



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS

Departamento de Salud Comunitaria

Doctorado en Salud Colectiva

3ª Cohorte (2016-2018)

TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE DOCTOR

Título:

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria:

Génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina, en el período 2002-2021

DOCTORANDO

Mauro E. Laguzzi

DIRECTORA

Dra. Patricia Aguirre

Fecha de entrega

6 de octubre 2024

Lanús, Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS

Departamento de Salud Comunitaria

Doctorado en Salud Colectiva

3ª Cohorte (2016-2018)

TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE DOCTOR

Título:

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria:

Génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina, en el período 2002-2021

DOCTORANDO

Mauro E. Laguzzi

DIRECTORA

Dra. Patricia Aguirre

DEDICATORIA

A Nora y Raúl que, sin su sostén y ejemplo,
nada de esto hubiera sido posible.

A Marianela, Catalina y Agustina que me
cedieron generosamente su tiempo, su paciencia
y me brindaron su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

A Patricia, por su acompañamiento y guía en todos estos años. A todo el equipo docente y no docente del ISCo. A Mercedes que aportó información que abrió caminos y posibilitó la apertura a numerosas preguntas que sirvieron de guía en este proyecto. A Luis y Claudia, colegas que siempre están presente. Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. A cada uno de las y los entrevistadas que ofrecieron su conocimiento y su tiempo desinteresadamente. Y a Ezequiel y Gustavo, por sus consejos y largas a agradables charlas.

EPÍGRAFE

Aunque me fuercen

Nunca yo voy a decir

Que todo tiempo por pasado fue mejor

Mañana es mejor, ...

Luis Alberto Spinetta

RESUMEN

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria nació en medio de una crisis socioeconómica sin precedentes en Argentina, en el marco de la Ley 25.724, con el propósito de garantizar la seguridad alimentaria, reconociendo el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía; unificó los programas alimentarios preexistentes y originó nuevos dando respuesta, a su manera, a los problemas alimentario-nutricionales que afectaban a la población. En el presente trabajo se propuso describir y analizar la génesis e implementación del PNSA en el periodo 2002 – 2021, considerando los diferentes actores, problemas e intereses que contribuyeron y/o condicionaron su diseño y ejecución. Se realizó un estudio histórico social a través de un análisis de contenido en busca de aportar nuevos elementos que permitan comprender las condiciones históricas que posibilitaron su génesis y desarrollo, mediante entrevistas a actores sociales vinculados al Plan y el análisis de fuentes secundarias. El Plan fue tomando la impronta de los gobiernos de turno, su génesis en 2002, su auge entre 2003 a 2015, entrando en un periodo de latencia entre 2015-2019, para volver a tomar protagonismo en 2019, con la implementación del Plan Argentina Contra el Hambre para enfrentar la nueva crisis socioeconómica y las consecuencias de la pandemia de Covid-19. Se destaca la capacidad de sus trabajadoras/es para sostener las acciones del Plan y las decisiones políticas de los actores sociales, que poniendo en juego sus capitales, permitieron su emergencia y desarrollo. Urge la necesidad de pensar alternativas y nuevas propuestas, a largo plazo, desvinculándolas del contexto de emergencia, estableciendo una relación distinta con las políticas, estructuras e instituciones, con miras a lograr mayores dosis de participación, eficacia y equidad, por medio de la construcción de ciudadanos responsables, conscientes de sus derechos, que protejan y desarrollen sus instituciones y controlen las obligaciones estatales.

PALABRAS CLAVE: Seguridad alimentaria; Políticas públicas; Ciudadanía; Argentina, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

ABSTRACT

The National Food Security Plan was born in the midst of an unprecedented socioeconomic crisis in Argentina, within the framework of Law 25,724, with the purpose of guaranteeing food security, recognizing the non-delegable duty of the State to guarantee the right to food for all the citizenship; it unified pre-existing food programs and originated new ones, responding, in its own way, to the food-nutritional problems that affected the population. In the present work, it was proposed to describe and analyze the genesis and implementation of the PNSA in the period 2002-2021, considering the different actors, problems and interests that contributed and/or conditioned its design and execution. A social historical study was carried out through a content analysis in search of providing new elements that allow us to understand the historical conditions that made its genesis and development possible, through interviews with social actors linked to the Plan and the analysis of secondary sources. The Plan was taking the stamp of the governments in power, its genesis in 2002, its peak between 2003 and 2015, entering a period of latency between 2015-2019, to take center stage again in 2019, with the implementation of the Plan Argentina Contra Hunger to face the new socioeconomic crisis and the consequences of the Covid-19 pandemic. The capacity of its workers to support the actions of the Plan and the political decisions of the social actors, who, putting their capital at stake, allowed its emergence and development, are highlighted. There is an urgent need to think about alternatives and new proposals, in the long term, disconnecting them from the emergency context, establishing a different relationship with policies, structures and institutions, with a view to achieving greater doses of participation, efficiency and equity, through the construction of responsible citizens, aware of their rights, who protect and develop their institutions and control state obligations.

KEY WORDS: Food Security; Public Policy; Citizenship; Argentina, National Food Security Plan

LISTADO DE FIGURAS

Figura N° 1: Desigualdad en Argentina 2000-2021: Evolución del coeficiente de Gini.	86
Figura N° 2: Evolución de la pobreza e indigencia (personas) 2000-2021 y condiciones de NBI.	107
Figura N°3: Estructura organizativa FOPAR. Año 2005.	141
Figura N° 4: Actores y procedimientos en la implementación del Servicio Alimentario Escolar.	145
Figura N°5: Prevalencia de diagnósticos antropométricos nutricionales de niñas y niños de 6 a 60 meses, según curvas OMS, por región, año 2005.	147
Figura N° 6: Actores intervinientes en la implementación de la Tarjeta Alimentaria.	153
Figura N° 7 Resumen de programas y líneas de acción que constituyeron el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2003-2021.	164
Figura N° 8: Evolución de la tasa de actividad, empleo y desocupación 2000 – 2021.	183
Figura N° 9: Prevalencia de glucemia elevada, presión arterial elevada y colesterol elevado por autorreporte en la población de 18 años y más. Localidades de 5.000 y más habitantes. Total del país Años 2005, 2009, 2013 y 2018.	187
Figura N° 10: Prevalencia de exceso de peso, sobrepeso y obesidad por autorreporte en la población de 18 años y más por nivel educativo. Localidades de 5.000 y más habitantes. Total país. Año 2018.	189
Figura N° 11 Proporción de baja talla en niñas, niñas y adolescentes de acuerdo a nivel de ingresos 2019.	199

Figura N° 12: Índice FAO para el precio de los alimentos 2002-2021.	203
Figura N° 13: Evolución del presupuesto en pesos (deflacionado) asignado a Políticas Alimentarias 2003-2021.	204
Figura N° 14 Esquema prevista para los operativos de entrega de Tarjetas Alimentar, ejemplo provincia de Buenos Aires.	212
Figura N° 15 Evolución temporal del PNSA y acontecimientos relevantes 2002-2021	223

LISTADO DE CUADROS

Cuadro N° 1: Caracterización de los entrevistados de acuerdo al espacio social ocupado.	66
Cuadro N° 2: Principales problemas alimentarios en la población argentina. Foro para un Plan Nacional de Nutrición. 2002.	95
Cuadro N° 3 Nomenclaturas y fechas de inicio y finalización Proyectos PNUD implementados en el marco del PNSA.	137
Cuadro N° 4 Criterios de Focalización de la Tarjeta Alimentar.	207

LISTADO DE TABLAS

Tabla N° 1 Asignaciones presupuestarias políticas alimentarias 2002-2021 en pesos. Argentina.	120
Tabla N° 2: Abordaje Comunitario. Evolución de SFC aprobadas entre 2012 y 2019.	186
Tabla N° 3: Proyectos para personas con enfermedad celíaca por provincias. (1° semestre 2021).	215
Tabla N° 4: Evolución de la cantidad de titulares de derecho Abordaje Comunitario 2012-2020.	217
Tabla N° 5: Organizaciones ejecutantes (comedores) y titulares de derechos por provincia. Abordaje Comunitario. Año 2020.	218
Tabla N° 6 Organizaciones inscriptas en RENACOM (1° semestre 2021).	221

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AC	Abordaje Comunitario
APAC	Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios
ASOMA	Programa Apoyo Solidario a Mayores
ASPO	Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio
AUH	Asignación Universal por Hijo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGT	Confederación General del Trabajo
CIC	Centro de Integración Comunitaria
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CNNyA	Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.
DISPO	Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio
EAN	Educación Alimentaria y Nutricional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
FRENAPO	Frente Nacional Contra la Pobreza

INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAGyP	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MRECIyC	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
MSAL	Ministerio de Salud
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PACH	Plan Argentina Contra el Hambre
PAN	Programa Alimentario Nacional
PEA	Programa de Emergencia Alimentaria
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PMI	Programa Materno Infantil
PNSA	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POSOCO	Políticas Sociales Comunitarias
PRANI	Programa de Alimentación y Nutrición Infantil
PROMIN	Programa Materno Infantil y Nutrición
PROSONU	Programa Social Nutricional

RENACOM Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios

SAE Servicio Alimentario Escolar

UE Unión Europea

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	18
1.1	Propósito.....	18
1.2	Problema.....	18
1.2.1	La situación socioeconómica y nutricional de América Latina y Argentina	18
1.2.2	Los programas alimentarios en Argentina que antecedieron al PNSA	23
1.2.3	Los problemas, las políticas públicas y programas alimentarios	25
1.3	Preguntas	27
1.4	Supuestos Iniciales/ Hipótesis	28
1.5	Justificación.....	28
1.5.1	Justificación social	28
1.5.2	Justificación académica.....	30
1.5.3	Justificación personal	30
2.	ESTADO DEL ARTE	32
2.1	El Estado y las políticas públicas	32
2.2	Las políticas públicas y su implementación.....	34
2.3	Seguridad alimentaria, políticas públicas y programas alimentarios	38
	Políticas alimentarias y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	44
3.	MARCO TEÓRICO	50
3.1	La historicidad del concepto ciudadanía.	50
3.2	Las demandas sociales y la relación Estado - ciudadano	52
3.3	Ciudadanía y organización de la protección social	55
3.4	Estado, democracia y ciudadanía	57
4.	OBJETIVOS.....	61
4.1	Objetivo general	61
4.2	Objetivos específicos.....	61
5.	METODOLOGÍA	62
5.1	Aspectos generales de la metodología	62
5.2	Consideraciones éticas	78
6.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	80

6.1 La renuncia del presidente De la Rúa, el gobierno de Duhalde y la sanción de la Ley 25.724	80
6.1.1 El fin del gobierno de Fernando De la Rúa y la crisis socioeconómica y política.....	81
6.1.2 La emergencia alimentaria	82
6.1.3 La sanción de la Ley 25.724.....	99
6.1.4 La creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, los aspectos destacados de la ley	103
6.1.5 La reglamentación de la ley	108
6.2 La génesis del Programa y los componentes FAO para la implementación de programas alimentarios.....	112
6.2.1 Aspectos relacionados al diseño del PNSA en el periodo 2002-2003	112
6.2.2 Aspectos relacionados el macroentorno en el periodo 2002-2003.....	114
6.2.3 Aspectos relacionados el microentorno en el periodo 2002-2003	117
6.2.4 Aspectos relacionados a la sostenibilidad en el periodo 2002-2003.....	118
6.3 Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner	121
6.3.1 La asunción a la presidencia de Néstor Kirchner y el nuevo gabinete.....	121
6.4 El reconocimiento “a lo que se hizo antes” en materia de políticas alimentarias	126
6.5 Los programas y las líneas de acción que constituyen el PNSA. Lo que se implementó más allá de la ley y su reglamentación. Algunos comentarios.....	131
6.5.1 Abordaje Comunitario.....	133
6.5.2 Servicio Alimentario Escolar - Comedores Escolares	143
6.5.3 ProHuerta	145
6.5.4. Tarjeta Alimentaria	152
6.5.5 Asistencia Alimentaria Directa.....	153
6.5.6 Proyectos especiales.....	154
6.5.7 Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos):.....	155
6.5.8 Educación Alimentaria y Nutricional (EAN).....	155
6.5.9. El proyecto Familias y nutrición y el Programa Primeros años.....	156
6.5.10. Otras acciones llevadas a cabo en el PNSA	159
6.6 El desarrollo del PNSA en el periodo 2003 - 2015 y los componentes FAO para la implementación de programas alimentarios	165
6.6.1 Aspectos relacionados al diseño del PNSA en el periodo 2003-2015	165
6.6.2 Aspectos relacionados el macroentorno en el periodo 2003-2015.....	173
6.6.3 Aspectos relacionados el microentorno en el periodo 2003-2015	178

6.6.4 Aspectos relacionados la sostenibilidad en el periodo 2003-2015.....	180
6.7 El Gobierno de Macri, el PNSA y las promesas de cambio.....	181
6.7.1 El letargo del PNSA en el periodo 2015-2019.....	181
6.8 La implementación del PNSA en la gestión de Macri y los componentes FAO para la implementación de programas alimentarios	191
6.8.1 Aspectos relacionados con el diseño del PNSA en el periodo 2015-2019.....	191
6.8.2 Aspectos relacionados al macroentorno del PNSA en el periodo 2015-2019.....	193
6.8.3 Aspectos relacionados al microentorno del PNSA en el periodo 2015-2019	195
6.8.4 Aspectos relacionados a la sostenibilidad del PNSA en el periodo 2015-2019.....	196
6.9 Los primeros años del gobierno de Alberto Fernández (periodo diciembre 2019-2021)	197
6.9.1 El nuevo escenario de crisis, el Plan Argentina Contra el Hambre y la pandemia por Covid-19.....	197
6.9.2 La implementación de la Tarjeta Alimentar.....	205
6.9.3 Los (demás) programas constitutivos del PNSA en el marco del Plan Argentina Contra el Hambre y la pandemia de Covid-19.....	213
6.10 El PNSA y los componentes FAO en los primeros años de gobierno de Alberto Fernández 2019-2021	224
6.10.1 Aspectos relacionados al Diseño del Plan en el periodo 2019-2021.....	224
6.10.2 Aspectos relacionados al macroentorno del Plan en el periodo 2019-2021.....	228
6.10.3 Aspectos relacionados al microentorno del Plan en el periodo 2019-2021	230
6.10.4 Aspectos relacionados a la sostenibilidad del Plan en el periodo 2019-2021.....	231
6.11 Comentarios finales sobre la génesis y desarrollo del PNSA	232
7. CONCLUSIONES	243
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	250
<u>APÉNDICES</u>	264

1 INTRODUCCIÓN

1.1 *Propósito*

Analizar la génesis y desarrollo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) desde sus orígenes, con la sanción de la Ley 25.724 en 2002 hasta 2021, con el fin de producir conocimientos que visibilicen aspectos no siempre considerados cuando se alude a este tipo de programas y/o cuando se los considera como medio para la gestión de políticas alimentarias.

Abordar el PNSA y los programas que lo componen, desde antes de su promulgación, nos permitirá identificar los problemas sobre los que se sustenta, describir las disociaciones entre las perspectivas teóricas del diseño (tanto del programa como de sus componentes) y su práctica concreta. Como así también, indagar sobre las modificaciones y transformaciones que se produjeron en el Plan de acuerdo a los cambios de los diferentes problemas alimentario – nutricionales y del contexto socio-histórico, analizando cómo influyeron dichos cambios en la agenda política y sobre el Plan en sí mismo.

Un análisis como el propuesto, aporta a la producción de conocimientos en el campo de la salud, la nutrición y las políticas públicas, permitiendo ampliar la perspectiva en la problematización, la toma de decisiones y la evaluación con relación a estas políticas y programas.

1.2 *Problema*

1.2.1 **La situación socioeconómica y nutricional de América Latina y Argentina**

La pobreza es una de las principales causas del hambre, y por lo tanto un condicionante de la desnutrición y de las enfermedades crónicas no transmisibles, donde no son las condiciones

naturales las que conducen a los grupos humanos a la situación del hambre, “[...] sino ciertos factores culturales, productos de errores y defectos graves de las organizaciones sociales en juego” (De Castro, 2019; FAO, 2014).

En América Latina y el Caribe se puede observar que, a partir de la década de 1990, el número de personas subalimentadas comienza a descender paulatinamente, hasta 2014, año en que estos indicadores dan cuenta de un estancamiento. La prevalencia se ha mantenido en torno al 6,1% de la población, pero el número de personas con hambre se ha incrementado constantemente, pasando de 38,5 millones de personas en 2014 a 39,3 millones de latinoamericanos y caribeños en 2017. No obstante, no se pueden obviar la existencia de grandes diferencias entre los países de la región (FAO, 2014, 2018b; Mancilla López, 2010; Martínez, 2005).

En el período que va desde 1990 hasta 2014, la pobreza rural en la región descendió casi 20 puntos porcentuales, desde el 65 % al 46 %. Sin embargo, entre 2014 y 2016, tanto la pobreza como la pobreza extrema aumentaron dos puntos porcentuales cada una, alcanzando el 48,6 % y el 22,5 % respectivamente. Siendo que la última vez que la región pasó por un retroceso de esta magnitud en materia de pobreza rural fue por los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 (FAO, 2018a, 2018c, 2018b).

Se evidencia también un estrecho vínculo entre la desigualdad económica y social y los mayores niveles de hambre, obesidad y malnutrición de las poblaciones más vulnerables. Sumado a ello, las desigualdades de género; en América Latina el 8,4 % de las mujeres viven en situación de inseguridad alimentaria severa versus el 6.9 % de los hombres. Las poblaciones indígenas sufren también mayor inseguridad alimentaria que las no indígenas, así como las poblaciones rurales más que las urbanas (FAO, 2018c, 2018a).

Los países de América Latina y el Caribe atraviesan situaciones donde coexisten problemas de desnutrición y carencias de micronutrientes como hierro, zinc, vitamina A, por un lado; y por otro, el aumento de la prevalencia de sobrepeso y obesidad, así como también, las enfermedades crónicas que de ellas derivan. Estos últimos problemas están relacionados con el consumo excesivo de alimentos procesados, altos en calorías y deficitarios en nutrientes, normalmente más accesibles para los hogares de menores recursos respecto de otros alimentos saludables, dando como resultado

un aumento de peso excesivo en niños y adultos. Ambos problemas afectan con mayor fuerza a los grupos de menor nivel socioeconómico (FAO, 2014). Situación que no es ajena a lo acontecido en nuestro país, pero con algunas diferencias y particularidades como se verá a continuación.

Con respecto a la situación en Argentina, se estima que, durante el año 2002, más de la mitad de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, y que el 22 % era indigente, es decir, sus ingresos no eran suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos. En ese contexto el 58 % de los menores de 14 años eran pobres y el 28 % indigentes (Teubal & Palmisano, 2013). Para fines de ese año, tomando en cuenta otros indicadores, se estimó que el 17,5% de los hogares en el país atravesaban una situación de inseguridad alimentaria (Salvia et al., 2012). Empujados por este escenario, diferentes actores sociales y políticos propusieron la creación de un programa nacional de nutrición que diera respuesta a la emergencia alimentaria. Esta iniciativa concluyó en la sanción de la Ley 25.724 y la creación del PNSA. A través del Plan se pudieron unificar estrategias en materia de políticas alimentarias para enfrentar las consecuencias de la emergencia social y alimentaria de ese entonces (Arcidiácono, 2012).

Los indicadores de inseguridad alimentaria, con el correr de los años, desde la creación del PNSA mejoraron durante los primeros años de su implementación hasta 2011 aproximadamente, así puede observarse al considerar los datos aportados por FAO (2018a), la prevalencia de subalimentación en nuestro país fue de 4.1 para el periodo 2000-2002, de 3,9 en el periodo 2010-2012, de 3,4 en el periodo 2013-2015, de 3,6 para el periodo 2014-2016 y 3,8 en el periodo 2015-2017. Mientras que la inseguridad alimentaria grave aumentó de 5,8 en el periodo 2014-2016 a 8,7 en el periodo 2015-2017. En el mismo sentido, de acuerdo con los datos brindados por la Universidad Católica Argentina, en el año 2010 el 6 % de los hogares urbanos presentan inseguridad alimentaria grave; 5,3 % en 2011; 5,6 % en 2012 y 2013; 5,4 % en 2014; 4,8 % en 2015; 5,1 % en 2016; 5 % en 2017 y 6 % en 2018 (Bonfiglio, 2019; Ministerio de Salud, 2007).

De acuerdo con la 2° Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, realizada entre los años 2018-2019, los indicadores antropométricos mostraron que el 7,9 % de los niños y niñas menores de cinco años presentaron baja talla; el 10 % sobrepeso, el 3,9 % obesidad y 13,6 % exceso de

peso. Por otro lado, la emaciación fue de 1,6 % a nivel nacional, valores de prevalencias marginales desde una perspectiva poblacional, aunque en algunas regiones como el noreste argentino, afecta a un porcentaje mayor de las niñas y niños (Longhi et al., 2018; Ministerio de Salud, 2007, 2019).

La prevalencia de acortamiento de los niños y niñas de hogares indigentes es más de seis veces a la de los niños y las niñas de hogares no pobres (Ministerio de Salud, 2007, 2019).

La frecuencia de baja talla es mayor en niños y niñas de hogares en condición de privación socioeconómica, con una proporción a nivel nacional de 7,9 %, y con diferencias significativas por nivel de ingreso, siendo de 11,5 % para el primer quintil y de 4 % para el quinto quintil (Ministerio de Salud, 2007, 2019).

Otro de los indicadores que da cuenta de la situación alimentaria y nutricional es la magnitud de niños afectados con anemia (llamada también desnutrición oculta), la cual alcanzó el 16,5 % a nivel nacional, mientras que, en algunas provincias como Chaco, por ejemplo, alcanza valores que rondan el 36 % para los niños y niñas de 6 a 72 meses (Longhi et al., 2018).

Tomando como referencia los resultados de la 4° Encuesta de factores de riesgo para enfermedades no transmisibles sobre el estado de salud de la población de 18 años, realizada por el Ministerio de Salud de la Nación, se puede observar la evolución desfavorable de algunos de los indicadores si se los comparan con los resultados de encuestas anteriores. Se evidencia en dichas encuestas un aumento en los porcentajes de población con exceso de peso, siendo de 49 % para el año 2005, 53,4 % en 2009, 57,9 % en 2013 y de 66,1 % en 2018; los porcentajes de sobrepeso ($IMC \geq 25$ y < 30) fueron de 34,4 % en 2005, 35,4 % en 2009, 37,1 % en 2013 y de 33,7 % en 2018; y los de obesidad ($IMC \geq 30$) de 14,6 % en 2005, 18 % en 2009, 20,8 % en 2013 y 32,4 % para el año 2018 (Ministerio de Salud, 2015, 2018).

En el mismo sentido, la prevalencia de colesterol en sangre elevado aumentó de 27,9 % en 2009 a 29,8 % en 2013, hasta alcanzar el 30,7 % en 2018. Mientras que la prevalencia de glucemia/diabetes fue de 8,4 % en 2009, 9,8 % en 2013 y de 12,7 % en 2018 (Ministerio de Salud, 2015, 2019).

En Argentina, al igual que en muchos países de la región, el perfil epidemiológico nutricional se caracteriza por la doble ocurrencia de situaciones de exceso y carencias en algunos

pocos nutrientes. Según lo refieren varios autores, el sobrepeso, la obesidad, el retraso crónico de crecimiento y la anemia resultaron las principales manifestaciones de malnutrición. Estas alteraciones están directamente relacionadas con las condiciones socioeconómicas de la población, ya que está comprobada su relación con una inadecuada alimentación. (Britos & Costa, 2008; FAO, 2014; Maceira & Stechina, 2008; Ministerio de Salud, 2007, 2015, 2018)

De acuerdo a los indicadores presentados, el PNSA en sus inicios pudo dar respuesta satisfactoria a las situaciones de emergencia (aguda). Por otro lado, a pesar de las mejoras en los indicadores socioeconómicos, sobre todo en el periodo que abarca desde 2003 hasta 2014, se mantuvo la declaración de emergencia alimentaria, pero fue adecuándose de acuerdo a los intereses de las autoridades políticas de turno. No obstante, los indicadores epidemiológicos relacionados con la nutrición y alimentación, y por tanto con el Plan, no arrojaron resultados satisfactorios.

A este contexto problemático se le sumó una nueva complejidad, la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales. En diciembre de 2019 se notificó un conglomerado de casos de neumonía en Wuhan, China, donde se determinó la causa: un nuevo tipo de coronavirus. En enero de 2020 la OMS publicó el primer parte sobre brotes epidemiológicos relativos al nuevo virus, y en ese mismo mes se hace pública la secuencia genética del virus causante de la COVID-19. El 11 de marzo de la OMS determinó que la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia y se definieron algunas recomendaciones y criterios de prevención, control y diagnóstico (OMS, 2020, 2021).

El 2 de marzo de 2020 se notifica el primer caso sospechoso de COVID-19 en Argentina (Ministerio de Salud, 2020). Ante dicha situación, el Poder Ejecutivo decreta el Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio, que entra en vigencia el 20 de marzo de ese año (Decreto DNU 297/2020, 2020), efectivizándose hasta el 30 de noviembre de 2020 fecha en que se decreta el distanciamiento social preventivo y obligatorio – DISPO –Decreto 956/2020- (Decreto DNU 297/2020, 2020; Decreto DNU 956/2020, s. f., p. 9), continuando durante el año 2021 con periodos que alternaron aislamientos más restrictivos y mayores aperturas.

La situación de pandemia generó una emergencia de salud pública que conlleva a riesgos y efectos particulares sobre niñas, niños, adolescentes y sus familias, sobre todo aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. A ello debe sumarse que afecta más a aquellos que residen en hogares con jefatura femenina, principalmente monoparentales (Paz, 2020).

Para dar respuesta a la nueva emergencia, la socioeconómica que se agudizaba desde 2018 sumada a la generada por la pandemia de Covid-19, el PNSA tuvo que adaptarse rápidamente para cubrir las necesidades alimentarias de la comunidad, pudiendo implementar acciones novedosas tanto en lo operativo como en lo administrativo, donde en principio, la respuesta ante la emergencia fue adecuada.

Por ello el análisis y la comprensión del proceso de transición epidemiológica y nutricional en nuestro país, afirman O'Donnell y Carmuega, es indispensable para adecuar los programas de salud, la capacitación del recurso humano y la infraestructura sanitaria a las necesidades actuales y futuras de la población (O'Donnell & Carmuega, 1998).

1.2.2 Los programas alimentarios en Argentina que antecedieron al PNSA

Las políticas alimentarias, como parte de las políticas sociales, en nuestro país se han ejecutado de maneras muy diversas. Las primeras intervenciones de las que se tiene registro datan de principios del siglo XIX, donde a través de Sociedad de Beneficencia, se daba asistencia a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (X. López, 2010)

A comienzos del siglo XX se implementaron algunas acciones estatales, como la entrega de copa de leche o las cantinas en los colegios, pero fue recién a partir de la década de 1930 donde comienzan a sancionarse las primeras leyes para formalizar la ayuda alimentaria, entre ellas la “*ley Palacios*” que fomentaba la promoción de la lactancia materna y la entrega de leche en condiciones adecuadas de higiene. A finales de la década de 1940 se implementa de manera institucional la distribución de leche por parte del Estado (Belmartino et al., 1991; X. López, 2010).

Durante los años `60 y `70 el Estado comienza a financiar comedores escolares y distribución de alimentos a los sectores más pobres de la población (Iurello, 2010; Maceira & Stechina, 2008).

En 1984 se creó el Plan Alimentario Nacional - PAN -, que consistía en la entrega de alimentos no perecederos a los sectores de la población con necesidades básicas insatisfechas de todo el país (Iurello, 2010).

Durante la década de 1990 se ejecutaron numerosas políticas y programas de carácter compensatorio que buscaban dar respuesta, de manera fragmentada y con escaso financiamiento, a las necesidades alimentarias de las familias.

En el año 2000 se unifican los programas de asistencia alimentaria en dos programas: Promin-Materno Infantil y Programa Unidos (Ierullo, 2010). En el año 2002 en el medio de la crisis socio-económica y política se declara la emergencia alimentaria nacional y se crea el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). A mediados de ese año, fruto de la movilización y presión de diversas organizaciones no gubernamentales se promueve el proyecto “el hambre más urgente”. En ese marco se sanciona la Ley 25.724 en diciembre de 2002, dando origen al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que establece el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación a toda la ciudadanía, y cuyo objetivo general es: propender a asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente, y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país (Abajo et al., 2010; Arcidiácono, 2012; Britos et al., 2003; Federik & Laguzzi, 2019; La Nación, 2002; G. López, 2005; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2002; Rodriguez Larreta, 2004).

En Argentina, afirman diversos autores, muchos de los programas alimentarios vigentes se originaron de manera improvisada en momentos de crisis y luego se mantuvieron, en ocasiones en forma indefinida y sin objetivos claros y reproduciendo las deficiencias nutricionales de los hogares. Además, los programas sociales en general, y los alimentarios en particular, presentan entre sus falencias, la ausencia de monitoreo y evaluación (Abeyá Gilardon, 2016; Nessier et al., 2010; O´Donnel, 2003).

1.2.3 Los problemas, las políticas públicas y programas alimentarios

Como se mencionó en los párrafos anteriores, los problemas alimentario-nutricionales que afectan a la población argentina son varios y reconocen diferentes orígenes, pero todos están atravesados en menor o mayor medida por las condiciones socioeconómicas de la población y por la administración del Estado.

Si se considera, de acuerdo a los componentes de la seguridad alimentaria, que uno de los condicionantes para una nutrición adecuada es el acceso a los alimentos por parte de la población, las posibles respuestas dependen en parte del mercado y del Estado. Depende del mercado por la capacidad de compra, por la relación de los precios de los alimentos y de los ingresos de las personas y/o familias; y del Estado por las políticas públicas que inciden sobre precios e ingresos o actúan a través de acciones de asistencia que compensan la pérdida de la capacidad de compra de alimentos por parte de un sector de la población (Aguirre, 2010).

Dichas acciones de asistencia, con las que el Estado puede intervenir, adquieren características y particularidades que se pueden ir modificando de acuerdo al contexto socio histórico donde se aplican.

Asimismo, teniendo en cuenta los trabajos publicados por FAO, para que los programas de alimentación y nutrición sean exitosos se deben considerar ciertos aspectos como: su pertinencia, su seguimiento y evaluación, las situaciones de contexto del macro y micro entorno, entre otros aspectos (Ismail et al., 2005, 2006). Pero, no obstante a lo mencionado, las características de los programas alimentarios implementados en Argentina, a pesar del cambio de nombres y formas de administración, tuvieron, en general, todos tuvieron características similares: entrega de alimentos a sectores pobres de la población, implementados de manera unilateral por los distintos gobiernos de turno, fragmentados y con escasa coordinación entre ellos (Aguirre, 2004; Britos et al., 2003; Britos & Costa, 2008).

Estos programas alimentarios, incluido el PNSA, estuvieron y están focalizados sobre la problemática de la falta de acceso a los alimentos del sector de la población más pobre, y regidos por el paradigma de la desnutrición aguda. Pero debe considerarse también, que existen otros problemas nutricionales a nivel comunitario, ya que según la Encuesta Nacional de Nutrición y

Salud los problemas preponderantes son la obesidad, el retraso crónico del crecimiento y la anemia, es decir, se puede observar una disociación entre el perfil nutricional y el tipo de prestación brindada por estos programas. Al mismo tiempo que no deben perderse de vista las fluctuaciones en los indicadores, por ejemplo aquellos que miden la seguridad alimentaria venían siendo positivos desde principios de siglo, hasta que en los últimos dos años aumentó el porcentaje de población con inseguridad alimentaria, incrementándose de 5,8 % en el periodo 2014-2016 a un 11,3 % en el periodo 2016-2018 en lo que respecta a inseguridad alimentaria grave y de 19.1 % a 32.1 % la inseguridad alimentaria moderada comparando los mismos periodos. Es decir, se hace particularmente importante considerar los indicadores sobre los problemas alimentario-nutricionales, ya que estos fluctúan en el tiempo, a fin de evitar contrariedades en la orientación de las acciones del Plan (Britos & Costa, 2008; Díaz, 2011; FAO, 2019; Ministerio de Salud, 2007).

Otro aspecto a tener en cuenta es que este trabajo permitirá visibilizar que la asignación de recursos públicos se realiza sin análisis técnico, sino que dicha asignación se realiza como consecuencia de una puja de fuerzas de diversos orígenes que convergen en las diferentes etapas del proceso presupuestario (Roffler, 2010).

Sumado a ello muchos programas se caracterizan por su prolongación en el tiempo con pérdida de sus objetivos (Testa, 2004); y/o simplemente, las metas se van modificando conforme a como se desarrolla la gestión del espacio institucional, poniendo en evidencia que “[...] las transformaciones que acontecen en la acción, entre los diferentes capitales puestos en juego en los quehaceres y comohaceres del cotidiano” (Spinelli et al., 2019).

Entonces, como ocurre muchas veces, las políticas y las decisiones sobre estos programas se aferran a las repercusiones en la opinión pública sobre el problema del hambre y la desnutrición, y no sobre los problemas alimentario nutricionales que sufre la población (Britos *et al.*, 2003, Britos & Costa, 2008; Maceira & Stechina, 2008; Ierullo, 2010).

Cabe entonces preguntarse ¿sobre qué problemas se fundamentó la creación del PNSA y sobre cuáles se sustentan sus acciones? y ¿para quién el problema es un problema? Considerando

los problemas y los indicadores epidemiológicos y socioeconómicos ¿cómo influyen estos en la agenda pública y la toma de decisiones sobre el PNSA en particular y las políticas y programas en general?

Con los cambios acontecidos en el contexto socio-histórico ¿se observan modificaciones de sus objetivos y/o acciones? Y en este marco ¿se relacionan los postulados teóricos del PNSA con las acciones que desarrolla?

En la puesta en marcha y ejecución del PNSA ¿Se identifican los componentes constitutivos a considerar sobre los programas alimentarios recomendados por FAO?

1.3 Preguntas

- a. ¿Cómo fue la génesis y desarrollo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) desde la sanción de la Ley 25.724 en 2002 hasta 2021 en Argentina?
- b. ¿Cuáles fueron las problemáticas, actores e intereses en las distintas fases de la implementación del PNSA en el periodo en estudio?
- c. ¿Cómo se transformó el PNSA ante los cambios en el contexto socio-histórico en el periodo en estudio?
- d. ¿Cómo se modificó el PNSA ante los cambios en la problemática alimentaria-nutricional de la población en el periodo en estudio?

1.4 Supuestos Iniciales/ Hipótesis

- a. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, al igual que los programas alimentario-nutricionales que lo antecedieron, se diseñaron e implementaron de acuerdo a los intereses de los diferentes actores políticos y sociales, leyendo en forma interesada, con los pocos datos con los que se contaba, (y que cuya carencia no era inocente tampoco), la problemática alimentaria- nutricional de la población para la cual sus acciones estaban destinadas. Es decir, se crearon e implementaron, considerando escenarios de emergencia social y alimentaria, intentando resolver situaciones agudas orientadas hacia el “*hambre*” y a la dificultad de acceso a los alimentos, omitiendo que también existen otros problemas, como el sobrepeso y la obesidad, la malnutrición por déficit, anemia, baja talla para la edad, entre otras enfermedades crónicas no transmisibles.
- b. Por otro lado, el PNSA, aun manteniendo el nombre y las formas de gestión, se fue ajustando parcialmente a los cambios del contexto socio-histórico y político. No obstante a ello, las instituciones y sus trabajadores conservan normas y *habitus* propios, independientemente del contexto.

1.5 Justificación

1.5.1 Justificación social

Si bien se puede considerar de que Argentina tiene una disponibilidad de alimentos suficiente, según las hojas de balance de alimentos, el acceso a estos alimentos por parte de un sector de la población se ve dificultado, entre otros factores, debido a sus bajos ingresos para poder adquirirlos (Britos & Costa, 2008). Donde el perfil epidemiológico nutricional se caracteriza por

la doble ocurrencia de malnutrición, con situaciones de exceso y carencias en algunos pocos nutrientes (sobrepeso, obesidad, retraso crónico de crecimiento y anemia entre las principales manifestaciones de malnutrición); alteraciones directamente relacionadas con las condiciones socioeconómicas de la población (Ministerio de Salud de la Nación, 2007; Maceira & Stechina, 2008; Britos & Costa, 2008; FAO, 2019).

Para dar respuesta al incremento de la pobreza, que comenzó a visibilizarse a finales de la década del '70 se fueron generando algunas estrategias, en su mayoría de carácter informal, que consistían en la instalación de ollas populares en los barrios más carenciados o la entrega de alimentos por parte del Estado (López, 2005).

Con el retorno de la democracia en 1983 se reconoce por primera vez el deterioro de las condiciones alimentario - nutricionales de una parte importante de la población, por lo que el entonces gobierno de turno crea el Programa Alimentario Nacional (PAN) en el año 1984 (Britos *et al.*, 2003; López, 2005). Desde esa fecha hasta el año 2002 se sucedieron muchos programas de ayuda alimentaria, que, a pesar del cambio de nombres y formas de administración, tuvieron todas características similares (Aguirre, 2004; Britos *et al.*, 2003; Britos & Costa, 2008; Maceira & Stechina, 2008; Sordini, 2022).

En el año 2002, organizaciones no gubernamentales, investigadores, gobernantes y legisladores discuten los problemas alimentarios en forma conjunta, buscando posibles soluciones a los mismos. De esta manera se dio sustento a la sanción de la Ley N° 25.724, a fines de 2002, a partir de la cual se creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. En éste se centraliza la coordinación los diversos programas alimentarios vigentes en ese momento, entes reguladores, organismos de aplicación entre otras cuestiones (Britos *et al.*, 2003; López, 2005; Maceira & Stechina, 2008).

En general los programas alimentarios, incluido el PNSA, estuvieron y están focalizados sobre la falta de acceso a los alimentos del sector de la población más pobre y regidos por el paradigma de la desnutrición aguda, tal como se lo refiere en párrafos anteriores (Britos & Costa, 2008; Díaz, 2011; Ministerio de Salud, 2007).

Analizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria desde su génesis hasta la actualidad permitirá ampliar la perspectiva en el análisis de este tipo de programas, como también contribuir con información útil para la toma de decisiones, la implementación, el seguimiento y la evaluación de este programa y/o programas similares a futuro.

1.5.2 Justificación académica

La importancia de este trabajo como aporte al campo académico teórico, radica en contribuir como referencia teórica a los profesionales que se desempeñan en el campo de la salud, la nutrición y las políticas públicas, permitiendo ampliar la perspectiva en la problematización, toma de decisiones, implementación, evaluación e investigación sobre los mencionados programas.

Por otro lado, considero que este proyecto tiene correspondencia con el marco del Doctorado en Salud Colectiva en general, y con la orientación gestión y políticas de salud en particular, dado que la problemática que aborda recorre transversalmente sus áreas específicas de saberes y prácticas.

1.5.3 Justificación personal

Mi formación de grado como nutricionista en la Universidad de Buenos Aires estuvo fuertemente arraigada a los aspectos clínicos y biológicos del proceso salud-enfermedad, formación referenciada constantemente a los diagnósticos y tratamientos individuales, como así también a propuestas y soluciones de abordajes desde los conceptos de la planificación normativa tradicional, desconociendo los determinantes sociales de los procesos de salud de la población.

No obstante, a partir de mi desarrollo laboral, en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el marco de un programa alimentario (Abordaje Comunitario-PNSA) hasta el año 2018, iniciativas personales y formación de posgrado al cursar la Maestría en Epidemiología Gestión y Políticas de Salud en la Universidad Nacional de Lanús, logré visualizar que los problemas de salud

de la población remiten a diferentes orígenes, como los condicionantes sociales que influyen en el proceso salud - enfermedad - atención, así como también las políticas públicas - en este caso programas alimentarios - que tratan de dar respuesta a éstas situaciones que afectan a la población.

A lo mencionado en el párrafo anterior con respecto a la selección del tema en estudio, se suma la influencia, en alguna medida, de algunos acontecimientos observados durante el tiempo que trabaje en el mencionado programa, fundamentalmente a las diferencias entre lo estipulado en las normativas y criterios del PNSA y problemas que afronta la comunidad, que en un presupuesto serían los mismos.

