

## La ley del Hambre: análisis de la ley argentina 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación\*

*The Hunger law: analysis of the argentine law 25,724, of december 27, 2002, which created the National Nutrition and Food Program.*

JOÃO MARCEL EVARISTO GUERRA<sup>1</sup>



0009-0002-7911-5857

**RESUMEN:** Argentina es un país que reconoce el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) en varios textos normativos, incluso a nivel constitucional. Sin embargo, a principios de la década de 2020, 16,7 millones de personas en Argentina (37% de la población) se encontraban en situación de inseguridad alimentaria grave o moderada. En esta investigación de metodología analítica, descriptiva, documental y telemática, el objetivo es analizar la ley argentina 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que instituyó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Se plantea la hipótesis de que, ante el escenario de violación masiva del derecho a la alimentación, la citada ley presenta aspectos susceptibles de crítica y posibles revisiones. Confirmando la hipótesis, como resultados, se encontró que una reforma en la ley, con la universalización de los beneficiarios de las políticas públicas alimentarias, funcionaría como alternativa para enfrentar la situación de hambre que actualmente se observa en Argentina.

**Palabras clave:** Hambre; Seguridad alimentar y nutricional; Argentina; Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002; Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

**ABSTRACT:** Argentina is a country that recognizes the Human Right to Adequate Food (HRAF) in several normative texts, including at the constitutional level. However, at the beginning of the 2020s, 16.7 million people in Argentina (37% of the population) were severely or moderately food insecure. In this research using analytical, descriptive, documentary and telematic methodology, the objective is to analyze Argentine law 25,724, of December 27, 2002, which established the National Nutrition and Food Program. The hypothesis is raised that, given the scenario of massive violation of the right to food, the aforementioned law presents aspects susceptible to criticism and possible revisions. Confirming the hypothesis, as results, it was found that a reform in the law, with the universalization of the beneficiaries of food public policies, would function as an alternative to face the hunger situation currently observed in Argentina.

**Keywords:** Hunger; Food and nutritional security; Argentina; Law 25,724, of December 27, 2002; National Nutrition and Food Program

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. I. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA Y EL PROCEDIMIENTO. II. TITULARES DEL DERECHO ESTABLECIDOS EN LA LEY. III. INSTITUTOS Y CONCEPTOS PRESENTES EN LA LEY. 1. IV. FEDERALISMO DUAL Y ASIGNACIÓN DE FUNCIONES ENTRE ENTIDADES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ARGENTINA. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

\* Fecha de recepción: 29/01/2025 – Fecha de aceptación: 7/03/2025. Cita recomendada: EVARISTO GUERRA, JOÃO MARCEL: La ley del Hambre: análisis de la ley argentina 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, *Revista Bioderecho.es*, núm. 20, agosto-diciembre, 2024. <https://doi.org/10.6018/bioderecho.647581>.

<sup>1</sup> Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Correo: [joamarcelguerra@gmail.com](mailto:joamarcelguerra@gmail.com)



## INTRODUCCIÓN

Entre los años 2019 y 2021, Argentina contaba con 16,7 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional grave o moderada. En términos proporcionales, esta cifra representaba el 37% de la población<sup>1</sup>.

El porcentaje de personas que experimentan inseguridad alimentaria y nutricional grave o moderada en Argentina puede considerarse mediano al analizar la realidad de otros países de América Latina y el Caribe. En esta muestra, por ejemplo, los países con el peor escenario, es decir, con la mayor proporción de sus poblaciones sometidas a inseguridad alimentaria y nutricional grave o moderada, son Haití (82,5%), Guatemala (55,9%) y Perú (50,5%). Por otro lado, los países con el mejor escenario, es decir, con la menor fracción de sus poblaciones enfrentando la misma situación, son Costa Rica (15,9%), Bahamas (17,2%) y Chile (17,4%)<sup>2</sup>.

La inseguridad alimentaria moderada se refiere a la circunstancia en la que los individuos enfrentan incertidumbres referentes a su capacidad para obtener alimentos y, eventualmente, se ven obligados a reducir la calidad o cantidad de los alimentos consumidos. Por otro lado, la inseguridad alimentaria grave alude a la condición en la que las personas carecen de alimentos y experimentan propiamente el hambre<sup>3</sup>.

