres tipos:

- El Modelo Residual: que orienta su intervención al objetivo de suplir, por un tiempo limitado, necesidades insatisfechas servidas por canales “naturales” o “tradicionales” (como la red de parentesco o el mercado, etc.). La intervención debe cesar tan pronto como se

resuelva la situación de emergencia. Hoy este modelo también podría llamarse residual selectivo, ya que se dirige a grupos específicos de personas.

- El Modelo Meritocrático Particularista: fundamentalmente se basa en la premisa de que “cada uno debe estar apto para resolver sus propias necesidades”, basado en su propio trabajo. Su intervención es complementaria a las instituciones económicas. Es particularista en que puede cubrir a muchos, pero no a todos los ciudadanos.

- El Modelo Institucional Redistributivo: busca modificar la producción y distribución de bienes y servicios sociales desde una lógica mercantil para garantizar el acceso de todos los ciudadanos. Hay una cobertura universal que se rige según los mínimos históricamente construidos. Supone la incapacidad del mercado para eliminar la inseguridad y pobreza actual o futura.

De este modo, el marco normativo del PAE de Córdoba nos permite ubicarlo dentro del modelo residual. En concordancia con lo mencionado por Sordini (45), en nuestro país los diseños de las políticas alimentarias han sido soluciones de emergencia, pero de emergencia perpetua, lo cual indica que no han estimulado la equidad, ni han reducido la pobreza como prometían.

Las políticas están diseñadas desde la crisis y no se han construido acciones que puedan trascenderlas. El avance en el tiempo del PAICor muestra que se ha empobrecido en su alcance y miradas, alejándose de una perspectiva redistributiva, para centrarse en actividades paliativas al hambre y la miseria. La conformación de este programa bajo la situación de crisis y emergencia económica, política y social no ha permitido plantear acciones futuras que tiendan a la redistribución y por lo tanto la erradicación del hambre de manera profunda. No se han generado políticas alimentarias y, menos aún, de alimentación escolar que logren incorporar aspectos sumamente importantes como la participación ciudadana para ser no solo beneficiarios pasivos, sino también decisores de sus propias acciones y circunstancias, considerando así el hambre como punto de origen y de llegada de las políticas alimentarias (46).

El PAE de Chile tiene características que permiten definirlo como un modelo meritocrático particularista. Este aspecto es fácilmente identificable al analizar los beneficiarios del programa; donde la alimentación no es percibida como un derecho humano, sino como un privilegio a alcanzar, solo para aquellos dotados de ciertas características sobresalientes y valoradas socialmente, como el arte o el deporte. Esta perspectiva va de la mano de la visión de Estado como ente que debe tapar los baches del mercado, no como organismo regulador del mismo.

Este posicionamiento es claro también en lo expresado en la sección de recursos administrativos en su artículo 17. “Las Juntas Provinciales podrán recibir directamente dinero, mercaderías y otras formas de ayuda para el logro de sus finalidades. De la aplicación de ellos, darán cuenta inmediata a la Junta Nacional”. La existencia de este artículo y el no acompañamiento de éste, con alguna modalidad de control, que delimite qué tipo de mercaderías serán aceptadas, como serán las condiciones de entrega y aceptación de dinero de parte de particulares o empresas, expresan de manera implícita que la caridad será un pilar del programa, así mismo las donaciones de mercaderías sin un artículo o decreto que las regule puede entrar en franca contradicción si lo que se busca es la mejora nutricional de los niños.

Finalmente, podemos ubicar al PNAE de Brasil dentro del modelo institucional redistributivo; acordando con lo expresado por Francine Sorbal y Miranda Costa (47), ya que la postura ideológica de los autores del programa está claramente presentada mediante la enumeración de las directrices del programa, el rol del Estado es de garante de derechos, adquiriendo de este modo un rol central en el bienestar de la sociedad. Los diversos gobiernos municipales, estatales y nacionales son los encargados de la gestión, control y de que se alcancen los objetivos del programa. De este modo se asume de manera implícita que el mercado es incapaz de eliminar de manera actual o futura, la inseguridad alimenta-

ria, y se restringe su posible incumbencia al mismo. Esto se puede observar en el artículo de prohibición de la compra de bebidas de bajo valor nutricional, restringiendo de este modo la compra a grandes empresas alimentarias que elaboran productos ultraprocesados (formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas).