Una pesquisa en profundidad sobre el PNSA me permitirá reflexionar sobre mis propias prácticas, como también contribuirá a la búsqueda y propuesta de nuevos enfoques sobre el análisis de este tipo de programas y políticas.

2. ESTADO DEL ARTE

2.1 El Estado y las políticas públicas

Sin Estado no hay políticas públicas, afirma Merino, ya que a pesar de toda la variedad de actores no estatales que intervienen en la vida pública, sólo la participación del Estado posibilita la existencia de políticas (Merino, 2013).

Dentro de esas políticas, las políticas sociales en nuestro país, a partir de la década del 40 hasta mediados de la década del 70, se enmarcaron en el denominado “Estado benefactor” o “Estado Social”, donde las mismas se organizaban en: una política de trabajo que se ocupaba de las regulaciones laborales, cobertura de seguros sociales de salud y previsión social para los trabajadores formales; una política de servicios públicos universales, que con una centralidad del Estado nacional, se ocupaba de la educación pública masiva y cobertura de salud pública a la totalidad de la población; y, una pequeña proporción de intervenciones asistenciales destinadas a los grupos sociales que quedaban excluidos del mercado de trabajo (Rofman, 2007; Soldano & Andrenacci, 2006).

A partir de la década del 80, y sobre todo en la del 90, se evidenció un proceso de desuniversalización y asistencialización de la política social, situación que se dio en paralelo con la desregulación del mercado de trabajo y el corrimiento del Estado como regulador, la privatización parcial de la protección social y de los seguros de salud, y un marcado descenso de la calidad y cobertura de los servicios universales, donde cobran centralidad las intervenciones asistenciales, destinadas a contrarrestar los efectos más críticos de la reestructuración económica. Esta reestructuración, dentro del sistema económico neoliberal, expulsó a una gran masa de trabajadores de las relaciones laborales formales, dando lugar a situaciones de exclusión. Así, la desigualdad social se convirtió en situaciones de carencia y de exclusión social que conviven con los sectores más prósperos que concentran el crecimiento económico (Rofman, 2007; Soldano & Andrenacci, 2006).

Trascurrida la década del 90, caracterizada por el proceso neoliberal que atravesó a la región, se revalorizó el rol del Estado como actor clave para el desarrollo económico y social. Como lo menciona Yañez (2019) “[...] la profunda crisis económica y política argentina desatada en torno a 2001 implicó un quiebre en las tendencias existentes a nivel estatal, modificándose las relaciones entre Estado y mercado en algunos de sus aspectos más significativos” (Yañez, 2019). En este sentido, afirma Mansilla (2022), a partir de 2002 comienza la transición hacia un nuevo tipo de Estado, al que denomina neodesarrollista, que en palabras de Cantamutto y Constantino (Cantamutto & Constantino, 2016), combina rasgos de continuidad y cambio respecto de las etapas históricas previas, en el que se intenta recuperar el Estado como “[...] herramienta de desarrollo y bienestar a partir de la adopción de políticas activas en materia de desarrollo social y económico [...]” (Mansilla, 2022). De esta manera, el modelo de estado vigente, sostiene (Vaccarisi, 2005), es el que determina el reconocimiento de los problemas, los sujetos y el tipo de respuesta a disponer.

Desde hace más de 20 años, menciona Isuani (2012), se plantean propuestas de reforma, con diferentes nombres y los mismos pobres resultados. Propuestas que se muestran como reformistas, pero mantienen sin cambios los marcos valorativos y las prácticas de siempre, concluyendo en que “esta ausencia de cambios profundos no ha permitido revertir la crisis histórica de las capacidades estatales en Argentina” (Isuani, 2012).

Las reformas estatales, incluyen, entre otras cuestiones, la orientación de las políticas sociales en las que se circunscriben las políticas alimentarias. Sobre estas últimas, sostienen diferentes autores, se han implementado de maneras disímiles a lo largo de la historia de nuestro país, encontrándose ya registros del siglo XIX de las primeras experiencias de entrega de alimentos a determinados sectores de la población (Foerster & Vezub, 2011; X. López, 2010; Rato, 1994).

La identificación y construcción de los problemas o problemáticas en políticas sociales en el marco de las políticas públicas, plantea Vaccarisi (2005), son efectuadas por actores sociales (individuales, colectivos u organizacionales) y las acciones que promueven son consecuencia de los objetivos o intereses que persiguen.

Con respecto al involucramiento de la sociedad civil, (como uno de los actores sociales clave), menciona Clemente, la participación de organizaciones sociales, ha contribuido a organizar y politizar el dispositivo de asistencia cuestionando el modelo tutelar, aunque la participación no

gubernamental en la provisión de asistencia, en ocasiones, favorece la predominancia de este enfoque por sobre el de derechos (Clemente, 2010). Al mismo tiempo que, estas prácticas asistenciales cobraron centralidad en las organizaciones territoriales, logrando un alto nivel de modificación de las tradicionales organizaciones barriales, sobre todo en la especialización de la acción de las organizaciones en grupos etarios, y en la formalización de las instituciones (Arias, 2010). Con relación a lo mencionado, Santarsiero refiere que, la organización política territorial y de intervención e implementación de políticas sociales del Estado, es decir, la cohesión, solidaridad y territorialización de políticas, se expresan en las configuraciones particulares de la actividad comunitaria (los comedores comunitarios) (Santarsiero, 2013). Las organizaciones forman un sistema de relaciones entre organizaciones y personas que se articulan en torno a una o más políticas, actuando como mediadores entre las necesidades y los recursos asignados para ese fin, como alimentación y salud (Arcidiácono & Perelmiter, 2022; Clemente, 2010).

2.2 Las políticas públicas y su implementación

En la ejecución de políticas públicas, la presencia de múltiples actores, menciona Isuani, predispone a la fragmentación en contra de la coordinación, influyendo al dispositivo de gestión, entendido este como un esquema organizacional que permite llevar a cabo las diferentes políticas públicas integrado por el conjunto de las instancias organizativas estatales (nuevas o preexistentes) y que puede incluir organizaciones no estatales. Destacándose así la coordinación, ya que favorecería a un esquema integrado y articulado de políticas públicas, dotando de mayor efectividad a las respuestas del Estados ante los problemas sociales que enfrenta (Isuani, 2012).

Siguiendo con lo mencionado en el párrafo anterior, Fernández (2021) afirma que, se prevé que la dinámica burocrática se vea afectada por el régimen político existente, dado que cualquier gobierno intentará implementar su programa gubernamental y controlar recursos y opciones de política a fin de alcanzar sus objetivos. Por lo que, el aparato institucional del Estado, “condensa tensiones y contradicciones que se generan entre la función de dominación del Estado y el establecimiento de los temas en la agenda pública” (Fernández, 2021), donde además en Argentina, como país federal, se entrecruzan la administración pública nacional, provincial y

municipal, generando un Estado complejo donde los modelos (teóricos-ideales) pueden superponerse y entrar en conflicto.

En las fases del proceso de implementación de una política pública, que va desde la caracterización y definición del problema, la formulación y adopción de alternativas hasta su implementación y evaluación, es importante identificar quién define el problema en la agenda, distinguiéndose aquellos en que dominan la agenda pública o coyuntural, más abstracta y vinculada con los medios de comunicación, y la agenda de gobierno o institucional, donde son las autoridades políticas la que deciden sobre qué actuar. Esta diferenciación permite interpretar los procesos de diálogo, tensión y negociaciones que ocurren entre los diferentes actores que luchan por incorporar temas en la agenda institucional (Fernández, 2021). No obstante, refiere Cingolani, “[...] la divergencias entre la literatura sobre instituciones políticas y gestión pública hacen que no existan marcos teóricos sólidos para estudiar los procesos de elaboración de las políticas públicas de un modo general” (Cingolani, 2010).

En la implementación de las políticas públicas, antes de la década del 70, afirma Fernández (2021) se consideraba que, en las etapas previas, la toma de decisiones era la que definía el éxito de una política, es decir, la política era el espacio de decisión mientras que la administración era el de aplicación, suponiendo la administración era subordinada al poder político y la sociedad pasiva incapaz de decidir sobre la implementación de una política. Es a partir de esta década, donde se comienza a preguntarse “el porqué del fracaso de las mismas y qué cosas son necesarias para lograr el éxito” (Fernández, 2021). Surgiendo así, nuevos enfoques sobre la ejecución de políticas públicas, como el llamado *top-down* –de arriba hacia abajo– que inicia analizando el nivel político y donde se formula la política, para luego analizar cómo esa política se implementa por los técnicos. Una propuesta en sentido opuesto fue la de *down-top* –de abajo hacia arriba– donde se propone analizar desde la implementación para ir ascendiendo a los niveles de decisiones. Propuestas analíticas, sostienen diferentes autores, que avanzan hasta las etapas del proceso de evaluación de políticas públicas. Evaluación que se solapa con el proceso de planificación, donde se destaca una perspectiva de planificación normativa, entendiendo que la realidad puede ser abordada a partir de una planificación bien elaborada sin que los conflictos puedan modificarla (Fernández, 2021; Martín Jaime et al., 2013; Roth Deubel, 2008).

La planificación, sostiene Martín Jaime y colaboradores, de acuerdo con el alcance y profundidad de las acciones de políticas públicas puede reconocer distintos formatos y denominaciones, que en el lenguaje coloquial suelen utilizarse indistintamente, aunque no lo son. Entre ellos, el de mayor alcance, el Plan, que refiere a las decisiones de carácter general (lineamientos políticos, prioridades, asignación de recursos, estrategias de acción y medios e instrumentos) para alcanzar las metas y objetivos propuestos, que “tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural)” (Martín Jaime et al., 2013, p. 222). Los programas, que forman parte de un plan más generalizado, que se entienden por un conjunto organizado de actividades, servicios o procesos, en los que se explicitan metas y objetivos en un período determinado. Luego, los proyectos, comprendidos como aquellas actividades concretas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces resolver problemas. Luego, con un nivel de alcance menor le siguen las actividades, que consisten en una intervención secuencial e integrada de acciones para alcanzar las metas y objetivos específicos del proyecto. Y, por último, la tarea, definida como aquella acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad (Martín Jaime et al., 2013).

En la implementación de políticas públicas, los planes y programas son destinados a compensar las carencias. Con respecto a ello Vaccarisi destaca que:

[...] asumen un papel protagónico en el proceso político-cultural de fragmentación de los intereses colectivos, propios del ideario neoliberal. Ella –la fragmentación- se convierte en el rasgo distintivo para abordar las problemáticas sociales, se establecen vínculos sumamente frágiles entre pobreza y condiciones de empleo, y la asistencia tiñe el accionar de la política social (Vaccarisi, 2005).

No obstante a lo mencionado, independientemente de la forma en que se estructura el aparato estatal y la planificación en la implementación de una política pública, es importante no perder de vista que, afirma Martín Jaime y colaboradores: “[...] sin la intervención y el liderazgo de la política, la técnica de la planificación pierde todo sentido” (Martín Jaime et al., 2013, p. 224). Complementariamente, sostiene Cingolani (2010), “[...] los cambios de gobierno impactan fuertemente en la proporción de renovación de los funcionarios, de modo aún más pronunciado

que en el caso de las estructuras.” Esta última autora concluye que, las respuesta de los sistemas políticos a la inestabilidad de sus programas de gobierno se encontrarían en la no correspondencia entre los diagnósticos formulados por la teoría y los posibles cursos de acción que se abren y, complementariamente la necesidad de considerar la importancia de actuar sobre las causas y no sobre los efectos (Cingolani, 2010).

Así, la política pública, afirma Roth Deubel, se presenta como un objeto de análisis, que puede ser subdividido en varias etapas, como: la definición del problema, la construcción de la agenda, la formulación, la legitimación, la implementación y la evaluación. Etapas que deben ser comprendidas como un único proceso, dado que su mayor debilidad se encuentra en su abordaje fragmentado. Esa disgregación lleva a que en la práctica las evaluaciones suelen concentrarse, sólo, en la eficiencia y/o los resultados (Roth Deubel, 2008). Por lo que para analizar políticas públicas es necesario tener presente algunas consideraciones, como las que concluye el mencionado autor:

En la medida que se reconoce la dificultad, si no la imposibilidad, de fundamentar científicamente todos los aspectos de las políticas públicas, resulta indispensable reconocer el carácter retórico que se encuentra inscrito en una política. Es de anotar que, históricamente, la retórica se desarrolla en el contexto de regímenes políticos que comportan alguna forma de institucionalidad democrática y se muere en momentos de regímenes autoritarios. Y es comprensible: la necesidad de convencer mediante la palabra a un auditorio para lograr una decisión incita a desarrollar estrategias de comunicación para tal efecto (Roth Deubel, 2008).

Por otro lado, los programas como expresión de las políticas, predominan en territorios marcados por las desigualdades, en las cuales el proyecto político-económico e ideológico- cultural que representan es antagónico a la disminución de las desigualdades, mucho más, al cronificarse en el tiempo (Spinelli, 2016).

Entendiendo que la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil, es fundamental, entonces, afirman diferentes autores, identificar el contexto en el que esa relación se está llevando a cabo. Donde los tres aspectos a destacar son: el social, el económico y el político. De esta manera, las políticas públicas deben caracterizarse en su dimensión temporal dado que reflejan cuestiones que se consideran problemáticas en una sociedad y las discusiones presentes en la agenda estatal (Ferrari Mango, 2019; Oszlak & O’ Donnel, 1981). Así,

como menciona Cingolani, refiriéndose a las políticas públicas, hay algunas preguntas que aún restan por explorar con mayor rigurosidad, tales como ¿qué factores propician cambios en las políticas que los gobiernos sostienen?, y más aún, ¿cuándo o cuánto es deseable que estas políticas cambien? (Cingolani, 2010).

2.3 Seguridad alimentaria, políticas públicas y programas alimentarios

La alimentación adecuada es esencial para tener una vida digna y es imprescindible para la realización de muchas actividades y derechos, como el derecho a la salud. Sobre este último, existen concepciones y terminologías complejas con enfoques éticos, políticos y jurídicos diversos que buscan proteger y asegurar la calidad de vida de las personas en todo el mundo que se enfrentan a diario con una situación de pobreza y de hambre. Las causas del problema del hambre, algunos autores sostienen que, se pueden encontrar, esencialmente, en la esfera política y en la imposición de un sistema económico, político y social capitalista que se sustenta en dos columnas esenciales: la propiedad privada de los medios de producción y la sobreexplotación de los recursos naturales y humanos como medio eficaz de ganancias rápidas (Almeida Filho & Scholz, 2008).

La reducción del hambre sostiene la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se enmarca en el derecho a la alimentación, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este documento constituye un instrumento jurídico para la materialización de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por lo que en un estado de derecho “[...] se torna obligatorio para los Estados adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a la erradicación del hambre, sin ninguna discriminación” (CEPAL, 2005). Al respecto del hambre, Sordini (2022) afirma que, es un elemento medular de los procesos de estructuración social que se fundamenta en la expropiación de las energías y en la regulación del conflicto social, delimitado por el modelo de acumulación y el régimen político. De esta manera, aparece la contención social como consecuencia no buscada de la intervención, en la cual subyace a sus objetivos de mitigar el conflicto del hambre (Sordini, 2022).

El Estado, según Almeida Filho y Scholz (2008), es responsable de asegurar que se satisfagan las necesidades nutricionales mínimas de todas las personas de su jurisdicción, al mismo tiempo que el derecho a la alimentación aparece reflejado cada vez más en las constituciones nacionales. Todos los miembros de la sociedad: individuos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, tienen responsabilidades con respecto al derecho a la alimentación, aunque las responsabilidades jurídicas corresponden al Estado (Abajo et al., 2010; Almeida Filho & Scholz, 2008).

En su investigación, Maceira y Stechina (2008), sostienen que la nutrición adecuada, con relación al proceso salud enfermedad atención, es un parámetro importante para romper con el círculo pobreza – enfermedad donde el Estado, a través de su política pública, puede intervenir en los determinantes de la salud que se asocian con el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Entre los mecanismos que éste tiene se identifican, por un lado, la distribución directa de alimentos para garantizar el acceso a la alimentación básica necesaria; y por otro, el desarrollo de hábitos nutricionales, induciendo la compra de alimentos que hacen a una buena nutrición, brindando ayuda económica directa entre otras estrategias. En el mismo sentido, Jusidman Rapoport afirma que, “[...]solo a través de la intervención del Estado se puede asegurar una oferta de alimentos suficiente, accesible física y económicamente, de calidad y adecuada a los patrones culturales” (Jusidman Rapoport, 2014).

Con respecto a la seguridad alimentaria, Patricia Aguirre (2004), consideraba para ese tiempo, que las condiciones de suficiencia, la estabilidad, la autonomía, en nuestro país están aseguradas, mientras que la sustentabilidad no, debido a las formas actuales de producción, y tampoco la equidad, verificada en el acceso de todos a los alimentos, siendo una meta por lograr (Aguirre, 2004). Y sostiene la autora, en un trabajo posterior, que el acceso a los alimentos depende por un lado de la capacidad de compra de las personas, es decir, de la relación entre sus ingresos y el precio de los alimentos, y por otro, por las políticas que lleva adelante el Estado, como acciones asistenciales, políticas de precios de alimentos y/o de ingresos (Aguirre, 2010). En el mismo sentido, para Hintze, la problemática alimentaria se relaciona con la producción de alimentos, su

distribución y comercialización, y su posterior consumo y efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y fuerza de trabajo (Hintze, 1989).

Diversas autoras señalan que, se visualizaban los problemas nutricionales, y que estos adquirirían, en los albores del siglo XXI, magnitudes elevadas para Argentina (Arcidiácono, 2012; Calvo & Aguirre, 2005; Longhi et al., 2018).

Esta compleja situación, afirman Longhi y colaboradores, habría sido gradualmente revertida desde el año 2003 a partir de una intensiva aplicación de programas destinados a su reducción y el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del país, como por ejemplo el PNSA. No obstante, había un desconocimiento acerca de la magnitud de la incidencia de la desnutrición en la niñez y el efecto, atendiendo a las desigualdades regionales existentes, de la aplicación de dichas políticas (Longhi et al., 2018).

Por otro lado, Rofman y colaboradoras (2010) sostienen que el diseño de políticas sociales participativas, que incorpora actores no gubernamentales en su gestión, constituyó una de las innovaciones que ha traído consigo el proceso de reformulación del rol del Estado y de las políticas públicas en las últimas décadas del siglo pasado. Contexto que ocurre simultáneamente, como afirman (Vinocur & Halperin, 2004), con la descentralización al interior del aparato estatal; la disminución de la relevancia del gobierno central y mayor participación de los gobiernos provinciales y municipales. Situaciones que posibilitaron la respuesta conjunta a las necesidades alimentarias de la población, en la que la sociedad civil interviene junto con las acciones propias del Estado, ya que se intercede en cuestiones que le interesan al conjunto de la comunidad, donde pueden o no vincularse con el Estado de diversas maneras y en función de su propia dinámica. El hecho de involucrar a la sociedad en la construcción de lo público supone el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto desde el punto de vista político, puesto que implica reconocer la amplitud de los ámbitos de intervención de las instituciones de la sociedad civil y su entrelazamiento con los procesos políticos, como el nivel organizacional, ya que conduce a la multiplicación de instancias de participación ciudadana en la formulación y gestión de políticas públicas. De esta manera, menciona Rofman y colaboradoras, se puede comprender que la sociedad civil tiene una lógica propia, que persigue objetivos comunes para la resolución de la problemática de su comunidad, pero a la vez, está atravesada por cuestiones sociales y políticas que tiende a diversificar y

complejizar sus propios intereses (Rofman et al., 2010; Sordini, 2022). Al respecto de la participación de la sociedad civil y la inseguridad alimentaria, sostiene San Martín (2020) que es necesario [...]destacar la actuación directa de movimientos y organizaciones de la sociedad civil para atender la problemática alimentaria mediante el sostenimiento de ollas populares, viandas diarias, meriendas en el marco de comedores y merenderos” (San Martín, 2020).

En lo que respecta a las políticas sociales en nuestro país, manifiesta Vaccarisi (2005), son desarrolladas para brindar asistencia a los pobres, en general políticas asistencialistas, “[...] que, sumado a las prácticas clientelares, deviene en la configuración de sujetos pasivos y dependientes”. No obstante a lo mencionado en el párrafo anterior, esta autora plantea otro punto de vista con respecto de la participación comunitaria en las políticas públicas, y específicamente sobre los programas alimentarios refiere:

La participación comunitaria en los programas sociales en general persigue el propósito de prevenir situaciones de conflictos. En los programas alimentarios, en particular, atravesados por prácticas asistencialistas y clientelares, tanto en la modalidad con que circula la información, como quién tiene el poder de los recursos y las decisiones, la población se ve condicionada a aceptar esta modalidad por temor a perder el beneficio (Vaccarisi, 2005).

El diseño e implementación de los programas de nutrición, señalan diversos autores, en América Latina y Argentina se originaron e implementaron en el marco de los programas de lucha contra la pobreza, generalmente, caracterizados por su naturaleza focalizada. Se identifica la población a ser subsidiada y ese subsidio puede ser visto como un mecanismo de estigmatización; que, dependiendo de la estructura de selección, se puede incurrir en errores como la falta de incorporación de individuos que deberían ser incluidos o, al contrario, se incorporan aquellos que no requerían ser incorporados. Por lo que es necesario partir de un diagnóstico de los problemas nutricionales de la población, para que un programa alimentario sea exitoso y logre resultados positivos en salud, alimentación y nutrición de la población objetivo (Cervio, 2019; Maceira & Stechina, 2008; Mancilla López, 2010; Sordini, 2022). A lo mencionado se suman las intervenciones que demuestran que, los modos de aludir a la problemática, los objetivos que

responden a esa definición del problema y sus prestaciones, se materializan con perspectiva de solución. Ocasionado que la política alimentaria de Argentina se fundamente en múltiples y simultáneos programas de asistencia directa que, en palabras de Sordini: “[...] lejos de intervenir sobre las causas estructurales de producción, distribución, comercialización, acceso y consumo de los alimentos, despliegan acciones sobre los síntomas de la desigualdad social”. Es decir, se implementan intervenciones puntuales - programas alimentarios -, fragmentadas, repetidas y de emergencia, que resultan permanentes (Sordini, 2022). Complementado lo mencionado, diferentes autoras, afirman que las políticas alimentarias desplegadas en nuestro país se centraron en la atención asistencial, donde no se observa articulación con la cadena agroalimentaria, implementadas de manera fragmentada y focalizada en situaciones críticas de sectores subalternos (San Martín & Moleda, 2021; Sordini, 2016).

En el mismo sentido, refiere Vaccarisi (2005), a partir de la década del 80, los programas alimentarios adquieren centralidad dentro de las políticas sociales, al mismo tiempo que disminuye la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso y el Estado se retira de otros programas como los de vivienda y/o agua potable. Programas diseñados para complementar tanto la dieta de las familias como los programas provinciales y municipales, evidenciando la fragmentación y superposición de recursos. Y es a partir de la década del 90, que las políticas alimentarias se destacan en el escenario de atención de lo social. Del mismo modo, sostiene Santarsiero, que para este periodo, se evidenció un crecimiento de las políticas sociales asistenciales, destacándose el creciente lugar que ocuparon las políticas alimentarias, en paralelo con el crecimiento de la pobreza y la caída de ingresos y empleo de gran parte de la sociedad a pesar de que la capacidad estatal para dar respuesta a estos sectores se estuvo condicionada debido a las distintas crisis fiscales y la imposibilidad de incrementar correlativamente el gasto social (Santarsiero, 2012).

La gestión de la política alimentaria, afirma Demonte (2016), a partir de 2001 estuvo regida por la lógica de “más cantidad, que calidad; más asistencia que redistribución; más paliativo, que estructural”, por lo que, el concepto de crisis implicó actuar en la urgencia de la coyuntura bajo un justificativo de tipo moral (Demonte, 2016).

Estas medidas, refieren Bonet de Viola & Marichal (2020), se asumían como políticas de emergencia, que pretendían “atender a la urgencia que denota la fundamentalidad del derecho a la alimentación referido al hambre”. Desde esa perspectiva se sostenía la inmediatez y la consecuente necesidad de medidas inmediatas, a corto plazo y focalizadas en la población vulnerable. De esta manera, el enfoque de emergencia habilita el tratamiento de la problemática alimentaria como una cuestión coyuntural, paliativa, sostienen diversos autores (Bonet de Viola & Marichal, 2020; Britos et al., 2003; G. López, 2005). Así, el Estado fue implementando estrategias para garantizar el bienestar de la población, configurando los parámetros de necesidad y falta que la sociedad es capaz soportar (Cervio, 2019; Sordini, 2022).

Sobre la atención de lo social y las políticas de asistencia, se puede citar lo referido por Auyero y Servián, donde describen que los recursos que reciben las familias a través de la AUH, Tarjetas Alimentarias y otros planes sociales no son destinados para la adquisición de alimentos u otros bienes materiales, si no que, parte de lo recibido se destina al pago de colegios de gestión privada, describiéndolo como una contradicción, al afirmar que: [...] al mismo tiempo, y paradójicamente vemos cómo los recursos del Estado, fluyen hacia escuelas no públicas (Auyero & Servián, 2023, p.77).

Por otro lado, Aronna, en su evaluación de un programa de política social, el Programa Materno Infantil y Nutrición, concluye que:

Los programas de corte asistencial sólo llegan a encubrir en parte los cuadros de situación en los que desarrollan sus vidas grandes grupos poblacionales, donde el estado nutricional deficitario de los menores es uno de los indicadores de máxima vulnerabilidad. Las “soluciones” coyunturales incluidas en estos programas sólo son pinceladas, el círculo de la pobreza y de la mal nutrición no acaba (Aronna, 2006).

Sin embargo, otras autoras mencionan que se ha constatado que los programas alimentarios a los que acceden las familias presentan un efecto redistributivo, “[...] constituyéndose en un aporte significativo ante ingresos de indigencia”, pero que, para una adecuada alimentación no son suficientes, sobre todo si se tiene en cuenta la relación de la cantidad de integrantes del grupo familiar y la calidad de los alimentos disponibles (Madrid, 2008).

Políticas alimentarias y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

En lo que respecta a la seguridad alimentaria, en Argentina, el Estado nacional, actuó desde la política de asistencia, afirma Iurello (2010), creando el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Por su cobertura y relevancia presupuestaria, el PNSA, implicó un cambio en la política alimentaria destinada a sectores en situación de vulnerabilidad, explicita Demonte (2016), pero, “no implicó transformaciones sustantivas en la concepción e implementación de sus acciones”, es decir, continuó primando una lógica de reparto de alimentos y/o transferencias para el sostenimiento de la modalidad de comedores (Demonte, 2016). El mismo sentido, otras autoras sostienen que, más allá de los cambios de nombres, los programas continúan siendo bastante similares, “sin producirse ninguna transformación sustantiva y reproduciendo los problemas que instauraron”, tanto desde el punto de vista del diseño como de la implementación, con dificultades que van desde la deficiencia para cubrir problemas nutricionales hasta el clientelismo y la corrupción (Arcidiácono et al., 2011).

Años posteriores, Madrid (2020) en su trabajo sobre la asistencia alimentaria durante la gestión macrista, destaca que en el texto del PNSA (para el periodo 2015-2019), se observan escasas modificaciones comparado con los periodos anteriores, no obstante, afirma que “[...] es posible advertir que a medida que la pobreza y la indigencia aumentaron durante el periodo estudiado descendieron los destinatarios de las tarjetas alimentarias del PNSA” , y enfatiza que esta disminución de la cobertura debe leerse teniendo en cuenta la concepción neoliberal de los derechos sociales y del derecho a la alimentación, en la medida que traslada al ámbito comunitario y/o privado la responsabilidad de la asistencia alimentaria y la contención, bajo patrones morales, y a través de diferentes formatos de asistencia. Donde también, se destaca el énfasis nuevamente en la focalización sobre los grupos más vulnerables (en contraposición al enfoque de derechos). Así, sobre la focalización la autora se refiere de la siguiente manera: “El fortalecimiento de la construcción de registros únicos de beneficiarios y la informatización de esos registros se constituyen en un rasgo distintivo de la época” (Madrid, 2020). En el mismo sentido, Sordini (2016), menciona que los programas alimentarios se solapan en sus objetivos y definición de

destinatarios al focalizarse sobre la población vulnerable, al mismo tiempo que se dan programas similares en distinto orden gubernamental, nacional, provincial y municipal.

Complementando lo mencionado, en su trabajo sobre la cuestión alimentaria como cuestión social y los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina, Sordini (2016), concluye:

Lejos de resolver el problema alimentario, los programas denotan una trama que contribuyó a sostener en el tiempo la dependencia a los mismos, y en este sentido, la reproducción de las propias desigualdades. Se han mantenido a lo largo del tiempo, con diversas transformaciones en sus procedimientos y alcances, pero fundamentalmente con persistencia en sus objetivos (Sordini, 2016).

La presencia de la cuestión alimentaria puesta en agenda estatal, pone en evidencia una problemática que, mencionan San Martín y Moleda (2021), “persiste en el tiempo sin mayores cambios y bajo ciertas determinaciones que impactan notoriamente en la vida cotidiana de las personas para garantizar su reproducción, cristalizándose de este modo el lugar que ocupan en la división social y sexual del trabajo” (San Martín & Moleda, 2021).

Con la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2019, con el objetivo de reforzar al PNSA, entre otros, se creó el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), sostiene San Martín (2020). Así, para esta última autora:

[...] es necesario seguir profundizando el rol que asume el Estado y cómo ciertas políticas sociales comprenden – implícita o explícitamente – ciertos enfoques, que no ponen en consideración ni tampoco efectivizan aspectos relativos a la seguridad en primera instancia, y a la soberanía alimentaria, manteniendo una suerte de asistencialización de la problemática (San Martín, 2020).

La misma autora en una publicación posterior, cuestiona críticamente el enfoque del PACH en su intervención estatal, en el que el componente de control social de las políticas sociales es orientado a la organización de una base que individualiza y responsabiliza, explícita o implícitamente, a la situación en que se hallan los receptores de las políticas de asistencia; al mismo tiempo que las políticas de cuidado recaen sobre las mujeres. Las tareas de alimentar son asignadas

a las mujeres, citando como ejemplo, el caso de la Tarjeta Alimentar, en la que son las mujeres, en un 97% de los casos, las titulares/receptoras de dicha prestación (San Martín, 2023).

A pocos meses de la puesta en marcha del PACH, la OMS declara la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19. Acontecimiento que afectó de manera desigual al mundo, sostienen San Martín y Moleda (2021), y particularmente para el caso de Argentina, la situación se da en un contexto de más de treinta años de vigencia de un modelo económico que produjo el incremento de las desigualdades, desmanteló los sistemas de salud y educación, se precarizó el empleo formal y aumentó la informalidad a gran parte de la población, que modificó sus condiciones de vida y de trabajo, “ tornándose sumamente dificultoso protegerse del virus a partir de las limitaciones existentes respecto de políticas de asistencia y de cuidado” (San Martín & Moleda, 2021) momentos que se evidenció una mayor visualización el Servicio Alimentario Escolar, programa que implementa las provincias (Buenos Aires, en el caso de mencionado trabajo) cofinanciados por el PNSA.

Sobre la implementación de la Tarjeta Alimentar en el marco del PACH, desde el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, Tuñón y colaboradores, destacan que la implementación de esta política evidenció un papel positivo sobre los hogares receptores, pero las consecuencias de la pandemia sumadas a las condiciones socioeconómicas preexistentes y la falta de actualización de los montos de las prestaciones, condicionan la seguridad alimentaria de las familias, concluyendo que es esperable que este efecto positivo “se vaya deteriorando con el paso del tiempo en caso que el monto de la transferencia no sea actualizado” (Tuñón et al., 2021).

No obstante a lo mencionado, San Martín & Moleda sostienen que:

A pesar de las intervenciones promovidas por las diferentes escalas estatales, resulta un común denominador sus deficitarios resultados; visualizándose de manera contundente e independientemente de ciertos índices socioeconómicos que expresan leves niveles de recuperación, la permanencia de la dificultad de acceso a los alimentos (San Martín & Moleda, 2021).

Dificultad en el acceso a los alimentos dependientes de la distribución desigual de los ingresos, sostienen diferentes autoras. Donde el empleo, los ingresos y los precios se constituyen como factores determinantes de la crisis alimentaria de amplios sectores de la población (San Martín, 2023; Sordini, 2016). Pero, como menciona San Martín, no únicamente mediante el salario las familias logran acceder a determinados bienes y servicios para su subsistencia, si no que “la intervención estatal y las acciones en el marco de las familias y la comunidad se asientan otros mecanismos ‘desmercantilizados’ en la generación de satisfactores de necesidades” (San Martín, 2023).

En las conclusiones finales de su investigación, San Martín y Moleda (2021), proponen la necesidad de “reconfigurar la relación procesos de intervención - alimento, superando atenciones de manera fragmentada, focalizada, compensatoria e insuficiente”.

Así, para Madrid (2020), en el abordaje del problema alimentario en Argentina se deben considerar sus causas, a fin de evitar miradas limitadas que ponen el acento sobre las manifestaciones, circunscribiendo el análisis a las responsabilidades del individuo. Teniendo en cuenta, además, que la situación de pobreza e indigencia evidencia una distribución desigual de los ingresos, donde la escases de recursos para acceder a los alimentos, afecta la calidad y cantidad de alimentos que la población consume.

Considerando lo mencionado anteriormente, diferentes autores evidencian que, a cada crisis alimentaria, se la toma como un problema aislado, clínico, de carencias nutricionales y coyuntural, que se focaliza en las carencias individuales desde un enfoque clínico-nutricional en detrimento de un enfoque epidemiológico (Aguirre, 2023; Maceira & Stechina, 2008; Sordini, 2022). Así, afirma Demonte (2016) la omisión de la conceptualización de la alimentación como fenómeno complejo conlleva que las estrategias de intervención promovidas por los organismos del Estado reproduzcan una lógica exitosa en términos económico-políticos, pero contraproducentes en términos sanitarios.

Al respecto de lo mencionado en los párrafos anteriores, Abeyá Gilardon afirma que la conceptualización de los programas alimentarios a partir de los componentes fundamentales de la seguridad alimentaria, como disponibilidad, accesibilidad y utilización, facilitaría su comprensión dando cuenta a distintos aspectos de los derechos y necesidades de alimentación y nutrición de la población (Abeyá Gilardon, 2016).

Contribuyendo al análisis de los programas alimentarios, incluido en PNSA, el mismo autor, afirma que, para el desarrollo de estos programas se requiere necesariamente considerar en su formulación, que, para su implementación habrá diversos actores: funcionarios estatales, proveedores, beneficiarios; en diversos niveles jurisdiccionales: nacional, provincial, municipal, local; como de organización: operadores logísticos, equipo de salud, gestores sociales y efectores. Como también se debe tener en cuenta la naturaleza de los problemas, ya que, en general, estos se distancian de la propuesta programática (Abeyá Gilardon, 2016).

Como se mencionó en los párrafos anteriores, la participación del estado es imprescindible para la existencia de políticas públicas, más allá de la diversidad de actores intervinientes. Pero, son estos actores, de acuerdo a sus intereses y objetivos, quiénes identifican las problemáticas a abordar, al mismo que pueden influir en la gestión, como también lo hace el régimen político existente (Isuani, 2012; Merino, 2013; Vaccarisi, 2005). Por lo que al analizar una política pública, se debe reconocer como un proceso único considerando todas las etapas, es decir, desde la formulación del problema hasta la ejecución y evaluación (Roth Deubel, 2008).

En Argentina, especialmente en la últimas décadas, los programas alimentarios fueron cobrando centralidad dentro de las políticas sociales (Vaccarisi, 2005) y, la contención social aparece como consecuencia no buscada de la intervención estatal, quedando implícito su intento de paliar el conflicto del hambre (Sordini, 2022). Estas políticas de emergencia le otorgan a la problemática alimentaria un enfoque coyuntural y paliativo (Bonet de Viola & Marichal, 2020; G. López, 2005). La implementación del PNSA generó un cambio en la política alimentaria por su cobertura y su relevancia presupuestaria, pero no implicó, según diversos autores, transformaciones sustantivas en la concepción del problema y la implementación de sus acciones, como tampoco evitar el solapamiento de intervenciones (Demonte, 2016; Madrid, 2020; San Martín, 2023; San Martín & Moleda, 2021).

Así, las acciones del PNSA prosiguieron desde su creación, con cambios y particularidades, que merecen, considerando integralmente todos sus programas y acciones constitutivas, un análisis en profundidad de sus múltiples intervenciones que desde él se implementaron en estos últimos 20 años. Por lo que un abordaje como el propuesto, en el que se indagan distintos actores sociales vinculados al PNSA en diferentes momentos histórico, políticos y sociales, y

complementariamente, el análisis de material documental cobra relevancia ya que permitirá comprender las condiciones históricas que posibilitaron la génesis, el desarrollo y la implementación del PNSA, contribuyendo al campo de las políticas públicas en general y a las políticas de asistencia alimentaria en particular.

3. MARCO TEÓRICO

En este apartado, primeramente, se desarrolla la historicidad del concepto de ciudadanía, desde su referencia a la membresía a un Estado-nación a la regulación jurídica de los sujetos de derecho (Marshall et al., 1997). Posteriormente, se trabajan los conceptos acerca de la ciudadanía según las propuestas de Sonia Fleury y Pierre Rosanvallón, destacándose la relación entre las demandas sociales y la configuración de la ciudadanía en el contexto del Estado moderno, y los diferentes modelos de relación entre el Estado, sociedad y las políticas sociales que actúan como mediadoras entre el ciudadano y el Estado, reconociendo derechos y deberes. Sección que dividí en los siguientes segmentos: Las demandas sociales y la relación Estado – ciudadano; ciudadanía y organización de la protección social; y por último, Estado democracia y ciudadanía.

3.1 La historicidad del concepto ciudadanía.

El término ciudadanía suele emplearse como membresía o pertenencia y también como formas jurídicas que regulan a los sujetos de derecho en un Estado-nación. Concepto empleado para definir problemas de inclusión y participación, como también a los relacionados a igualdad y desigualdad (Andrenacci, 2003, 2019b, 2019b; Bauböck, 2018; Giddens, 2000; Marshall et al., 1997). La ciudadanía puede ser definida, como una serie de representaciones sobre la universalidad e igualdad resultantes del modo en que se configuraron los conjuntos de prerrogativas y obligaciones referidas a la pertenencia de los individuos al Estado nación (Andrenacci, 2019b; Gozzi, 2015), y al interior de ellos, representa un estatus material y simbólico, “[...] cuya universalidad o igualdad relativas dependen de situaciones históricas concretas, en las que las que las múltiples representaciones de pertenencia e igualdad se cruzan con el modo en que funcionan efectivamente la política, la economía y la cultura” (Andrenacci, 2019b).

En el siglo XX, especialmente, después de las dos guerras mundiales, todos los Estados desarrollaron formas jurídicas que vinculaban la ciudadanía tanto a la membresía como al estatus (Andrenacci, 2019a, 2019b). Los Estados nación imparten diferentes formas de control, que integran representaciones y modelan conductas, ostentándose como organizaciones de la seguridad colectiva y del orden social, al mismo tiempo que, “se legitiman como Estado de ciudadanos,

representativos y garantes de formas materialmente sustantivas de inclusión y justicia: pisos socialmente aceptables y razonablemente igualitarios de bienestar material” (Andrenacci, 2019a).

Marshall, considera que la ciudadanía se constituye por tres elementos: civil, político y social. El primero refiere a los derechos necesarios para la libertad individual, el político alude al derecho a participar en el ejercicio del poder político, mientras que el social se relaciona, desde el derecho, a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho de participar del patrimonio social y a vivir la vida de acuerdo a los estándares corrientes en la sociedad (Marshall et al., 1997).

En el Estado de derecho la democracia se presenta como un modo particular de relación entre “Estados y ciudadanos y entre los ciudadanos mismos, bajo una forma de imperio de la ley que, junto a la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de controladores” (O’Donnell 2002, p. 331). Existiendo así, una estrecha conexión de la democracia con ciertos aspectos de la igualdad entre ciudadanos, como individuos que poseen derechos y obligaciones derivados de su pertenencia a un cuerpo político. Condición que implica la atribución de autonomía personal, lo que conlleva, a su vez, la responsabilidad por sus acciones (O’Donnell, 2002). Democracia, que se vincula necesariamente a la ciudadanía, ya que ésta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático (O’Donnell, 1993).