A diferencia de otros países, lo que torna problemática la significativa proporción de la población en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en Argentina es que este país cuenta con un marco normativo sustancial relacionado con la protección, garantía y efectividad del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), compuesto tanto por Tratados Internacionales de Derechos Humanos como por legislaciones internas sobre la temática alimentaria.

Argentina ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en su propio ordenamiento jurídico el 8 de agosto de 1986<sup>4</sup>, con jerarquía constitucional<sup>5</sup>. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, el PIDESC, en su artículo 11, consagra el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y su familia, incluyendo la alimentación adecuada, exigiendo que el Estado signatario adopte

---

<sup>1</sup> Vid. FAO, FIDA, OPS, PMA, & UNICEF. (2023). *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>. Disponible en: 29 de enero de 2025. p. 127.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. p. 26.

<sup>5</sup> Argentina. (1994). *Constitución Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

medidas concretas para garantizar la realización de este derecho<sup>6</sup>.

El mismo instrumento reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, correspondiendo a los Estados signatarios la adopción, tanto individualmente como mediante cooperación internacional, de medidas, incluso a través de programas concretos, con el objetivo de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos<sup>7</sup>.

Además del mencionado Tratado Internacional de Derechos Humanos, en el ámbito interno de Argentina, el DHAA está regulado por diversos instrumentos normativos. Por ejemplo, rige en este país la ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que instituyó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, destinado a cumplir con el deber intransferible del Estado de garantizar el derecho a la alimentación a todos los ciudadanos<sup>8</sup>. Este es el principal marco normativo infra constitucional relacionado con el combate a la inseguridad alimentaria y nutricional en ese país. Todavía no es el único. Años después de su promulgación, se publicaron la ley 27.454, de 29 de octubre de 2018, que instituyó el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos<sup>9</sup> y la ley 27.642, de 12 de noviembre de 2021, que estableció el etiquetado frontal de alimentos envasados y bebidas no alcohólicas con información nutricional, con el propósito de promover una alimentación saludable<sup>10</sup>.

Actualmente, en Argentina existe un escenario de incongruencia; es decir, aunque se verifica la regulación del DHAA en diversos instrumentos normativos vigentes, al mismo tiempo se constata la ilegal ocurrencia de una violación masiva de este derecho, basada en la no implementación o en la implementación deficiente de políticas públicas destinadas a la concreción de este Derecho Fundamental de segunda generación. Esta situación afecta particularmente a el 37% de la población argentina que vive en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional grave o moderada<sup>11</sup>.

Frente a este contexto, esta investigación tiene como objetivo analizar el principal instrumento legislativo de Argentina relacionado con la regulación del DHAA en el ámbito

---

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>9</sup> Argentina. (2018). *Ley 27.454, de 29 de octubre de 2018. Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27454-315735/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>10</sup> Argentina. (2021). *Ley 27.642, de 12 de noviembre de 2021. Ley de etiquetado frontal*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/salud/ley-de-etiquetado-frontal>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>11</sup> Vid. FAO, FIDA, OPS, PMA, & UNICEF. (2023). *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>. Disponible en: 29 de enero de 2025. p. 28.

interno de este Estado, es decir, la ley argentina 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que instituyó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Este instrumento normativo constituye la fuente principal de la investigación, que se orienta por una metodología: a) analítica, dado que examina el texto normativo, su construcción histórica e el modelo federativo de distribución de atribuciones entre los entes responsables de la política de seguridad alimentaria en Argentina; b) descriptiva, ya que describe las características de dicha legislación, utilizando la observación sistemática como técnica estandarizada de recolección de datos; c) documental, pues se fundamenta en el análisis de una ley, es decir, un documento público, para el desarrollo y sustento del objetivo propuesto; y d) telemática, dado que la ley analizada se encuentra en soportes digitales disponibles en los bancos legislativos mantenidos en los sitios web oficiales del Poder Ejecutivo federal argentino.

El principal marco teórico de este estudio, a partir del cual se examina la legislación objeto de análisis, es la Observación General 12<sup>12</sup>, una publicación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, que proporciona la interpretación auténtica de dicho organismo internacional sobre el DHAA. Además, se emplea como referencial bibliográfico libros y artículos, priorizando obras publicadas en revistas científicas, que analicen los instrumentos normativos sobre DHAA.