La preferencia de compra a la AF es otra acción que va de la mano de los anteriores postulados, que nos permiten afirmar que se posiciona desde los derechos de los niños y adolescentes, el derecho a una alimentación adecuada.

#### Conclusiones

Uno de los aportes del trabajo, es visibilizar la coherencia que poseen las políticas de alimentación escolar en relación a los marcos regulatorios directos como los decretos, leyes o resoluciones que le dan origen, así como el marco normativo dado por las constituciones nacionales, que actúan como un ancla ideológica sobre la que se posicionan los programas. Así, encontramos grandes diferencias entre los programas analizados, encontrando que el PAE de Brasil se asienta sobre el DA e integra de manera clara y preferencial a la AF. En el caso del PAE de Chile y de la provincia de Córdoba, el DA no está expresado de manera explícita, pero sí de manera implícita al tener como uno de sus componentes la asistencia alimentaria; y en relación a la AF ninguno de ellos la vinculan como proveedor de alimentos. Argentina no cuenta con un PAE a nivel nacional y para ello es necesario generar marcos legales fuertes que integren el DA y puedan articularse con la AF como proveedores.

#### Referencias bibliográficas

1. Orgera A. Fortaleciendo los programas de alimentación escolar. El trabajo conjunto de FAO y WFP en América Latina y el Caribe. 2019
2. Jaime FM, Dufour G, Alessandro M, Amaya Paula. Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jaureche. 2013.
3. Castro Sánchez AE y Evangelista Martínez E. Investigación en Políticas Sociales. Revista Trabajo Social (ENTS-UNAM). 1998; 21.
4. Grassi E. Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame, Buenos Aires: Espacio, 2003.
5. Olavarría Gambi, M. Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 2007.
6. Salcedo S, Guzmán L. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. FAO. 2014.
7. Wolf ER. Los campesinos. 3º ed. Editorial Labor, SA, Barcelona. 151 p. 1982.
8. Maletta H. Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina. Rimisp—Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2011.
9. Ministerio de Agroindustria. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inta-presentacion.pdf>.
10. Ramilo D, Prividela G. La agricultura Familiar en la Argentina. Diferentes abordajes para su estudio. Estudios Socioeconómicos de los sistemas Agroalimentarios y Agroindustriales N°20. Ediciones INTA. 2013.
11. Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Nota de Presentación y Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector agropecuario familiar. [https://magyp.gob.ar/sitio/areas/prodear/biblioteca/\\_archivos//000002-Foro Nacional de la Agricultura Familiar/000001-Documento de Mendoza - Foro Nacional de la Agricultura Familiar.pdf](https://magyp.gob.ar/sitio/areas/prodear/biblioteca/_archivos//000002-Foro Nacional de la Agricultura Familiar/000001-Documento de Mendoza - Foro Nacional de la Agricultura Familiar.pdf). 2006.
12. Comisión Nacional de Fomento Rural. La Agricultura Familiar como proveedora de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos. 2015.
13. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e