Por lo que un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía, y la ineficacia del Estado tanto en sus aspectos legales como en la reducción de ciertas garantías y derechos, limitan el ejercicio pleno de la ciudadanía (O’Donnell, 1993).

En los países de nuestra región, se ha observado una reducción del rol del Estado, especialmente en su dimensión legal, desde los procesos de democratización posteriores a las dictaduras, con algunas excepciones temporales. Esta disminución se ha intensificado en contextos de crisis y con la implementación de políticas económicas orientadas a reducir la intervención estatal. (O’Donnell, 2002). Así, en las democracias contemporáneas, los ciudadanos, tienen como mínimo, el derecho a votar en elecciones, no obstante, “[...] muchos individuos son ciudadanos en términos de sus derechos políticos, pero no son ciudadanos en términos de sus derechos civiles” (O’Donnell, 2002, p.330). Dada la particularidad del Estado, especialmente en contextos de crisis permanentes, se deben considerar para su mejor comprensión la relación entre economía, política

y Estado, dado que la economía no alcanza la cohesión necesaria para unir a la sociedad, lo que obliga a la intervención del poder político, más acentuada debido a la debilidad de la estructura económica y su dependencia del capital internacional, para construir esta unidad. El Estado actúa como mediador necesario para unificar políticamente una sociedad fragmentada en clases, pero al mismo tiempo es un elemento clave para la cohesión social. Así, el análisis de las políticas públicas en América Latina debe considerar la particularidad de la forma estatal en la región, su papel en la construcción de la unidad social, la democracia y los desafíos que enfrenta en un contexto de capitalismo dependiente y fragmentación social (Fleury, 2021).

Las dinámicas políticas, económicas y sociales entre diferentes países influyen en el hambre y la desnutrición; menciona Josué de Castro en Geopolítica del Hambre (2019), y Argentina no se encuentra excluida de esa dinámica. En nuestro país se producen alimentos al menos para 400 millones de personas y al mismo tiempo que casi la mitad de su población tiene serias dificultades para acceder a alimentos capaces de garantizar una alimentación completa y segura, a ese escenario se suma que la implementación de políticas alimentarias no son capaces de garantizar los derechos básicos en lo que respecta al acceso a los alimentos, por lo que difícilmente se pueda avanzar hacia una integración social y política en un contexto de democracia de baja intensidad, como menciona O'Donnell, donde sus ciudadanos ejercen sus derechos políticos pero se encuentran limitados en el ejercicio de sus derechos sociales, creando una brecha entre los derechos teóricos y la realidad vivida por gran parte de la comunidad. Y si bien al momento en que de Castro realiza estas afirmaciones, el concepto de políticas sociales no estaba ligado a la ciudadanía explícitamente, y por ende, al reconocimiento de derechos, los aportes de Sonia Fleury y Pierre Rosanvallón, pueden recuperar e iluminar aspectos no siempre considerados en la estrecha vinculación entre estos conceptos, con el fin de asegurar el derecho a la alimentación y ,por consiguiente, la seguridad alimentaria a través del ejercicio de una ciudadanía plena en pos de erradicar el hambre.

3.2 Las demandas sociales y la relación Estado - ciudadano

En las vías de transición al capitalismo, a lo largo de la historia, se generaron diferentes modelos de relación Estado/sociedad. Estados que incorporaron de distintas maneras las demandas

sociales originadas en las sociedades, configurando así, patrones diferenciados de políticas sociales. Entendiendo por este tipo de políticas a aquella:

[...] relación social que se establece entre el Estado y las clases sociales, en relación con la reproducción de las clases dominadas, que se traduce en una relación de ciudadanía, esto es, un conjunto de derechos positivos que vincula al ciudadano con su Estado (Fleury, 2021, p.55).

Así, la definición de la cuestión social a través de las demandas sociales y sus determinantes, con diferentes patrones de inclusión, fueron incorporadas a las políticas sociales de maneras disímiles. La emergencia de la pobreza como problema social, está asociada al fenómeno de la industrialización y la consecuente supresión de las relaciones tradicionales del feudalismo, surgiendo la necesidad de algún tipo de protección social, legal o asistencial para regular las condiciones de trabajo y minimizar los sufrimientos derivados de la situación de miseria (Fleury, 2021).

Para Fleury, la intervención estatal en las cuestiones sociales, a través de políticas sociales, reconoce la existencia de una relación de derecho positivo entre el ciudadano y el Estado. La intervención estatal vía políticas sociales, mediando en las condiciones de manutención y de reproducción de una parte de la población, es considerada una función intrínseca al Estado moderno, configurando patrones de derechos sociales propios de cada nación (Fleury, 2021). Así, los derechos económicos, sociales y culturales, o, simplemente derechos sociales, afirman Abramovich y Courtis, generan obligaciones concretas y exigibles para el Estado y no deben ser considerados simplemente como declaraciones políticas o aspiraciones sin valor jurídico, por lo tanto, pueden ser justiciables en tribunales, lo que implica que los ciudadanos pueden reclamar su cumplimiento cuando se ven vulnerados¹ (Abramovich & Courtis, 1997).

¹ En Argentina con la reforma la Constitución de la Nación en 1994, se reconoce en el artículo 75, inciso 22 el derecho a la alimentación de forma implícita, al otorgarle a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales jerarquía constitucional, superior a las leyes ordinarias (Demonte, 2016; Rosso et al., 2015).

Al respecto, Fleury sostiene que:

La emergencia de la concepción de ciudadanía, como un conjunto de derechos atribuidos al individuo frente al Estado nacional, es pues producto del desarrollo del propio Estado capitalista, requiriendo, por lo tanto, un análisis de la naturaleza del Estado para su comprensión integral (Fleury, 2021, p.1).

Con el surgimiento de los Estados nacionales, se reconoce el status de ciudadano al pueblo, donde se establecieron pautas y deberes entre el ciudadano y su Estado, el reconocimiento de la igualdad humana básica y la búsqueda de una participación integral del individuo en la comunidad (Fleury, 2021; Marshall et al., 1997).

Entendiendo a la ciudadanía como la resultante de un proceso histórico concreto, donde los Estados, naciones y la ciudadanía, están siempre en proceso de constitución. Así, la construcción de ciudadanía “[...] es resultado de la dinámica de las relaciones de poder, y es al mismo tiempo parte del proceso de constitución y consolidación de la jerarquía de poder en la sociedad” (Fleury, 2021, p. 56). En dicha relación, para la construcción de ciudadanía, es necesario contar con una configuración jurídico-política que requiere un aparato administrativo, un cuerpo de funcionarios especializados y el dominio de un saber, como uno de los aspectos necesarios en el “proceso de *state buiilding*” (Fleury, 2021).

Las demandas sociales, en la esfera pública democrática, son una fuente de presión para que el Estado implemente políticas públicas que pueden transformar las relaciones de poder y las prácticas administrativas (Fleury, 2020), de esta manera abordar problemas como la pobreza, el hambre y la desigualdad. Demandas que son un reflejo de las expectativas ciudadanas y tienen un impacto directo en la relación entre el Estado y la sociedad. No obstante, en la medida que la presión se dirige sobre un problema en particular, las demandas pueden ser solapadas por otras, como puede ser el caso de las políticas alimentarias en nuestro país, que ocuparon la agenda gubernamental en determinados periodos, sobre todo por la presión de grupos de ciudadanos y organizaciones con capacidad de hacer escuchar sus derechos.

3.3 Ciudadanía y organización de la protección social

El Estado, ante las cuestiones socialmente problematizadas, incorpora demandas sociales a su agenda. El conjunto de respuestas y acciones institucionalizadas a esas demandas, y la manera que el Estado las implementa, pueden reconocer diferentes modelos teóricos ideales de protección social de acuerdo con sus principales características. De esta manera:

La diversidad de las formas de relación público/privado, los tipos de programas ofrecidos, las condiciones de acceso a los servicios, así como los criterios utilizados en el cálculo de los beneficios, la definición de población cubierta y de aquella que será excluida, las formas de financiamiento y gestión del sistema, tanto por el control social ejercido sobre él, son pasibles de ser agrupados para consustanciar modelos distintos, no solo en su institucionalidad sino, fundamentalmente, como diferenciaciones en la construcción de la relación Estado/ciudadanos (Fleury, 2021, p. 104).

Se pueden entonces categorizar modelos de organización que se relacionan con reconocimientos de ciudadanía, como el de “ciudadanía invertida” (asistencia social) en el que se reconoce que el ciudadano es [...] “objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social” (Fleury, 2021, p. 109), característicos del modelo liberal; la “ciudadanía regulada” (seguro social), donde los derechos y deberes se relacionan más con los vinculados al estatus ocupacional y que a la ciudadanía, característica del modelo conservador; y “ciudadanía universal” (seguridad social), donde la política social contempla la desmercantilización de los salarios y el consumo, vinculada a ideología socialdemócrata (Fleury, 2021; Fleury & Ouverney, 2008), en la que el patrón de intervención gubernamental “[...] busca conjugar políticas económicas y sociales, como partes indisociables de la misma estrategia de desarrollo” (Fleury, 2021, p.110).

En lo que respecta al reconocimiento de ciudadanía y la organización de la protección social, podemos mencionar que se encuentran presente en la legislación y los documentos oficiales a través del reconocimiento al derecho a una alimentación segura por parte de la población, e independientemente de los matices y la ideología de los gobiernos de turno, los abordajes de los programas de asistencia alimentaria implementados no se alejan del enfoque de ciudadanía invertida, donde son los excluidos los beneficiarios de estas políticas, con una clara ausencia del reconocimiento de una ciudadanía plena. Entonces, me pregunto, si se puede pensar en una

ciudadanía universal cuando las acciones de los programas alimentarios están destinadas a los grupos que tienen que dar cuenta previamente de su estado de vulnerabilidad, es decir, que tienen que demostrar que no tienen qué comer para acceder a los beneficios de una política social.

Es la exclusión social la que se identifica como la cuestión social más urgente. Esta exclusión amenaza la cohesión social, la legitimidad del poder político y el proyecto económico al marginar a grandes sectores de la población de los derechos de ciudadanía, donde es “[...] es la exclusión y no la pobreza, la que cuestiona y amenaza la organización social, la autoridad política y el proyecto económico”(Fleury, 2020). Entendiendo que:

La exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía —despojándola de derechos o encubriendo la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas— y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país (Fleury, 2020).

Así, los grupos excluidos enfrentan una doble marginación, la económica y la política, que les impide integrarse al mercado, tanto como productores como consumidores, y limita su acceso a los derechos de ciudadanía, profundizando la desigualdad y dificultando su participación en la vida pública y en la construcción de una sociedad más equitativa (Fleury, 2020).

El desarrollo del Estado, la nación y la ciudadanía en América Latina, se diferencia del modelo europeo clásico, si bien comparte algunos elementos, como el control centralizado del poder y la capacidad de recaudar tributos, el proceso de formación del Estado en América Latina ha sido distinto debido a su interacción con la economía política y la necesidad de consolidar la autoridad en contextos de fragmentación social y económica.

Aunque los sistemas de protección social han sido esenciales para la construcción del Estado, no han logrado plenamente constituir a los ciudadanos. La ciudadanía en la región ha sido fragmentada y condicionada por lógicas de poder que perpetúan la dominación particularista, dejando en tensión la relación entre el desarrollo del Estado y la ciudadanía plena. En el contexto argentino, la protección social no solo se ha visto como un medio para la incorporación de la clase trabajadora al mercado laboral, sino también como una respuesta a los desafíos de integración nacional y participación política. Sin embargo, la falta de una institucionalización plena de la

autoridad ha limitado la capacidad del Estado para resolver estos desafíos de manera efectiva, lo que ha llevado a una ciudadanía fragmentada y a un sistema de protección social que, en lugar de consolidar derechos ciudadanos, ha reforzado divisiones y privilegios particulares. En el que los aparatos de protección social no han logrado plenamente constituir una ciudadanía inclusiva. La fragmentación y la influencia de intereses particulares dentro del Estado han debilitado su capacidad para actuar como un garante de la equidad y la justicia social, dejando a la ciudadanía en un estado de constante tensión y redefinición (Fleury, 2021).

La relación entre la falta de ciudadanía y las políticas sociales refleja las desigualdades sistémicas que afectan a los grupos vulnerables (Fleury, 2020). En este contexto, los programas de asistencia alimentaria pueden ayudar a reducir la desigualdad y la exclusión, siempre que se garantice el reconocimiento de todos los derechos mediante el ejercicio pleno de la ciudadanía.

3.4 Estado, democracia y ciudadanía

La crisis del Estado nación ocurre dada la creciente contradicción entre el carácter cada vez más internacionalizado de la reproducción y acumulación de capitales, y el hecho de que la reproducción del consenso sigue vinculada a la nacionalidad en la relación entre el Estado y la ciudadanía (Fleury, 2021). Contemplando entonces que no se puede separar la historia de la ciudadanía de una percepción del concepto de nacionalidad (Rosanvallón, 1999, 2021).

Al respecto Fleury sostiene que:

En nuestros países, cuyo eje de acumulación está dado por la heterogeneidad estructural, la necesidad de garantizar la integración y participación a través de la redistribución operada por el Estado vía políticas sociales acentúa esta dimensión de crisis, en la medida en que el poder político se torna incapaz de preservar sus funciones clásicas, abriendo espacio para el surgimiento de una situación de desagregación social y de poderes paralelos a la legalidad y justicia (Fleury, 2021, p. 241).

La política social, como elemento de mediación entre el Estado, y la sociedad, paulatinamente, va dejando de ser una ilusión de una sociedad fundada en los principios de la igualdad y de la justicia social, “expresados en una noción de ciudadanía que nunca se realizó”

(Fleury, 2021, p. 245), dado que fue condicionada a la calidad de la inserción laboral, negando así, el fundamento igualitario y la flexibilidad relacionada a un mercado político-social real.

Parecería que la política social se orienta a fortalecer los mecanismos e instituciones que reglamentan y legitiman la segmentación social existente. Por un lado, mediante un sistema que convierte beneficios en privilegios para quienes están incluidos, y por otro, también, se castiga a los excluidos, a través de un sistema universal de inclusión segmentada basado en la condición de ciudadanía (Fleury, 2018, 2021).

De esta manera, la política de protección social, tal como se configura en la seguridad social, busca abordar el problema de la falta de integración nacional y la fragilidad del Estado-nación. A pesar de ello, al institucionalizar la ciudadanía como un requisito para garantizar el ejercicio del poder político, se produce una paradoja: esta misma institucionalización niega la ciudadanía como un derecho de igualdad jurídico-política fundamental, que debería ser el fundamento universal del Estado (Fleury, 2021).

En el marco de esa política de protección social, los programas de asistencia alimentaria como es nuestro caso de estudio, la ciudadanía implica el reconocimiento de derechos, incluyendo el acceso a una alimentación adecuada. Derechos que desde el Estado se buscan garantizar focalizando especialmente sobre aquellos grupos en situación de vulnerabilidad. Si embargo, podemos afirmar que el reconocimiento de ciudadanía no es pleno, sino limitado, otorgando a los ciudadanos sólo algunos ¿derechos?, o, dicho de otra manera, algunos beneficios mínimos para su subsistencia, quedando en duda en qué medida pueden estos garantizar una adecuada alimentación que les permita una vida digna y no repetir la mala alimentación que repite y perdura en sus hogares (O´Donnell & Carmuega, 1998)

Así, en los Estados nación, en el marco democrático, el ciudadano se encuentra frente a ciertas limitaciones, como lo menciona Rosanvallón,

Para los ciudadanos la falta de democracia significa no ser escuchados, ver que se toman decisiones sin consulta alguna, que los ministros no asumen sus responsabilidades, que los dirigentes mienten con impunidad, que el mundo político vive encerrado en sí mismo y no rinde cuentas suficientes, que el funcionamiento administrativo sigue siendo opaco (Rosanvallón, 2015, p.16).

Si bien los indicadores de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas parecen declinar constantemente, no es cierto que el ciudadano se afronte a la realidad de manera pasiva (Rosanvallón, 2021). Así, en el contexto de una “democracia atrofiada”, la ciudadanía se encuentra:

Enfrentada al mismo tiempo a la decadencia de los partidos y los sindicatos, así como al hecho de la falta de representación de las nuevas figuras de los social, la expresión ciudadana se muestra, pues, singularmente empobrecida, y ya solo se manifiesta a través de la protesta (Rosanvallón, 2015)

La falta de ciudadanía puede generar desconfianza hacia las instituciones del Estado, lo que puede dificultar la participación, entre otras, en programas de asistencia alimentaria, ya sea en el acceso a los beneficios y/o como participantes activos e influyentes sobre las mismas. Es decir, las voces de los más vulnerables, los ciudadanos atrofiados, son ignoradas en la toma de decisiones. De esta manera, los receptores de los beneficios de estos programas se perciben como individuos pasivos de ser asistidos, desconfiados de las propias instituciones y sus burocracias “plebeyas”, en términos de Perelmiter (Perelmiter, 2016), descreídos o desalentados a interceder en pos de reclamar y exigir por sus derechos.

Al mismo tiempo, el ciudadano se puede erigir como vigilante, considerando su ambigüedad, “[...] como rasgo esencial de la ciudadanía moderna: la superposición de sentimientos de rechazo y de impaciencia respecto de lo político” (Rosanvallón, 2021, p74).

Si bien el voto es la expresión más visible de la ciudadanía y la más institucional, y un acto que simboliza la idea de participación política e igualdad cívica. No es la única forma de participación, si no que estas van mutando en diversos tipos de intervenciones y reacciones políticas, reconocidas como ejercicio de una “ciudadanía civil” (Rosanvallón, 2021). Asimismo, la “ciudadanía social” implica una expansión de la idea de ciudadanía, integrando no solo derechos civiles y políticos, sino también derechos sociales que aseguren condiciones básicas de bienestar para todos, donde el Estado asume responsabilidades de protección social para todos los ciudadanos (Rosanvallón, 2000).

Así, para Rosanvallón los ciudadanos tienen muchos otros medios además del voto para expresar su reclamo o quejas, donde la abstención y de la declinación de la confianza “[...] debe resituarse por ello en un análisis ampliado de las mutaciones de las formas de la actividad democrática” (Rosanvallón, 2021, p 36).

De esta manera la actividad ciudadana no se limita sólo a la actividad electoral, sino que adquiere nuevas formas, se pluralizan las modalidades de aparición de la soberanía el pueblo. La actividad ciudadana se expande en esta nueva organización de la desconfianza que son los poderes contrademocráticos. Por ello, no estamos frente a la apatía política o frente al repliegue en la esfera de lo privado, sino, frente a una multiplicación de formas activas de expresión ciudadana. La ciudadanía política no declina, sino que muta, se transforma (Annuziata, 2016; Rosanvallón, 2021), por lo que es necesario participar en forma más constante en el control de los gobernantes, cuya acción está sometida a la observancia de todo una serie de obligaciones (Rosanvallón, 2015).

A más de cuatro décadas del retorno de la democracia, en las cuales hemos transitado más 20 años consecutivos en estado de emergencia alimentaria, es válido preguntarse cómo ejerce la ciudadanía la comunidad en el campo de las políticas alimentarias. Así, el ideario de que, con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura, como proclamaba Alfonsín (Alfonsín, 1983a, 1983b), se pone en juego en todo momento en la medida que exista un “Estado sin ciudadanos”.

Entonces para lograr la seguridad alimentaria es necesario que se garantice el cumplimiento de los derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación, donde el Estado debe actuar como garante y la población constituirse como sujetos de derechos, (Federik & Laguzzi, 2019), para lo cual es necesario, al mismo tiempo, la práctica de una ciudadanía social, donde se aseguren condiciones de bienestar básicas para todos (Rosanvallón, 2000), eliminando la exclusión, reconociendo la igualdad y promocionando la participación del individuo en la comunidad son elementos esenciales para ejercer una ciudadanía plena (Fleury, 2021).

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo general

Describir y analizar la génesis e implementación del PNSA en el periodo 2002 – 2021, considerando los diferentes actores, problemas e intereses que contribuyeron y/o condicionaron su diseño y ejecución.

4.2 Objetivos específicos

- a. Identificar los diferentes actores e intereses que contribuyeron y/o condicionaron el diseño e implementación del PNSA durante el periodo en estudio.
- b. Describir y analizar los problemas sobre los que se sustentó el PNSA, en el marco de la Ley 25.724, durante el periodo en estudio.
- c. Reconocer los cambios acontecidos en el contexto socio-histórico-político y las respuestas y adaptaciones (conceptuales, administrativas y políticas) del PNSA durante periodo en estudio.
- d. Identificar la influencia del PNSA como agente de cambio sobre sus trabajadores, funcionarios políticos-administrativos y su población destinataria en el periodo en estudio.
- e. Identificar los cambios en la implementación del PNSA en el contexto de la Pandemia de Covid-19

5. METODOLOGÍA

5.1 Aspectos generales de la metodología

En el análisis de una política pública, la respuesta a un problema social del problema también plantea una interpretación del significado y el funcionamiento del Estado. De esta manera articular el análisis de las dimensiones objetivas y subjetivas de las prácticas sociales contribuirá al análisis de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas implementadas por el Estado (Costa Souza et al., 2018).

A través de este trabajo, se busca aportar nuevos elementos que permitan comprender las condiciones históricas que posibilitaron la génesis, el desarrollo y la implementación del PNSA. Se realizó un estudio histórico social, considerando el año 2002 como punto de inicio con la formulación y sanción de la Ley 25.724 que dio origen al PNSA hasta el año 2021. Se abordó a través de un análisis de contenido, que desde el punto de vista operacional parte de una lectura en primer plano del relato de informantes claves y calificados, y documentos, para alcanzar un nivel más profundo, superando los sentidos manifiestos del material; donde se relacionan significantes con significados de los enunciados y, articula la superficie de los enunciados de los textos con los factores que definen sus características (de Souza Minayo, 2009; de Souza Minayo et al., 2007).

Se analizó el PNSA, a través de los agentes sociales (y su trayectoria), involucrados en la formulación y ejecución de políticas públicas, el PNSA en este caso, estudiando las condiciones históricas que posibilitaron su emergencia, su implementación y su desarrollo en el tiempo, dando respuestas y adaptándose (o no) a los cambios de contexto socio-histórico (Costa Souza et al., 2018).

El análisis de la trayectoria puede ser útil para comprender el juego social. Como recurso metodológico, además, permite encontrar el sentido de las posiciones asumidas por los agentes, analizando una serie de posiciones sucesivas ocupadas dentro de un espacio específico. Los lugares que los agentes ocupan se analizan mediante la investigación de los distintos tipos de capital que

son efectivos dentro de una formulación dinámica: político, cultural, científico, social, burocrático (Costa Souza, Vieira da Silva & Pinnel, 2018).

El análisis del PNSA se realizó a través de las siguientes fuentes:

- a) Fuentes secundarias: documentos, informes, leyes, decretos, resoluciones ministeriales, publicaciones científicas e institucionales, entre otras.
- b) Fuentes primarias: a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas, considerando que dicha modalidad ofrece un grado de flexibilidad aceptable, a la vez que mantiene la suficiente uniformidad para alcanzar las interpretaciones acordes a propósito en estudio (Díaz Bravo et al., 2013).

Se seleccionó una muestra intencional de actores sociales que hayan participado del PNSA a través del tiempo (funcionarios de diferente jerarquía, trabajadores, integrantes de ONGs intervinientes, etc.), identificados en los documentos analizados (leyes, decreto, resoluciones) y/o por los informantes calificados que nos remitan a ellos como informantes clave.

Para la realización de las entrevistas se utilizó como apoyo una guía de prosecución (con los temas a tratar dependiendo del contexto de la entrevista) previamente elaborada.

Como técnica de registro se utilizaron grabadoras de voz digitales (una principal y otra como back up). Las grabaciones se guardaron en formato Mp3, para las entrevistas presenciales. Se realizaron también entrevistas virtuales, a través de la plataforma Zoom, donde se grabaron los contenidos desarrollados en las mismas.

La información recolectada en las entrevistas (audios), se transcribieron en forma manual con apoyo del programa Pinpoint (Google, 2021) a formato texto (Word).

Se entrevistaron a diferentes personas que trabajaron y/o trabajan en el marco del PNSA, a través de 17 entrevistas, sumando un total de 20,287 horas registradas, promediando 1:11:16 horas por entrevista. Para resguardar la identidad las/los entrevistadas/os, de acuerdo con las consideraciones éticas en las que el presente proyecto se enmarca, se renombraron a los mismos con pseudónimos.

Complementando la información aportada por las entrevistas se realizaron consultas complementarias a través de correos electrónicos, llamadas y mensajes telefónicos a los propios entrevistados y a los informantes clave.

La información recabada se procesó de la siguiente manera (Díaz Bravo et al., 2013; de Souza Minayo, 2009):

1. Primera interpretación: transformación del discurso en texto.
2. Separación del texto en unidades significativas y fichaje por temas (unidades de sentido y registro).
3. Análisis de contenido.
4. Presentación de la información a través de texto, gráficos y cuadros, contemplando los datos cualitativos y cuantitativos (relacionados al contexto socio-histórico).

Para para caracterizar a los entrevistados se consideraron las siguientes categorías, de acuerdo a las definiciones de Bourdieu- (fuente primaria):

- Capital burocrático
- Capital político

- Capital técnico

Se buscó identificar la posición en el espacio social de los actores a partir de los siguientes indicadores (Costa Souza, 2013):

- Posición del espacio social: referida a partir de la trayectoria profesional.
- Disposiciones políticas: ocupación en cargos administrativos que resultas de articulaciones específicamente políticas, participación en cargos electivos.
- Disposiciones sobre el PNSA: si conoce o tuvo alguna participación en la génesis y/o posterior desarrollo e implementación del plan.

La ubicación en el espacio social de los diferentes actores entrevistados se operacionalizó a través de:

- a. Indicadores de capital burocrático: cargos ocupados.
- b. Indicadores de capital político: ocupación de cargos administrativos que resultan de articulaciones específicamente políticas; y participación en partidos políticos.
- c. Indicador de capital técnico: formación, posgrados y publicaciones.

Asimismo, para caracterizar a cada actor considerando la posesión de los capitales mencionados, se utilizaron los siguientes valores: (+++) Alto, (++) medio y (+) bajo.

A modo de ejemplo, un actor que ocupó el cargo de ministro, con formación universitaria, presentará: un capital político (+++), un capital burocrático (+++) y un capital técnico (+++), mientras que un técnico-profesional territorial presentará: un Capital político (+), un burocrático (+) y un capital técnico (+++).

Se detalla a continuación la caracterización de los actores entrevistados:

Cuadro N° 1: Caracterización de los entrevistados de acuerdo al capital y espacio social ocupado.

Entrevista	Nombre	Periodo temporal relacionado al PNSA (años)	Espacio social/vinculación con el Plan	Capital		
				Burocrático	Político	Técnico
E1	José	2003-2021	Secretario de políticas sociales, Diputado Nacional, Ministro	(+++)	(+++)	(+++)
E2	Jésica	2002-2021	Supervisora territorial, Responsable de oficina provincial AC	(++)	(+)	(+++)
E3	Catalina (1)	2001-2021	Asistente técnico, Coordinadora, Directora Nacional	(++)	(++)	(+++)
E4	Catalina (2)	2001-2021	Asistente técnico, Coordinadora, Directora Nacional	(++)	(++)	(+++)
	María	2001-2003	Coordinadora Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales	(++)	(+++)	(+)
E6	Laura	1985-2015	Coordinadora EAN, Nutrición	(++)	(+)	(+++)
E7	Agustina	1998-2005	Asistente técnico	(+)	(+)	(+++)

Cuadro N° 1: Caracterización de los entrevistados de acuerdo al capital y espacio social ocupado (Continuación)

Entrevista	Nombre	Periodo temporal relacionado al PNSA (años)	Espacio social/vinculación con el Plan	Capital		
				Burocrático	Político	Técnico
E8	Marcela (1)	1998-2021	Asistente técnico FOPAR, A.C, Coordinadora	(+++)	(+)	(+++)
E9	Marcela (2)	1998-2021	Asistente técnico FOPAR, Abordaje Comunitario, Coordinadora	(+++)	(+)	(+++)
E10	Cecilia	2002-2009	Asistente técnico FOPAR Abordaje Comunitario	(+)	(+)	(+++)
E11	Lucia	2012-2020	Abordaje Comunitario - responsable Regional	(+)	(+)	(+++)
E12	Paloma	2014-2021	Primeros Años, PNSA Región Buenos Aires; Abordaje Comunitario	(+)	(+)	(++)
E13	Ana	2004-2019	Primeros Años, PNSA Región Buenos Aires; Abordaje Comunitario	(++)	(+)	(+++)

Cuadro N° 1: Caracterización de los entrevistados de acuerdo al capital y espacio social ocupado (Continuación).

Entrevista	Nombre	Periodo temporal relacionado al PNSA (años)	Espacio social/vinculación con el Plan	Capital		
				Burocrático	Político	Técnico
E14	Natalia	2004-2021	Asistente técnico Regiones PNSA	(+)	(+)	(+++)
E15	Elena	2013-2020	Asistencia técnica PNSA	(+)	(+)	(+++)
E16	Viviana	2003-2015	Subsecretaria, Secretaria de gobierno	(+++)	(+++)	(+)
E17	Marcelo	2005-2021	Asistencia técnica- Regiones interior	(+)	(+)	(+++)

Fuente: elaboración propia

Para el análisis del programa propiamente dicho, de acuerdo con definiciones FAO (Ismail et al., 2005, 2006), se utilizaron categorías/dimensiones relacionadas al:

- Diseño del programa, que incluye:

- a. Pertinencia del programa, que refiere si previamente a la implementación del programa se investigaron las causas de la malnutrición y si los objetivos del programa afrontan las causas que se han determinado.

Los programas de nutrición deben aspirar a mejorar el estado nutricional (reducir la emaciación, el retraso del crecimiento, la obesidad o las deficiencias de micronutrientes, según el caso, y dicha mejora ha de ser mensurable utilizando indicadores aceptados, como los del estado antropométrico y/o indicadores bioquímicos del estado de micronutrientes. La mejora del estado nutricional debe ser el objetivo o meta primordial de cualquier programa nacional completo de nutrición.

Todos los objetivos deben ser pertinentes, específicos, mensurables, realistas y deben poder conseguirse en plazos concretos. El éxito o el fracaso de un programa se evalúa en relación con sus objetivos.

- b. Focalización del programa, se puede entender como un mecanismo para asegurar que el programa cubra solamente a los beneficiarios para quienes está destinado. La focalización puede ser geográfica, por ejemplo, para áreas deprimidas, o áreas con problemas climáticos o agrícolas específicos, socioeconómica, como puede ser para áreas de bajos ingresos de las ciudades, o para hogares que están por debajo de una determinada línea de pobreza, adultos mayores pobres u hogares sin tierra, o focalización de grupos vulnerables, como, por ejemplo, para niños en edad de destete, madres solteras o adultos mayores.

Por otro lado, si el programa está focalizado a beneficiarios específicos es útil averiguar si el programa no cubre a los beneficiarios previstos (baja cobertura), o si incluye beneficiarios que no corresponden a los criterios de selección (filtración).

- c. Intervenciones del programa. Intervenciones orientadas a afrontar las causas de la malnutrición que se han señalado en el análisis del problema. Por lo que deberían cumplir los objetivos del programa, dentro del plazo de tiempo especificado, y ser lo más rentables posible, teniendo presentes aspectos de equidad.
- d. Actividades de la comunidad. Hace referencia al grado de participación de la comunidad, ya que se acepta actualmente como un requisito previo, clave para el éxito y la sostenibilidad. La meta que se persigue con el enfoque participativo es ayudar a las comunidades a volverse más autosuficientes, dotarse de capacidad para analizar su propia situación alimentaria y nutricional, determinar sus necesidades, planificar actividades para satisfacer esas necesidades, procurar fondos y expertos, y aplicar y administrar las actividades.
- e. Gestión del programa

Se refiere a la supervisión y control de la calidad, la motivación del personal, el control de los dirigentes comunitarios, los estudios de viabilidad para actividades de generación de ingresos, la financiación de las actividades comunitarias, las cuestiones operativas con relación a planes de crédito, la liberación y disposición de fondos y recursos, el nivel de interferencia política en la selección del personal del programa y sus beneficiarios, y las estructuras de gestión.

También se considera necesario establecer una estructura que fomente la transparencia, que delimite claramente funciones y responsabilidades, que permita una rápida respuesta y reduzca el burocratismo pero que, al mismo tiempo, sea capaz de verificar los abusos de los recursos del programa.

- f. Seguimiento y evaluación del programa

Por seguimiento se entiende el acopio periódico y rutinario de información a todo lo largo de la vida del programa para determinar si la realización del programa discurre normalmente.

Mientras que la evaluación trata de determinar y documentar, lo más sistemática y objetivamente posible, la pertinencia, eficacia e impacto de un programa en función de sus objetivos.

g. Conexiones del programa

Se refiere a las conexiones con las autoridades subnacionales, ya que son esenciales para la institucionalización del programa. Las conexiones con otros programas y el establecimiento de asociaciones útiles pueden enriquecer sustancialmente un programa y hacerlo más rentable.

- Categorías/dimensiones relacionadas al Macroentorno del programa.

a. El macroentorno político

Contempla las políticas nacionales de apoyo, para asegurar que las cuestiones relativas a la nutrición sean tomadas en cuenta. Teniendo presente también, las políticas de nutrición y alimentación existentes, como un plan nacional de acción en materia de nutrición, una estrategia de alivio de la pobreza, una estrategia de desarrollo rural y/o urbano, según corresponda, entre otras.

Se debe tener presente también, si el país suscribió declaraciones internacionales.

b. Análisis del grado de la colaboración intersectorial

Considera la colaboración activa de una serie de sectores como salud, agricultura, educación, comercio. También al interior de los mismos, dado que la nutrición es una cuestión que afecta a muchos campos.

Contempla también la colaboración con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales y las instituciones de investigación.

c. Análisis del nivel de los recursos que el gobierno destina a nutrición

Se refiere a la proporción que representa en el presupuesto nacional en la financiación de los programas de nutrición, o al menos en el presupuesto sectorial del que forma parte, y cuál es esa proporción comparada con la destinada a otras actividades.

d. Análisis de la función y la contribución de la comunidad internacional

Los organismos internacionales, bilaterales y no gubernamentales pueden efectuar contribuciones considerables para mejorar la nutrición en un país.

En algunos casos existe, sin embargo, la tendencia por parte de la comunidad internacional de imponer sus propias prioridades y apoyar sólo aquellas actividades que forman parte de las mismas. En otros casos también hay falta de coordinación entre los organismos, dando lugar a superposiciones en el alcance de las cuestiones de nutrición abordadas, y la ausencia de un enfoque integrado para resolver los problemas nutricionales.

e. Análisis de la suficiencia del asesoramiento técnico nacional

La disponibilidad de técnicos capacitados es una condición previa que se debe tener en cuenta para el éxito de un programa nutricional.

- Categorías/dimensiones relacionadas al Microentorno del programa:

a) Análisis del grado de diversidad en el área del programa.

La diversidad bajo el área del programa puede reconocer diferentes orígenes como: a) características geográficas: zonas agroecológicas y climáticas, poblaciones rurales frente a urbanas, y grado de aislamiento de las comunidades; b) características socioeconómicas; c) en las condiciones de salud; d) en la diversidad étnica y cultural; entre otras.

Dicha diversidad puede dar lugar a diferencias en la índole y amplitud de los problemas de nutrición; por lo tanto, un programa de nutrición debería reconocer y dar lugar a esas diferencias.

b. Análisis de la economía alimentaria local.

La economía alimentaria local se relaciona con la diversidad geográfica y socioeconómica, conceptos desarrollados en el párrafo anterior.

Es importante distinguir entre economías alimentarias urbanas y rurales, dado que existe eventualmente, por parte de los primeros una dependencia mucho mayor del mercado, ya que puede afectar los ingresos familiares y, por lo tanto, en el acceso a los alimentos por parte de las familias.

Además de los mencionados, otro aspecto a tener en cuenta es la aparición local de fenómenos (como crisis) que repercuten negativamente en la seguridad alimentaria y nutrición familiar, tales como: inundaciones, sequías, aumentos repentinos en los precios de los mercados, o desplazamientos demográficos debidos a luchas civiles o conflictos armados. Dichos fenómenos pueden neutralizar cualquier impacto positivo del programa en la seguridad alimentaria y en la nutrición.

c. Análisis de los niveles del desarrollo comunitario.

Los niveles de desarrollo comunitarios hacen referencia a indicadores como: nivel de alfabetización; cuestiones de género; condiciones económicas de la comunidad; preexistencia de grupos fuertes y representativos de la comunidad; cultura de colaboración en lugar de individualismos; grado de homogeneidad en el seno de la comunidad.

d) Análisis de la suficiencia de las estructuras locales de desarrollo.

El análisis de esta variable es importante, ya que de ella dependerá en parte la institucionalización de la base comunitaria al facilitar la participación de la comunidad en el programa.

- Sostenibilidad del programa

Puede definirse como la aptitud para mantener el impacto positivo de un programa, una vez que éste haya conseguido sus objetivos. Necesariamente se deben contemplar el análisis y disposición de los recursos financieros y humanos, los logísticos, la titularidad de dichos programas; como también la capacidad del programa de responder a las necesidades futuras.

Los datos de fuente secundaria, específicamente los cuantitativos, se presentan en gráficos de acuerdo con cada una de las categorías analizadas, considerando su evolución en el tiempo, señalando, los acontecimientos o situaciones relevantes que se observan.

Para el ordenamiento de la información y posterior análisis de los datos se consideraron las siguientes categorías.

Categorías de contexto:

Los indicadores sociales permiten visibilizar datos vinculados a los ingresos de los hogares y las personas, el nivel de actividad y de empleo, así como aspectos de las condiciones de vida de las familias, permitiendo caracterizar una parte importante de las transformaciones que operan en la estructura social y también realizar diagnósticos a partir de los cuales se implementan los programas y políticas públicas y sociales (Roffler, 2010).

En las últimas décadas la pobreza presenta un alto grado de fluctuación. Disminuye lentamente cuando hay aumentos de los salarios, incremento de los ingresos generales o reducción en el precio de los alimentos; mientras que aumenta rápidamente ante escenarios inflacionarios y/o de pérdida de puestos de trabajo.

Particularmente en Argentina, la condición de pobreza se caracteriza por los bajos ingresos de los sectores en condición de vulnerabilidad social y económica, por la precarización del empleo y/o desempleo y por la desigualdad de los ingresos (Roffler, 2010).

Para la medición de las condiciones de vida de la población, sus ingresos, el valor de los alimentos que consumen se pueden emplear indicadores, dentro de ellos:

a. Línea de pobreza y línea de indigencia (LP/LI).

Este indicador procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada Canasta Básica Alimentaria (CBA). Se consideraron aspectos metodológicos y fuentes de datos INDEC.

b. La Canasta Básica Alimentaria (CBA).

- Se define como el conjunto de alimentos que satisfacen ciertos requerimientos nutricionales, y cuya estructura refleja el patrón de consumo de alimentos de la población de referencia. Dado que las necesidades nutricionales difieren entre la población, se

construye una unidad de referencia, llamada adulto equivalente, correspondiente a un hombre adulto de actividad moderada, para establecer luego las relaciones en las necesidades energéticas según edad y sexo de las personas. A partir de estas equivalencias se construyen las líneas para cada hogar según su tamaño y composición. En tanto que las líneas se construyen por hogar, el valor de las canastas que estas suponen debe ser contrastado con el ingreso total familiar del hogar, lo que permite clasificarlos en hogares indigentes, pobres no indigentes, pobres (incluye las dos anteriores) y no pobres, extendiéndose esa caracterización a cada una de las personas que los integran (INDEC, 2016).

c. Pobreza estructural: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Se puede definir a la pobreza estructural como aquella en las que existen condiciones básicas de hábitat y del acceso a servicios como agua potable y saneamiento que no están resueltos para las familias. Una manera de medir este tipo de pobreza es a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Método complementario a la línea de pobreza relacionado con el ingreso de las familias (INDEC, 2016).

d. Nivel de empleo y condiciones de trabajo.