La hipótesis que guía la investigación sostiene que, dado el escenario en el cual, entre los años 2019 y 2021, el 37% de la población argentina experimentaba inseguridad alimentaria y nutricional grave o moderada, el principal instrumento legislativo argentino sobre el DHAA (la ley 25.724/2002<sup>13</sup>) presentaría aspectos susceptibles de críticas y, posiblemente, de revisión.

## 1. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que los Estados partes del pacto reconocerán el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, así como el derecho a una mejora continua de sus condiciones de vida<sup>14</sup>.

El mismo artículo dispone que los Estados partes, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, deberán adoptar medidas, incluidos

---

<sup>12</sup> Organização das Nações Unidas. (1999). *Comentário Geral 12: o direito humano à alimentação adequada (art. 11)*. FAO. Disponible en: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>13</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Disponible en: 29 de enero de 2025.

programas concretos, necesarios para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.<sup>15</sup>

Se puede afirmar que la ley argentina 25.724/2002<sup>16</sup> es uno de los mecanismos de instrumentalización interna del PIDESC, ya que reconoce la alimentación como un derecho y, al mismo tiempo, establece sistemas programáticos para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional.

La ley argentina 25.724/2002 creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación<sup>17</sup> en un momento de profundización de la crisis económica, social y de inseguridad alimentaria y nutricional que el país enfrenta hasta la actualidad. En ese entonces, se llegó a declarar el estado de emergencia alimentaria a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 108/2002. La ley surgió como resultado de una iniciativa popular promovida dentro de la campaña denominada *El Hambre más Urgente*<sup>18</sup>.

Esta campaña tenía como objetivo presionar al Estado para garantizar la alimentación de niños menores de 5 años y madres gestantes o lactantes. Contó con el apoyo de medios de comunicación como el diario *La Nación* y el canal de televisión *América TV*; organizaciones de la sociedad civil, como *Fundación Poder Ciudadano*, *Vox Populi*, *Grupo Sophía* y *Red Solidaria*; y empresas como *Metrogas* y *Metrovías*<sup>19</sup>.

Iniciada en septiembre de 2002, en un plazo de dos meses, la campaña logró la adhesión del 1,5% del electorado argentino, distribuido en 17 provincias, totalizando 1,2 millones de firmas de ciudadanos, recolectadas incluso en estadios de fútbol de grandes equipos del país, como Boca Juniors y River Plate<sup>20</sup>. Posteriormente, fue presentada al tratamiento parlamentario como proyecto de ley de iniciativa popular, en los términos del artículo 39 de la Constitución Argentina<sup>21</sup>.

La ley fue sancionada por la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación, reunidos en congreso el 27 de diciembre de 2002, y promulgada el 16 de enero de 2003, cuando el presidente de Argentina era Eduardo Duhalde<sup>22</sup>. Como se observa, este instrumento normativo

---

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> SORDINI, M. V. (2022). La política del hambre: Una emergencia permanente en Argentina. *Revista de Sociología e Política*, 30, e004, 1–19. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/>. Disponible en: 29 de enero de 2025. p. 7.

<sup>19</sup> BATCH, M. (2005). *Las iniciativas populares*. Minneapolis: Centro para las Víctimas de la Tortura - Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos. p. 9.

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> SORDINI, M. V. (2022). La política del hambre: Una emergencia permanente en Argentina. *Revista de Sociología e Política*, 30, e004, 1–19. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/>. Disponible en: 29 de enero de 2025. p. 7.

<sup>22</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

se constituyó a partir de un mecanismo típico de la democracia semidirecta, a saber, la iniciativa popular.

Junto con el referéndum y el plebiscito, la iniciativa popular es un interesante instrumento de democracia semidirecta, concretado en el derecho del electorado de proponer al Poder Legislativo proyectos de ley, dando inicio así al procedimiento legislativo<sup>23</sup>. Entre los institutos de la democracia semidirecta, la iniciativa popular es el que más responde a las demandas populares de participación activa en los actos legislativos, ya que conforma un modelo democrático que otorga a los ciudadanos mayores posibilidades de intervención en la elaboración de leyes<sup>24</sup>.