- Investimentos Estratégicos – SPI. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008.
14. Hermi Zaar M. Las políticas públicas brasileñas y la agricultura familiar: quince años del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF). *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 2011; 15(351).
  15. Berdagué JA, Rojas Pizarro F. La Agricultura Familiar en Chile. Serie Documento de Trabajo N° 152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp Santiago Chile. 2014. Disponible en: [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiarcampesinarimisp\\_2014\\_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiarcampesinarimisp_2014_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2)
  16. Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. 2015.
  17. Loma Ossorio E. El Derecho a la Alimentación. Definición, avances y retos. Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) – Boletín ECOS n° 4. 2008.
  18. Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre de 1966.
  19. Organización de los Estados Americanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. 1988.
  20. Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York, Estados Unidos. Noviembre de 1989.
  21. Constitución Nacional de la República Argentina. Artículo 75, inciso 22. 1994.
  22. Constitución de la República Federativa del Brasil. Artículo 6. 1988, con Enmienda Constitucional N°64 del año 2010.
  23. Teun A. van Dijk. Análisis crítico del Discurso. En: *Anthropos* (Barcelona), 186, septiembre-octubre 1999, pp. 23-36. Disponible en: [www.discursos.org/oldarticles/El%20an%20lisis%20cr%EDtico%20del%20discurso.pdf](http://www.discursos.org/oldarticles/El%20an%20lisis%20cr%EDtico%20del%20discurso.pdf)
  24. Scruzzi G. Programas de salud y prácticas de cuidado nutricional infantil, una mirada desde los actores y las instituciones de salud. Tesis de Maestría en Salud Pública, UNC. 2016. Disponible en <http://lildbi.fcm.unc.edu.ar/lildbi/tesis/Scruzzi-graciela-fabiana-2016.pdf>
  25. Botero P. Representaciones y ciencias sociales una perspectiva epistemológica y metodológica. Espacio Editorial, Buenos Aires. Argentina. 2008.
  26. Mora M. La teoría de las representaciones Sociales de Serge Moscovici. Universidad de Guadalajara. Athenea digital. México 2002. Disponible en: [http://www.academia.edu/214897/La\\_Teoria\\_de las\\_Representaciones\\_Sociales\\_de\\_Serge\\_Moscovici](http://www.academia.edu/214897/La_Teoria_de las_Representaciones_Sociales_de_Serge_Moscovici).
  27. Hennecke A. El discurso como flujo de conocimientos a través del tiempo: reflexiones sobre la relación entre discurso y realidad. Córdoba. Argentina. Comunicarte, 2004
  28. Dávila PE. Treinta años del PAICOR, un civilizado festejo de la emergencia. *Alfil, el diario para leer*. 6 de marzo del 2020. Disponible en: <http://www.diarioalfil.com.ar/2014/03/31/treinta-anos-del-paicor-un-civilizado-festejo-de-la-emergencia/>.
  29. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. Decreto 124/84. 19 de enero de 1984.
  30. Ibáñez I, Huergo J. Discursos mediáticos acerca de la política alimentaria para los niños y niñas de sectores subalternos cordobeses. *Revista Question, Universidad Nacional de La Plata*. 2016; 49(1):271-286.
  31. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educacao. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Brasil. 2015.
  32. Diario Oficial de la República de Chile. Ley N° 15.720.. 1 de Octubre del 1964. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28281>

33. Junaeb, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Ministerio de Educación. Disponible en: <https://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar>.
34. Figueroa Pedraza D, Andrade SL. La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa. *Revista Costarricense de salud pública*. 2005; 14(26):28-29.
35. Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Legislar para una alimentación y nutrición adecuada en las escuelas. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en África. 2018.
36. Britos S, Diaz Langou G, Veleza C, Florito J, Chichizola N, Acuña M. Lineamientos para una política federal de alimentación escolar. Documento de trabajo N°148. Centro de Estudios Sobre Políticas y Economía de la Alimentación. Marzo 2016.
37. Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Resultados de la 2da Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Disponible en: [http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001565cnt-ennys2\\_resumen-ejecutivo-2019.pdf](http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001565cnt-ennys2_resumen-ejecutivo-2019.pdf).
38. Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. 2016.
39. Programa Mundial de Alimentos. Revisión de la Política de Alimentación Escolar. 2013.
40. Cooperación Brasil-FAO. Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar, Estudio de casos en 8 países. 2013.
41. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. 2015.
42. Comisión Nacional de Fomento Rural. La Agricultura Familiar como proveedor de las Compras Públicas de productos agrícolas y alimentos. 2015.
43. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y experiencias. 2015.
44. Silva AJSIU. Avaliação de programa nutricional municipalizado: estudo do uso do leite de soja em Américo Brasiliense – SP. 1995. 157f. Dissertação (Mestrado em Alimentos e Nutrição) – Faculdade de Ciências Farmacêuticas, UNESP, Araraquara, 1995.
45. Sordini M. Una revisión sobre los programas alimentarios nacionales aplicados a comedores escolares y comunitarios desde los años ochenta en Argentina. *De Prácticas y Discursos*. 2014; 3(3):1-12.
46. Boito ME, Huergo J. El hambre como punto de origen y de llegada de las políticas alimentarias vigentes. *Boletín Científico Sapiens Research*. 2011; 1(2):49-53.
47. Sobral F. Programa nacional de alimentação escolar: sistematização, importância e presença no município de Monte Alto-SP. 2008.