De acuerdo con las definiciones del INDEC (2018), se considera como trabajo a aquella actividad laboral general que deriva en la producción de bienes o servicios que tengan valor económico en el mercado. Para conocer los niveles de actividad, empleo y desempleo, se pueden utilizar, entre otros, la tasa de actividad, tasa de empleo, tasa de desempleo, etc., pero para ello es necesario tener presentes algunas definiciones y conceptos básicos (INDEC, 2022b).

e. Distribución del ingreso

Un índice de desigualdad es una medida que resume la manera como se distribuye una variable entre un conjunto de individuos. En el caso particular de la distribución económica, la medición se asocia al ingreso de las familias o personas.

Una de las medidas más utilizadas es el denominado Índice de Gini, que se puede definir como el cociente de las diferencias entre las líneas de equidistribución y los valores de la curva de Lorenz. El valor mínimo que puede adquirir este valor es cero y el máximo es uno (Medina, 2001).

El valor cero corresponde al caso de “igualdad absoluta de todos los ingresos” y el valor uno al caso extremo contrario, donde todas las personas tienen ingreso cero y una sola persona se lleva el total. Puede calcularse con datos desagregados o agrupados; por ejemplo, en deciles. El INDEC lo calcula con los datos desagregados. Se lo utiliza, a veces, para comparar la distribución del ingreso entre países o para mostrar la evolución de la distribución del ingreso de un país. Para su cálculo, se toma en cuenta al conjunto de la población, lo que lo diferencia de otros indicadores, como el cociente entre los deciles 10 y 1, que toma en cuenta la diferencia entre los extremos de la distribución (Banco Mundial, 2021; INDEC, 2016, 2022b, 2022a).

f. Gasto Público y asignación de recursos.

Otro de los aspectos a tener en cuenta a la hora de contextualizar las políticas públicas en general y los programas alimentarios en particular, es analizar los recursos que el Estado le asigna a cada una de esas políticas. Esto se puede realizar a través del estudio del Gasto Público, que se define como la expresión contable de la asignación que el Estado hace a los diferentes sectores encargados de llevar a cabo las políticas públicas: salud, seguridad, defensa, educación (Roffler, 2010).

g. Volatilidad de los precios en los mercados agrícolas

Otro de los indicadores que permiten poner en contexto los programas alimentarios es el que muestra la variación de precios de los alimentos a nivel global. Las fluctuaciones de precios son una característica normal de los mercados agrícolas que funcionan debidamente. El índice de precios de los alimentos de la FAO es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios. Consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos (Carne, Productos lácteos, Cereales, Aceites vegetales y Azúcar) ponderado con arreglo a las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos durante el período 2014-16 (FAO, 2022).

Otras categorías complementarias:

h. Índice de precios al consumidor (de acuerdo con metodología y fuente de datos INDEC)

- i. Procesos electorales nacionales y gestión de gobierno (de acuerdo con metodología y fuente de datos Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior y obras Públicas de la Nación)
- j. Indicadores de estado de Salud y nutrición de la población (ENNyS y encuesta de factores de riesgo (MSAL)

5.2 Consideraciones éticas

El proyecto de investigación Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: Génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina, en el período 2002-2021 a realizarse en el ISCO- UNLa durante los años 2020-2022 por el doctorando Mauro Laguzzi becario de finalización de tesis de doctorado CONICET; tiene como propósito, es analizar el PNSA y los programas que lo componen, desde antes de su promulgación, intentando identificar los problemas sobre los que se sustenta, describir las disociaciones entre las perspectivas teóricas del diseño y su práctica concreta; e indagar sobre las modificaciones y transformaciones que se produjeron en el plan de acuerdo a los cambios de los diferentes problemas alimentario – nutricionales y del contexto socio-histórico, analizando cómo influyeron dichos cambios en la agenda política y sobre el Plan en sí mismo. El proyecto cuenta entre las técnicas de recolección de datos la realización de entrevistas a trabajadores, funcionarios y profesionales que se hayan desempeñado laboralmente y/o se relacionaron con el PNSA entre 2002 y 2021. Para realizar las entrevistas, se contemplaron las consideraciones éticas correspondientes a todo trabajo con seres humanos, por parte de la directora, los revisores de la institución subsidiante y los jurados del proyecto de tesis, y la Comisión de Ética de la UNLA.

Los objetivos de estas entrevistas son recabar información sobre las condiciones históricas que posibilitan la emergencia del Plan, su implementación y su desarrollo con relación al contexto socio-histórico. Los entrevistados serán adultos que trabajaron y/o tuvieron vinculación con el Plan en el período en estudio.

Las entrevistas presenciales se realizaron en un lugar acordado previamente con el entrevistado/a, con tiempo de durarán variables (entre 50 y 130 minutos) y se registraron en formato Mp3, y posteriormente se transcribieron a texto. Las entrevistas virtuales se realizaron a través de la plataforma digital Zoom, previamente acordada con el entrevistado/a, y se registrarán en formato digital, y posteriormente se transcribieron a texto.

Para la grabación de las entrevistas se solicitó autorización a cada entrevistada/o. Además, para cada entrevista se entregó un consentimiento informado impreso, firmado por el entrevistado. En caso de las entrevistas que se realizaron de manera virtual, dicho consentimiento fue enviado previamente a través de e-mail para ser aceptado o rechazado, y al momento previo de la entrevista se leyó quedando registrado en la grabación como documentación de respaldo.

En el consentimiento informado se detalló la información acerca de todos los aspectos relacionados con la investigación, necesarios para que puedan decidir libremente si desean o no participar, como:

- Objetivos y propósitos de la investigación.
- En qué consiste su participación (en este caso responder a la entrevista).
- Que la participación es voluntaria y que puede rehusarse a participar o retirarse en cualquier momento que lo desee sin que esto signifique ningún tipo de inconveniente para él/ella.
- Que los datos que identifican a la persona se mantendrán en forma confidencial de acuerdo a la Ley de Protección de datos personales N° 25.326.
- La duración esperada de la realización de la entrevista.

Los consentimientos informados se archivaron con la correspondiente firma y fechado.

6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El 27 de diciembre de 2002 el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional - Ley 25.724. donde se reconoce el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía. El programa estaba destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, estableciendo entre sus objetivos, el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005).

En este apartado se presentan, en forma cronológica, los resultados de la presente investigación, donde se describe y analiza la génesis e implementación del PNSA en su contexto socio-histórico y político. Asimismo, se incluye la discusión sobre dicho plan con relación a lo planteado por diferentes autores.

Se estructura en cuatro segmentos. El primero abarca desde fines de 2001, con la renuncia a la presidencia de Fernando De la Rúa y la caída de su gobierno, hasta la asunción de Duhalde y la sanción de la emergencia alimentaria y la Ley 25.724. El segundo, desde 2003, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, donde el PNSA fue adquiriendo identidad y la impronta del gobierno peronista. La tercera, sobre el PNSA en la gestión de Mauricio Macri, donde se destacan algunos retrocesos en su implementación y cambios en el Plan. Y, por último, el gobierno de Alberto Fernández y la presentación del Plan Argentina Contra el Hambre como apoyo a las acciones del PNSA y su readecuación ante la pandemia de Covid-19.

6.1 La renuncia del presidente De la Rúa, el gobierno de Duhalde y la sanción de la Ley 25.724

6.1.1 El fin del gobierno de Fernando De la Rúa y la crisis socioeconómica y política.

En el año 2001 Argentina estuvo atravesada por una delicada situación económica, política y social. A nivel económico, las reservas del Banco Central disminuían, se incrementaba a diario el retiro de los depósitos del sistema bancario por parte de los ahorristas, al mismo tiempo, la imposibilidad de la toma de créditos debido al aumento de las tasas de interés por parte de los acreedores. Con respecto a la cuestión social y política, la situación no era distinta. Desde hacía tres años, la pobreza había aumentado más de 12%, y tres de cada diez trabajadores estaban sin empleo, consecuencias de la prolongada recesión. En las elecciones legislativas, llevadas a cabo el 14 de octubre de 2001, se evidenció la disconformidad de la población con sus representantes; y como forma de rechazo a la clase dirigente, un gran porcentaje de los sufragantes manifestaron su “voto bronca” (votos en blanco e impugnados). En respuesta a dicha situación, el presidente De la Rúa puso en marcha un nuevo plan económico centrado en el ajuste fiscal y en algunas políticas compensatorias en el orden social para los más desfavorecidos.

Las medidas implementadas no resultaron como se preveía, y los retiros de los depósitos bancarios y el riesgo país continuaron en aumento, agudizando aún más el escenario. En el intento de revertir la situación, el presidente junto con el ministro de economía Domingo Cavallo, dictaron medidas para limitar el retiro de los depósitos bancarios, medida conocida popularmente como “corralito”, con el objetivo evitar la devaluación de la moneda y “proteger” los depósitos de los argentinos. Medidas que no resolvieron el problema ni conformaron a la sociedad. La CGT y la CTA convocaron a un paro general para el 13 de diciembre, a lo que se sumaban los cacerolazos y apagones llevados a cabo por distintos sectores de la población. Tres días después se producen saqueos a supermercados y comercios, y disturbios en todo el país. La respuesta a la conflictividad social por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fue la declaración del estado de sitio en todo el territorio nacional por 30 días. Esto provocó, aún, un mayor descontento en la población, exacerbando las protestas y piquetes en las grandes ciudades del país. La respuesta del PEN: mayor represión. Represión que dejó 32 muertos (según los datos oficiales). En este marco, dimitió el ministro de economía, y al día siguiente, Fernando De la Rúa renunció a la presidencia de la Nación.

La renuncia del presidente conduce a una crisis política sin precedentes, donde en un breve periodo de tiempo, asumieron y renunciaron en el país cinco presidentes.

Al día siguiente de la renuncia de De la Rúa, asumió la presidencia Ramón Puerta, y sus medidas iniciales priorizaban el pago de sueldos y la cuestión alimentaria. Puerta estuvo en el cargo 48 horas. A continuación, asumió la presidencia Adolfo Rodríguez Saá, quien, en el juramento de asunción, declaró el default de la deuda externa y anunció la creación de un millón de empleos, la instauración de un salario mínimo, un extenso plan alimentario, entre otras medidas. Al no encontrar apoyo en los gobernadores, el 30 de diciembre renunció a la presidencia.

Luego de la breve presidencia de Rodríguez Saá, asumió el presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Eduardo Camaño, siguiente autoridad en la línea de sucesión, (Puerta ya había renunciado a la presidencia provisional del Senado). Camaño permaneció también 48 horas en el cargo, y convocó a la Asamblea Legislativa para elegir al nuevo presidente.

El 1° de enero de 2002, en la Asamblea Legislativa, con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones, se eligió como presidente a Eduardo Duhalde, quien permanecería en el cargo hasta el 25 de mayo de 2003 (Cané, 2021; Decreto 1.678/2001, 2001; El Cronista, 2021; Ministerio del Interior, 2001a, 2001b; Rodríguez, 2021).

6.1.2 La emergencia alimentaria

En un contexto de crisis socioeconómica sin precedentes en Argentina, donde el 24,8% de las personas se encontraban bajo la línea de indigencia y el 53% bajo línea de pobreza; el 15 de enero de 2002 el Poder Ejecutivo Nacional decretó la Emergencia Alimentaria Nacional (propuesta inicialmente hasta el 31 de diciembre de ese año), dando lugar a la creación, en ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, del Programa de Emergencia Alimentaria

(PEA), destinado a la compra de alimentos para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia (Decreto 108/2002, s. f.).

La emergencia alimentaria sancionada por decreto en el año 2002 se fue prorrogando en reiteradas ocasiones. La última prórroga, sancionada por ley en 2019, se extiende hasta diciembre de 2022² (Decreto 1.069/2003, s. f.; Decreto 1.693/2004, s. f.; Decreto 108/2002, s. f.; Ley 26.077, 2005; Ley 26.204, 2013; Ley 26.339, 2007; Ley 26.456, 2008; Ley 26.563, 2009; Ley 26.729, 2011; Ley 26.896, 2013; Ley 27.345, 2016; Ley 27.519, 2019).

La emergencia alimentaria permitió, en medio de la crisis, saltar procedimientos administrativos, acelerar la compra de alimentos para distribución y que la ayuda llegue más rápido a la población. Así lo manifestaba un reconocido referente política, sobre las ventajas de gestionar con la emergencia alimentaria, ya decretada, en medio de la crisis:

Nos dio la posibilidad de ayudar. Eso te abre la posibilidad de ayudar con alimentos a la gente, no es nada extraordinario. Te abre la posibilidad de ir socorriendo a los que necesitan. Te ayuda a ser más ágil. Hacerle “bypass” a la burocracia, eso es un aprendizaje que una va haciendo. Hay gobiernos que son muy lentos que no se dan cuenta, pero hay que llegar, hay que llegar rápido. Hay que tener formas legales de llegar rápido.

Además, destacaba la importancia de contar con dispositivos administrativos como el decreto de emergencia en momentos donde la ayuda estaba focalizada a los más pobres, a los que no tenían ni para comer, así se refería sobre el momento de crisis de los primeros meses del 2002:

En una conversación con Lamberto, en un momento que había hogares de menores que no recibían la plata que les correspondía, y lo voy a ver y le digo: hay que pagarle a los hogares de menores, no tienen ni para comer.

²La emergencia alimentaria se prorrogó hasta el 31 diciembre de 2025, de acuerdo a Artículo N° 87 de la Ley 17.701.

Y me contesta: “sólo Dios multiplicó los panes.”

Pero después me lo solucionó. Pero claro, algunos decretos te ayudan a la posibilidad de llegar a instituciones que vos sabes que están en situaciones muy graves.

El contexto socioeconómico para 2002, como se mencionó anteriormente, era muy complejo. Los altos niveles de pobreza, la desocupación que afectaba al 21,5% de la población y la mayor desigualdad social de los últimos años, como se muestra en las figuras N° 1 y 2, resultantes del desguace del Estado y las privatizaciones ocurridos en la década anterior, modificaron estructuralmente el mercado del trabajo, y posibilitaron el surgimiento de nuevas formas de lucha y organización, como el movimiento piquetero³ permitiendo la organización de trabajadores despedidos y al margen de los sindicatos del sector, quienes ocupaban calles y rutas (INDEC, 2022a, 2022b).

Consecuencia de la crítica situación socioeconómica, surgen nuevas formas de protesta y organización de las clases populares, entre ellas, los piquetes. Así, el 28 de marzo de 2002 se constituyó el Bloque Piquetero Nacional (BPN) que adoptó un programa de lucha: cortes de ruta y movilización en todo el país, difundido por los órganos de prensa de las organizaciones y los medios convencionales de la prensa en general (Di Rienzo & Canciani Vivanco, 2015). Los piqueteros irrumpieron en la escena nacional mostrándole a la sociedad, como lo habían hecho a finales de la década del '90 en Cutral Co o Tartagal, la verdadera realidad de la pretendida modernización y globalización, que caracterizó la década anterior, gestando una nueva identidad, restituyendo el tejido social mediante prácticas solidarias, con la asamblea como órgano rector.

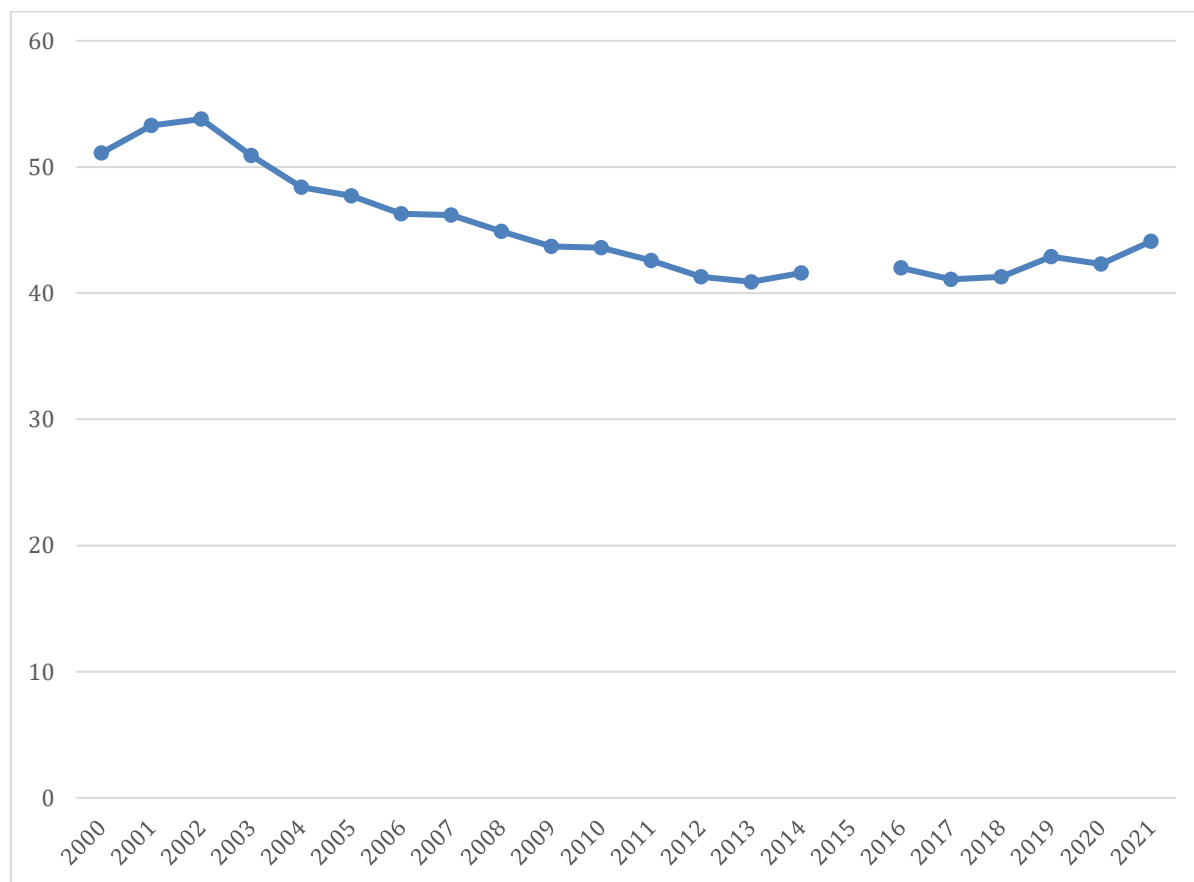
Otro de los sectores que encabezaban las protestas y demandas eran los sindicatos. A nivel sindical, la Confederación General del Trabajo (CGT); que estaba dividida, un sector bajo la dirección de Rodolfo Daer (CGT Oficial) y otro de Hugo Moyano (CGT Disidente), se mantuvo

³ Los piquetes cobran relevancia a fines de la década del '90, como forma de protesta de los trabajadores desocupados consecuencia de las privatizaciones de las empresas estatales a inicios de esa década. Los piquetes más relevantes en esta década se realizaron Cutral Có y Plaza Huincul en Neuquén, y Tartagal y General Mosconi en Salta (Benclowicz, 2005, 2006; Lorca, 2017).

en la defensiva. En parte porque la pérdida de empleos no cesaba, generando temor en los trabajadores, y, además, porque evitaron crear problemas al presidente Duhalde y a los empresarios. Pero fue la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) la que se ubicó en el centro de las movilizaciones debido a su presencia en el sector público, organizaciones multisectoriales y piqueteras, que a través del Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO), llevó a cabo una Consulta Popular a favor de un seguro de empleo de \$380; asignación universal por hijo de \$60 y jubilación mínima de \$150 para quienes no tenían ese derecho, logrando 3.100.000 votos de aval.

Pese a ello, esta propuesta no tuvo eco, ni en la gestión de De La Rúa, ni con la de Duhalde, ni en el Congreso de la Nación en enero de 2002, cuando fue nuevamente presentada.

Figura N° 1: Desigualdad en Argentina 2000-2021: Evolución del coeficiente de Gini.



*para el año 2015 no se registran datos

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y BM

En julio de 2002, se realizó el “Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición”, con el objetivo de debatir y orientar políticas sociales. El foro fue de carácter consultivo, organizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales⁴, presidido por Hilda González de

⁴ El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación fue creado a través del decreto 357/2002 con el propósito de articular las intervenciones del Estado en lo inherente a políticas sociales (Decreto 357/2002, s. f., p. 35).

Duhalde y con el auspicio de UNICEF. Contó con la activa participación y reconocimiento de diversas organizaciones de la sociedad civil, del ámbito académico y personalidades. Por otro lado, y en forma simultánea, otras organizaciones y actores de la sociedad civil como, Poder Ciudadano, el diario La Nación, el canal América TV, la organización Vox Populi, Radioshow, La Mesa de Diálogo Argentino, el Grupo Sophia, Red Solidaria, el periodista Luis Majul, muchas personas públicas en carácter individual; y algunas empresas, como Metrogas, Metrovías y Fundación Andreani, también promovieron la sanción de la ley y la creación, para ese entonces, del Programa. Convergiendo en un único proyecto, donde se tomó la propuesta y contenidos de los primeros, y parte del nombre (el hambre más urgente) de los segundos. Así, en dos meses se logró el aval del 1,5% del padrón electoral en 17 distritos (provincias), alrededor de 1.200.000 firmas; lo cual permitió la presentación del proyecto de ley por el mecanismo de Iniciativa Popular (art. 39 de la Constitución Nacional), para que el Congreso sancione una ley que hiciera obligatoria la alimentación de 2.300.000 niños menores de cinco años y de mujeres embarazadas en condiciones de pobreza. El proyecto, que tuvo amplia difusión en los medios gráficos y televisivos, logró la adhesión de Cáritas, del Diálogo Argentino, varios centenares de particulares e institucionalmente, y la Defensoría del Pueblo se pronunció a favor de su promulgación (CIPPEC, 2010, 2012; Di Rienzo & Canciani Vivanco, 2015).

Los encuentros entre las diferentes organizaciones sociales, representantes de los distintos ministerios y profesionales de las distintas áreas, permitieron ampliar la discusión sobre el análisis de la problemática alimentaria y evaluar propuestas. Así los detalla una trabajadora del MDS, que participó de dichos encuentros:

Estuvimos en casa de Gobierno, con la que era esposa del presidente, Chiche Duhalde, que ella nos convocó, [...] Sí, ella nos convocó, y ahí empezó, cada área con lo que hacíamos y qué podíamos hacer, y empezamos a articular en la emergencia. Esas reuniones, eran muy importantes. Eran bien heterogéneas, que eran todos profesionales que aportaban sus miradas, sus propuestas.

Resultante de estos encuentros y discusiones, surgió la iniciativa, y luego la concreción del proyecto de ley “El Hambre más urgente” que, meses más tarde, dio sustento al Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

El proyecto “El Hambre más Urgente” elaborado por sectores influyentes de la sociedad, como se mencionó en los párrafos anteriores, a diferencia de la propuesta del FRENAPPO, no trató sobre redistribución social de la riqueza, sino del derecho a la alimentación mientras duró la emergencia (Di Rienzo & Canciani Vivanco, 2015). Así, desde este posicionamiento, se puede observar que se trata de una propuesta política coyuntural, como afirma Cervio (2019), ya que, desde la implementación del PAN en adelante, los distintos programas alimentarios tuvieron una lógica de emergencia y transitoriedad, y no son considerados como una política sistemática, a pesar de que se sostienen en el tiempo.

Contemporáneamente, durante el año 2002, mientras se discutieron y presentaron los diferentes proyectos relacionados a seguridad alimentaria, se manifestaron diferentes situaciones que impactan en la opinión pública, como el caso “Barbarita, la nena con hambre en Tucumán” (Canal 9, 2002), o como la descrita en esta nota periodística de un medio gráfico español:

La muerte por desnutrición de cuatro niños ocurrida esta semana en la empobrecida provincia de Tucumán, en el norte argentino, ha avergonzado a las autoridades y ha generado polémica en un país que es el cuarto mayor exportador de carne de vacuno del mundo. Los fallecimientos se produjeron en una de las zonas más castigadas por una crisis sin precedentes en la historia de esta nación y en tres de los casos los niños no llegaron a recibir atención médica (El País, 2002).

Así lo describía una funcionaria de ese entonces al referirse a la gravedad de la situación:

[...] en ese momento era tal la desesperación, era tan grande el lío que teníamos. Vos pensá que estábamos atajando penales todo el tiempo. La gente estaba enojada y tenía razón, todos los sectores del país tenían razón en estar enojados.

Y gracias a la mesa del diálogo, a las iglesias, no solamente a la iglesia católica, sino a las iglesias, se pudo generar un ámbito de discusión del cual salían las políticas que se iban a aplicar. Y venían muchas veces mejoradas de las ideas que podía tener el gobierno. Participaban todos, desde los piqueteros a todos.

Los diversos actores presentes en las reuniones convocadas por el Consejo Nacional de Políticas Sociales reconocían la gravedad de la situación y la necesidad de llegar a acuerdos básicos. Pero al mismo tiempo, destacan la diferencia en el tratamiento de la política social y la forma de abordar la crisis comparándolo con lo que realizado años anteriores. Una empleada del MDS, comenta a modo de ejemplo, que días antes del estallido social de diciembre de 2001, trabajando ella para esa institución durante la presidencia de De la Rúa; le llevó, junto con su grupo de trabajo, sus preocupaciones sobre la situación alimentaria-nutricional que atravesaba el país a uno de los máximos responsables del área de políticas alimentarias del MDS, sin que éste le diera mayor importancia. De esta manera recordaba el diálogo:

[...] era en ese momento el coordinador de nuestra área, y viene un día y nos dijo: tranquilos, tranquilos porque nadie va a salir a la calle; nadie iba a hacer quilombo por la comida. Y yo salté: ¿vos estás seguro de que la gente no va a salir a la calle? Bueno, a los dos días fue el quilombo que se metieron en los supermercados. [...] Entonces en ese momento el Ministerio era un desastre. Con esta gente que no entendía nada.

Además, resaltaba el cambio de postura ante la crisis de las nuevas autoridades, mencionando su participación en los encuentros convocados por las representantes del MDS, lo reconoce de la siguiente manera:

Casi no discutíamos, sino que íbamos sumando aportes, porque era tal la emergencia. Bueno, la discusión venía cuando alguien que era de economía, decía: “bueno, pero esto sale tanto”. Esa era la discusión, era la guita que le queríamos hacer gastar al gobierno. De hecho, lo hicieron, se comprometieron y lo hicieron. Después hicieron otras cagadas, pero lo hicieron. Y sí, nos reuníamos en casa de gobierno, en unos salones enormes, en una mesa enorme, pero trabajamos.

La complejidad del escenario era tal, que es recordado por muchos de los actores intervinientes como una situación muy conflictiva, así lo describía una funcionaria que ocupó cargos de responsabilidad en esos momentos: *“Pero se ve que la situación era de tal gravedad todos se pusieron la patria al hombro, no fue solamente nosotros. Yo [...] quería que le fuera bien, y quería que nos fuera bien, podría ponerle más, pero eran todos”*.

En ese momento, se lograron reunir personalidades provenientes de lugares diversos y, en principio, con intereses opuestos, o al menos disímiles, como referentes sociales, políticos, ONGs en el mismo ámbito que empresarios, personalidades de la cultura y el periodismo; pero desde la conducción del Consejo Nacional de Políticas Públicas, a través de los encuentros de discusión temáticos, se logró conducir la discusión y concretar una única propuesta. Una funcionaria que ocupaba altos cargos de responsabilidad para ese entonces destacaba que la formación de los grupos de trabajo y discusión con personas tan diversas, tan distintas desde el punto de vista ideológico lo pudo lograr, porque por el cargo y las relaciones políticas, *“no me podían decir que no. Yo los dejaba hacer”*

De esta manera describía el momento inicial de las discusiones:

En esos momentos es incorrecto, políticamente hablando, pelearse con los que supuestamente vienen a ayudarte. Tenés que ir llevándolos. Tenés que ir buscando alternativas, rodeándolos de otros actores, por eso eran importantes estos congresos. Porque diluís de alguna manera estás opiniones. Yo atendía a todo el mundo, pero no me casaba con nadie.

Y continuaba diciendo:

Ahí me acuerdo que me perseguían y me persiguen, ya me tenían cansada, venían Saguier de La Nación⁵, Larreta⁶ y Majul⁷ a querer convencerme de que teníamos

⁵ En referencia a integrantes del directorio del diario La Nación.

⁶ Horacio Rodríguez Larreta, integrante en ese momento del Grupo Sophia.

⁷ Luis Majul. Periodista y conductor de tv.

que hacer ediliciamente comedores para “El Hambre más Urgente”. [...] yo les decía: ¡no tenemos un mango! hay que usar lo que hay.

El tema es el alimento, no el edificio. No sabes cómo rompían, no. Era tratar de ver como de alguna manera ibas haciéndole entrar en la cabeza las cosas, dentro de lo que uno podía, no. Aplicando el sentido común, no era cuestión de gastar en edificios.

Además, resaltaba “a los que vienen de afuera”, en referencia a empresarios y periodistas, sin conocer los pormenores de la gestión, y hacía referencia a las sugerencias y/o imposiciones de los organismos internacionales, así lo comentaba:

[...] también es otro curro, que la gente común no lo sabe. Unicef por los niños y toda la cosa con los niños. Pero, ¿por qué hay que aceptar consultoras privadas? Todo eso es plata que se va, si nosotros tenemos flores de universidades que nos pueden controlar.

Explicando que los organismos internacionales además de hacer sugerencias sobre la implementación de políticas públicas le cobran al Estado por sus servicios de asesoría y supervisión en pos de la transparencia. Esa búsqueda de transparencia, (a la que posteriormente se sumarían recursos tecnológicos para evitar el “clientelismo”), sostienen Boito y Salguero Meyers, pretenden convertirse en una estrategia para legitimar las prestaciones estatales (Boito & Salguero Myers, 2022).

En el Foro para un Plan de Nacional de Nutrición la discusión estuvo centrada en los siguientes ejes: a) Evaluación de la situación alimentaria nutricional de la población; b) Optimización de Programas y Acciones de Asistencia Alimentaria Nutricional; c) Seguridad Alimentaria-Aspectos Macrosociales, d) Seguridad Alimentaria-Aspectos Microsociales, y e) Educación Alimentaria Nutricional.

Con respecto a la evaluación de la situación alimentaria nutricional de la población, que, si bien se reconocía la existencia de sobrepeso y baja talla para la edad, se remarcaba el problema de

las carencias, donde se destacaba la necesidad de “trabajar en políticas de Estado permanentes, procurando que la asistencia se acote a la emergencia, aunque priorizando las acciones destinadas a satisfacer de manera inmediata el hambre de la población”(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005). Además, se definieron grupos de población y se enumeraron las principales problemáticas alimentaria-nutricionales que los afectaban, identificando como prioritarios a menores de 2 años y mujeres embarazadas. Al mismo tiempo, se planteaba la necesidad de coordinar actividades entre los distintos sectores y garantizar un mínimo de presupuesto para atender las situaciones de emergencia sin duplicar estructuras. En el Cuadro N° 2 se describen los grupos de población vulnerable identificados y los principales problemas alimentarios nutricionales que los afectaban.

Con relación a la Optimización de Programas y Acciones de Asistencia Alimentaria Nutricional, se sugería evitar la diferenciación entre emergencia alimentaria y recomendaciones a largo plazo, donde las intervenciones debían estar basadas en una política alimentaria nutricional “de Estado”, donde la intervención se sostendría en: educación alimentaria, promoción de la alimentación auto-sustentable y asistencia alimentaria. Y se proponía sobre el presupuesto para su ejecución que: “Los recursos destinados a la atención de la problemática alimentaria deberán ser intangibles y presupuestariamente protegidos por el Estado Nación”.

Al mismo tiempo, la propuesta sobre la focalización era sobre las familias bajo la línea de pobreza. Esto es para destacar, dado que se contaba con información sobre los principales problemas de alimentación y nutrición que afectaba a la población, la propuesta se focaliza en la pobreza. Cabe aclarar que, si bien esta instancia era de propuestas, en la implementación del PNSA se tomó un criterio similar como se describe en los apartados posteriores.

Otra de las propuestas incluía la definición de metas alimentarias nutricionales. Consistían, sobre el componente asistencia directa de alimentos e insumos, cubrir 50% de las recomendaciones del valor calórico total de las familias asistidas y el 50% de las recomendaciones de hierro y calcio. Y con relación a las metas alimentarias nutricionales autosustentables completar el 100% de las recomendaciones, favoreciendo la producción, conservación y consumo familiar y comunitario de

alimentos. Estas consideraciones no se ven reflejadas posteriormente en el texto de la ley que da origen al PNSA, ni se incorpora luego en la implementación de este.

Entre las modalidades y estrategias de ejecución se sugería el acompañamiento de todas las intervenciones con acciones de educación alimentaria nutricional, el fomento de la planificación participativa, la excepción impositiva del impuesto al valor agregado a las leches fluidas o en polvo para los programas sociales, la implementación de vigilancia epidemiológica y nutricional con la formación de promotores sanitarios y la conformación de redes locales para la producción, distribución y comercialización de alimentos para programas sociales, facilitándole a los pequeños productores la inserción en el circuito productivo y de comercialización por parte de los organismos provinciales y nacionales. Este último, no se reflejó en el texto de la Ley 25.724, pero fue uno de los lineamientos propuestos años más tarde como eje del Plan Argentina Contra el Hambre en el año 2020 (Ley 25.724, 2002; Resolución 8/2020, s. f.; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005).

Para la gestión se contemplaban normas y pautas, que debían estar consensuadas a nivel nacional, con ejecución descentralizada en articulación con todos los actores involucrados (provincial, municipal, comunitario).

Se recomendaba la participación de los institutos nacionales y la sociedad en su conjunto en el monitoreo y evaluación de las acciones implementadas.

A través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, además de la organización del “Foro para un Plan Nacional de Nutrición”, se coordinaron numerosos encuentros consultivos entre diferentes actores, representantes de distintas universidades, asociaciones de médicos, nutricionistas y otros profesionales, diferentes ministerios y ONGs en los cuales se trabajaron diferentes aspectos relacionados a nutrición y salud.

Así lo refiere, una funcionaria que participó de dicho Consejo:

Y venían a venderte como la panacea el tema de la soja, y era tal la desesperación que nosotros íbamos atrás de la soja. Hasta que íbamos descubriendo que no. Y

los congresos que hicimos nos abrieron mucho la cabeza, [...]. Pero sí, nos querían vender la soja como la panacea de los alimentos, y bueno después uno fue entendiendo que no. Pero en el primer momento era ¿cómo le damos de comer a la gente?

De esos trabajos conjuntos entre diferentes organizaciones y asociaciones de profesionales, se concretaron algunos documentos con recomendaciones varias, entre los que se puede mencionar el titulado: “Consideraciones sobre la soja en la alimentación”, que posteriormente fue utilizado como referencia teórica en el PNSA (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2003).

Cuadro N° 2: Principales problemas alimentarios en la población argentina. Foro para un Plan Nacional de Nutrición. 2002

Grupo de población vulnerable	Problemas más Prevalentes	Intervenciones
Niños < 2 años (prioridad 1)	Anemia Baja Talla Sobrepeso Desnutrición Aguda Carencias Vitamínicas	Lactancia materna exclusiva hasta el 6° mes y extensión de la lactancia por el período de tiempo más prolongado posible. Alimentación complementaria oportuna y adecuada Prevención de anemia con las medidas anteriores más ligadura oportuna del cordón umbilical, más alimentos fortificados con hierro destinados a este grupo etario No intervenir en sobrepeso y obesidad a estas edades Educación a las familias sobre alimentación, crecimiento y desarrollo y control de salud. Más allá de los 3 años de edad, la baja talla no responde con crecimiento compensatorio, es preciso prevenirla en los primeros 3 años de vida.
Niños de 2 A 5 años	Baja talla Sobrepeso Desnutrición Aguda	A partir de los 2 años pueden iniciarse actividades de prevención de sobrepeso en aquellos niños que lo requieran, promoviendo hábitos adecuados de alimentación y actividad física. El grupo objetivo en las intervenciones sobre desnutrición deben ser las familias vulnerables desde el punto de vista social, a través del control de salud, la asistencia alimentaria a los hogares y la educación alimentaria – nutricional. En los Comedores infantiles, priorizar la calidad de la dieta.
Escolares	Polarización: sobrepeso y obesidad por un lado y situaciones de hambre por el otro. Dificultad en la selección de beneficiarios de programas alimentarios (focalización)	Priorizar la calidad de la dieta en las prestaciones de los Comedores Educación alimentaria-nutricional y actividad física incorporadas a las currícula escolares Desayuno escolar para todos los niños (independientemente de su estado nutricional) y brindarse en la primera hora para mejorar el rendimiento. Considerar la captación de los niños no escolarizados a través de la detección de familias de riesgo.
Adolescentes	Obesidad – sobrepeso Retardo de crecimiento lineal con obesidad (grupo de mayor riesgo) Anemia. Déficit de ingesta de calcio en una edad crítica para la dotación final de calcio de un individuo Desestructuración de los hábitos alimentarios y de la comensalidad, trastornos de la conducta alimentaria no especificados Alcohol	Educación alimentaria-nutricional curricular Actividad física en ámbito seguro (la escuela puede ser una opción adecuada) Intervenciones sobre el kiosco escolar para promover oferta de alimentos adecuados

Cuadro N° 2: Principales problemas alimentarios en la población argentina. Foro para un Plan Nacional de Nutrición. 2002 (Continuación).

Grupo de población vulnerable	Problemas más Prevalentes	Intervenciones
Mujeres en edad fértil	Anemia Intervalos intergenésicos cortos y multiparidad que deplecionan los depósitos nutricionales y condicionan la salud Sobrepeso. Prevención de enfermedades crónicas no transmisibles del adulto.	Adecuadas políticas de procreación responsable Actividad física y educación alimentaria-nutricional para la prevención del sobrepeso. Mejorar el estado nutricional de nutrientes críticos promoviendo la formación de depósitos corporales de los mismos por medio de intervenciones nutricionales universales, por ejemplo, fortificación de alimentos básicos con hierro y ácido fólico (prevención del bajo peso al nacer y malformaciones congénitas). La mujer es el sujeto principal de las estrategias de educación alimentaria-nutricional por su posición en el hogar.
Embarazadas (prioridad 1)	Anemia (Chaco: 36%, Tierra del Fuego: 38%, Ciudad de Córdoba: 31%) Factores de riesgo de bajo peso al nacer: Bajo peso previo de la mujer, baja talla, insuficiente aumento de peso. Algunos estudios parciales demuestran un incremento en las tasas de bajo peso al nacer (CREP, Gran Rosario, incremento de 3 puntos en 8 años; Tucumán aumento de la tasa actual, comunicaciones personales) Criterios de mayor riesgo: - Extremos de edad (adolescentes y añosas) Intervalo intergenésico corto - Bajo peso	Control adecuado desde salud (calidad del control y no sólo número de controles) Promover el derecho al control Preparación para la lactancia (nutrición adecuada y educación) Mejorar los registros de la Historia Clínica Perinatal para contar con instrumentos de monitoreo del estado nutricional Prevención previa con folatos (mediante fortificación de la harina) para disminuir la incidencia de prematuridad y malformaciones Garantizar la provisión de suplementos farmacológicos de hierro y folatos durante el embarazo.
Nodrizas	Déficit de calcio, vitaminas del grupo B y A, zinc. Energía insuficiente en la dieta y/o inadecuado aumento de peso durante el embarazo Calidad de los ácidos grasos de la dieta	Control puerperal Apoyo a la lactancia materna Consejería sobre prevención de embarazos

Cuadro N° 2: Principales problemas alimentarios en la población argentina. Foro para un Plan Nacional de Nutrición. 2002 (Continuación).

Grupo de población vulnerable	Problemas más Prevalentes	Intervenciones
Adultos mayores	Acceso a los alimentos: dificultades económicas y por funcionalidad. Seguridad alimentaria en situaciones de riesgo social. Se verifica una disminución de las prestaciones alimentarias dirigidas a este grupo (el programa ASOMA no ha sido reemplazado, el programa Pro-Bienestar ha disminuido sus recursos) Déficit de vitaminas B12 y fólico. Raquitismo por falta de exposición solar	Garantizar la seguridad alimentaria Considerar el aumento de las prestaciones
Fuente: Elaboración propia en base a datos MDS (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005b)		

Sobre los aspectos macrosociales de la seguridad alimentaria, desde el Foro se consideraba que la inseguridad alimentaria estaba ligada a la pobreza, limitando el acceso a los alimentos, y por tanto, se sustentaba la necesidad de una política de seguridad alimentaria y nutrición permanente, garantizando los recursos para los programas como ProHuerta, al mismo tiempo que promovía la constitución de una comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutrición que tuviera base legal en todos los niveles de gobierno.