CANOTILHO<sup>25</sup> define el procedimiento legislativo como la sucesión de actos o fases necesarias para la producción del acto legislativo. La ley, en este sentido, constituye el acto final del procedimiento, cuyas fases –cualitativa y funcionalmente heterogéneas y autónomas– son realizadas por diferentes sujetos y dirigidas a la elaboración de una ley en el Parlamento.

A partir de 2003, se llevaron a cabo los primeros actos concretos derivados de la ley argentina 25.724/2002<sup>26</sup>, tales como: la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria por parte del Poder Ejecutivo federal, que unificó los programas existentes en esta área; la formación de un registro único de beneficiarios; la transferencia de fondos a las provincias; y la capacitación de equipos técnicos provinciales<sup>27</sup>.

## II. TITULARES DEL DERECHO ESTABLECIDOS EN LA LEY

Según el artículo 11 del PIDESC<sup>28</sup>, todos los seres humanos son titulares del DHAA y todos deben ser beneficiarios de las medidas de efectividad del DHAA, dado que se trata de un derecho inherente a la condición humana y, por lo tanto, de titularidad universal. Las políticas públicas relacionadas con la efectividad de este derecho deben ser extendidas a todos, de manera general.

---

<sup>23</sup> GARCÍA, A. N. (2005). Democracia semidirecta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de Informação Legislativa*, 42(166), 9–22. Disponible en: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p9.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf). Disponible en: 29 de enero de 2025. p. 12.

<sup>24</sup> BONAVIDES, P. (2003). *Ciência política* (10 ed.). São Paulo: Malheiros. p. 374.

<sup>25</sup> CANOTILHO, J. J. G. (1998). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina. p. 765

<sup>26</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>27</sup> MARICHAL, M. E., & Bonet, A. M. (2022). La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. In M. Barreto (Ed.), *El Derecho Humano a la alimentación: debates y praxis en un escenario de crisis* (pp. 21–46). Rosario: UNR Editora. p. 26.

<sup>28</sup> Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Disponible en: 29 de enero de 2025.

La Observación General 12<sup>29</sup>, principal fuente de interpretación auténtica acerca del DHAA, propone una serie de principios orientadores de la concepción de este derecho, de los cuales se destacan dos: el principio de la accesibilidad física de los alimentos y el principio de la disponibilidad universal de los alimentos.

El principio de la accesibilidad física de los alimentos indica que una alimentación adecuada debe ser accesible para todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables<sup>30</sup>. A su vez, el principio de disponibilidad universal de los alimentos señala que la oferta alimentaria debe presentarse en cantidades y calidades suficientes para satisfacer las necesidades dietéticas de todos los seres humanos, garantizando la posibilidad general de alimentarse tanto directamente de la tierra productiva o de otros recursos naturales como a través de sistemas eficientes de distribución, procesamiento y venta de alimentos<sup>31</sup>. Como vista, de acuerdo con el PIDESC y con la Observación General 12, alimentación es un derecho de todos los seres humanos.

Apartándose de la universalización del DHAA prevista tanto en el tratado internacional como en su principal instrumento interpretativo, la ley de seguridad alimentaria y nutricional argentina – aunque reconozca expresamente en su artículo 1º la alimentación como derecho de toda la ciudadanía, es decir, todos los ciudadanos argentinos son titulares del DHAA – destaca en su artículo 2º que las medidas pragmáticas presentes en la normativa se limitan a un sector específico (considerado más vulnerable) dentro de la generalidad de titulares<sup>32</sup>.

En otras palabras, la ley argentina reconoce la titularidad del DHAA a sus nacionales, pero – en régimen de emergencia – reduce los beneficiarios de los actos materiales de enfrentamiento de la inseguridad alimentaria y nutricional previstos en esa normativa al grupo constituido por niños de hasta 14 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y ancianos, a partir de los 70 años, en situación de pobreza. Dentro de este grupo, tendrán aún prioridad en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación las mujeres embarazadas y los niños de hasta 5 años<sup>33</sup>.

Los demás ciudadanos argentinos (aunque reconocidamente titulares del DHAA) no serán contemplados como beneficiarios de las medidas efectivas del DHAA previstas en la ley 25.724/2002, lo que puede ser interpretado como una indeseable política legislativa de exclusión que entra en conflicto con la noción universalista del DHAA establecida en el

---

<sup>29</sup> Organização das Nações Unidas. (1999). *Comentário Geral 12: o direito humano à alimentação adequada (art. 11)*. FAO. Disponible en: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>30</sup> Ibidem

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Marichal, M. E., & Bonet, A. M. (2022). La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. In M. Barreto (Ed.), *El Derecho Humano a la alimentación: debates y praxis en un escenario de crisis* (pp. 21–46). Rosario: UNR Editora. p. 25.

<sup>33</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

PIDESC, tratado internacional de Derechos Humanos, ratificado por ese país, con jerarquía constitucional<sup>34</sup>.

### III. INSTITUTOS Y CONCEPTOS PRESENTES EN LA LEY

La ley argentina 25.724/2002 establece el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, todavía no contempla expresamente los conceptos de DHAA ni de seguridad alimentaria y nutricional en su literalidad. Sin embargo, dicha normativa establece algunos institutos responsables de la coordinación y ejecución de la política pública alimentaria. Estos son: a) la Autoridad de Aplicación (artículo 3º); b) la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (artículos 4º, “a”, 5º y 6º); c) las Comisiones Provinciales de Nutrición y Alimentación (artículos 4º, “b” y 7º); d) las Comisiones Municipales y/o Comunes de Nutrición y Alimentación (artículos 4º, “c” y 8º); y el Fondo Nacional Especial para Nutrición y Alimentación (artículo 9º)<sup>35</sup>.

Según lo establecido legalmente, la Autoridad de Aplicación será ejercida en conjunto por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (artículo 3º). La dirección del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación estará a cargo de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, compuesta por representantes de diversos Ministerios como el de Salud; el de Desarrollo Social y Medio Ambiente; el de Educación y el de Economía, entre otros. Por su parte, la ejecución estará a cargo de las Comisiones Provinciales y Comisiones Municipales y/o Comunes, compuestas por miembros similares a los de la Comisión Nacional<sup>36</sup>. Cabe destacar que, aunque la literalidad de la ley 25.724/2002 se mantiene inalterada, mediante el artículo 10 del Decreto 8/2023<sup>37</sup>, la gestión de Javier Milei transfirió todos los compromisos y obligaciones del Ministerio de Desarrollo Social al recién creado Ministerio de Capital Humano, que asumió también responsabilidades previamente asignadas a los Ministerios de Educación; Cultura; Mujeres, Género y Diversidad y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las funciones directivas de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación se enumeran en el artículo 5º de la ley 25.724/2002, destacándose las siguientes: a) Diseñar las estrategias para la implementación del Programa; b) Fijar los criterios de acceso al Programa y las condiciones para su permanencia en el mismo; c) Asegurar equidad en las prestaciones

---

<sup>34</sup> Marichal, M. E., & Bonet, A. M. (2022). La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. In M. Barreto (Ed.), *El Derecho Humano a la alimentación: debates y praxis en un escenario de crisis* (pp. 21–46). Rosario: UNR Editora. p. 25

<sup>35</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>36</sup> Ibidem

<sup>37</sup> Argentina. (2023). *Decreto 8, de 10 de diciembre de 2023. Ley de Ministerios*. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

alimentarias y en el cuidado de la salud; d) Fijar los mecanismos de control que permitan una evaluación permanente de la marcha del Programa y de sus resultados como así también del cumplimiento por parte de los beneficiarios de las exigencias para permanecer en el mismo; e) Dar la más amplia difusión del Programa, indicando fundamentalmente la información necesaria para acceder al plan de una manera simple y directa; f) Implementar un Programa de educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible para estimular el desarrollo de conductas permanentes que permitan a la población decidir sobre una alimentación saludable desde la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos; g) Establecer un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población, articulando con los organismos gubernamentales con competencia en materia alimentaria y nutricional y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la elaboración de un mapa de situación de riesgo; h) Incorporar todos los mecanismos de control necesarios que garanticen que los fondos sean destinados a la atención de los beneficiarios. Para ello se deberá implementar un Registro Único de beneficiarios; i) Promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses de edad, incluyendo el apoyo nutricional a las madres hasta los doce (12) meses de vida de sus hijos en los casos en que fuera necesario; j) Asegurar el desarrollo de actividades de estimulación temprana en los niños hasta los cinco años de edad en situación de abandono, que integren familias de riesgo; k) Asegurar la asistencia social y orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo; l) Suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar las metas y objetivos a cumplir. En caso de verificarse incumplimientos a lo establecido precedentemente, el Poder Ejecutivo podrá rescindir dicho convenio<sup>38</sup>.