Esta última sugerencia se incorporó a la Ley, a través de la formación de la Comisión Nacional de Nutrición, y la mención a la creación de otras comisiones similares en los ámbitos provinciales y municipales. En efecto, a nivel nacional se logró conformar, pero sin injerencia en la práctica sobre las acciones sobre el PNSA, como se desarrollará en los próximos apartados.

Con respecto a los aspectos microsociales, se buscaba una diferenciación explícita de aquellos macrosociales, dado que se referían a las estrategias de los hogares y las acciones que a través de las políticas públicas incidían en la seguridad o inseguridad alimentaria. Desde el Foro se sugería un enfoque integral y multidisciplinario, que consideraba toda la cadena de producción y comercialización de los alimentos teniendo en cuenta el rol del consumidor. Proponía la educación y comunicación, a través de cursos para manipuladores de alimentos y formación de profesionales en aspectos bromatológicos, información al consumidor en las escuelas primarias y secundarias, sobre enfermedades transmitidas por alimentos (ETAs) en la que participarían también universidades. Además, se proponía la elaboración de un mapeo y notificaciones a nivel nacional de ETAs. También proponía conformar áreas de Seguridad Alimentaria a nivel local, articuladas con organismos gubernamentales y no gubernamentales (Universidades, Productores, Consumidores) y reforzar la capacidad operatoria de todas las regiones sanitarias del país.

De las consideraciones mencionadas en los aspectos microsociales, poco se contempló en la redacción de la ley y en la implementación del Plan, aunque algunos aspectos fueron abordados en los contenidos de las capacitaciones y materiales de EAN que el PNSA fue desarrollando a través de los años.

El Foro consideraba a la Educación Alimentaria Nutricional como “una herramienta imprescindible para que la población pueda decidir sobre una alimentación saludable desde la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005b). Resaltaba además que la EAN, no es solo informativa, y proponía una dinámica de trabajo a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo proponía talleres de EAN, capacitación a promotores de salud y comunitarios entre otros, y el uso de comedores escolares y comunitarios como espacios para la educación alimentaria. A mediano y largo plazo, suponía la incorporación de EAN en la currícula escolar tanto inicial como básica tanto es estudiantes como en docentes, campañas educativas en los medios entre otras. Estas acciones en parte se incorporaron en el PNSA a través del componente EAN, especialmente las que se propusieron a corto plazo.

Tomando como referencia los resultados y conclusiones del Foro, con la legitimidad y consensos alcanzados resultantes, consolidados por la multiplicidad y relevancia de los actores intervinientes, se consiguió el apoyo necesario para elevar los proyectos al Congreso de la Nación, como se mencionó anteriormente.

Se puede observar, que durante las discusiones y posteriores conclusiones propuestas desde el Foro para un Plan Nacional de Nutrición se contemplaba y detallaba, aun, sin categorizarlos textualmente, los componentes necesarios para la implementación y “éxito” de los programas alimentarios enumerados por FAO (Ismail et al., 2005, 2006).

6.1.3 La sanción de la Ley 25.724

La iniciativa popular “El hambre más urgente”, promovida por diversos sectores de la sociedad, es finalmente tratada el 28 de noviembre de 2002 en el Congreso de la Nación, instancia donde se discuten diversos proyectos al respecto presentados por diputados de los distintos partidos políticos. Así lo reflejó el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación:

Conforme con lo acordado en la Comisión de Labor Parlamentaria, se va a votar si la Honorable Cámara se aparta de las prescripciones del reglamento, en el entendimiento de que su pronunciamiento favorable importará la aprobación del tratamiento sobre tablas del texto acordado por las comisiones de Acción Social y Salud Pública y de Presupuesto y Hacienda en los proyectos de ley de los señores diputados Amstutz y otros (expediente 7.551-D.-2001), Carrió y otros (expediente 7.554-D.-2001), Silvia Martínez (expediente 7.567-D.-2001), Mukdise y otros (expediente 811-D.-2002), Garré y otros (expediente 2.484-D.-2002), Moreau y otros (expediente 5.977- D.-2002), Silvia Martínez y otros (expediente 6.309-D.-2002) y Alarcia (expediente 6.384-D.- 2002), sobre Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (Cámara de Diputados de la Nación, 2002).

Luego del trabajo en la Cámara de Diputados, al que se agregaron diferentes aportes de los legisladores, se aprobó el proyecto de ley. Posteriormente, el proyecto ingresó el 17 de diciembre de ese mismo año a la Cámara de Senadores para ser tratado.

De esta manera, los días 26 y 27 de diciembre de 2002 en la 2º Sesión extraordinaria la Cámara de Senadores de la Nación se trató sobre tablas la creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación.

Durante la sesión pudieron identificarse algunas discusiones en torno al financiamiento del Programa que el proyecto en cuestión creaba. Donde, de acuerdo con el Diario de Sesiones, puede leerse la intervención del senador Lamberto:

Señor presidente: a veces el marketing publicitario de determinados temas hace que se transformen en tabú. Como están los buenos que quieren erradicar el hambre parece que hay que “meterle para adelante”, aunque eso signifique un circo que después no se pueda pagar.

Cuando llegó este proyecto a la Cámara no tenía ningún tipo de financiación. Entonces, llamé a los autores de la iniciativa y les pregunté con qué lo pagaríamos. Y ellos respondieron: “No es un problema nuestro sino del Parlamento. Nosotros tenemos la iniciativa popular de erradicar el hambre”. ¡Vaya novedad! Sería muy desgraciado encontrar a un argentino que se complazca con el hambre de los demás (Cámara de Senadores de la Nación, 2002)

En la misma discusión dicho senador afirmaba: “Para que esto suceda no hacen faltan leyes sino decisiones políticas, porque existen los recursos para que no haya hambre en la Argentina” (Cámara de Senadores de la Nación, 2002).

Este intercambio de opiniones entre los legisladores y los promotores de la iniciativa, evidencia que se puso el énfasis en el desarrollo de técnicas y herramientas, y, como menciona Spinelli (2016), “desconocen que el programa dará cuenta, a lo sumo, de la dimensión del problema relacionada con la especificidad de su conocimiento, pero no de la totalidad de las dimensiones que componen el problema”.

Con relación a estas discusiones, cabe aclarar, que, en el año 2019 durante el tratamiento de la ley que extendía la emergencia alimentaria, el debate sobre las cuestiones presupuestarias volvieron a surgir.

Los medios de comunicación locales en referencia al proyecto de ley y la situación social que atravesaba el país, describían:

En medio de la peor crisis económica y social de la Argentina que llevó a millones de personas a una situación de pobreza y miseria, un grupo de Organizaciones no Gubernamentales con el respaldo de un importante medio de comunicación se dieron a la tarea de preparar un proyecto de ley y a recolectar el número de firmas requeridas por la constitución argentina que el proyecto fuera llevado al Congreso. En menos de un mes más de un millón de personas se adhirieron a esta iniciativa popular que pronto fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso (Cabrera Galvis, 2003).

Más allá de algunos contrapuntos en sus discusiones, se sancionó por unanimidad en ambas cámaras la Ley 25.724, dando origen al Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, posteriormente: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

De esta manera, el diario La Nación, que a través de sus directores fue un participante directo de la promoción del proyecto, reflejó en sus columnas la sanción de la ley:

El Senado sancionó con fuerza de ley la propuesta consensuada que surgió de la campaña "El hambre más urgente" impulsada por organizaciones no gubernamentales, el periodista Luis Majul y LA NACION, que juntaron más de un millón de firmas para presentar la propuesta que logró el status de iniciativa popular.

La propuesta refuerza la contención nutricional y de asistencia integral a menores de cinco años y embarazadas, a la vez que dispone la cobertura de niños de hasta 14 años, discapacitados y los mayores de 70 años en condiciones de extrema pobreza (La Nación, 2002).

Años más tarde, un alto funcionario político, mencionaba que, durante el tratamiento, en 2019, de la ley que prorrogaba la emergencia alimentaria (decretada en 2002), él enfatizó que, en la norma deben quedar explicitadas las partidas presupuestarias específicas para el PNSA, a fin de atender la emergencia alimentaria.

El proyecto que se aprobó en ambas cámaras tomó como sustento los documentos trabajados y consensados en el Foro para un Plan Nacional de Nutrición. No obstante, y no sin razón aparente, la denominación de este fue: Programa Nacional de Nutrición "El hambre más urgente". El adicional del nombre "El hambre más urgente" se debió a que los actores que impulsaban uno de los proyectos presentados, que llevaba esa denominación, necesitaban mostrar que su proyecto había sido aceptado, conformándose entonces solo con la incorporación del nombre, pero sin objetar el contenido de la ley. Una funcionaria del MDS se refería de la siguiente manera sobre la situación descrita:

[...]. En aquel momento la Fundación Sophia, liderada por Rodríguez Larreta y una joven Vidal, venían con todo lo que tenía que ver con que la asistencia alimentaria llegara a las personas a través de centros de contención administrados por la Iglesia y que fueran financiados por el Estado. O sea, era Iglesias religiosas, religiosos en los barrios, los chicos iban a entrar desayuno, almuerzo, merienda y hasta cena con asistencia contraturno de la escuela. Y bueno, o sea, todas las justificaciones, verdad, eran: los padres están presos, los padres son alcohólicos, las madres no se ocupan, no tienen con qué. Que lo haga gente que sepa hacerlo. Y digamos, que, la idea era un financiamiento desde el

Estado hacia las ONGs de las Iglesia concretamente. O sea, ponele todas las flores que quieras, pero la idea de adentro era esa.

De hecho, la discusión en el Congreso, fue sacarla⁸. Había como, no sé, 16 proyectos sobre “el hambre más urgente”, pero el momento en que entraron las cámaras fue cuando Rodríguez Larreta entró a hablar, traído por una parte del peronismo en aquel momento. Claro, entraron, cuatro o cinco cámaras. El tipo entró, se sentó en la mesa, dijo lo que tenía que decir, se levantó y se fue con las cámaras, y el resto siguió discutiendo.

El proyecto fue el mayor sustento para la ley. Ley que todavía sigue vigente y, como afirma una trabajadora del MDS: “es el mayor paraguas que tiene el PNSA”.

6.1.4 La creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, los aspectos destacados de la ley

El viernes 17 de enero de 2003 en el Boletín Oficial N° 30.070 se publicó la Ley 25.724 que en su artículo N° 1 crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

El Programa, inicialmente en el marco de la emergencia, estaba destinado a cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años. Para lo cual se consideraba pertinente la definición de línea de pobreza del INDEC. Asimismo, dentro de la población destinataria, se priorizaba a las mujeres embarazadas y niños hasta los 5 años de edad.

En la Ley, se contemplaba que la autoridad de aplicación sea ejercida en forma conjunta por los Ministerios de Salud y Desarrollo Social. Como se verá en apartados más adelante, la ejecución se llevó a cabo íntegramente desde el Ministerio de Desarrollo Social.

El artículo N° 4 establecía la coordinación del Programa a través de la creación de: la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Esta estaría integrada por representantes de los

⁸ En referencia a la aprobación del proyecto de ley.

Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, de Producción y de Organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área. De igual manera proponía la creación y establecía las funciones de las Comisiones provinciales y municipales o comunales con los mismos integrantes. Establecía, también, las funciones de las comisiones, entre ellas: definir los criterios de acceso al Programa y los mecanismos de control; la implementación de un Programa de educación alimentaria nutricional; establecer un sistema permanente para la evaluación del estado nutricional de la población; la implementación de mecanismos de control en la que se incluía la creación del Registro Único de Beneficiarios; la promoción de la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad; asegurar el desarrollo de actividades de estimulación temprana en los niños hasta los 5 años de edad en situación de abandono, que integren familias de riesgos; asegurar la asistencia social y orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo; y suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones a fin de fijar las metas y objetivos a cumplir.

Además, dicha Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación debía ser asesorada por entidades científicas, universitarias, asistenciales, y eclesiásticas, con amplia participación en el control e implementación de la ley de referencia, estando regulada su actuación por la reglamentación.

En el artículo 7 se establecían las funciones y responsabilidades de las provincias a través de las comisiones de nutrición y alimentación que tendrían una conformación similar a la Comisión Nacional con autoridades jurisdiccionales.

En el artículo 8 explicitaba las funciones de los municipios, destacándose entre ellas la inscripción de beneficiarios en un Registro Único de Beneficiarios, administrar los recursos en forma centralizada, el control sanitario y nutricional de los beneficiarios y las capacitaciones a las familias en nutrición, lactancia materna, desarrollo infantil y economato.

Con respecto al financiamiento, se creó para tal fin el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, que tenía carácter intangible y se aplicaría a la implementación del Programa. El fondo se constituía con partidas presupuestarias asignadas anualmente en la Ley de

Presupuesto Nacional, donde se facultaba también, en caso de ser insuficientes los fondos, al Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar partidas presupuestarias. Consideraba, además, los aportes o financiamiento de carácter específico, que el Estado nacional obtenía de organismos e instituciones internacionales o de otros estados.

La ley, disponía la unificación y coordinación, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo planteado era desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional.

Considerando el contexto de emergencia en el cual fue creado, y reconociendo las fuertes presiones sociales, el Programa apuntó a constituirse como política de Estado en materia alimentaria, unificando todos los programas vigentes en temas de seguridad alimentaria, tal como se establece en el Art. 1 de la ley. Para ese momento, nuestro país contaba con una multiplicidad de intervenciones en materia alimentaria, además del mencionado Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) como, por ejemplo, el Programa Alimentario Nutricional Complementario (Asistencia Nutricional Directa), el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), las Acciones Compensatorias para Escuelas Críticas (del Ministerio de Educación), algunas acciones del Plan Materno Infantil (del Ministerio de Salud), y el Programa Pro-Huerta (que fue incorporado como un componente del PNSA). Esta unificación se operativizó de acuerdo con lo establecido por el artículo 12 del Decreto Reglamentario 1.018/03, que determinó un mecanismo para evitar la superposición del PNSA con otros programas y sus partidas presupuestarias con la de otros sectores del Gobierno Nacional, y/o de Gobiernos Provinciales y/o Municipales (CIPPEC, 2012).

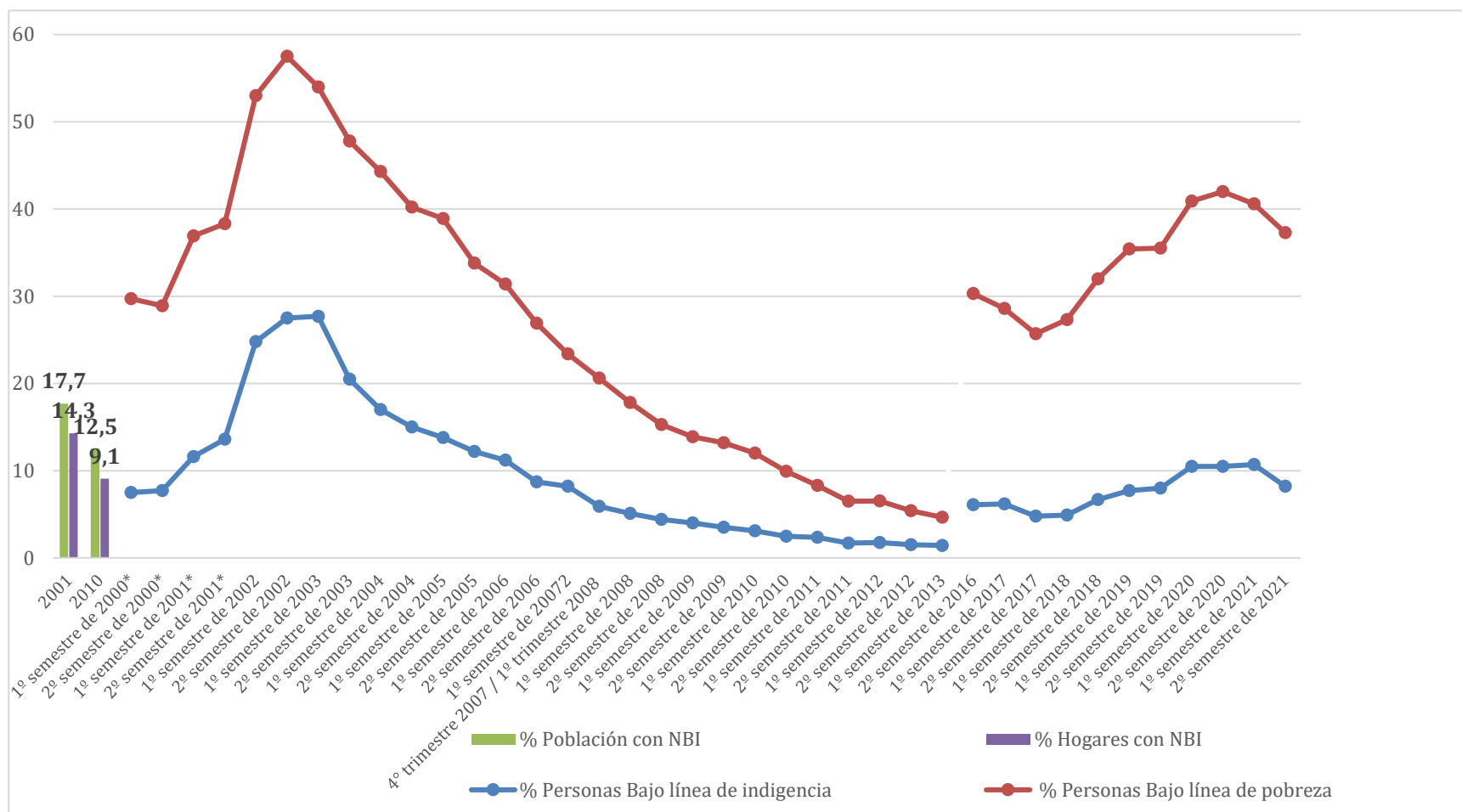
La Ley contemplaba, explicaba un alto funcionario del MDS, al menos tres ítems que diferenciaba lo implementado hasta ese momento, como: poner en agenda la problemática del hambre, definir un piso o línea de base y a partir de ella aplicar una política sostenida en el tiempo. Y lo explicitaba de la siguiente manera:

Yo creo que esa ley, a mi modo de ver tuvo 3 grandes valores. Uno es poner la problemática del hambre en la agenda. En realidad, durante los 90 se puso en agenda el tema del trabajo, las problemáticas de los jubilados, varios conceptos,

pero el hambre no había aparecido. Segundo de establecer un piso, es decir, esto hay que resolverlo, tiene que ser una política sostenida, creo que eso fue un gran valor. Y lo tercero fue que, al llevarlo al Congreso, es una ley que terminó no teniendo un presupuesto asignado y eso es siempre para mí, siempre, es el problema de las leyes que no terminan con un porcentaje del presupuesto y después hay que conversarla cada vez. Pero fue fuerte el esquema y marcó un hito. Yo lo veo como algo importante.

La reglamentación de la ley se realizó un mes antes de la asunción de las nuevas autoridades de gobierno. Autoridades que buscaron marcar con su impronta y trayectoria la implementación y puesta en marcha del PNSA.

Figura N° 2: Evolución de la pobreza e indigencia (personas) 2000-2021 y condiciones de NBI



*Sin datos para el periodo 2014-2015

Fuente: elaboración propia en base a INDEC

6.1.5 La reglamentación de la ley

El 28 de abril de 2003, semanas previas a la asunción de las nuevas autoridades, a través del Decreto 1.018/2003 el Poder Ejecutivo reglamentó la Ley 25.724 (Decreto 1.018 / 2003 PEN, 2003).

Entre los considerandos de la reglamentación de la ley se destacaban los conceptos de derecho a la alimentación y la concepción de seguridad alimentaria. En ella puede leerse:

Que en la CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en la DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS y en las Convenciones Internacionales que el país ha suscrito se establece el derecho de todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas la alimentación, como una condición de la calidad de vida.

Que el derecho de las personas a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente constituye la denominada Seguridad Alimentaria.

Que efectivizar este derecho depende no sólo de la capacidad de las personas y de la estructura de derechos de la Sociedad, sino también de los recursos disponibles (Decreto 1018 / 2003 PEN, 2003)

Se reconocía que los problemas nutricionales eran complejos y su abordaje requería un esfuerzo intersectorial integrado y contemplaba también, la necesidad de asistencia más allá de la emergencia:

[...] si bien surge para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, debería trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano y largo plazo (Decreto 1018 / 2003 PEN, 2003).

El texto de la Ley 25.724, en su artículo 4, se reflejaba la creación de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación que se conformaría con representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, Empleo y

Formación de Recursos Humanos, de Producción y de Organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área, para la coordinación del Programa. No obstante, en la reglamentación de dicha ley, la autoridad de aplicación recaía en los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud, previendo la intervención de los órganos y unidades de apoyo ya existentes en ambos ministerios y los del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

El Anexo I de dicha reglamentación describe que el objetivo del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, (posteriormente Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) era el de propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población. Además, establecía que la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición debía conformar la unidad ejecutora central integrada por profesionales de los equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollos Social y de Salud.

El Programa debía constituirse de once componentes, que abajo se detallan, e implementarse en forma gradual en etapas. Se consideraba la implementación en etapas priorizando los grupos de acuerdo a su situación de vulnerabilidad.

En una primera etapa, el Programa se focalizaría en la población bajo la línea de indigencia: embarazadas y niños de 0 a 5 años, y adultos mayores a partir de los 60 años, sin cobertura social y que sean beneficiarios de Programas de Asistencia Alimentaria en ese momento; y a la población incluida en esta etapa con desnutrición grado 1, 2 y 3.

Para la segunda etapa, se incorporarían a la población anterior, la población bajo la línea de pobreza: los niños de 0 a 14 años, discapacitados, embarazadas, nodrizas y adultos mayores de 70 años, sin cobertura social.

El Programa, contemplaba los siguientes componentes:

- a. La prevención de carencias nutricionales específicas.
- b. La lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros 6 meses de vida.
- c. La rehabilitación nutricional.

- d. La seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro -sociales.
- e. La calidad e inocuidad de los alimentos.
- f. La Educación Alimentaria Nutricional
- g. La asistencia alimentaria directa.
- h. El autoabastecimiento y la producción de alimentos.
- i. El sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población.
- j. La evaluación integral del Programa.
- k. Prevención en Salud Materno Infantil.

Como se mencionó anteriormente, la aplicación del Programa estaría a cargo de los Ministerios de Salud y Desarrollo Social, y a través de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (CNNyA) la coordinación del mismo, ejerciendo en la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Dicha comisión debía ser presidida por uno de los representantes de la Autoridad de Aplicación designado por el PEN y constituirse con representantes permanentes. Dichos representantes, con rango no inferior a Director Nacional, debían ser designados por los ministerios, y respetar la siguiente composición: 2 miembros titulares y 2 suplentes por el Ministerio de Desarrollo Social e igual cantidad por el Ministerio de Salud, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de economía, 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y 1 miembro titular y 1 suplente por el Ministerio de la Producción. Y contemplaba también, la invitación por parte del presidente de la Comisión, a las ONGs de mayor representatividad debidamente acreditadas y con experiencia de gestión en el área, a designar 1 representante titular y 1 suplente para integrar la misma en nombre de tales entidades.

También quedaba bajo accionar del MDS reforzar las acciones de los agentes sanitarios con otros promotores sociales debidamente capacitados y organizados en redes para optimizar el acceso de la población más necesitada a las prestaciones alimentarias nutricionales y al cuidado de la salud.

Entre las funciones de la CNNyA estaba la elaboración de un Plan Estratégico, que debía contener la totalidad de los componentes a alcanzar, determinar los mecanismos y condiciones para la articulación interjurisdiccional – intersectorial, y determinaría la competencia de los organismos ejecutores.

Se contemplaba el fortalecimiento de la atención primaria de la salud, en los aspectos referidos a la prevención de la desnutrición en todo el ámbito nacional, con el alcance previsto en el Seguro de Salud Materno Infantil creado por el Decreto N° 2.724/02. Decreto que se prorrogó hasta diciembre de 2003.

Se consideraban también, las actividades que se realizarían de manera conjunta entre los Ministerios de Salud y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Convenio MTEySS N° 235/02), para el desarrollo de las actividades comunitarias en salud (vinculadas con el objeto de la Ley N° 25.724) de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Este ítem resultó de relevancia en los primeros años de implementación del Plan, ya que, muchas y muchos de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar cumplieron sus horas de trabajo realizando diferentes actividades en los comedores comunitarios, como tareas de cocina, cuidado, mantenimiento o limpieza. Estas contraprestaciones, en el marco del mencionado programa, finalizaron en el año 2006.

Se implementaría el Programa de Educación Alimentaria Nutricional, orientado a capacitar multiplicadores como agentes sanitarios, promotores sociales, profesionales de las áreas de salud y social.

De acuerdo con la reglamentación, el Ministerio de Salud era el responsable de definir los criterios sanitarios para evaluar el estado nutricional de la población. También la promoción, difusión y apoyo de la lactancia materna exclusiva, fomentando su continuidad hasta los 6 meses de edad. Edad a partir de la cual se debería iniciar la incorporación de alimentos oportuna y adecuada, propiciando la prolongación de la lactancia hasta el segundo año de vida.

Se promovía el acompañamiento a las familias en situación de pobreza para fortalecer su rol fundamental de crianza y sostén de sus hijos, mediante acciones integrales que incluyan el fortalecimiento de las redes sociales comunitarias entre padres y vecinos. Se impulsaba la convocatoria a aquellas organizaciones con trayectoria y reconocimiento público en el desarrollo de actividades vinculadas al mejoramiento de las condiciones de nutrición de la población vulnerable a fin de que participen como asesoras.

6.2 La génesis del Programa y los componentes FAO para la implementación de programas alimentarios

6.2.1 Aspectos relacionados al diseño del PNSA en el periodo 2002-2003

De acuerdo con lo mencionado, en esta etapa, 2002-2003, se desarrollaron las bases legales y lineamientos operativos del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Sobre el diseño del Programa, en lo respectivo a su pertinencia, comparando objetivos y problemas, se puede identificar, que de acuerdo a la descripción del problema, desnutrición y malnutrición (baja talla para la edad, sobrepeso) y el abordaje a situaciones de pobreza, podría considerarse adecuado. No obstante, el diagnóstico inicial descrito por los participantes del Foro identificaba las particularidades de la situación alimentaria y nutricional, destacándose los problemas de obesidad, baja talla para la edad y desnutrición oculta (carencia de ingesta de micronutrientes). Las propuestas se orientaron al problema del acceso a los alimentos y a la emaciación o desnutrición aguda como prioritario. Situación que mediáticamente era relevante, pero que los (pocos) indicadores epidemiológicos con que se contaban para ese momento, no reflejaban un problema significativo. En decir, los objetivos, por un lado, se centran en el mejoramiento de la salud y nutrición de la comunidad, pero las acciones propuestas se explicitan especialmente sobre “el acceso a los alimentos”, más allá de que en sus componentes se destacan otras acciones que podrían ir en ese sentido, como educación alimentaria y nutricional, inocuidad, salud materno infantil, entre

otras. Estos objetivos, como sostienen Bonet de Viola y Marichal, podrían considerarse demasiado amplios y orientados a la emergencia, ya que con un Programa nacional se pretendía mejorar muchos aspectos alimentarios en la población, que en parte, exceden lo estrictamente nutricional, sin considerar aspectos como la producción, distribución y comercialización de alimentos (Bonet de Viola & Marichal, 2020; Ismail et al., 2005, 2006).

Sobre la focalización del Programa, se proponía en esta etapa una implementación orientada hacia situaciones de vulnerabilidad social. Se priorizaban: grupos etarios, niños y niñas; mujeres embarazadas y adultos mayores en situación de pobreza, a través de intervenciones que garantizarían el acceso a los alimentos. Se proponían dos etapas de focalización, iniciando con el grupo más vulnerable y luego sumando a los demás. Si bien se reconoció a partir de la sanción de la Ley 25.724 el derecho a la alimentación, y algunas propuestas que se podrían considerar superadoras, los criterios de focalización eran similares a los implementados en los programas ejecutados en la década anterior, con características del modelo (teórico) de asistencia de organización de la protección social (Fleury & Ouverney, 2008).

Las intervenciones que se proponían eran las mismas que se realizaban antes de la sanción y reglamentación de la ley que creó el Programa, a través de la unificación de los programas existentes que confluían en uno solo. A pesar de que se planteaba la incorporación de nuevos componentes. De esta manera, más allá de que los programas existentes se unificaban en un mismo plan, las intervenciones y criterios de focalización, se continuaron implementando, de manera similar, aunque con algunos matices, desde la creación del PAN en adelante, como lo afirma Sordini (2022); “desde 1983 se inaugura un periodo de sucesivas intervenciones alimentarias asistenciales, focalizadas en la pobreza y masivas en su cobertura”.

Durante esta etapa existió una activa participación de la comunidad. Por un lado, a través, del Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, donde participaron diferentes personas en representación de distintas organizaciones de la sociedad y asociaciones de profesionales y empresariales. Y por otro, la activa participación en la ejecución de otras organizaciones sociales en la implementación de algunas de las prestaciones alimentarias del programa FOPAR, entre otras. En este periodo, como se verá en los próximos apartados, se destacó

la participación comunicatoria en aspectos que tienen que ver con la constitución de los lineamientos del Programa, a diferencia de lo que ocurrió en las etapas posteriores donde la vinculación estuvo, casi exclusivamente, relacionada con la ejecución de ciertas prestaciones, coincidiendo con lo que afirma Arias, que las políticas asistenciales instrumentan un conjunto de dispositivos tendientes a transferir responsabilidades típicamente societales a las comunidades (Arias, 2010).

Entre las conexiones del programa para su implementación se contemplaba la participación en la ejecución de diferentes ministerios inicialmente. Luego a partir de la reglamentación de la ley se estableció que las autoridades de aplicación serían los ministerios de Desarrollo Social y Ministerio de Salud, y participación de otros organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en ProHuerta o el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social con la vinculación de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar en los comedores comunitarios. Las conexiones del Programa se planteaban amplias, sobre todo al inicio de las discusiones y propuestas, pero se fueron limitando con el correr de los meses. Estas conexiones, sobre todo en lo que respecta a la ejecución, se fueron estrechando, con menos actores intervinientes que en el texto de la ley, y aún más, en su reglamentación. Así, la presentación inicial de un Plan con amplia participación, propuesta desde la lógica del “deber ser” con una amplia mirada sobre el futuro y reducida en el presente, como afirma Spinelli (2016), a medida que pasaron los días el transitar la realidad fue demostrando lo contrario, y las decisiones pasaron a centralizarse en unos pocos funcionarios del MDS.

6.2.2 Aspectos relacionados el macroentorno en el periodo 2002-2003

Con referencia al macroentorno, la discusión del Plan se dio en un entorno de inestabilidad política y una crisis socio económica político sin precedentes en nuestro país. Las nuevas autoridades que asumieron, sin voto popular, intentaron hacer frente a la situación tomando diversas medidas, entre ellas, la unificación de programas de alimentación y nutrición existentes a través del PEA, la declaración de la emergencia alimentaria, y a través del Consejo Nacional de

Políticas Sociales, la convocatoria al foro de discusión para un Plan Nacional de Nutrición y Alimentación a diferentes organizaciones de la sociedad civil, que incluyó ONGs territoriales, iglesias de diferentes credos, organismos internacionales, asociaciones de profesionales, técnicos y autoridades de los diferentes ministerios, empresarios y personajes de los medios de comunicación y de la cultura. La convocatoria fue exitosa, y se lograron acuerdos y discusiones que resultaron en un proyecto de ley. Esto fue posible, considerando la heterogeneidad de los actores intervinientes y la crisis socioeconómica en la que atravesaba el país “[...] *la situación era de tal gravedad que todos se pusieron la patria al hombro [...]*”, dado el capital político de quienes convocaban, *no me podían decir que no [...]*; *tenés que ir buscando alternativas*”.

Se logró consensuar un proyecto, que, con el apoyo de todos los sectores, se juntaron las firmas necesarias para la iniciativa popular, y se presentó en el congreso, donde fue aprobado. El proyecto incorporaba las propuestas trabajadas desde foro, y, además, se incorporó el nombre “El hambre más urgente” promovido por los sectores empresariales y mediáticos. De esta manera, se puede decir que, todos los sectores se sintieron parte del proyecto. Se pusieron en juego, y se hicieron valer los diferentes intereses y capitales que poseían los diferentes actores intervinientes. Pero, sobre todo, quedó clara la importancia del poder político de las autoridades responsables del Consejo Coordinador de Políticas Sociales, que desde allí se coordinó y logró encauzar todas las propuestas discutidas en un único proyecto. Así se avanzó en la implementación de, hasta ese momento, Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (Bourdieu, 1982; Bourdieu & Wacquant, 1985; Matus, 2021).

Asimismo, se destacaba la referencia en el texto de la Ley 25.724, y en los considerandos de su reglamentación, al reconocimiento del deber indelegable del Estado en garantizar el derecho a la alimentación en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las Convenciones Internacionales a las que el país había suscrito. Es en esta instancia donde el Estado implementa, como menciona Sordini (2022), “estrategias para garantizar el bienestar de la población, configurando los parámetros de necesidad y falta que la sociedad es capaz de soportar”.

Con respecto a la decisión política de los objetivos y su focalización, si bien no se contaba con estadísticas y/o datos epidemiológicos a nivel nacional, existía un diagnóstico de la situación

bastante claro sobre la problemática alimentaria y nutricional. No obstante, se decidió priorizar la emergencia, enfocados en los sectores más pobres, con acciones orientadas al “hambre”, a que no le falta el plato de comida a nadie. “*Se quería evitar otro caso Barbarita*”, en referencia a las situaciones mediáticas vistas sobre todo en Tucumán y el resto de las provincias del noroeste argentino. Dicho esto, puede pensarse, que, a pesar del reconocimiento del derecho a la alimentación y a las estrategias de garantizar la seguridad alimentaria contemplando todos sus componentes, el Plan como los programas que lo antecedieron, como menciona Cervio (2019), persisten como mecanismos estatales para evitar la conflictividad derivada de las desigualdades sociales.

Es preciso destacar que, en las reuniones convocadas por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) se comenzaron a establecer vínculos con diferentes organismos internacionales como UNICEF, BM, PNUD, que años más tarde permitiría el trabajo conjunto a través de diferentes programas y líneas de acción. Durante esta etapa, dichos organismos impulsaron, junto con los demás actores, los lineamientos del Programa.

En lo que respecta a la colaboración intersectorial, en esta etapa, especialmente, estuvieron presentes diferentes organismos estatales de todos los niveles y diversos ministerios. A medida que se fue avanzando en la efectivización de las propuestas comenzaron a disminuir las responsabilidades de los actores, quedando esta, por lo menos explicitada en la reglamentación de la Ley 25.724, en los ministerios de Salud y Desarrollo Social.

El financiamiento del Programa fue una cuestión que se discutió desde el inicio. En las reestructuraciones previas de los programas vigentes con el PEA se unifican los recursos a en un intento de optimización de estos. Durante el foro aparecieron las discusiones sobre el origen de los fondos para el financiamiento del futuro programa, “[...]esa era la discusión, la gaita que le queríamos hacer gastar al gobierno”. Disputas que continuaron durante el debate en la Cámara de Senadores, pero, que pudo ser saldada. En la Ley y su reglamentación, se explicita que el Programa se financiaría a través del Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional. Cabe aclarar, no obstante, que el Programa y luego Plan, discurre en un marco de emergencia alimentaria, que faculta, entre otras acciones, a la reasignación de partidas presupuestarias.

En lo que respecta a las capacidades de los equipos técnicos, desde los ministerios, sobre todo MDS y MSAL contaban con trabajadores técnicos que se fueron profesionalizando durante la década anterior (la década de '90 se caracterizó por la profesionalización de los trabajadores), aunque para una escala de menores dimensiones a lo que el nuevo programa pretendía alcanzar. Además, muchos de los aportes realizados, especialmente en el proyecto trabajado en el foro, fueron realizados por profesionales de asociaciones profesionales, universidades y organismos internacionales, a los que deben sumarse los y las profesionales de las diversas ONGs que participaron. Muchas de estas profesionales se incorporaron luego al Programa.

Un aspecto para destacar con respecto a los y las trabajadoras es la multiplicidad de formatos con los que se los contrataba. Para mismas funciones se encontraban trabajadores, llamados, de planta, contratos del tipo interinos de renovación anual, contratos de servicios donde el trabajador le facturaba por sus labores a un ministerio u organismo internacional. Sobre este aspecto, (Perelmiter, 2012), afirma que en las estructuras estatales, la incorporación de los nuevos agentes, que se especializaron sobre la base de problemas específicos, fue despereja y precaria. El personal se fue profesionalizando, pero al mismo tiempo coexistía con la terciarización de servicios técnicos especializados en combatir la pobreza (la consultoría) por parte del Estado. Causando:

“[...] una intensa movilidad profesional, de circulación entre las burocracias públicas, los partidos políticos, las universidades, los centros privados de expertise, los organismos internacionales y las ONG produjo un actor multiposicionado y desarraigado institucionalmente, pero cuyo lenguaje conceptual fue impregnando en el discurso legítimo de la “asistencia moderna” (Perelmiter, 2012, p. 43)

Las disparidades en las condiciones de contratación y remuneración se mantuvieron, aunque en parte, se fue revirtiendo con el correr de los años.

6.2.3 Aspectos relacionados el microentorno en el periodo 2002-2003

Con relación al microentorno político y el grado de diversidad del programa, se destacaban un amplio número de componentes sobre los que trabajar, como la prevención de carencias nutricionales, rehabilitación nutricional, seguridad alimentaria en aspectos macro y microsociales,

educación alimentaria y nutricional, entre otras. En esta etapa no se especificaban las particularidades de las intervenciones, más allá de los criterios de focalización generales, donde no se destacan intervenciones por localización geográfica, características culturales, entre otras.

En lo referido al análisis de la economía alimentaria local, se contemplaba sólo en aspectos menores, sobre todo para la implementación de ProHuerta, programa que se implementaba desde 1990. Los niveles de desarrollo comunitario y la suficiencia de las estructuras locales de desarrollo se incluyeron, por un lado, en la convocatoria a las ONGs representantes de la comunidad para la discusión de los proyectos, y por otro, posteriormente, para la implementación de algunos de sus programas como FOPAR, donde las organizaciones comunitarias se constituyeron como receptoras de los fondos poder brindar prestaciones alimentarias a la comunidad, o ProHuerta y EAN que se apoyaban en las comunidades para efectivizar sus acciones. A pesar de estas exiguas consideraciones sobre el microentorno, el Plan fue concebido desde la centralidad a nivel nacional, invisibilizando las dimensiones socioculturales, por lo que perdió efectividad al no poder interpretar los distintos saberes y concepciones del mundo puestos en juego por los distintos actores (Spinelli, 2016).

6.2.4 Aspectos relacionados a la sostenibilidad en el periodo 2002-2003

Con respecto a la sostenibilidad del Programa, el mismo contemplaba su implementación no solo en la emergencia a corto plazo, como se menciona en el texto de la ley, sino también a mediano y largo plazo.

Por otro lado, el Programa al ser creado por ley, le otorgaba cierta certidumbre a sus acciones futuras, en contraposición a lo que afirma Repetto sobre los programas que se implementaron en la década anterior creados a través de resoluciones o decretos⁹, con “baja

⁹ Los programas alimentarios implementados en la década del '90 fueron creados a través de resoluciones o decretos, diferenciándose de los antecesores como el PAN creado en 1984 en el marco de la Ley 23.056.

institucionalidad formal”, ya que no eran creados por una ley, más lábiles en cuanto a su marco legal y, como se pudo observar, con relativamente pocos años de vigencia (Repetto, 2001).