Finalmente, según lo dispuesto en el artículo 6º de la ley 25.724/2002, cabe destacar que la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación será asesorada por entidades científicas, universitarias, asistenciales y eclesiósticas, con una amplia participación en el control e implementación de la ley de referencia<sup>39</sup>.

Las Comisiones Provinciales de Nutrición y Alimentación son, según el artículo 7º de la ley 25.724/2002, órganos de ejecución del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación que tienen, entre otras, las siguientes funciones: a) Implementar y coordinar las acciones necesarias con la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación para asegurar el cumplimiento del Programa en cada jurisdicción; b) Elaborar un listado de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de los beneficiarios que tenga en cuenta la edad, características alimentarias regionales, así como un listado de los complementos nutricionales que correspondan, vitaminas, oligoelementos y minerales, que deberán ser provistos por el

---

<sup>38</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>39</sup> Ibidem

Ministerio de Salud de la Nación; c) Efectuar la rendición de cuentas a la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación de todas las actividades del programa realizadas a nivel jurisdiccional; d) Estimular el desarrollo de la producción alimentaria regional a fin de abastecer de los insumos necesarios a los programas de asistencia alimentaria locales, respetando y revalorizando la identidad cultural y las estrategias de consumo locales; e) Impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar la accesibilidad de toda la población, especialmente a los grupos más vulnerables y promover la creación de centros de provisión y compra regionales; f) Promover la organización de redes sociales posibilitando el intercambio dinámico entre sus integrantes y con los de otros grupos sociales, potenciando los recursos que poseen<sup>40</sup>.

Según el artículo 8º de la ley 25.724/2002, los municipios – que podrán contar con las Comisiones Municipales y/o Comunales de Nutrición y Alimentación – tienen, entre otras, las siguientes funciones: a) Inscripción de los beneficiarios en un Registro Único de Beneficiarios; d) Administrar los recursos en forma centralizada a través de la contratación de los insumos y servicios necesarios; c) Implementar una red de distribución de los recursos (integrada por instituciones educativas y sanitarias, entidades eclesiásticas, Fuerzas Armadas y de Seguridad, entidades intermedias debidamente acreditadas, voluntariado calificado y beneficiarios seleccionados del Plan Jefas y Jefes de Hogar o similares.) promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario; d) Implementar mecanismos de control sanitarios y nutricionales de los beneficiarios; e) Capacitar a las familias en nutrición, lactancia materna, desarrollo infantil y economato.<sup>41</sup>.

El Fondo Nacional Especial para Nutrición y Alimentación, que se aplicará en la implementación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, será, según lo dispuesto en el artículo 9º de la ley 25.724/2002, compuesto: a) Con las partidas presupuestarias que se asignarán anualmente en la ley de Presupuesto Nacional (en los supuestos en que las mismas resultaren insuficientes para dar cumplimiento a los objetivos de la presente ley, facultase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas que fueren necesarias) y b) Con los aportes o financiamiento de carácter específico, que el Estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados. El programa será auditado mensualmente por los órganos nacionales de control establecidos por ley (artículo 10)<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Ibidem

<sup>41</sup> Ibidem

<sup>42</sup> Ibidem

#### IV. FEDERALISMO DUAL Y ASIGNACIÓN DE FUNCIONES ENTRE ENTIDADES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ARGENTINA

La distribución de atribuciones entre los entes responsables de la política de seguridad alimentaria en Argentina, según la ley 25.724/2002<sup>43</sup>, privilegia un modelo de federalismo dual.

El federalismo dual o dualista se caracteriza por la prevalencia de la rigidez y por la estricta distribución de las competencias reservadas a la Unión y las reservadas a las Provincias. El ejemplo clásico de federalismo dual fueron los Estados Unidos, hasta la crisis de 1929. Con la implementación de la política del *New Deal* de Franklin Roosevelt, el modelo dual fue reemplazado por un modelo cooperativo, caracterizado por la prevalencia de una intervención de la Unión en el ámbito económico, con el fin de garantizar el modelo del Estado de bienestar social, mediante una libre cooperación de la Unión con las entidades federadas<sup>44</sup>.

A diferencia del modelo federalista cooperativo, que se caracteriza por la flexibilidad en la distribución de atribuciones, el federalismo dual se caracteriza por una separación rígida de atribuciones y competencias entre la esfera federal y los demás entes federados<sup>45</sup>.

Según Barrientos<sup>46</sup>, de hecho, la República Argentina está estructurada según un modelo federalista dual, en el que solo el gobierno federal y las provincias son considerados entes federativos. La Constitución de ese país establece una clara diferenciación en las prerrogativas conferidas a los entes federativos, de manera que las atribuciones correspondientes a la Administración federal están expuestas en el Título Primero, entre los artículos 44 y 120, y las correspondientes a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están expuestas en el Título Segundo, entre los artículos 121 y 129<sup>47</sup>.

La Constitución Argentina designa 28 áreas de poderes exclusivos del Poder Federal, entre las que se incluyen aquellas relacionadas con los asuntos internacionales; la defensa; el comercio interno, internacional y aduanero; las finanzas, los bancos y la emisión de moneda; la ciudadanía; la fijación de límites interprovinciales y los servicios públicos nacionales. De igual manera, la Constitución otorga al gobierno federal la atribución de tratar de áreas como la educación superior, la planificación económica y la promulgación de los códigos penal, civil, comercial, minero, de trabajo y de seguridad social<sup>48</sup>. Por su parte, la Administraciones de las

---

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> RIBEIRO, R. L. (2018). *Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – A evolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar*. *Revista Interdisciplinar de Direito*, 16(1), 335–362. Disponible en: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/498>. Disponible en: 29 de enero de 2025. p. 342.

<sup>45</sup> TAVARES, A. R. (2016). *Curso de Direito Constitucional* (14 ed.). São Paulo: Saraiva. p. 826

<sup>46</sup> BARRIENTOS, M. (2009). *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: O poder dos Governadores desde a redemocratização* (Disertación de Master, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre). p. 57.

<sup>47</sup> Argentina. (1994). *Constitución Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>48</sup> Ibidem

provincias tienen competencia en áreas residuales, como por ejemplo la legislación sobre la educación no superior y la salud públicas; la justicia provincial; la policía; y la infraestructura y bienestar social<sup>49</sup>.

Se comprende del análisis de la ley 25.724/2002 que hay una división rígida de responsabilidades entre los entes citados en la mencionada norma cuando se trata de la Política de Seguridad Alimentar y Nutricional en Argentina. Así, las funciones de dirección están a cargo de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Las funciones de ejecución están a cargo de las Comisiones Provinciales de Nutrición y Alimentación. Finalmente, las funciones asistentes (de ayuda más sencilla) están a cargo de las Comisiones Municipales y/o Comunales de Nutrición y Alimentación.

Dicho esto, replicando el modelo dual de su Constitución, se constata que Argentina adopta también un modelo dual en la ley 25.724/2002<sup>50</sup>, con atribuciones o responsabilidades bien definidas en relación al combate de la inseguridad alimentaria y nutricional, segmentadas entre el Poder Público federal, las provincias y municipios.

Al analizar los mecanismos establecidos en la ley argentina, es evidente que, mientras el Poder Federal asume competencias directoras, como la definición de estrategias para la implementación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación<sup>51</sup>, los demás entes asumen responsabilidades ejecutivas y asistentes, como la elaboración del registro único de beneficiarios y las listas de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de la población asistida por el Programa Nacional.

## V. CONCLUSIONES

Una vez realizada el análisis de la ley argentina 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que instituyó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, se ha alcanzado el objetivo inicial de esta investigación. Derivada de una iniciativa popular, la ley ha obligado al Poder Público a adoptar medidas concretas, como la creación de un plan sistemático de garantía de la seguridad alimentaria y nutricional a cargo principalmente del Ejecutivo federal, responsable por diseñar las estrategias para la implementación del plan; por la fijación de los criterios de acceso a los programas de alimentación y fijación de las condiciones para permanencia en estos, así como por asegurar equidad en las prestaciones alimentarias y en el cuidado de la salud de la población argentina.