Tabla N° 1- Asignaciones presupuestarias políticas alimentarias 2002-2021 en pesos. Argentina

Año	Denominación del componente presupuestario					Total, en pesos (\$)	Unidad Ejecutora	
	Emergencia alimentaria	Unidad Ejecutora ProHuerta	Emergencia alimentaria	Seguridad Alimentaria	Políticas Alimentarias			
2002	351.625.728					351.625.728	MDS	MDS
2003		11.100.000	392.801.156			403.901.156	Unidad Ejecutora ProHuerta/ Coord.de Programas Alimentarios	MDS
2004				520.749.778		520.749.778	Secretaría de Políticas Sociales	MDS
2005				769.313.236		769.313.236	Secretaría de Políticas Sociales	MDS
2006				771.607.341		771.607.341	Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano	MDS
2007				771.348.654		771.348.654	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2008				946.222.850		946.222.850	Subsecretaría de Políticas Alimentarias	MDS
2009				1.273.518.051		1.273.518.051	Subsecretaría de Políticas Alimentarias	MDS
2010				1.287.508.228		1.287.508.228	Subsecretaría de Políticas Alimentarias	MDS
2011				1.833.204.647		1.833.204.647	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2012				2.100.074.001		2.100.074.001	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2013				2.268.682.378		2.268.682.378	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2014				2.498.936.485		2.498.936.485	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2015				3.151.636.281		3.151.636.281	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2016				3.913.990.670		3.913.990.670	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2017					7.381.751.336	7.381.751.336	Secretaría de Gestión y Articulación Institucional	MDS
2018					9.980.010.229	9.980.010.229	Secretaría de Acompañamiento y Protección Social	MDS
2019					12.582.191.967	12.582.191.967	Secretaría de Acompañamiento y Protección Social	MSALyDS
2020					21.846.541.713	21.846.541.713	Secretaría de Acompañamiento y Protección Social	MSALyDS
2021					114.249.973.749	114.249.973.749	Secretaría de Inclusión Social	MDS

Fuente: Elaboración propia en base a datos MECON (Ministerio de Economía, 2006, 2022)

6.3 Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

6.3.1 La asunción a la presidencia de Néstor Kirchner y el nuevo gabinete

En medio de la crisis socioeconómica de 2002, cuando se creía que algunos aspectos de índole políticos se estaban ordenando, durante una manifestación en Puente Pueyrredón (puente que divide la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la ciudad de Avellaneda en la provincia de Buenos Aires), el 26 de junio de ese año la policía bonaerense reprimió y mató, con balas de plomo, en inmediaciones de la Estación Avellaneda del ferrocarril Roca a dos manifestantes, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. La masacre de Avellaneda, como se conoció el hecho, agudizó aún más la crisis política, razón por la cual el presidente interino Eduardo Duhalde tuvo que adelantar el llamado a elecciones (Ragendorfer, 2022).

El 27 de abril de 2003 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, dando como ganadores con 4.313.131 votos, a la fórmula de la Alianza Frente para la Victoria: Néstor Kirchner – Daniel Scioli. Si bien, la fórmula Menem – Romero, fue la que más votos obtuvo, estos declinaron en participar en la segunda vuelta electoral (Ministerio del Interior, 2003).

A poco menos de un mes de la reglamentación de la Ley 25.724, el 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia de la Nación Néstor Kirchner. Ese mismo día juró Alicia Kirchner como ministra de Desarrollo Social. Cartera desde la cual se implementaría íntegramente el PNSA.

Si bien la Ley 25.724 creaba el programa con el nombre de: Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, al momento de ponerse en marcha se denominó: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”. En el acto de lanzamiento en la Casa Rosada, el lunes 7 de julio de 2003, se anunciaba que, el Plan debía llegar a todos los sectores de la sociedad, sin clientelismo, con la presencia del Estado y se destacaba el rol fundamental de las organizaciones de la sociedad civil. De esta manera lo expresaba en el discurso el presidente de la Nación (Casa Rosada, 2003):

“El Hambre más Urgente” tiene que llegar a todos los sectores de la sociedad, nosotros los dirigentes políticos, los que representamos a los Estados nacionales, provinciales y municipales tenemos que alejarnos de cualquier tentación clientelística, porque también eso le hace un tremendo daño a las políticas sociales en la Argentina. Discriminar, determinar o facturar lo que el Estado hace como si fuera una actitud de benevolencia, cuando el Estado debe estar allí con su calidad promotora, presencial, juntamente con los sectores distintos de la comunidad, con las distintas organizaciones aquí presentes, con los distintos periodistas que tuvieron la valentía de asumir de cara a la sociedad este problema, pero garantizándose y garantizándonos que esto debe ser una verdadera tarea de reivindicación, de promoción social para aquellos hermanos y hermanas que más sufren. (Casa Rosada, 2003)

En otro fragmento del discurso se mencionaba:

[...] Nosotros como Estado tenemos que aprender de esas organizaciones que han sabido organizar comedores comunitarios, farmacias comunitarias, panaderías comunitarias, en el marco de una pobreza absoluta, pero con una actitud solidaria realmente importante [...] (Casa Rosada, 2003).

El 11 de febrero de 2004, a través del Decreto 178/2004 del PEN, se designó a la señora Irma Liliana Paredes como presidenta de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación del Programa de Nutrición y Alimentación, quien estaría en esa función hasta diciembre de 2015. Pero, más allá de las formalidades de los cargos y nombramientos, la señora Paredes asumió las responsabilidades del programa alimentario, casi un año antes, el 26 de mayo de 2003, un día después de la asunción del presidente y sus ministros. Así lo refería una trabajadora del equipo de gestión del Plan:

El 25 de mayo asume el presidente y juran los ministros. Al día siguiente comenzamos a trabajar y salieron nuestras designaciones. A mí me toco Adultos Mayores a cargo del Alimentario. Yo asumí el 26 de mayo de 2003. Desde el primer día de gestión. Nada más que no existía en ese momento la Subsecretaría de Política Alimentaria, fue una reforma que se hizo a la estructura orgánica del ministerio. Yo asumí como subsecretaria de Adultos Mayores a cargo del Plan Alimentario, hasta que se produjo la modificación de toda la estructura del ministerio. Y entonces surgió el Plan Alimentario como subsecretaría. Pero desde el primer día estuve a cargo, trabajando la línea alimentaria.

En sus primeros años el PNSA cobró notoriedad en la agenda política, así lo describía el presidente Kirchner en el discurso de apertura de las sesiones legislativas del año 2004:

La seguridad alimentaria se garantiza con el plan conocido como “El Hambre Más Urgente”, que tiene por finalidad, articulando esfuerzos públicos y privados, permitir el acceso a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Se incluyen allí prestaciones que contemplan la atención del niño sano y la embarazada con entrega de leche fortificada, módulos alimentarios para familias, para comedores escolares, infantiles y comunitarios; autoproducción de alimentos en huertas y granjas y entrega de tickets alimentarios. Implementado a través de la transferencia de recursos y financiamiento a organismos gubernamentales y no gubernamentales, con una inversión de \$ 429.983.000, permitió la atención de 15.325 comedores que benefician a 2.484.223 personas; el desarrollo de 523.169 huertas con prestaciones a 3.339.430 beneficiarios (Instituto Patria, 2020).

De esta manera, el PNSA fue cobrando forma y relevancia política. Su implementación se realizó a través de la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, perteneciente a la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dicha secretaría estaba facultada (Resolución 2040/03) a dictar las normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que resulten necesarias para la implementación del Plan (CIPPEC, 2010).

El Plan, de carácter federal, se implementó en todas las provincias del país mediante el establecimiento de Convenios Marco.

El PNSA preveía, de acuerdo con la Ley 25.724 y su reglamentación, una ejecución conjunta entre los ministerios de Desarrollo Social y Ministerio de Salud. Pero en la práctica se financió e implementó íntegramente a través del MDS. Así lo refería una alta funcionaria del MDS: “...el financiamiento del Plan Alimentario fue 100% del Ministerio Desarrollo Social de la Nación.”.

En el mismo sentido, aducía un funcionario que ocupó cargos de relevancia en el MDS, que, como el problema estaba relacionado con el acceso a los alimentos, a la pobreza y a un problema social, el que debía ocuparse era el Ministerio de Desarrollo Social.

Se dio. En realidad, lo nutricional estaba históricamente asociado a salud (MSAL). Pero en la medida que se fue tornando un problema social grave, fue girando sobre Desarrollo Social. Se dio naturalmente, nosotros teníamos una política muy expansiva en términos de recursos, de encarar políticas. Salud fue más como la atención primaria. Hay cruces, nosotros creamos los CIC (Centros de Integración Comunitaria), que tenían un ala social, o sea, un ala donde estaba el jardín maternal, la atención social, un ala de la salud y en medio había asistencia alimentaria. Hubo algún tipo de cruce en los territorios, pero no fue diseñado en conjunto. Yo diría que se dio naturalmente, por la impronta que le dimos a la gestión en ese momento, más porque había mucha conciencia en la Argentina de que es un problema social no visto, no estaba interpretado como un problema de nutrición, de calidad nutricional, si no como un serio problema de pobreza, de falta de ingresos, de empujamiento de la situación. Quedó en salud¹⁰ la situación de los primeros años estrictamente, la cuestión de la primera etapa de la lactancia y algún tipo de apoyo que se dio, pero quedó así diría, y aún hoy es así, lo alimentario como eje central que hoy está en Desarrollo Social.

La decisión de que el Plan se ejecutará desde el MDS fue netamente política, de esta manera lo explicaba una funcionaria con alto grado de responsabilidad dentro PNSA, detallando los roles de los distintos ministerios:

La decisión política de ese momento del presidente Néstor Kirchner y después de Cristina Fernández de Kirchner en su primera y segunda presidencia fue poner el financiamiento al Plan Alimentario para garantizar una prestación acorde a las necesidades y las realidades territoriales. Pero eso no quitaba tener un trabajo articulado con el Ministerio de Salud. Había temáticas que no las abordábamos nosotros, que las trabajaban ellos, por ejemplo, lo que era el Plan Materno¹¹ que en ese momento era parte de la ley. Lo que teníamos nosotros era un trabajo articulado desde la gestión territorial y todo lo que era capacitación y educación alimentaria. Nosotros nos dedicábamos a las prestaciones

¹⁰ En referencia al Ministerio de Salud de la Nación

¹¹ En referencia al Plan Materno Infantil (PMI)

destinadas a las familias, y había un grupo de prestaciones que tenían que ver con trastornos alimentarios de otras características, por ejemplo, aquellos niños que comen determinado tipo de alimentos o se alimentan por sonda, eso era todo intervención del área de salud. No financiábamos nada, eran acuerdos del Ministerio de Salud con los ministerios provinciales de salud y el Plan Materno. Lo que hacíamos era cruzar información y saber si en el plan materno estaban incluidas las familias de alta vulnerabilidad o sino cómo trabajar para que se encontraran en el plan materno. Comenzar desde el momento de la gestación, desde el embarazo, no solo en todos los controles, si no trabajar en una buena alimentación de esa mamá y del niño propiciando la lactancia materna. Y después, en el proceso de alimentación, de incorporar alimentos, de procesar las papillas. Acompañar este proceso educativo porque lo hacen con Salud¹². Después lo seguimos trabajando con las áreas sociales para seguir fortaleciendo de educación. Pero el financiamiento del Plan Alimentario fue 100% del Ministerio Desarrollo Social de Nación.

No obstante, a lo planteado por los promotores de la Ley, y las líneas generales consideradas originariamente, el gobierno que asumió en 2003 le fue otorgado al Plan su propia impronta, así lo manifestaba un funcionario que ocupó cargos jerárquicos durante este proceso: *“De hecho, al comienzo de la gestión tuvimos desencuentros con aquellos que habían llevado adelante la iniciativa. Y nosotros fijamos 3 pilares, uno fue el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”*.

En ese contexto, se planteaba la necesidad de salir de las políticas focalizadas, en contraposición de algunos artículos de la mencionada Ley, con características particulares de la política social de la década anterior, para pasar (o intentar hacerlo) a políticas de carácter universal. El funcionario en cuestión describía la situación de la siguiente manera:

[...] yo en ese tiempo fui con la idea al gobierno, te estoy hablando del 2003, de que había que salir de la política focalizada, sí universalizar. La Argentina tiene una importante historia de programas de asistencia alimentaria focalizados [...]. [...] Nosotros fuimos con la idea de la universalización, manejábamos 3 ejes: el Programa Familias; Manos a la obra (que tenía que ver con lo productivo, la economía social) y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Y los tres se cruzaban, sobre todo porque empezamos a incorporar a la dimensión de lo

¹² Ministerio de Salud de la Nación

alimentario al tema productivo de economía social, de cadenas de producción, empezamos a desarrollar todo eso.

De esta manera comenzó a ejecutarse el PNSA, tomando como base los programas y lineamientos preexistentes, pero otorgándole la impronta del gobierno que acababa de asumir.

6.4 El reconocimiento “a lo que se hizo antes” en materia de políticas alimentarias

El PNSA se fue constituyendo, por un lado, con y sobre los programas preexistentes que se fueron adecuando al contexto socio-histórico; y por otro, con nuevas líneas de acción que se crearon a medida que transcurrieron los años. Como se mencionó en los párrafos anteriores, luego de sancionada y reglamentada la Ley 25.724, las autoridades del nuevo gobierno comenzaron a marcar su impronta y reorientar algunos lineamientos preestablecidos, pero siempre en el marco de la norma. No obstante, las nuevas autoridades reconocieron y valoraron lo realizado antes de su arribo al MDS.

Son muchos los entrevistados y entrevistadas que reconocieron la historia y trayectoria previa a la implementación del PNSA, tanto los que trabajaban anteriormente en políticas alimentarias en el MDS, como los que se incorporaron a la nueva de gestión de gobierno a partir de 2003, incluyendo a los y las que ocuparon lugares con responsabilidad política-institucional. En todos los casos se reconoce que hubo “un antes, una historia previa”.

Así se refería una funcionaria del PNSA, con relación a su vinculación con las políticas alimentarias y su desembarco en la gestión del Plan:

[...] hay una, otra historia hacia atrás. La política alimentaria desde 1810, de la sociedad de beneficencia, las mujeres. La historia de la política alimentaria ha recorrido su historia.

Todos tuvieron sus características, todos tuvieron momentos políticos, particulares. Y algunos marcaron situaciones muy especiales. Marcas que tienen que ver más con un derecho a la alimentación, que más que como una dádiva. Y algunas otras cuestiones. Pero sí, ese respeto por el otro, que es lo que trató el Plan Alimentario para adelante desde que se sancionó la ley.

Y continúa ampliando en el mismo sentido, que, desde el PNSA, se buscó darle una orientación más amplia, tomando como base las generalidades de la norma, avanzando en otras líneas en el proceso de inclusión social. Así, lo detallaba:

[...] primero, nadie desconoce que veníamos de una crisis profunda de 2001 y teníamos un escenario muy complejo en el país. Teníamos indicadores de alarma muy grande, de chicos desnutridos en el norte argentino. Teníamos muchas problemáticas para el acceso a la comida. Se habían proliferado de una forma enorme los comedores, que más que comedores era un espacio de solidaridad, de vecinos organizados, de la iglesia, de organizaciones. En ese momento surgían los movimientos sociales, que en diferentes espacios y con diferentes metodologías atendían a las familias que no les alcanzaba para comer, y garantizaban de esa manera un plato de comida, que tuviera la mayor variedad. Pero sabemos que, en ese momento ante la crisis, habían proliferado las ollas populares, - y los guisos - ante la crisis; y en realidad más que nada, asistencia para esa situación. Y el ministerio, en ese momento, tenía una situación de necesidad de abordaje, pero a la vez acotado en algunas prestaciones, no. Entonces tuvimos que repensar, en el marco de la Ley 25.724, que era la ley que nos regía en ese momento, que recientemente se había sancionado por iniciativa popular, y que planteaba la atención de las familias en vulnerabilidad, pero estaba encerrado a grupos etarios muy definido; y la ley en su momento, quienes propiciaban, lo planteaban como es; probar con la política en 5 lugares. Nosotros cuando asumimos decimos: la necesidad alimentaria está en todo el país, por lo tanto, como un gobierno federal, en el marco de los derechos, nosotros tenemos que implementar la política alimentaria a todo el territorio. Y ahí fue que se cambiaron algunos esquemas, cómo articular y trabajar con las provincias; si bien el ministerio venía de trabajar históricamente con distintas líneas, como así fue en su momento en la época de Alfonsín la Caja Pan, que después se convirtieron en tickets, después la caja PRANI y el ASOMA y después el UNIDOS, siempre existió esa prestación de atención a la familia y existían los comedores. Los comedores escolares, que en el medio de la crisis. Surgieron los programas, que ese momento eran el FOPAR, que tenía financiamiento del Banco Mundial, era la atención de comedores y merenderos en territorio, no en todo el país, sino en aquellos lugares de situación de mayor vulnerabilidad, centrada fuertemente en la provincia de Buenos Aires y el norte argentino, NEA, NOA y Centro, muy poca presencia en la Patagonia, en el lugar de menos de presencia de gestión de

coordinación con organizaciones de base. Cuando hablo de organizaciones de base, hablo de la representación que significaban los movimientos sociales, la iglesia, juntas vecinales. La región patagónica tenía mucha presencia de los gobiernos de las provincias. La situación si bien era crítica, no era tan profunda como lo estábamos viviendo en el norte argentino. Entonces nosotros, rápidamente, en el 2003, tuvimos que hacer un análisis rápido de la situación, seguir atendiendo en el marco de las líneas que el plan venía trabajando, que era el financiamiento de módulos alimentarios a las provincias y darle continuidad a lo que eran las prestaciones de comedores escolares. No con todas las provincias, refiriéndome a organismos de base las provincias que había financiamiento de FOPAR. Entonces tuvimos, con ese escenario, replantear la intervención territorial. Nosotros veníamos pensando en incluir, pero en el marco de los derechos y con dignidad. Queríamos cambiar la realidad en cuanto al tipo de prestación, nosotros necesitábamos que la prestación dejara de ser un guiso, para que los chicos pudieran volver a encontrarse en ese espacio donde tenían que ser atendidos por distintas situaciones, pudieran volver a tener alimentos básicos, decíamos nosotros. Todos comían con cuchara. Que volvieran a comer con el cuchillo, el tenedor y la cuchara. Eso implicaba que volviera a haber en esa mesa verduras, frutas, carne, eso implicaba rediseñar la política interna. El primer paso lo hicimos desde los comedores escolares y también rediseñamos, que si bien lo que era FOPAR en ese momento tenía un financiamiento que permitía encontrarnos con la variedad de alimentos para mejorar la prestación, había aún que fortalecerlo, porque había muchas familias que no solo venían a comer, si no que pedían que si sobraba pudieran llevárselo para comer a la noche. Entonces eso nos hacía mirar cómo articular esa prestación que daba una organización, con lo que el estado a través de municipios y provincias estaba financiando o asistiendo. Y a la vez, también nos preparamos en algo que no podíamos desconocer, la crisis social que había en el territorio y había una demanda de organizaciones, de darle un acompañamiento para fortalecer a las personas que asistían a espacios con módulos de alimentos. Y a la vez, necesitábamos recrear un programa que era muy exitoso, pero que había que ponerle más empoderamiento con las familias que era el ProHuerta. Eso nos permitió, en el marco de la ley, reconstruir un plan alimentario, que, si bien empoderaba a las provincias, en su financiamiento y el mejorar la calidad de la prestación, no desconocíamos los actores de la sociedad civil, que también acompañaron ese proceso. Pero mirándolo integralmente, no solo una buena prestación alimentaria, si no abordar la realidad alimentaria reconociendo lo que pasaba en territorio, la situación de vínculo entre familia y también volviendo a poner en escena que, este concepto que antes te comentaba, que para nosotros no era solo un buen plato de comida, sino que había muchos otros elementos que hacían a la comensalidad, que es a la que queríamos volver, que también es alimento. Era volver a encontrarse con la familia, era generar procesos educativos, culturales, integradores, eso disparó la nueva ley.

Una profesional con muchos años de trabajo en el MDS destacaba que, las nuevas autoridades que asumieron en 2003 le permitieron seguir trabajando e incorporaron sus actividades a los nuevos ejes de trabajo, aunque con algunos reparos. Así lo refería:

Pudimos continuar, digamos. Las nuevas autoridades tenían sus características, no sé si le caía demasiado. Nosotros no teníamos problema. Lo que teníamos era que nos conocía todo el mundo, porque laburábamos, porque nos rompíamos el culo digamos, para allá, para acá. Nos conocían de todo el país, entonces ella era como que no tenía mucha experiencia, y qué sé yo. Yo tenía mi formación, [...] y un equipo que también le gustaba, y con equipos del interior. Las otras nutris no podían o no querían sumarse, no éramos tantas que íbamos al interior a hacer eso, éramos 3 o 4, pero se fueron sumando las chicas del interior. Y eso le sirvió también mucho, estábamos en todo el país. Pero tenía ciertas resistencias. [...] Eso que veníamos haciendo no lo prohibió, por ahí no lo aplaudía. A nosotros no nos importaba, pero sí se iba sumando gente al grupo de trabajo.

Los funcionarios recientemente asumidos, también destacaban la labor de los equipos que se fueron conformando en la década anterior, como también la profesionalización de los técnicos y el reconocimiento de que hubo “un antes” a su llegada a la gestión. Así lo relataba un funcionario del MDS:

Yo creo que lo que paso en los `90 en esencia, lo que luego fue el MDS, en ese entonces Secretaría, se fue profesionalizando, fue teniendo equipos técnicos más consolidados, equipos de gestión, programas. Apareció el concepto de “gerencia social”, para bien o para mal. Pero en esencia generó un mayor desarrollo, profesionalismo. Yo siempre tenía la idea de lo que estaba pasando en los `90, que se iba profesionalizando la política social, iba empeorando todo el contexto económico, social brutal, que termina. Donde hubo un proceso de fuerte crisis en el 95, de recesión en el 98 al 2001, que termina en la catástrofe de 2001. Entonces yo fui con la idea de que había buena estructura, gente preparada y que faltaban recursos, y con la idea de que era un tema de escalas, y trabajé en ese momento. Y yo en ese momento estaba muy con la idea, en ese momento, que la pobreza era un tema de ingresos, que a la gente le faltaba plata. Y por tanto “Manos a la

obra¹³”, producción, apoyo a los comedores, los merenderos, las redes, todo eso tenía que ver con capitalizar aún a sabiendas, que las cosas salieran bien o mal a: universalizar y capitalizar, y transferir recursos. Diría que fue un salto importante en la escala, para mí ya estaban los equipos preparados, había una historia, eso era algo bueno. Empezó a mejorar la actividad económica, con lo cual lo alimentario, a medida que fue avanzando, fue perdiendo relevancia, estoy hablando de esos años, 2004-2005 en adelante. Y sí quedó muy fuerte. Pero sí, yo partía de la base que había una buena estructura técnica en lo que era la secretaria y después fue ministerio.

Las autoridades que asumieron en 2003 encontraron equipos de trabajo y reconocieron su experiencia, para posteriormente incluirlos, y reforzar los equipos para la implementación del PNSA.

Esta incorporación de lo que se hizo antes puede deberse a varios factores, por un lado, al reconocimiento genuino de la recuperación de experiencias y el respeto a los y las trabajadores por las tareas realizadas en el pasado; por otro, a la necesidad política de sumar a las y los técnicos que ya estaban vinculados al MDS, trabajadoras y trabajadores que se fueron profesionalizando durante la década del `90 en el gobierno menemista, como menciona Perelmiter (2016) y que muchos de ellos apoyaron al gobierno de Duhalde y luego al de los Kirchner. También la oportunidad de sumar técnicos capacitados, considerando que los funcionarios políticos recién llegados buscaban conformar una estructura ministerial que les permitiera implementar las políticas, en este caso, las alimentarias. Todo ello, sin dejar de mencionar la necesidad económica, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias del momento y la imposibilidad de contratar nuevo personal (en forma indiscriminada) y/o por la legislación laboral que rige a los organismos del Estado, limitando la posibilidad de despedir o trasladar personal de forma arbitraria.

Así, reconociendo, en parte, lo que se había realizado antes y la necesidad del contexto, más allá de las preferencias políticas y personales de las autoridades, se reconocieron y sumaron las trayectorias experiencias de los y las trabajadores al desarrollo del PNSA.

¹³ Manos a la obra: proyecto productivo o asociativo, que otorga un subsidio no reintegrable para adquirir herramientas, maquinarias e insumos (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2022b).

6.5 Los programas y las líneas de acción que constituyen el PNSA. Lo que se implementó más allá de la ley y su reglamentación. Algunos comentarios

El PNSA, independientemente sus líneas y programas constitutivos, en su puesta en marcha efectiva, se focalizó, inicialmente, en cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos desde los 70 años en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Estableciendo dentro de esta focalización, grupos poblacionales prioritarios, como son las mujeres embarazadas, niños de hasta 5 años y poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional.

En los Comedores Escolares, la población destinataria, inicialmente, eran alumnos/as que asistían a escuelas hogares, con albergues anexos y rurales, del nivel primario ubicadas en zonas críticas y/o escuelas de educación especial de gestión pública estatal.

Además, el Plan contemplaba en su diseño el enfoque de derechos, donde el Estado reconoce su obligación de cumplir con los Derechos Humanos establecidos. En este caso en el derecho a acceder una alimentación adecuada. Pero al mismo tiempo, se consideraba la incorporación de otras dimensiones que exceden al objeto específico de la política alimentaria, dado que proponía un enfoque integral (Orejón, 2019).

Más allá de los criterios mencionados, un funcionario del MDS refería acerca de la implementación del Plan y su focalización:

Yo en ese tiempo fui con la idea, te estoy hablando del 2003, al gobierno, con la idea de que había que salir de la política focalizada, sí universalizar. La Argentina tiene una importante historia de programas de asistencia alimentaria focalizados, el PAN es el primero de la vuelta a la democracia, pero después tuvimos el FOPAR, distintos tipos de programas, incluso el PROMIN lo que tenía que ver con programas para niños. Hubo distintos tipos de programas siempre sobre la base de que era una problemática para una parte específica de la

población. Estaba pensada como política básicamente focalizada. Nosotros fuimos con la idea de la universalización, manejábamos 3 ejes: el Programa Familias; Manos a la obra (que tenía que ver con lo productivo, la economía social) y el Plan Nacional de seguridad Alimentaria, y los 3 se cruzaban, sobre todo porque empezamos a incorporar a la dimensión de lo alimentario el tema productivo de economía social de cadenas de producción, empezamos a desarrollar todo eso.

A pesar de las intenciones iniciales, como afirmaba este funcionario, los programas que se implementaron desde el PNSA tuvieron un carácter focalizado, orientados a la población que atravesaba situaciones de alta vulnerabilidad social. Continuando, al igual que los programas implementados en la década anterior, con un abordaje aislado y coyuntural del problema, y focalizado en las carencias individuales (Aguirre, 2023; Sordini, 2022).

Las acciones del PNSA se organizaban en diferentes componentes:

- Componente Federal
 - Tarjetas magnéticas¹⁴
 - Módulos alimentarios
- Componente Centralizado
 - Tarjetas magnéticas
- Comedores escolares
- Abordaje Comunitario –PNUD

A continuación, se detallan los programas y líneas de acción que constituían los mencionados componentes.

¹⁴ Tarjetas alimentarias, desde 2003 hasta 2019. A partir de 2019 se convierte en un componente federal con la implementación de la Tarjeta Alimentar.

6.5.1 Abordaje Comunitario

El programa Abordaje Comunitario a través del financiamiento y acompañamiento técnico buscaba fortalecer el trabajo de las organizaciones comunitarias que brindaban servicios alimentarios a niñas y niños, jóvenes, mujeres embarazadas y adultos mayores teniendo en cuenta las diferentes necesidades que se identificaban en su comunidad. A partir de los objetivos iniciales y urgentes, vinculado con el derecho a una alimentación suficiente y de calidad, el programa fue ampliando sus objetivos y las líneas de trabajo que complementaban su estrategia.

Inicialmente, la ejecución de este programa comenzó bajo la denominación FOPAR, conocido coloquialmente como “FOPAR Alimentario”. Empezó a implementarse a mediados de la década del '90 como un programa netamente social, como un componente del Programa de Desarrollo Social (PRODESO), creado y reglamentado mediante la Resolución 1826/94 de la Secretaría de Desarrollo Social, como mecanismo de asignación de recursos directo para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida y organización de la población en situación de pobreza, promoviendo su participación en la formulación, ejecución y administración de los proyectos. Programa que se fue reconvirtiendo a un programa alimentario, con financiamiento del Banco Mundial (BM), como consecuencia de la crisis de 2001.

Con la declaración de la emergencia alimentaria el FOPAR mutó su objetivo, orientándolo a “proveer abastecimiento alimentario cotidiano y contención inmediata a población en situación de extrema necesidad”. Al respecto de ello, en el informe conjunto entre BM y MDS puede leerse:

En diciembre de 2001 Argentina se vio sumergida en una crisis económica y social que condujo a altas tasas de desempleo y pobreza. Para enfrentar la emergencia social el Gobierno de Argentina decidió reestructurar el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR). Este proyecto proporcionaba asistencia técnica y subsidios a comunidades pobres para obras civiles de pequeña escala identificadas por los beneficiarios, tales como la construcción de acueductos al igual que programas de capacitación. Como respuesta a la crisis los recursos se reorientaron específicamente a respaldar actividades de base comunitaria que respondiesen a la emergencia alimentaria. El proyecto ya reajustado persigue cuatro objetivos principales: (i) proporcionar alimentos a los comedores comunitarios administrados por organizaciones de la sociedad civil (OSC), (ii) brindar asistencia técnica a estas OSC en asuntos jurídicos y financieros, (iii) ofrecer fondos para infraestructura y equipos para dotar las cocinas de los comedores y (iv) apoyar a las redes que unen a muchas de las OSC. El programa se proponía

no sólo aprovechar la presencia de estas organizaciones y los servicios que éstas le prestaban a la comunidad para responder lo más pronto posible a la crisis, sino fortalecer al mismo tiempo su capacidad (Dalmazo et al., 2003).

De esta manera, FOPAR pasó a ser un programa destinado a financiar prestaciones alimentarias en comedores comunitarios. En el marco de la segunda convocatoria para la presentación de proyectos del Préstamo BIRF 4398-AR, en diciembre de 2003, se señalaba que el FOPAR financiaría “básicamente prestaciones alimentarias, secundariamente y por hasta un 20% del monto total de cada proyecto, pequeñas obras de infraestructura, equipamiento para los comedores, gastos generales y de asistencia técnica para el funcionamiento operativo y administrativo.

A partir de la sanción de la Ley 25.724, el programa se incorporó a la órbita del Plan. En 2004 desde el PNSA se propuso como líneas de trabajo para la intervención social, tres abordajes: Abordaje Federal, Abordaje Focalizado y la modalidad de Abordaje Comunitario. En este último, las organizaciones comunitarias de acuerdo con el Reglamento Operativo de Abordaje Comunitario se reconocen “como actor privilegiado en la problemática alimentaria”.

Abordaje Comunitario se centraba en el apoyo social, técnico y financiero a organizaciones comunitarias constituidas formalmente (personería jurídica o similar), como un recurso complementario a los que eran ya aportados por las propias organizaciones y/o por parte de la sociedad civil u otros entes estatales y/o privados. Para ese momento, esta línea de trabajo estaba estructurada junto con una nueva operatoria denominada Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios (APAC). Este último tenía como objetivo mejorar el funcionamiento de alrededor 2800 comedores comunitarios que, en todo el país, actuaban como efectores del PNSA, ampliando los servicios que esos comedores brindan a su comunidad. Simultáneamente, se buscaba la transformación de algunos de estos comedores en Centros Integradores Comunitarios (CIC), donde se desarrollarían acciones de estimulación temprana, cuidado infantil, así como actividades sobre educación alimentaria, detectando anomalías corregibles desde la nutrición. También, promovía el funcionamiento de huertas familiares y comunitarias entre otras iniciativas. Iniciativas que luego continuaron implementándose a través de las solicitudes de financiamiento complementario –SFC-

desde Abordaje Comunitario y ProHuerta, como se explicitará en los párrafos posteriores (Ministerio de Economía, 2006; Rechach, 2017).

En este contexto surgió el proyecto Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios (APAC) surgido de la experiencia acumulada por FOPAR en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil en la década anterior. Se proponía mejorar las condiciones edilicias de estas organizaciones y fue financiado por una donación de 10 millones de euros de la Comunidad Económica Europea y un aporte de 1,2 millones de euros del gobierno nacional mediante un convenio firmado el 30 de agosto de 2004 entre el Embajador jefe de la Comunidad Económica Europea, Angelos Pagkratis, el presidente Néstor Kirchner y la ministra de Desarrollo Social de la Nación Alicia Kirchner. Finalizó en diciembre de 2005 juntamente con el cierre de FOPAR (Rechach, 2017).

A partir del año 2006, se produjeron cambios en el programa. Por un lado, se modificó el nombre, pasando de FOPAR a Abordaje Comunitario (AC); y por otro, se readecuó la forma de administración al incorporar la asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el cambió en el origen de los recursos presupuestarios, pasando de financiamiento internacional del BM a fondos aportados por la Tesorería General de la Nación (Cámara de Senadores, 2018; FOPAR, 1997; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015c).

El objetivo general de Abordaje Comunitario era contribuir a la transformación de la política alimentaria en una perspectiva de integración social, institucional y territorial, con los consecuentes cambios necesarios en las modalidades de intervención e instrumentos operativos capaces de promover y consolidar acciones en cada lugar del territorio donde las necesidades sociales, y principalmente alimentarias, debieran ser atendidas. No obstante, el objetivo inicial y urgente, estuvo vinculado con el derecho a una alimentación suficiente y de calidad, donde AC fue ampliando sus objetivos y líneas de trabajo que componían su estrategia. A pesar de ello, como el resto de los programas constitutivos del PNSA, se orientó a la emergencia, focalizado sobre los más pobres complementando su alimentación, constituyendo, como menciona Cervio, una política orientada a “los cuerpos de los pobres, de ayer hoy y mañana” (Cervio, 2019; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015a, 2015c; Sordini, 2016).

La modalidad de trabajo, a diferencia de los demás programas del PNSA, se realizaba en forma conjunta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien brindaba acompañamiento y supervisión a fin de garantizar el cumplimiento de las acciones acordadas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2020). Esta forma de trabajo se formalizó a través de convenios entre las partes, denominado “proyectos¹⁵” por PNUD, que desde 2006 a la fecha, con diferente nomenclatura, se implementaron de manera consecutiva. El último de ellos, denominado ARG20/004 “Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre” se inició el 31 de diciembre de 2020 y prevé su finalización el 31 de diciembre de 2025 (PNUD, 2022b, 2022a).

A pesar de los cambios producidos, se mantuvo la modalidad de gestión e implementación, como también los sujetos de financiamiento (organizaciones comunitarias) que originariamente estaban bajo la órbita de FOPAR. En la Cuadro N° 3, se detallan los nombres y fechas de los distintos proyectos implementados.

Abordaje Comunitario se ejecutó a través de la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, con la “supervisión” del PNUD, como se mencionó en los párrafos anteriores. Y resultante de la participación de este último organismo, también intervino como asociado la Dirección General de Proyectos Especiales y Cooperación Internacional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (PNUD, 2022b, 2022a).

¹⁵ Se hace necesario aclarar que la denominación “Proyecto” refiere a cada uno de los convenios que se firman entre PNUD y MDS en este caso. Pero con la misma denominación, al interior de Abordaje Comunitario, se refiere a los convenios entre el programa y las organizaciones comunitarias, encontrándose en la bibliografía, por ejemplo, Abordaje Comunitario PNUD ARG/20/004 financia 2.161 proyectos alimentarios.

Cuadro N° 3 Nomenclaturas y fechas de inicio y finalización Proyectos PNUD implementados en el marco del PNSA.

Nombre/N° del Proyecto	Título del Proyecto	Fecha de Inicio	Fecha de finalización
-	PRODESO-FOPAR Resolución 1826/94	1994	2001
-	FOPAR Alimentario	2002	2003
ARG/06/001	Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)	1 de enero de 2006	30 de junio 2012
ARG/12/009	Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)	1 de julio de 2012	31 de marzo de 2020
ARG/20/004	“Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”	31 de diciembre de 2020	31 de diciembre de 2025

Fuente: elaboración propia en base a datos PNUD y MRECIyC (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2012; PNUD, 2018, 2022a, 2022b).

La implementación de Abordaje Comunitario se sustentó a través de dos líneas de financiamiento:

a) proyectos alimentarios

b) proyectos complementarios de fortalecimiento (SFC). Estos proyectos complementarios sólo eran financiados en aquellas organizaciones que ejecutaban proyectos alimentarios.

Los proyectos alimentarios estaban destinados a cofinanciar prestaciones alimentarias. Es decir, desde el programa se realizaban transferencias monetarias a las diferentes organizaciones, y a su vez, estas complementaban los aportes recibidos de AC con otros aportes provenientes de otras instituciones o particulares (contraparte o aportes monetarios o alimentos provenientes de otros organismos estatales provinciales y/o municipales o de otras ONGs y particulares).

Los proyectos de fortalecimiento complementarios (SFC) se comenzaron a implementar en 2008, y estaban destinados a financiar otro tipo de servicios o actividades más allá de la prestación alimentaria en sí misma, como: adecuaciones de espacios físicos, acceso a servicios básicos, equipamiento, entre otras. El objetivo de las SFC era “fortalecer diferentes aspectos (alimentarios, comunitarios, productivos e institucionales), a través de proyectos formulados por las organizaciones “a medida” de sus características, objetivos, recursos y necesidades” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2012). A través de estas solicitudes se facilitó el financiamiento y acompañamiento técnico para el mejoramiento de los espacios físicos y el acceso a los servicios básicos (agua, cloacas, electricidad y gas), capacitaciones, el fortalecimiento de emprendimientos productivos, así como diversas actividades vinculadas con el desarrollo pleno de niñas, niños y adolescentes (actividades recreativas, artísticas, deportivas, apoyo escolar, entre otras). En este aspecto, Abordaje Comunitario fue ajustando sus líneas de acción más allá de sus objetivos iniciales, de apoyo a las organizaciones comunitarias en los servicios alimentarios, de acuerdo con el contexto y las decisiones políticas de cada momento. Momentos que fueron adecuando al escenario socio -histórico y político que fue cambiando con el transcurso de los años, como se puede apreciar en las Figuras N°1, N°2, N° 8 y Tabla N° 2.

A las mencionadas líneas de financiamiento, se sumaron, a partir de 2012, acciones que posibilitaban aumentar la capacidad de gestión y mejoren la calidad y las condiciones en que se desarrollan los servicios que ofrecían las organizaciones a su comunidad, como estrategia del Programa y a fin de profundizar, desde una perspectiva de derechos, el fortalecimiento de dichas

organizaciones que brindan servicios alimentarios. Para ello se estructuraron ejes de trabajo: a) Alimentario, b) Niñez, Adolescencia y Género, y c) Articulación, temas que se correspondían con los intereses, inquietudes y demandas de las organizaciones y sus comunidades (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2012, 2015c; Orejón, 2019).

Estos lineamientos continuaron en el tiempo, pero a partir de diciembre de 2015 con la asunción de las nuevas autoridades del gobierno de Macri, sólo se implementó con énfasis el eje relativo a las prestaciones alimentarias, como se verá en los apartados posteriores (Orejón, 2019).

Como criterios de elegibilidad el programa financiaba proyectos a organizaciones de la sociedad civil que: al momento de la convocatoria debían acreditar al menos 2 años de experiencia en gestión de prestaciones alimentarias (comedores comunitarios, merenderos) y/o al menos 2 años de experiencia en gestión de servicios comunitarios (Presidencia de la Nación, 2007). La implementación se efectivizaba mediante convenios entre el Programa y las Organizaciones de la Sociedad Civil formalmente constituidas.