---

<sup>49</sup> BARRIENTOS, M. (2009). *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: O poder dos Governadores desde a redemocratização* (Disertación de Master, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre). p. 57.

<sup>50</sup> Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Disponible en: 29 de enero de 2025.

<sup>51</sup> Idem.

Partiendo de un modelo de federalismo dual, también adoptado por la Constitución Nacional, con una división rígida de atribuciones entre los entes públicos, este diploma legislativo establece algunos institutos responsables de la coordinación y ejecución de la política pública alimentaria, como la Autoridad de Ejecución; la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación; las Comisiones Provinciales de Nutrición y Alimentación; las Comisiones Municipales y/o Comunales de Nutrición y el Fondo Nacional Especial para Nutrición y Alimentación.

Ante este análisis, se ha confirmado la hipótesis inicial. La ley tema de este trabajo, aunque presenta diversos puntos positivos, tiene un punto susceptible de crítica y posible revisión, específicamente en lo que establece los beneficiarios de las medidas de urgencia alimentaria y de enfrentamiento de la inseguridad alimentaria y nutricional.

La ley dispone que estas medidas de urgencia deben estar dirigidas solo a un grupo reducido de beneficiarios, compuesto por niños de hasta 14 años, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y ancianos a partir de 70 años en situación de pobreza. Dentro de este grupo, las mujeres embarazadas y los niños de hasta 5 años tendrán prioridad en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

Todavía, la idea de establecer una prioridad de atención o una restricción de posibles beneficiarios cuanto a las medidas concretas de urgencia capaces de hacer efectivo el DHAA no es tolerable cuando se trata de un derecho que el PIDESC, ratificado por Argentina con jerarquía constitucional, propone como de titularidad universal, ya que es inherente a la condición humana.

Así, una revisión de la 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que instituyó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, es necesaria para extender las políticas públicas relacionadas con la efectividad del DHAA y a la garantía de protección contra el hambre a todos los argentinos y no mantenerlas restrictas solamente al grupo más vulnerable. Esta es una alternativa capaz de gradualmente superar la existencia de 16,7 millones de argentinos (37% de la población de Argentina) en situación de inseguridad alimentaria y nutricional grave o moderada.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Argentina. (1994). *Constitución Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>. Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Argentina. (2023). *Decreto 8, de 10 de diciembre de 2023. Ley de Ministerios*. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211>. Acceso en: 29 de enero de 2025
- Argentina. (2002). *Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Acceso en: 29 de enero de 2025

- Argentina. (2018). *Ley 27.454, de 29 de octubre de 2018. Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27454-315735/texto>. Acceso en: 29 de enero de 2025
- Argentina. (2021). *Ley 27.642, de 12 de noviembre de 2021. Ley de etiquetado frontal*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/salud/ley-de-etiquetado-frontal>. Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Barrientos, M. (2009). *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: O poder dos Governadores desde a redemocratização* (Disertación de master, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre).
- BATCH, M. (2005). *Las iniciativas populares*. Minneapolis: Centro para las Víctimas de la Tortura - Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos.
- BONAVIDES, P. (2003). *Ciência política* (10 ed.). São Paulo: Malheiros.
- Canotilho, J. J. G. (1998). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina.
- FAO, FIDA, OPS, PMA, & UNICEF. (2023). *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>. Acceso en: 29 de enero de 2025.
- García, A. N. (2005). Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de Informação Legislativa*, 42(166), 9–22. Disponible en: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p9.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf). Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Marichal, M. E., & Bonet, A. M. (2022). La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. In M. Barreto (Ed.), *El Derecho Humano a la alimentación: debates y praxis en un escenario de crisis* (pp. 21–46). Rosário: UNR Editora.
- Ribeiro, R. L. (2018). Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – A evolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. *Revista Interdisciplinar de Direito*, 16(1), 335–362. Disponible en: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/498>. Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Sordini, M. V. (2022). La política del hambre: Una emergencia permanente en Argentina. *Revista de Sociologia e Política*, 30, e004, 1–19. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/>. Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Tavares, A. R. (2016). *Curso de Direito Constitucional* (14th ed.). São Paulo: Saraiva.
- Organização das Nações Unidas. (1999). *Comentário Geral 12: o direito humano à alimentação adequada (art. 11)*. FAO. Disponible en: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acceso en: 29 de enero de 2025.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.