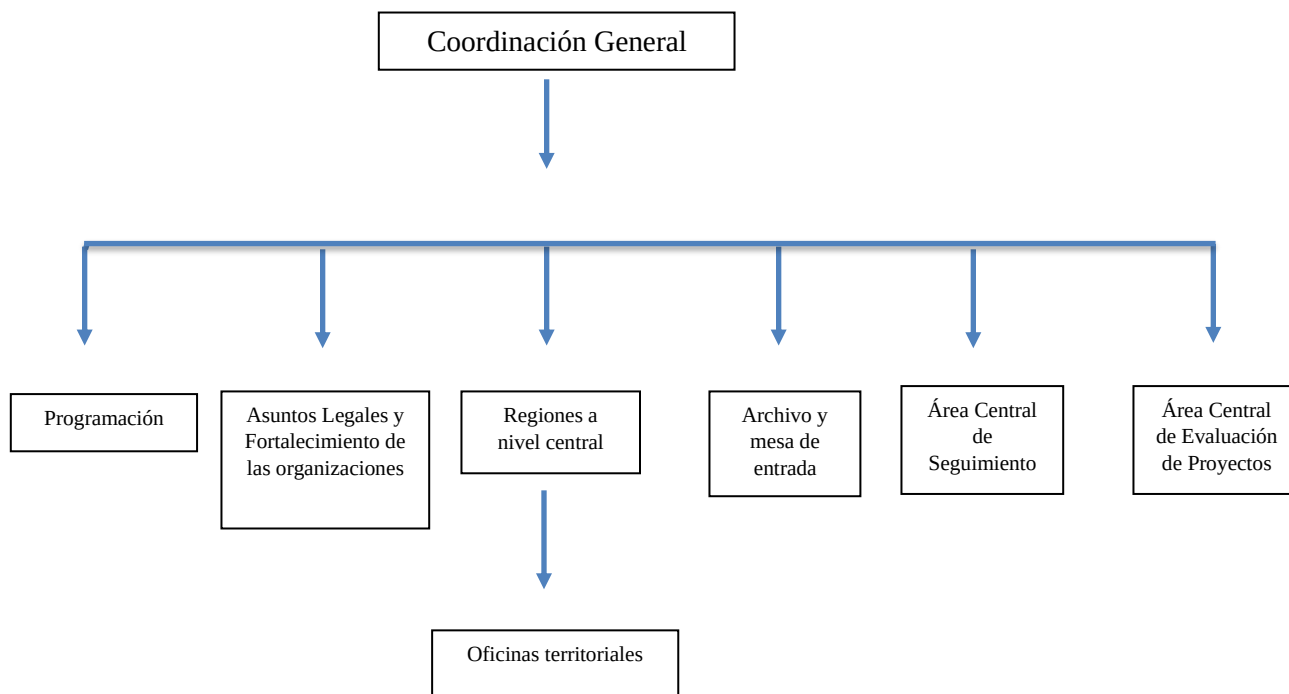
Operativamente, Abordaje Comunitario presentaba una estructura organizativa, similar a FOPAR, aunque se realizaron ajustes a medida que fueron pasando los años. Dicha estructura estaba constituida por:

- Una coordinación (ejercida por una persona o compartida por dos personas en algunos periodos) y las respectivas áreas centrales y regiones.
- Las áreas centrales de: Programación, Asuntos Legales, Seguimiento, Evaluación de Proyectos, Rendición de cuentas, Programa e informática, Archivo y mesa de entradas
- Las regiones y aglomerados que las constituyen:
 - Aglomerado Gran Buenos Aires -AGBA- que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios del primer y segundo cordón del conurbano bonaerense.
 - Buenos Aires Interior: que comprende La Plata y Gran La Plata, Berisso y Ensenada y General Pueyrredón (Mar del Plata, Estación Chapadmalal y Batán)

- Centro: Rosario, Santa Fe, Paraná, Concordia, Córdoba y La Pampa.
- Cuyo - Rosario - Patagonia: Mendoza, San Juan, Rosario, Bariloche y Viedma.
- NEA: Corrientes, Formosa, Resistencia y Barranqueras, y Posadas
- NOA: Salta, Jujuy, Catamarca, San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero – La Banda

Las Regiones estaban a cargo de supervisar el cumplimiento de las diferentes etapas de los proyectos, desde la presentación hasta el final de la ejecución. Además, casi todas las Regiones contaban con oficinas territoriales instaladas en los aglomerados donde se ejecutaban proyectos. La excepción era la región AGBA, donde la oficina territorial y los responsables de la región se ubicaban a nivel central junto con la coordinación y las demás áreas CABA. En la Figura N° 3 se muestra la estructura operativa de FOPAR, que luego continuó Abordaje Comunitario.

Figura N° 3: Estructura organizativa FOPAR. Año 2005



Fuente: elaboración propia en base a FOPAR (FOPAR, 2005).

Las áreas de asuntos legales, archivos y mesa de entrada y rendición de cuentas a partir del año 2016 se integraron con las áreas correspondientes del PNSA a nivel central.

El financiamiento a las organizaciones comunitarias se efectuaba a través de transferencias monetarias a una cuenta bancaria a su nombre. Organizaciones, que para AC se denominaban organizaciones solicitantes, es decir, aquellas organizaciones que están formalmente constituidas y que cumplen con los requisitos para firmar convenios con el programa. Estas a su vez, pueden estar formadas por una o varias organizaciones (a modo de red), que brindaban las diferentes prestaciones alimentarias, y no necesariamente estaban constituidas formalmente, llamadas organizaciones ejecutantes. Podía ocurrir que una organización solicitante firmara un convenio con el programa y recibía los fondos, y esta administraba y distribuía en una o varias organizaciones ejecutantes (comedores comunitarios).

La transferencia de recursos estaba destinada a financiar prestaciones alimentarias; estas, de acuerdo al caso podían ser: desayuno, almuerzo, merienda, merienda reforzada y/o cena.

Asimismo, dichas prestaciones eran brindadas por las organizaciones de forma:

- Presencial: la prestación alimentaria se elaboraba y se servía en la institución, donde eran consumidas por las personas que allí asistían.
- Viandas: la prestación alimentaria se elaboraba en la institución y se entregaba a las personas para luego ser consumidas en su hogar.
- Módulos: la prestación alimentaria constaba de módulos o bolsones que contenían alimentos secos (y frescos en algunos casos) y se entregaban a las personas para que luego elaboraran diferentes preparaciones en su hogar.

Lo tipos y modalidades de prestaciones brindadas por las organizaciones no se implementaron de manera homogénea. Se reconocían distintas tipos y modalidades, algunas organizaciones brindaban sólo prestaciones principales (almuerzo o cena) o secundarias (desayuno, merienda o merienda reforzada), o ambas en forma simultánea. Además, con respecto a la forma de la entrega de la prestación, en la mayoría de los casos se optaba por una u otra modalidad. Pero existieron algunas organizaciones que brindaban sus prestaciones en forma combinada: presencial y viandas y/o módulos.

Por otro lado, más allá de la forma de entrega habitual de las prestaciones alimentarias, en ciertos momentos históricos estas organizaciones tuvieron que adaptarse de acuerdo al contexto, por ejemplo, cambiando la modalidad de presencial a viandas. A pesar de que el programa, en algunos momentos de su desarrollo, desaconsejaba la entrega de viandas, sobre todo por cuestiones higiénico-sanitarias y control en la distribución intrafamiliar de alimentos, esta modalidad permitía la viabilidad de la entrega cuando las condiciones edilicias eran inadecuadas y/o por la falta de colaboradoras para sostener la presencialidad.

La modalidad viandas cobró relevancia especialmente en el año 2009 y 2010 consecuencia de la pandemia de gripe A, causada por la variante /09 del influenza virus A (Subtipo H1N1), donde muchas de las organizaciones que servían los alimentos de manera presencial, por cuestiones

sanitarias pasaron a la modalidad viandas (OPS, 2010). Situación que se revirtió, en parte, dado que muchas organizaciones continuaron hasta la fecha con la modalidad viandas. De manera similar a lo ocurrido en 2020 debido a la pandemia de Covid-19, donde las organizaciones debieron ajustarse al nuevo contexto de emergencia combinando la modalidad presencial por módulos alimentarios y/o viandas según los casos, como se verá en los próximos apartados.

6.5.2 Servicio Alimentario Escolar - Comedores Escolares

Los antecedentes del Servicio Alimentario Escolar (SAE) se remontan al año 1906, con la implementación del servicio de “Copa de Leche” en la escuela 14 perteneciente al distrito N° 1 de la Ciudad de Buenos Aires (Provincia de Buenos Aires, 2019).

Con el transcurso de los años, las políticas educativas y los responsables de llevarlas a cabo fueron cambiando. En el año 1994, con la sanción de la ley federal de educación, el Estado nacional delegó en las provincias la responsabilidad en materia educativa. Consecuencia de ello, las provincias se vieron en la obligación de responder en materia de alimentación escolar. En sus orígenes, los beneficiarios del SAE eran niños escolarizados en instituciones de nivel inicial o primario que presentaban riesgo de vulnerabilidad social o necesidades básicas insatisfechas.

A través del SAE, ya como parte del PNSA, se financiaban servicios alimentarios en comedores escolares de gestión estatal, con el objetivo de asegurar el derecho a una alimentación adecuada y saludable que considere las pautas y costumbres regionales. Es decir, generar condiciones de nutrición y desarrollo adecuado de los/as niños/as que asisten a las escuelas en situación de mayor vulnerabilidad social a través del refuerzo de los servicios de alimentación provinciales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021b; Provincia de Buenos Aires, 2019).

El financiamiento complementaba los recursos que cada provincia aportaba como contraparte para mejorar la calidad nutricional de las distintas comidas que se brindaban en las escuelas, y así, poder lograr un buen estado de salud en niños, niñas y adolescentes. Es decir, una

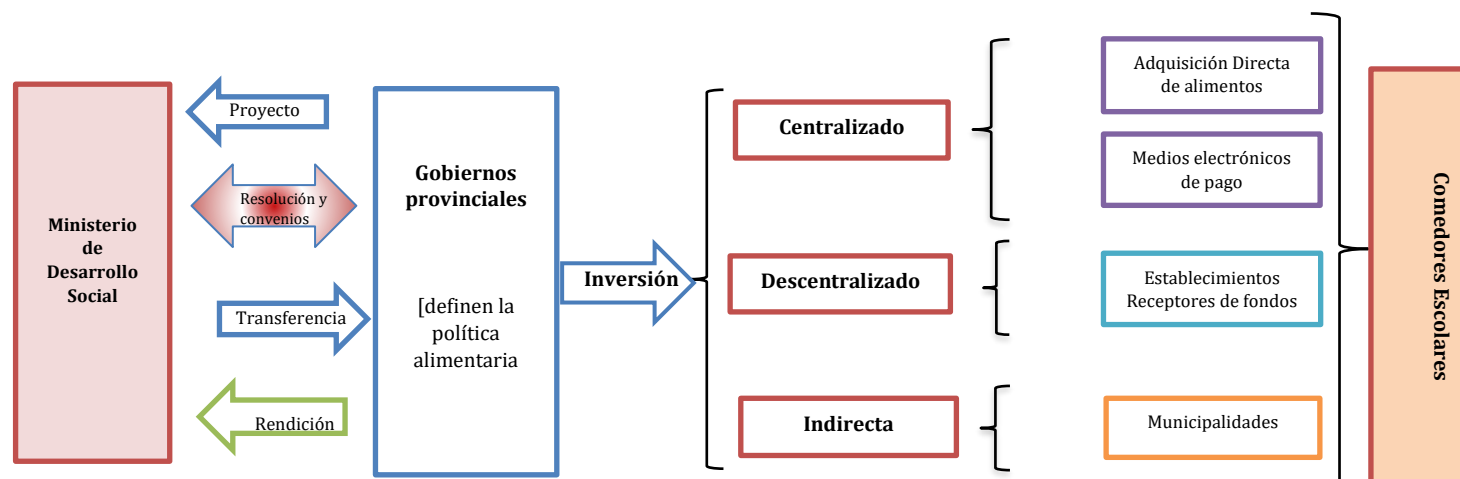
parte de los recursos era aportado por el Estado nacional y otra parte por cada uno de los Estados provinciales donde en ellos se implementaba el SAE.

Además del mencionado financiamiento, se fomentaba la creación de instancias de enseñanza-aprendizaje para la salud integral, como hábitos y alimentación saludable, higiene de alimentos, derecho a la alimentación y autoproducción de alimentos, entre otros.

El financiamiento per cápita, por parte del Estado nacional difería en cada provincia, así como los tipos de prestación, las modalidades de financiamiento y la cantidad mensual promedio de días en que se brindaba el servicio de acuerdo a las características de cada proyecto provincial. La información brindada correspondía a prestaciones financiadas total o parcialmente con fondos nacionales, pudiendo existir prestaciones adicionales financiadas exclusivamente con fondos provinciales en el marco de los proyectos mencionados (Consejo Nacional de Coordinación de de Políticas Sociales, 2020).

La ejecución se realizaba mediante convenios con las provincias. Y en cada convenio se establecían: el objetivo general y específico, el financiamiento y cronograma de pago, el destino de los fondos, la asignación exclusiva, la contraparte de la provincia, la modalidad de implementación, el tipo y cantidad de prestaciones alimentarias (desayuno, almuerzo, refrigerio, merienda y cena), la rendición de cuentas, la auditoría y control de gestión, y las responsabilidades y obligaciones de las partes. En la Figura N° 4 se sintetiza la dinámica de funcionamiento del SAE (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021a, 2021b).

Figura N° 4: Actores y procedimientos en la implementación del Servicio Alimentario Escolar



Fuente: Red Federal de Control Público (Red Federal de Control Público & Unidad de Auditoría Interna - Presidencia de la Nación, 2020).

La ejecución podía ser tanto provincial, municipal o directamente a través de la escuela, quienes eran los que compraban los alimentos, luego cada entidad debía rendir lo invertido al organismo correspondiente. Cada provincia rendía a nación, los municipios a la provincia y a su vez está a nación; y por último, la escuela rendía a quien le transfirió los fondos (a la provincia o municipio), que luego estas rendían a nación mediante notas, formularios e informes previamente estandarizados (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005).

6.5.3 ProHuerta

El programa ProHuerta, comenzó a implementarse en el año 1990 de acuerdo con la Resolución N° 239/90 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA, organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura, y tenía por objetivo mejorar las condiciones de acceso a alimentos frescos mediante la autoproducción en pequeña escala en huertas y/o granjas

familiares, comunitarias o institucionales. Además, se proponía contribuir a mejorar la calidad de los alimentos que se consumen en el ámbito familiar y mejorar sus ingresos a partir de favorecer la participación de los productores en redes de comercialización local, en el marco de la Economía Social (Orejón, 2019).

Estaba destinado al “impulso productivo a través de la implementación de huertas que, por medio de la entrega de insumos agropecuarios, herramientas, capacitaciones y asesoramiento buscaba apoyar la producción de frutas y verduras” y también promovía la comercialización de la producción. Tenía como destinatarios a la población en situación de vulnerabilidad: niños en escuelas de áreas críticas, con prioridad de aquéllas con comedor escolar o en áreas económicamente deprimidas, marginales o rurales dispersas, con una cobertura geográfica urbana y rural (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

Años más tarde, la dependencia administrativa y presupuestaria se reconfiguró, y el ProHuerta comenzó a implementarse en forma conjunta entre el INTA y el Ministerio de Desarrollo Social, a partir de 2003 en el marco del PNSA, mediante el cual se continuó el fomento a la autoproducción, en pequeña escala, de alimentos frescos por parte de sus destinatarios, y que los mismos, pudieran acceder a una alimentación saludable con una dieta más diversificada y equilibrada.

El programa se proponía una capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento sistemático de las acciones en terreno, resultando estratégico en su operatoria la intervención activa del voluntariado (los promotores) y de redes de organizaciones de la sociedad civil (INTA & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2011). Su objetivo se centraba en impulsar huertas como fuente de alimentos y de ingresos para los hogares, para contribuir a garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones urbanas, periurbanas y rurales en situación de vulnerabilidad social, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, así como también propiciar y desarrollar la comercialización de excedentes.

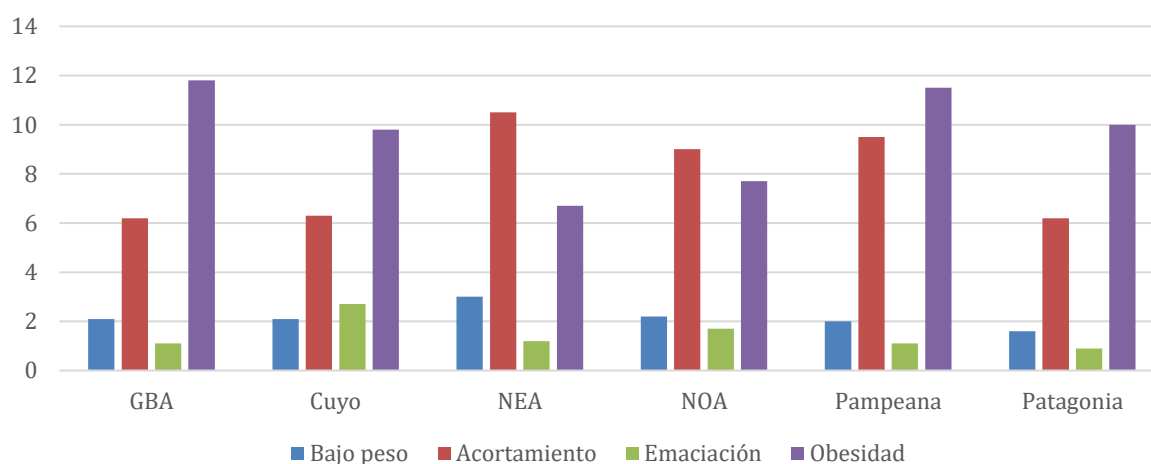
ProHuerta, se concibió como una herramienta para mejorar y diversificar la alimentación de sectores socialmente vulnerables, particularmente frente a situaciones de desnutrición crónica por insuficiencia de micronutrientes (como se pueden ver en la Figura N° 1). Entre las acciones

que llevó a cabo se destacaban: la distribución de insumos, la capacitación y el apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias. El acompañamiento técnico se sustentaba en la producción de las huertas apoyadas en los principios de la agricultura orgánica, considerando, además, aspectos relacionados al territorio, valoración social y eficacia para la incorporación de alimentos frescos en la dieta de los hogares pobres.

Las actividades centradas en los ámbitos familiar y comunitario, contempladas dentro de los considerandos del programa, se apoyaban en el respeto y costumbres y particularidades de cada región del país, favoreciendo la construcción del capital social, mediante la generación de capacidades. Al mismo tiempo, se estimulaba la participación y organización, el fortalecimiento de las redes solidarias y una estrategia de abordaje integral.

La selección de los beneficiarios, tanto de familias como de instituciones, se realizaba de la siguiente manera: los promotores junto con los técnicos del programa identificaban a la población objetivo en términos de seguridad alimentaria, contemplando como condición disponer de una superficie mínima necesaria para la implantación de una huerta y participar en las instancias de capacitación que brinda el programa.

Figura N° 5: Prevalencia de diagnósticos antropométricos nutricionales de niñas y niños de 6 a 60 meses, según curvas OMS, por región, año 2005.



Fuente: elaboración propia en base a datos MSAL (Ministerio de Salud, 2007b)

El ProHuerta desarrollaba las siguiente acciones y estrategias:

- Actividades formales, que respondían a diferentes áreas temáticas y que resultaban indispensables para la implementación y aprovechamiento de la huerta/granja orgánica. Tales actividades adoptaban la forma de talleres, cursos, jornadas con demostración, entre otras.
- Actividades no formales: consideradas un componente permanente del programa, ya que aquí se aplicaban dos recursos de gran importancia pedagógica: el efecto demostración y el valor de lo testimonial. Estas actividades comprendían, por ejemplo, todo encuentro entre promotores y beneficiarios, intercambios entre éstos y los técnicos, entre los propios huerteros beneficiarios.

Las mencionadas actividades se centraban en 5 prestaciones específicas: a) Huertas, b) Granjas – aves, c) Frutales, d) Cunicultura y e) Cultivos locales. Las líneas de trabajo complementarias abordaban: a) Sistemas de provisión de agua para la seguridad alimentaria, b) Herramientas e implementos, c) Autoproducción de semillas, d) Comunicación y difusión, e) Trabajo con personas en conflicto con la ley penal, f) Trabajo con Pueblos Originarios, g) Educación alimentaria y nutricional y h) Economía Social.

Además de las mencionadas prestaciones y líneas complementarias, el programa trabajaba en aspectos relacionados a: a) Experimentación y validación de tecnologías y metodologías apropiadas, b) Cooperación internacional y c) Abastecimiento de proximidad.

El programa contemplaba la necesidad de adecuar diferentes estrategias de capacitación, según los niveles de evolución que los grupos beneficiarios o promotores fuesen alcanzando en su trayectoria dentro del programa.

Las instancias de capacitación constituían el eje principal de la propuesta:

[...] centrada en la concepción en procesos educativos y una visión de “construcción conjunta del conocimiento”; donde las semillas provistas no son más que el “disparador” de una compleja trama que pone en movimiento saberes, valores y recursos para incrementar las capacidades de la gente (INTA, s. f.).

Cabe aclarar que, inicialmente el programa se centraba en la provisión e intercambio de semillas, y luego fue evolucionado y consolidándose en torno al plano productivo vinculado a procesos de comercialización y certificación de productos, superando con ello, los objetivos originales.

Entre los productos elaborados por ProHuerta se pueden mencionar diferentes publicaciones, documentos y cartillas informativas, basadas en las experiencias de capacitación en rubros como:

- Huerta orgánica y agroecológica
- Huerta escolar
- Educación alimentaria y cocina
- Abonos orgánicos
- Agricultura urbana
- Aromáticas y medicinales
- Conservación de alimentos
- Construcción y tecnologías apropiadas
- Cultivos bajo cubierta
- Herramientas
- Frutales
- Granja
- Horticultura por especies
- Plagas y enfermedades
- Semillas
- Agua y riego

El programa ProHuerta, tuvo una implementación de carácter federal, se desarrolló en 3.600 localidades de todas las provincias del país. Se constituyó, además, de 19.000 promotores o agentes multiplicadores, mujeres en su mayoría que fueron acompañadas por aproximadamente 1.000 técnicos.

La vinculación territorial comprendió una red de 8.900 instituciones, entidades u organismos de muy diverso tipo, entre las que se destacan: municipios, organizaciones de base, hospitales, centros de salud, entidades religiosas, minoridad y discapacitados, centros de jubilados, organizaciones no gubernamentales, programas y organismos provinciales, entre otros.

Con respecto a la forma de gestión, la misma fue descentralizada. Se organizaba a través de una unidad central de coordinación técnico-operativa y 25 coordinaciones provinciales. Y las huertas ejecutadas por los beneficiarios del ProHuerta eran monitoreadas y supervisadas periódicamente por los promotores y el personal técnico del programa. La información obtenida se recopilaba y sistematizaba para la confección de los datos estimativos o preliminares de la evolución de la campaña en curso (INTA, s. f.; INTA & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2011; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015b).

En términos generales, los informes del propio programa destacaban que los estudios de impacto de la aplicación del programa ponían de relieve que, tanto en el caso de las huertas familiares como las comunitarias, los modelos atendían apropiadamente las condiciones de autoabastecimiento, mientras que las huertas escolares cumplían un rol principalmente motivacional y pedagógico (INTA & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2011).

El ProHuerta y la cooperación internacional

El programa ProHuerta a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR) desarrolló varias acciones de asistencia en países que le solicitaron apoyo técnico.

En 2005, se inició un proyecto piloto en Haití, juntamente con Ministerio de Agricultura de Haití y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura de ese país. El proyecto se

consolidó y se reconvirtió en un programa, donde a las acciones básicas de formación de promotores a partir de 2010, se sumaron los componentes granja, producción local de semillas, autoconstrucción de herramientas, prevención frente al cólera y acceso al agua para consumo humano y riego. Además, se vinculaba con otros programas locales.

Se realizaron también, experiencias piloto en Guatemala entre 2009 y 2012, con el objetivo de fortalecer las acciones de apoyo alimentario. Algo similar ocurrió en Mozambique, donde en 2011 y 2012 se evaluó la implementación de acciones conjuntas.

En 2006 se ejecutó el proyecto “Fortalecimiento del Intercambio de Experiencias en Seguridad Alimentaria” entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en particular el Programa Red de Seguridad Alimentaria de la ex Agencia Presidencial para la Acción Social, actual Departamento para la Prosperidad Social de la República de Colombia, con los ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca (INTA), de Desarrollo Social de la Nación y de Relaciones Exteriores y Culto, a través del FO.AR. Las actividades de fortalecimiento técnico continuaron, concretándose en 2012, cuando se presentó en Argentina un recetario latinoamericano con la participación de técnicos de muchos países de la región.

Por otro lado, simultáneamente a las mencionadas actividades, en este periodo, también se implementó el Curso Latinoamericano de Autoproducción de Alimentos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local, co-organizado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el INTA, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y Cancillería (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, s. f.).

Como se mencionó en párrafos anteriores, el programa, que comenzó sus actividades a principio de la década del '90 y fue sumando con el correr de los años nuevas líneas de trabajo. Con la sanción de la Ley 25.724 se incorporó a la órbita del PNSA, continuando y ampliando sus líneas de acción. No obstante, como se verá en apartados posteriores, a partir del año 2015, muchas actividades fueron perdiendo relevancia dentro del programa.

6.5.4. Tarjeta Alimentaria

La implementación de la Tarjeta Alimentaria tenía por objetivo asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

La ejecución de esta línea de acción se sustentaba en transferencias monetarias a través dos vías posibles. Por un lado, a las provincias para brindar una prestación mensual a los hogares para la adquisición de alimentos, y por otro, directamente a los titulares de derecho. Es decir, una vía federal y otra centralizada.

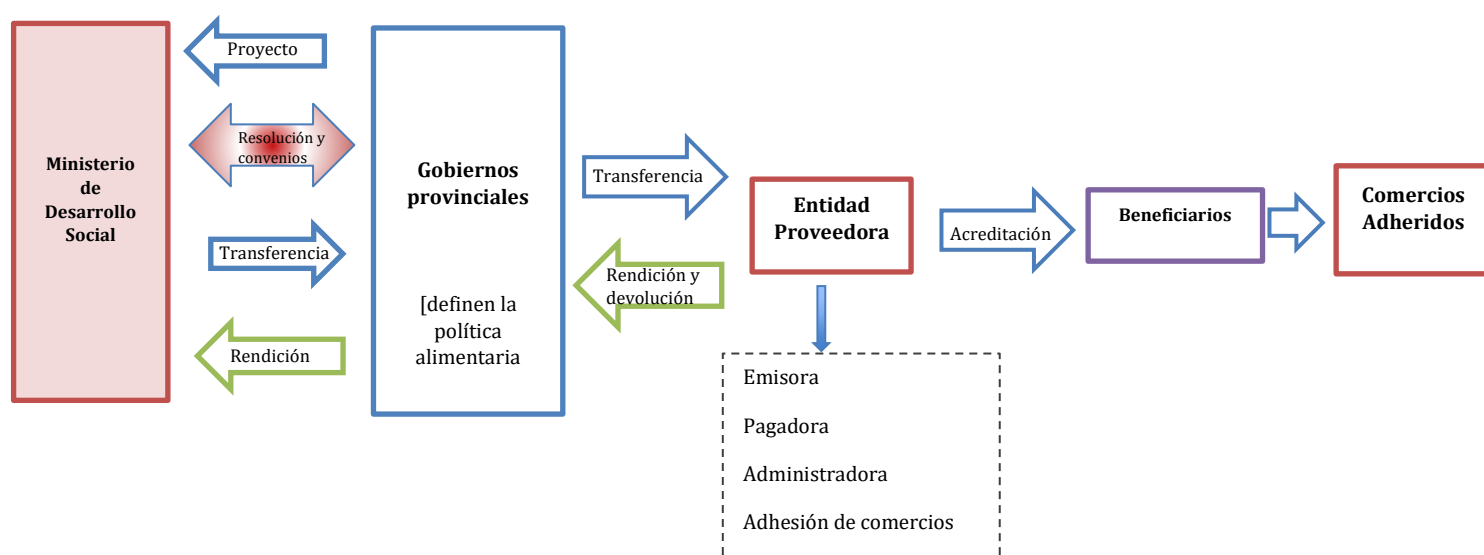
La vía federal se implementaba mediante convenios con las provincias. La tarjeta alimentaria contaba con aportes presupuestarios del MDS y de la provincia. Mientras que, en la modalidad centralizada, la tarjeta alimentaria se pagaba directamente al titular de la tarjeta, acreditándose el dinero directamente desde el MDS a una cuenta bancaria a nombre del propio titular.

La prestación podía ser entregada como una tarjeta magnética a nombre del titular al que se le abría una cuenta bancaria donde se le transferirían los fondos; pero también, de acuerdo al momento histórico y a cada provincia, podía implementarse a través de tickets para la compra de alimentos o directamente la entrega de módulos alimentarios, según el convenio firmado con cada jurisdicción (Orejón, 2019).

La Tarjeta Alimentaria se operacionalizaba de la siguiente manera: los gobiernos provinciales, quienes definían la política alimentaria (qué tipo de intervención realizaban), presentaban los proyectos al Plan, detallando la contraparte aportada; se convenía entre las partes, el PNSA transfería a las provincias y posteriormente estas debían rendir los fondos recibidos. Luego, con un procedimiento similar, los gobiernos provinciales realizaban las transferencias a las entidades proveedoras (responsables de emitir, pagar, administrar y acordar la adhesión con los comercios para la compra de alimentos), y finalmente, esta entidad es quien acreditaba los fondos u otorgaba la prestación a los titulares de derechos o beneficiarios. En la

Figura N° 6 se esquematiza la dinámica de funcionamiento de la Tarjeta Alimentaria (Red Federal de Control Público & Unidad de Auditoría Interna - Presidencia de la Nación, 2020).

Figura N° 6: Actores intervinientes en la implementación de la Tarjeta Alimentaria



Fuente: Red Federal de Control Público (Red Federal de Control Público & Unidad de auditoría interna - Presidencia de la Nación, 2020)

Esta modalidad de prestación se mantuvo vigente hasta diciembre de 2019, donde es reemplazada por la Tarjeta Alimentar, con diferentes características de implementación y financiamiento.

6.5.5 Asistencia Alimentaria Directa

El objetivo del componente Asistencia Alimentaria Directa era posibilitar el acceso de la población que se encontraba en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de la zona.

Se implementaba a través de la entrega mensual de módulos alimentarios a organizaciones sociales (no necesariamente formalmente constituidas a diferencia de Abordaje Comunitario), a fin de cubrir las necesidades primarias de las personas. Estos módulos estaban destinados a sectores vulnerables de alto riesgo social, a fin de atender a la demanda espontánea y/o intervenir en situaciones críticas (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2018; Orejón, 2019).

Con relación a la transferencia de recursos para la ejecución descentralizada y el margen de acción de las provincias para generar normativa propia, es importante recordar que el PNSA financiaba programas e iniciativas provinciales en materia de seguridad alimentaria. Esto significa que cada provincia generaba normativa propia en términos de definición de sus programas alimentarios que luego son financiados, aunque sea en parte, por los fondos provenientes del PNSA (CIPPEC, 2012). Esta situación evidenció algunas limitaciones al inicio de la puesta en marcha del componente, dado que antes de la implementación del PNSA las provincias recibían directamente los lineamientos desde la nación, y a partir de la puesta en marcha del Plan, eran las provincias las que debían presentar sus propios proyectos y reconocer sus capacidades operativas.

6.5.6 Proyectos especiales

El objetivo de esta línea de trabajo era concretar actividades, obras y adquisición de equipamiento para el desarrollo territorial y la mejora de la calidad de vida de las comunidades.

Se proponía el desarrollo de actividades, obras y adquisición de equipamiento que favorezcan la satisfacción de derechos, la producción, el mejoramiento de la calidad de vida, y la reproducción social de las familias en las distintas regiones.

Las gestiones de estas prestaciones se efectuaban directamente entre el PNSA y la comunidad, en el marco de una implementación focalizada, en la cual se financiaban iniciativas municipales, de organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales que no eran financiados por los gobiernos provinciales y municipales.

6.5.7 Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos):

El objetivo de la línea de trabajo Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias era reforzar el aporte nutritivo antes de la cena.

Consistía en la transferencia de fondos a las Organizaciones de la Sociedad Civil para el financiamiento de meriendas reforzadas en los merenderos de las zonas de mayor vulnerabilidad social (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2020). Esta línea, si bien tiene características similares al programa Abordaje Comunitaria, las organizaciones receptoras no necesariamente debían cumplir los requisitos formales para la adjudicación de los recursos, ni cumplir con las exigencias administrativas que en el mencionado programa se solicitaba.

6.5.8 Educación Alimentaria y Nutricional (EAN)

El componente Educación Alimentaria y Nutricional, también referenciado como una de las “áreas técnicas” por las y los trabajadores del Plan, fue desarrollado por el equipo de nutricionistas del PNSA, y sus lobbies proseguían el objetivo de garantizar a los destinatarios de sus acciones el acceso al derecho de disponer información confiable. A partir de ello, se pretendía contribuir al desarrollo de su capacidad crítica al momento de elegir sus alimentos, teniendo en cuenta el contexto en el cual estas decisiones se llevaban a cabo, influyendo factores económicos, publicitarios, culturales, nutricionales, entre otros. Asimismo, la particularidad de este componente radicaba en las estrategias desarrolladas para implementar sus actividades en el territorio. En este sentido, se propiciaban acciones de articulación con gobiernos provinciales y/o locales, así como también con distintas organizaciones, con el fin de formar multiplicadores territoriales. Para ello, inicialmente, se implementaron acciones de capacitación y acompañamiento a integrantes de los diferentes equipos técnicos provinciales y/o locales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005; Orejón, 2019).

Esta línea de trabajo se implementaba desde antes de la creación del PNSA, aunque con menor nivel de institucionalización; donde se realizaban capacitaciones sobre el uso de alimentos

disponibles y sus características nutricionales a poblaciones que atravesaban situaciones de vulnerabilidad social en todo el territorio nacional.

En los documentos del MDS podía leerse que “La educación Alimentaria Nutricional y de crianza, tiene también como objetivo el acceso de la población a conocimientos correctos lo cual favorece su libertad y derecho como ciudadano” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2005a).

Las acciones desde EAN se sostenían en la promoción de espacios de capacitación y acompañamiento con la participación de diversos actores institucionales y comunitarios: equipos técnicos provinciales y locales, organizaciones sociales y promotores que trabajan con las familias en sus comunidades. Entre las estrategias de educación alimentaria se destacaban la comunicación comunitaria, el teatro, la música, y otras experiencias artísticas que recuperen los saberes y experiencias de las familias y promuevan prácticas saludables y solidarias.

Para ello se crearon diferentes materiales gráficos de difusión y capacitación, como también obras musicales y teatrales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, s. f., 2015c, 2015a). En todos los casos se contemplaba para las obras implementadas los siguientes objetivos:

- Promover correctos hábitos de alimentación
- Desarrollar temas vinculados a nutrición y salud
- Mejorar hábitos alimentarios en niños y niñas en edad escolar
- Fomentar lazos afectivos a la hora de comer
- Propiciar diferentes actividades en el ámbito escolar

6.5.9. El proyecto Familias y nutrición y el Programa Primeros años

Considerando lo trabajado en el marco de EAN, desde el PNSA se desarrolló el proyecto “Familias y nutrición” en forma conjunta entre MDS y UNICEF Argentina en el año 2004. Se trataba de acciones educativas en el marco del enfoque de derechos, dado que los componentes

fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil, junto con el de prevención de la salud materno infantil estaban íntimamente relacionados y se presentaban en conjunto. Estas últimas acciones estuvieron inicialmente impulsadas desde el Programa Materno Infantil del Ministerio de Salud (Orejón, 2019). Su objetivo principal era “contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las familias en torno a la nutrición en el sentido amplio y la alimentación como derecho humano y desde un enfoque de derechos”, y se constituía a partir de cuatro ejes: a) nutrición, b) crianza, c) juegos, y d) lectura.

El componente de EAN, entre los demás componentes del PNSA, se entendía como un paso a superar la emergencia alimentaria. De esta manera se puede leer en los documentos del MDS:

Superada la emergencia, profundizamos las acciones para mejorar el nivel de vida de la población a partir de un abordaje integral, elaborando estrategias que nos permitieran sumar esfuerzos con otras áreas y organismos del Estado nacional y con los gobiernos provinciales y municipales. Además de brindar asistencia alimentaria complementaria a las familias que así lo necesiten, promovemos y facilitamos la autoproducción de alimentos y redes de prestaciones sociales; fortalecemos la gestión a través de la descentralización de fondos y la asistencia técnica; y realizamos acciones integrales en materia de Educación Alimentaria Nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento del rol de las familias en sus responsabilidades esenciales [...] (Alicia Kirchner en Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, s. f.)

Las actividades de EAN dentro de Familias y Nutrición constituían “estrategias para acercar información confiable y garantizar el derecho de las familias a elegir alimentos sanos, inocuos, nutritivos, variados, diversos y culturalmente apropiados” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, s. f.). Dichas actividades se realizaban a través de: a) Asistencia técnica y capacitación a referentes de equipos provinciales y locales vinculados a programas alimentarios, b) Capacitación a organizaciones comunitarias y promotores del Programa ProHuerta, d) Diseño de estrategias de comunicación social y comunitaria que favorecen el acceso al derecho a la información en torno a la alimentación y a la alimentaria soberana, y e) Producción y selección de materiales educativos para facilitar el trabajo comunitario con niñas, niños y sus familias.

Asimismo, los contenidos presentes en las diferentes actividades se apoyaban en lineamientos y consideraciones como: la alimentación como derecho y práctica esencial para el desarrollo humano; el juego como un hacer creativo y libre que permite conocer el mundo y crear otros posibles; la promoción de la lectura como práctica social y cultural que posibilita ser lectores del mundo, el acceso a bienes culturales y la construcción de pensamiento crítico; el fortalecimiento de la comunicación comunitaria como proceso social que acompaña e impulsa la producción y difusión de contenidos; el fortalecimiento y apoyo a los vínculos, relaciones y redes en y entre las comunidades; y como eje transversal, una perspectiva de género que promueve una mirada reflexiva sobre las prácticas cotidianas familiares y comunitarias, basada en la igualdad de oportunidades (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2008).

Entre los productos elaborados en conjunto por los equipos del Familias y Nutrición –PNSA y la Dirección Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional se destacó una publicación, en 2012, que recogía las experiencias del Proyecto “Nuestros Alimentos Tradicionales”, como parte de las políticas nacionales que incluían el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y de la soberanía cultural (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015a).

Como continuidad del proyecto Familias y Nutrición, y considerando los buenos resultados del mismo, se implementó el Programa Primeros Años, con similar enfoque. Primeros Años se desarrolló en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y, originalmente, producto de la firma de un acuerdo, en el año 2005, entre el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. Años más tarde, en 2009, se incorporaron otros ministerios, como el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Justicia, donde cada cartera ministerial aportaría recursos que serían transferidos al Consejo Nacional de Políticas Públicas. En efecto, en el año 2011, el PNSA lo incorpora a su estructura presupuestaria como una actividad específica hasta el año 2016.

El Programa tenía como objetivo instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario con un enfoque de

integración y complementariedad social, institucional y territorial de las acciones. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, s. f.).

6.5.10. Otras acciones llevadas a cabo en el PNSA

- “Operativo Impenetrable Chaqueño”

En el año 2007, la Defensoría del Pueblo presentó una medida cautelar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que se adoptaran las medidas necesarias que "detengan el exterminio" de los pueblos originarios de la provincia de Chaco. La Corte Suprema admitió la solicitud y su fallo estableció que el Estado nacional y el gobierno chaqueño deberían proveer de alimentos y agua potable a las comunidades aborígenes de la provincia (Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, 2007).

En los considerandos del fallo puede leerse:

Hacer lugar a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios (Corte Suprema de Justicia, 2007).

La medida cautelar fue votada a favor por Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt, Enrique Petracchi, Juan Carlos Maqueda y Eugenio Zaffaroni; mientras que votaron en disidencia Carmen Argibay y Elena Highton de Nolasco.

Si bien, antes de dicho fallo, el MDS y el PNSA ya venían realizando diversas acciones en ese territorio, luego del fallo, se hicieron regulares las entregas de módulos de alimentos y agua

potable a dicha comunidad, que en el ámbito del ministerio se denominaba a estas acciones como “operativo impenetrable”. Así lo relataba una alta autoridad del MDS:

En realidad, esto tuvo que ver con una organización del Chaco, que generó en el marco de una situación, que no era nuevo, y creo que si hoy buscamos también debe haber situaciones similares, que tenía que ver con situación de desnutrición. Y en ese marco, esa organización había detectado en la comunidad Qom y Wichi, una cantidad de situaciones. Habían fallecido algunos niños y adultos por desnutrición, esa denuncia la hicieron en la justicia nacional y en ámbitos internacionales y por eso se torna en una medida cautelar.

Ahora nosotros, no estábamos trabajando solamente con esa comunidad, nosotros veníamos trabajando con todas las organizaciones que representaban a los pueblos originarios, acompañados fuertemente por el INAI, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que también tenía una demanda y una realidad que mostraba que había necesidades que asistir en las comunidades indígenas, de alimentos; que tenía que ver con su realidad. No es lo mismo. Como yo no le podía llevar a esa comunidad la harina fortificada porque tenía que respetar como ellos trabajaban y se alimentaban. Es un desafío que el INAI había planteado, y los gobiernos provinciales (muchos) ya tenían programas específicos de financiamiento para sus comunidades. Te estoy hablando de la provincia de Formosa, de la provincia de Salta, tenía Catamarca, tenía Jujuy. Podemos decir que eran buenos o malos, pero había un acompañamiento; que le faltaba, sí, le faltaba, y eso lo estábamos trabajando.

En muchas provincias volviendo a lo que vos me preguntaste aparte de los proyectos que financiábamos algunos en vez de traernos el tema de celíacos nos traían como proyectos especiales la atención a familias indígenas y los financiamos. Cuando sale esta medida cautelar, no era solamente la mirada de si comían, la tomamos. A mí me tocó representar al Estado Nacional en la Corte Suprema de Justicia, hicimos una presentación donde mostramos que el Ministerio de Desarrollo Social conjuntamente con el Ministerio de Salud, no solo conocíamos el tema, sino que lo veníamos abordando. El tema es que la demanda cautelar sigue en vigencia. Nosotros mostramos el avance que hicimos desde el inicio de 2003 hasta que se genera la denuncia, habíamos trabajado y cómo abordamos esa situación, que, si bien tenía que ver con la desnutrición, había un montón de cuestiones que eran también falta derechos. Por ejemplo, no tenían documentos, no tenían una vivienda digna, no había accesos, no había rutas, no había caminos a veces para llegar a sus comunidades. No tenían vivienda digna. A veces, hasta no tenían ropa, y no la ropa que nosotros teníamos. Pero también había que hacer un acompañamiento educativo, de entender algunas cuestiones de cuando se les planteaban de porqué tenían que tener un documento, porqué tenían que permitir que los médicos se acercaran a conocerlos y trabajar eso. Si bien la medida cautelar habló de lo alimentario; nosotros fuimos por la atención

mucho más allá de los módulos de alimentos que llevábamos al impenetrable chaqueño en este caso, y después lo hicimos en Santa Victoria, Salta.

Nosotros hacíamos una intervención de modo integral, en acuerdo del plan alimentario como responsable conjuntamente con el INAI y con la Secretaría de Niñez y teníamos un plan de trabajo donde fuimos sumando a la ANSES al Ministerio de Salud, no solo nacional, sino también provincial. Coordinábamos acciones con las provincias, porque también había una prioridad que la prestación debía ser continua, nosotros necesitábamos de equipos de las provincias y de los municipios cercanos para estar en el día a día, no era ir una vez al mes y después durante 30 días te vuelvo a ver. En 30 días pasa algo, bueno, ahí estaban las asistencias que coordinamos con los gobiernos provinciales y municipales con todas las dificultades que significó.

Pero que logramos tener equipos de presencia territorial, y reconozco en ese sentido el acompañamiento en ese momento, yo estaba a cargo del Plan alimentario, fuertemente coordinado con esta intervención el INAI y la Secretaría de Niñez que es un aporte y un acompañamiento enorme y el Ministerio de Salud de la Nación y algunos gobiernos provinciales, con más y menos asistencia, pero todos fueron acompañando los procesos.

La medida ordenaba que se asista a la población, pero no determinaba qué entregar ni de qué manera asistir:

La medida cautelar hablaba puntualmente de la situación de vulnerabilidad del hambre y la desnutrición. Cuando lo abordamos, tenemos esta situación. Pero vimos que había mucho más que la necesidad de comer, por eso se armaron los operativos. Y se sumaron hasta entes nacionales a esos operativos, como Vialidad y otros, porque nosotros necesitamos trasladar no sólo los módulos alimentarios, a veces, camas, colchones, frazadas, ropa y el Ministerio no tiene camiones. Y recurriamos a los recursos del Estado, porque todos somos responsables. Cuando digo Estado, me refiero a nación, las provincias y los municipios. Si había un camión, como el caso de vialidad nacional, ponía hasta el recurso humano, acompañaban y se sumaban a la tarea también vialidad provincial y los municipios y alguna organización. La responsabilidad era de todos, el Ejército Argentino también. Y que también nos generó otro vínculo.

Porque a veces recuerdo esa presentación en la Corte Suprema, que fue una experiencia enorme para mí, nunca me imaginé allí. Pero en una forma de presión, presentación estructurada, yo sé que tuve algunas reacciones que no iban de acuerdo a las normas o a las pautas que establece la Corte, pero en un momento quisieron ponernos en un escenario que no era real. Entonces, yo tuve una intervención donde expliqué que nadie desconocía dónde estaba el problema, pero hablemos con la verdad que es lo único que nos hace libres. La verdad es que había que estar en el lugar y decir la verdad, no había que inventar números

que no existían o no reconocer acciones que se venían haciendo. Yo en esto reconozco que el Ejército, Gendarmería, en otros lugares el ANSES, el PAMI, nuestro ministerio, otros ministerios; yo recuerdo hablar con educación con cultura, como nos facilitaron un montón de insumos, y nos pusieron un montón de recurso humano para poder llegar explicar y hablar. Y me parece que fue abordar la alimentación en serio, mucho más amplia y pudimos construir viviendas. Nuestro ministerio construyó viviendas qué tenían que ver con la particularidad de como ellos vivían o querían vivir en una vivienda digna, no en una casa de nylon. Y después, muchos gobiernos continuaron ese proceso y seguro que debe faltar mucho por hacer. Pero bueno, el Estado, en el marco de la demanda, asistió mucho más que la mirada general de que llegue comida; los incluimos, los identificamos, los reconocimos. Eso me parece que es un logro importantísimo, jerarquizarlo, decir lo que sucedió, porque no fue solo la mirada del plan alimentario, fue el Estado en su conjunto atendiendo, [...].

- Entrega de alimentos sin TACC a Celíacos

Otra de las líneas de acción implementadas desde el PNSA fue la entrega de módulos alimentarios constituidos con productos alimenticios sin TACC, aptos para celíacos. Esta iniciativa estaba destinada a población sin cobertura con el diagnóstico médico correspondiente y se ejecutó, en sus comienzos, directamente desde el MDS. Luego con el paso de los años, la prestación quedó a cargo de las provincias y/o municipios cofinanciados por el Estado nacional.

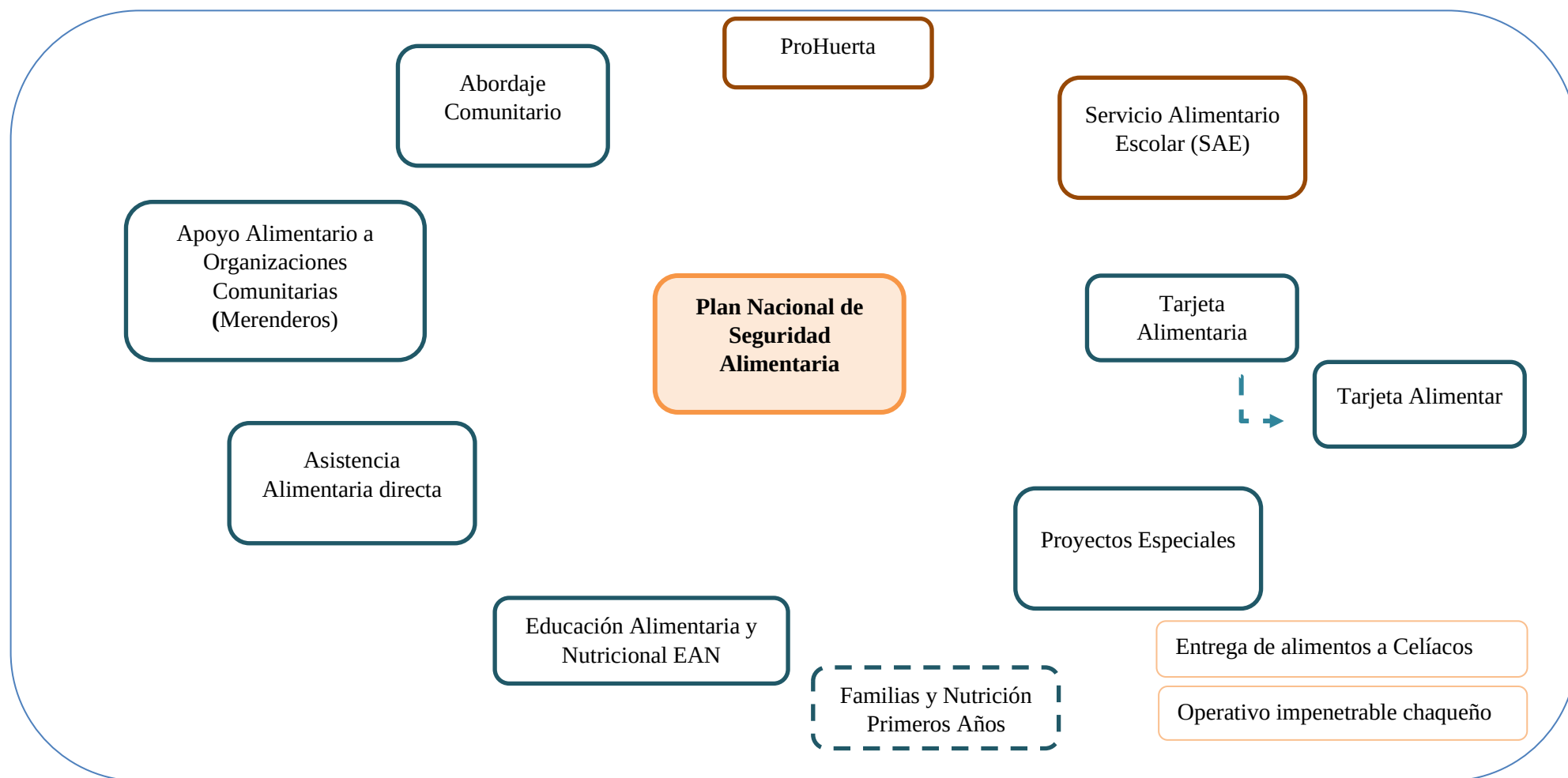
- Fortalecimiento en los ejes niñez, adolescencia, género y articulación.

A partir de 2011 se desarrollaron numerosas acciones orientadas al reconocimiento de derechos. Entre ellas se destacan las capacitaciones de género llevadas adelante en todo el país, tanto con la comunidad como con las y los trabajadores del MDS, con especial énfasis en el PNSA y las áreas de EAN, Familias y Nutrición, Primeros Años y Abordaje Comunitario. En este último programa, para mencionar como antecedentes, se realizaron desde 2009, relevamientos y sistematizaciones sobre la temática en las organizaciones sociales. Tomando como referencia estos trabajos se continuó en la misma línea con talleres temáticos para todas y todos los trabajadores del programa. Las mismas constaban de charlas y exposiciones de referentes teóricos sobre el tema, con dinámicas expositivas por la mañana, para luego por las tardes, solo para los y las trabajadoras

de AC con dinámicas de taller a fin de reflexionar sobre el tema y generar nuevas iniciativas de trabajo. Entre las propuestas realizadas, y que se concretaron, se encontraban “El recursero” con detalles, direcciones y tareas llevadas a cabo por diferentes organizaciones de la comunidad que se vinculaban con las organizaciones bajo programa. Se operacionalizó a través de una guía de recursos, enumerando todas las organizaciones a nivel nacional (en todas las provincias y grandes aglomerados urbanos en lo que AC financiaba prestaciones), como también instituciones u otros ONGs que se articulaban con las mencionadas organizaciones y que abordaban las temáticas de niñez, adolescencia y género. Complementariamente a la guía de recursos se elaboró con un mapeo donde se georreferenciaba a todas las organizaciones mencionadas. Ejes de trabajo que se desestimaron a partir de 2015 con el cambio de gobierno. En 2019, con el nuevo cambio de gobierno, estos ejes cobraron nuevamente notoriedad, al menos desde lo declamativo, pero a los tres meses de la asunción de las nuevas autoridades la pandemia de Covid-19 y las medidas de emergencia tomadas para hacer frente a la crisis, con acciones orientadas exclusivamente al acceso de los alimentos dejaron, una vez más, a un lado estos ejes de trabajo.

La línea de trabajo sobre género implementada por el Plan se destacó particularmente, ya que fue uno de los primeros programas que abordó explícitamente la problemática de género en la alimentación, donde se pudo explicitar, problematizar y trabajar con criterio derecho, tanto en las labores con las organizaciones comunitarias como entre los y las trabajadores de los distintos programas que constituían el PNSA. Además, se hace necesario aclarar, que las mencionadas instancias de formación y discusión sobre la temática se llevaron a cabo muchos años antes de la sanción, en diciembre de 2018, de la Ley 27.499, conocida como Ley Micaela, que establecía capacitaciones obligatorias en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la nación.

Figura N° 7 Resumen de programas y líneas de acción que constituyeron el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2003-2021



Se destacan los programas y las líneas de acción, como también aquellas acciones recurrentes y/o que se prolongan en el tiempo.

6.6 El desarrollo del PNSA en el periodo 2003 - 2015 y los componentes FAO para la implementación de programas alimentarios

Se detalla a continuación el análisis y discusión del PNSA y su implementación durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, considerando el diseño, el macro y microentorno y la sostenibilidad de dicho plan.

6.6.1 Aspectos relacionados al diseño del PNSA en el periodo 2003-2015

Con respecto a las particularidades del diseño, se pudo identificar que la pertinencia de los objetivos del PNSA y de los programas que los constituían, en esta etapa, especialmente durante el primer año, estaban orientados principalmente hacia el “acceso” a los alimentos y en pos de mejorar la alimentación de la población que atravesaba situaciones de vulnerabilidad social. Donde las causas de la malnutrición y/o problemas alimentarios sobre los que el Plan intentaba dar respuesta remitían a la pobreza (emergencia alimentaria), como mencionaba una de las entrevistadas: *“en ese momento hacíamos de bomberos”*. Pero, a diferencia de los primeros momentos, (la crisis de 2002 y la respuesta a través del PEA y la declaración de la emergencia alimentaria, y posteriormente a través del PNSA durante el periodo crítico de los meses iniciales de 2003), el Plan fue evolucionando, y sus acciones se fueron orientando no sólo a entregar alimentos a la población para que ésta pueda “comer”, garantizando el acceso, sino, que dichos alimentos cumplan con ciertos criterios nutricionales y pautas culturales que la población reconociera y aceptara. Es decir, que los alimentos sean adecuados, suficientes y nutricionalmente aceptados, además de incorporar enfoques en todos sus programas constitutivos sobre género, niñez y articulación entre otros. Como sostiene Roffler, estos “[..] procesos de construcción de las políticas públicas, y de las políticas sociales en particular, son atravesadas por una multiplicidad de tensiones inherentes al campo de la intervención pública” (Roffler, 2010).

Simultáneamente, se desarrollaron proyectos y programas (se revaloró el componente EAN, y se implementaron Familias y Nutrición, Primeros Años) que persiguieron objetivos más amplios, que iban más allá de la entrega de alimentos o recursos económicos para su acceso, como

capacitaciones en EAN, o recreación, aspectos culturales y vinculares que hacían a la alimentación en su conjunto. La alimentación desde un enfoque integral, buscando atacar las causas de la problemática alimentaria, la pobreza. Además, es en esta etapa donde se identificaban a las personas destinatarias de las acciones del Plan, al menos en forma declamatoria, desde un enfoque de reconocimiento de derechos, en la denominación en los expedientes y textos internos, pasando de llamarlos de beneficiarios a destinatarios, luego a sujetos de derechos finalizando con la denominación de titulares de derechos, por lo que sería conveniente, como menciona Spinelli (2016) “diferenciar entre discursos, prácticas e impacto de las prácticas, para no equivocar el camino”.

Otra cuestión por considerar es que también, durante estos años, se publicaron los resultados de las primeras Encuestas Nacionales de Nutrición y Salud (ENNyS) que mostraban las principales problemáticas alimentarias que atravesaban los niños y niñas de nuestro país (como se puede apreciar en la Figura N° 1). En sus documentos de resultados se podían observar los mismos problemas que sostenían algunas de las profesionales y técnicas durante la discusión de los proyectos de ley en 2002; que, los problemas alimentarios nutricionales eran principalmente el sobrepeso y la obesidad, la baja talla para la edad y algunas carencias de micronutrientes como hierro, y en menor medida, la emaciación o desnutrición aguda. Resultados similares mostraban las Encuestas de Factores de riesgo (2005, 2009 y 2013), donde se evidenciaban problemas de salud relacionados con los alimentos, como sobrepeso y obesidad, diabetes o alteraciones de la glucemia, hipertensión, entre otras. No obstante, no se observaron cambios en los objetivos de los programas constitutivos del PNSA. Tampoco se identificaron metas claras o nuevos programas o líneas de trabajo dentro del Plan para mejorar esta situación.

Más allá de las intenciones e iniciativas propuestas que pudieron efectivizarse, los objetivos eran demasiado ambiciosos y excedían los alcances de las acciones de sus propios programas, como sostienen Bonet de viola y Marichal (2020), y las acciones estaban orientadas a resolver cuestiones relacionadas con la pobreza, donde tampoco se observan acciones para generar autonomía tanto desde el Plan como desde los destinatarios; o al abordaje de las causas como la pobreza, que más allá de periodos de descenso, creció, se perpetuó y se reprodujo inter e intra generacionalmente.

Resumiendo, el Plan fue exitoso en el control social, como mencionan Clemente (2010) y Sordini (2022), estas políticas son eficaces en la contención social de los sectores pobres e indigentes, pero con un bajo impacto en la superación de los indicadores deficitarios. De esta manera la pobreza integrada y controlada le permitió recuperar capital político al gobierno de ese entonces y mantener a parte de la población sin que manifestara mayores reclamos a pesar de la permanente precarización alimentaria. En otras palabras, se formulan políticas, programas y/o propuestas, caracterizadas por el exceso de significantes, estructuradas en base al “deber ser”, concebidas con lógicas de soluciones y no de análisis de problemas (Spinelli, 2010, 2016,).

No obstante, se hace necesario destacar que es en este periodo, donde se pudieron implementar y profundizar los aspectos relacionados a la alimentación en su conjunto, los vínculos, crianza, juegos, lecturas, aspectos relacionados a los cuidados, géneros, y cooperación. En síntesis, en esta etapa se evidencia la relevancia de ir más allá de la entrega de alimentos (acceso) y de lo alimentario en su conjunto, tanto en la retórica de los actores y documentos, como en sus acciones concretas.

Por otro lado, un aspecto a mencionar fue que durante este periodo, más precisamente en 2009 a través del decreto 1.602 del PEN se creó la Asignación Universal por Hijo (AUH), que consistía en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, como nuevo componente de la Seguridad Social que extendía el Régimen de Asignación Familiares de los subsistemas contributivo y no contributivo, a trabajadores no registrados en la seguridad social, con salarios por debajo de la Salario Mínimo Vital y Móvil y a trabajadores desocupados que no cobraban seguro de desempleo. Se destaca la AUH porque fue una medida que contribuyó con la mejora de los indicadores socioeconómicos y el acceso a los alimentos, pero que se implementó por fuera del PNSA y sin ningún tipo de vinculación con él. Lo que contribuyó aún más la fragmentación de las múltiples políticas alimentarias, otorgándole una atribución normativa que organiza el consentimiento social como adhesión al orden social (Bourdieu, 2014; Sordini, 2022). Recién a partir de octubre de 2021, como se verá en los apartados posteriores, que las prestaciones del PNSA, específicamente la Tarjeta Alimentar, se vinculó a la AUH.

En lo que refiere a las acciones implementadas a través de los distintos programas, proyectos y líneas de acción, estas estaban focalizadas sobre las personas que atravesaban situaciones de vulnerabilidad social (pobres). Independientemente de las intenciones de los funcionarios de universalizar las políticas sociales, entre ellas las alimentarias, el Plan se implementó de manera focalizada, aunque con ciertos criterios flexibles al momento de otorgar sus prestaciones, considerando los criterios de focalización que se explicitaban en la ley y su reglamentación, evitando excluir dentro de sus titulares de derechos a personas de determinada edad y/o si no cumplían con tal condición. Por ejemplo, en los comedores comunitarios financiados por AC no se limitaban a brindar prestaciones por rango etario y/o sexo, si no que se asistía a la población que demandaba ayuda, siempre considerando las capacidades operativas de cada institución y las particularidades de cada una de ellas.

Se focalizaba en la pobreza y no en los problemas de nutrición, como lo mencionaba un funcionario de la cartera del MDS: “[...] *no estaba interpretado como un problema de nutrición, de calidad nutricional, si no como un serio problema de pobreza, de falta de ingresos, de empeoramiento de la situación*”. Además, consideraba que “[...] *la política alimentaria estuvo bien focalizada en Argentina. Va a los más pobres*”. Este es uno de los motivos del porqué nunca se implementó el registro único de beneficiarios para evitar superposición de prestaciones y beneficiarios. Además, como menciona Madrid, la focalización y los registros para el control se implementaron de manera “tibia”, porque se crearon las estructuras, pero nunca tuvieron plena vigencia y al mismo tiempo llamativas, porque a partir de 2003 el gobierno nacional tiene un discurso de enfrentamiento con los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica, y por otro lado, mantenía una retórica en torno de los derechos sociales (Madrid, 2019). Más allá de lo mencionado, lo que sí se implementó, fue el listado de beneficiarios (luego llamado listado de titulares de derechos) en los comedores comunitarios de AC, pero se utilizaba solamente para llevar un registro, a modo de asistencia, y no con el objetivo de controlar y/o mejorar la focalización.

El abordaje focalizado, característico de las políticas alimentarias implementadas en la década de los noventa, impuestos por los organismos internacionales como condición para el financiamiento y/o asistencia técnica, continuó rigiendo sobre los criterios de los programas que ejecutaron a partir de 2003, incluido el PNSA. Como lo afirma Madrid:

[...] se puede observar un *continuum* de la racionalidad eficientista, presente desde los años noventa, que exigió, para lograr su objetivo, individualizar a sus beneficiarios a fin de desarrollar estrategias específicas de atención que proporcionaran lo estrictamente necesario para atender cada problema particular (Madrid, 2019).

Las intervenciones del PNSA estuvieron orientadas, por medio de sus acciones, a afrontar la pobreza y la falta de acceso a los alimentos por parte de un sector de la población, considerando a estas como las principales causas de la malnutrición de acuerdo con el análisis del problema y la fundamentación en la puesta en marcha del Plan. Asimismo, en los programas y líneas de acción no se contemplaban, en la mayoría de los casos, tiempos de ejecución ni fechas de finalización.

Las intervenciones se realizaron a través de AC, ProHuerta, SAE, Tarjeta alimentaria, asistencia directa, proyectos especiales, refuerzo a merenderos, EAN, Familias y nutrición y Primeros Años. Programas y líneas de acción que no explicitaban fecha de finalización (sí los proyectos como AC, aunque se renovaban año a año sin modificaciones de relevancia) ni cantidad de prestaciones a cubrir.

La gestión del Plan se realizó de manera federal (Tarjetas magnéticas y módulos de alimentos), aunque incluía componentes centralizados (Tarjetas magnéticas, Comedores escolares, Abordaje Comunitario –PNUD, y también se pueden incluir los proyectos especiales y las actividades de EAN). Si bien, estos últimos consideraban las cuestiones federales, era desde el nivel central que se implementaban las capacitaciones y /o formulación de actividades de educación y materiales de difusión. Cabe aclarar que las máximas autoridades del PNSA mencionaban enfáticamente la impronta “federal” del Plan.

Es en esta etapa, también, donde se cambió el nombre y fuente de financiamiento de FOPAR, dejando de lado la participación de BM e incorporando a la gestión a PNUD. Al mismo tiempo, fue el periodo donde se consolidan los equipos técnicos, fundamentalmente se armaron los equipos territoriales en las distintas oficinas y Centros de Referencia del MDS en las provincias

(previamente a la constitución de estas, se centralizaban todas las actividades en las oficinas de MDS en CABA, excepto las labores de campo específicas).

La participación comunitaria estuvo presente en la implementación del PNSA en sus diferentes programas constitutivos. El ProHuerta, que se ejecutaba desde hacía ya varios años, incorporaba a la comunidad en sus actividades, desde la formación de espacios de huerta en las diferentes instituciones como escuelas a las capacitaciones particulares, en la búsqueda de que la comunidad encuentre estrategias para generar autosuficiencia, dotándose de capacidad para analizar su propia situación alimentaria y nutricional, y poder producir sus alimentos. Si bien, la cantidad de huertas que se realizaron en este periodo como la cantidad de participantes fue significativa, según lo refleja el informe Plan Operativo Anual del PNSA-INTA, para el año 2010, donde muestra que la intervención alcanzada por ProHuerta fue de: 612.000 huertas familiares, 6.719 huertas escolares y 3.325 huertas comunitarios, atendiendo a una población de 3.426.880 personas, sería necesario indagar en qué medida, considerando las intervenciones del programa y los ciclos propios de la producción, qué es lo que realmente la población puede analizar de su situación alimentaria y generar autosuficiencia en la producción de sus alimentos.

En Abordaje Comunitario la participación de la comunidad era condición necesaria, dado que todas las intervenciones, en torno a garantizar el acceso a una alimentación adecuada a la comunidad, eran implementadas por organizaciones de la sociedad civil con el trabajo voluntario de su comunidad. Participación que era requisito del programa y al mismo tiempo posibilitaba su sostenibilidad en el tiempo. Se buscaba también, a través de AC, que dichas organizaciones fortalezcan sus capacidades institucionales para sostener tanto la gestión del programa, como las demás intervenciones que realizaban en su comunidad. Que, desde mi punto de vista, se logró en algunas organizaciones, consolidando las actividades que realizaban en su comunidad, como las educativas y de formación de oficios, por ejemplo, y al mismo tiempo, mejorar en todos los aspectos las prestaciones alimentarias que ellas brindaban; mientras otras, las menos, sólo pudieron mantenerse en el tiempo con las mismas limitaciones operativas e institucionales que en sus inicios.

Por consiguiente, entiendo que la participación comunitaria fue fundamental en la implementación y continuidad en el tiempo de AC, más allá de la condición misma del programa, teniendo en cuenta que la ejecución de las acciones (la entrega de prestaciones alimentarias) era llevada a cabo por las instituciones y las personas que allí trabajaban, en su mayoría mujeres y en forma no remunerada, al menos por el propio programa. El fomento de la participación por parte del Estado, buscaba incorporar a la gestión el trabajo voluntario de las organizaciones y beneficiarios en tareas administrativas contables, planillaje, cocinar, y participar en instancias de capacitación, entre otras (Clemente, 2010) Donde se puede pensar que, esta participación de las organizaciones remite a intereses disímiles, como la consolidación de militancia política en los barrios, como complemento de las actividades educativas, como reaseguro de la alimentación de las familias vinculadas a las organizaciones, como complemento de recursos a la entrega de alimentos en las organizaciones vinculadas a la Iglesia, o simplemente mantener el vínculo formal organización comunitaria – Estado, entre otras. Si bien, las organizaciones bajo programa no reciben remuneración por su trabajo, les permite disponer de recursos económicos y simbólicos que contribuyen a consolidar sus intereses en la comunidad. En ese sentido, Clemente refiere sobre las organizaciones comunitarias (comedores) que:

[...] las personas a cargo de los mismos son vistos como referentes tanto para los vecinos respecto al municipio y otras dependencias (gubernamentales, como no gubernamentales) como parte de estas mismas entidades que los buscan para actuar como mediadores y/o informantes clave en torno a programas específicos que requieren inserción territorial para ampliar su convocatoria en áreas como salud reproductiva, adicción, saneamiento, etc. En el caso de las instituciones confesionales las organizaciones pueden ser vistas como una extensión y ampliación de su labor evangelizadora (Clemente, 2010; p.164).

Por otro lado, a través del eje, Proyectos especiales la comunidad, (como por ejemplo una cooperadora escolar, una sociedad de fomento barrial), podía recibir financiamiento y apoyo técnico para implementar intervenciones sobre la problemática a la que querían dar respuesta. No obstante, durante esta gestión de gobierno, como afirma Vommaro:

[...] en buena parte, y aun bajo otros principios políticos y morales, continuó un rasgo fundamental de las políticas sociales implementadas en la década anterior:

su aplicación local y, en especial, su interrelación con organizaciones sociales insertas en los barrios populares (Vommaro, 2016, p.153).

En lo que refiere al seguimiento de las actividades que se implementaron, se pudo identificar que sólo el Abordaje Comunitario contaba con un área específica para el seguimiento de los proyectos. En paralelo a esas actividades de seguimiento, dicho programa fue evaluado (interna y externamente) en varias oportunidades por parte de PNUD.

Más allá de las evaluaciones sobre el programa mencionado en particular y el PNSA en general, no se consideró antes de su puesta en marcha ni la cantidad de población a asistir (destinatarios), en qué lugares específicos y el tiempo de duración de las intervenciones. Si no, que, comenzaban las actividades y luego se registraba cuántas capacitaciones se realizaron, cuántos módulos se entregaron, cuántas prestaciones se financiaron. Esta ausencia de metas genera una dificultad extra para las evaluaciones, sobre todo las de resultados e impacto.

De acuerdo con la ley que le dio origen, se preveía que el PNSA se implemente desde los ministerios de Desarrollo Social y de Salud. En la práctica efectiva, esto no ocurrió, dado que se implementó sólo desde el MDS. A pesar de ello, el Plan se vinculó y articuló con diferentes ministerios. Desde la incorporación de ProHuerta al Plan se concretaron las conexiones con INTA y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Asimismo, se efectivizaron vínculos con los Ministerios de Salud, de Trabajo, de Educación, de Justicia y DDHH como actores en distintas acciones y programas como Familias y Nutrición y Primeros Años; Cancillería en ProHuerta y Cooperación internacional.

También, el PNSA tuvo conexiones con los ministerios de desarrollo social y ministerios de educación de las provincias para la implementación de los componentes federales. Conexiones que facilitaron su implementación de manera particular en cada provincia y que estuvo mediado también, más allá de las relaciones institucionales, por las vinculaciones políticas que posibilitaron su ejecución. Para mencionar un ejemplo, se puede citar el caso de la provincia de San Luis, que, a pesar de compartir afinidades políticas entre provincia y nación, implementó a su manera y con mínima intervención del MDS y el PNSA las políticas alimentarias allí desarrolladas.

Asimismo, se vinculó con diferentes programas del propio ministerio, por fuera del PNSA, como Ayuda Directa, u otros organismos como Vialidad nacional y provincial, entre otros. Estas relaciones se daban como consecuencia de las demandas y necesidades del Plan, donde los demás programas u organismos respondían a estas.

6.6.2 Aspectos relacionados el macroentorno en el periodo 2003-2015

En este periodo se pusieron en marcha, dentro del PNSA, nuevos programas, proyectos y líneas de acción y se reorientaron algunas de las que se venían realizando con anterioridad y/o se reforzaron con recursos. Las autoridades que asumieron en mayo de 2003 adaptaron esos lineamientos de acuerdo con sus intereses políticos y posibilidades.

En el inicio de la gestión, el Plan comenzó a implementarse desde la Subsecretaría de Adultos Mayores, y luego al año siguiente, en 2004, se creó la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, ambas en el Ministerio de Desarrollo Social de la que dependería el PNSA.

Por disposiciones políticas, se dejó de lado la implementación conjunta entre el MSAL y el MDSD. Decisión del presidente Kirchner primero, y luego se mantuvo en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner.

Asimismo, la participación y las acciones de la Comisión Nacional de Nutrición, en efecto, nunca se implementó. Con la particularidad de que la autoridad máxima de dicha comisión coincidió temporalmente con la Subsecretaria de Políticas Alimentarias. La misma persona ocupaba ambos cargos.

Desde la Subsecretaría de Políticas Alimentarias se sostuvo la impronta federal, que se identificaba en el espíritu de la ley, a través de la implementación de nuevos esquemas de articulación y trabajo con las provincias. Como lo referían las autoridades: *“cuando asumimos dijimos que la necesidad alimentaria está en todo el país, por lo tanto, como un gobierno federal, en el marco de los derechos, nosotros tenemos que implementar la política alimentaria a todo el*

territorio”. A partir de allí, se ajustaron algunos esquemas de funcionamiento y articulación con las provincias.

Por otro lado, tanto en la etapa anterior como en esta, los responsables políticos del Plan, desde el Concejo Coordinador de Políticas Sociales primero, y después desde la Subsecretaría, como un dato a tener en cuenta, se pudo observar que no tenían formación superior, (bajo capital técnico), pero sí, una larga trayectoria en la ejecución de políticas públicas desde la militancia y la gestión municipal, que luego pasaron a las provinciales para concluir a nivel nacional (alto capital político). Sintetizando, las disposiciones políticas de sus responsables, superaron a los conocimientos meramente técnicos (se reconoce el mundo de la experiencia, aunque sea en parte), posibilitando la convergencia de distintas acciones y el desarrollo e implementación del Plan (Spinelli, 2016). Se suma a estas afirmaciones, como sostiene Roffler, que en esta etapa el PNSA tuvo un aumento sustantivo de los recursos financieros, por un lado, porque la economía mejoraba y el gobierno contaba con mayores recursos, y por otro, y no menos importante, es que quien estaba a cargo del MDS, desde donde se implementaba el Plan, era una de las referentes del partido de gobierno en ese momento (Roffler, 2010).

Otra cuestión que destacar desde los aspectos políticos fue el énfasis que la gestión puso en la alimentación como un derecho, destacando los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria. En las declaraciones de los distintos funcionarios se destaca el concepto de “alimentación es más que comer”, y las acciones en ese sentido, como: leer, jugar, crianza, y demás; como complementario a lo estrictamente alimentario (sólo alimentos). Impronta política que le dieron las autoridades en el marco de la retórica del reconocimiento de derechos e inclusión social, aunque, más allá de las mencionadas acciones, fueron en muchos casos, declamatorias, por lo que resulta diferenciar el discurso de la práctica (Spinelli, 2016). Este aspecto es para destacar, como se verá en los próximos apartados, dado que la gestión precedente haría hincapié solo en lo alimentario, dejando de lado las actividades de fortalecimiento integral de la nutrición y alimentación.

Con respecto al análisis del grado de la colaboración intersectorial, se observó, en este periodo, la participación de diversos actores sociales y políticos con distintos grados de involucramiento. Si bien se contemplaba la ejecución conjunta con el Ministerio de Salud, como se mencionó anteriormente, esto no ocurrió. No obstante, sí, desde dicho ministerio se llevaron algunas acciones complementarias, como la realización de las ENNyS, cuya información resultaba útil para conocer la situación alimentaria nutricional de las niñas y niños del país, y que a pesar de contar con sus resultados no se tomaron medidas al respecto o reorientaron objetivos de sus programas). También el MSAL tuvo participación en Primeros Años entre otras actividades. En este último programa también tuvieron participación los ministerios de Educación; Trabajo Empleo y Seguridad Social, Justicia y Derechos Humanos.

El programa ProHuerta, que se implementaba desde INTA- MAGyP, se incorporó a la ejecución conjunta con el MDS en todo el territorio nacional, con participación de organizaciones de la comunidad como escuelas, ONGs, entre otras. Desde el programa también se llevaron a cabo intervenciones de transferencia de conocimientos y tecnología a otros países y desde otros países, donde participó también la Cancillería Argentina.

Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un rol indispensable en la implementación del programa Abordaje Comunitario, recordando que en este periodo se reconvirtió y renombró FOPAR, y dichas organizaciones fueron las encargadas de recibir los fondos y brindar las prestaciones alimentarias a su comunidad. Al mismo tiempo, que se hizo necesaria la participación de otros organismos, ya que, dejando atrás la participación del Banco Mundial, se incorpora PNUD a fin de facilitar el funcionamiento del programa.

Si bien se puede encontrar participación de muchos sectores e instituciones, en la mayoría de los casos, ésta fue colaborativa en la implementación, con poca o nula participación en el diseño. Característica que se diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, donde hubo una amplia participación de diferentes instituciones en la discusión de los proyectos presentados, y luego, en la sanción de ley a través del Foro para un Programa Nacional de Nutrición y el proyecto “el Hambre más Urgente”.

En lo que respecta a los recursos destinados al Plan, se evidenció un aumento de presupuesto constante, más allá de las notables mejoras en las condiciones socioeconómicas, como se puede ver en la tabla N°1 (Asignaciones presupuestarias políticas alimentarias 2002-2021 en pesos) y la figura N° 13 (Evolución del presupuesto en pesos (deflacionado) asignado a Políticas Alimentarias 2003-2021). Es decir, pese a las mejoras en los indicadores socioeconómicos, disminución de la pobreza, aumentó del empleo y los ingresos de las familias, el presupuesto destinado al Plan se mantuvo, incluso, aumentó en forma constante. Incremento, que se dio, también por decisiones políticas de las autoridades de turno, ya que en la ley no se explicitaba acerca del monto o porcentaje que se debía asignar al Plan. Sobre este aspecto refiere Roffler:

[...] el MDS tuvo un aumento sustantivo de los recursos financieros, en parte porque el ciclo de la economía se encontraba en una etapa de expansión que permitió al gobierno nacional contar con mayores recursos, en parte porque quien están a cargo de dicha cartera constituye una de las referentes del grupo político gobernante (Roffler, 2010; p.144).

Otro aspecto por considerar que afectó a este componente y se relaciona con las condiciones políticas, es que, pese a las mejoras en los indicadores económicos, se mantuvo la emergencia alimentaria en todo este periodo, lo que permitió mayor discrecionalidad en la distribución, fluidez y reasignación de recursos. Lo que nos lleva a preguntarnos el porqué de mantener la emergencia cuando la situación socioeconómica se había revertido y mejorado considerablemente, si se compara con el contexto en que se creó el PNSA, y si esta discrecionalidad en la distribución de partidas presupuestarias se destinó o no a acciones de carácter de política partidaria. Al mismo tiempo, queda demostrada la influencia y la importancia del capital político puesto en juego por las autoridades en la gestión del Plan (Bourdieu, 1982).

Por otro lado, como se mencionó en los párrafos anteriores, además de la ejecución íntegramente desde MDS, los fondos para el funcionamiento del Plan fueron aportados también por dicho ministerio.

En esta etapa la participación y la contribución de la comunidad internacional fue evidente. Por un lado, la participación en la discusión de la ley, en la etapa anterior a mayo de 2003, por parte

de UNICEF, y el financiamiento y apoyo del Banco Mundial que posibilitaron la implementación del FOPAR Alimentario, que a partir de 2005 finalizará su participación para dar inicio al programa Abordaje Comunitario con intervención de PNUD, contribuyendo en la gestión y supervisión del programa (asistencia técnica). Si bien para AC el financiamiento provenía del Tesoro Nacional, PNUD participaba en la gestión, y por ello cobraba una comisión por los montos totales ejecutados. Se destaca, además, que al no recibir financiamiento exclusivamente de organismos internacionales, sino que dependían de fondos propios, las políticas alimentarias pudieron ser definidas con mayores grados de autonomía, a pesar de que muchos de los criterios propuestos por estos organismos permearon y se mantuvieron en el tiempo (Madrid, 2019).

En este periodo también se reciben fondos de la Comunidad Europea, que, si bien no son exclusivamente para el PNSA, sino para APAC, el financiamiento recibido estuvo destinado a la mejora de los espacios físicos de las organizaciones comunitarias en las que se ejecutaban los programas del Plan.

Unicef también tuvo participación en la puesta en marcha y desarrollo de los proyectos Familias y Nutrición y luego Primeros Años.

Asimismo, ProHuerta se vinculó, a través Cancillería y el Fondo Cooperación sur-sur, en los que permitió una transferencia de conocimientos y tecnologías a otros países al mismo tiempo que se reforzaban y consolidaban sus acciones en el país. También, se destacó en apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) para la puesta en marcha del Curso Latinoamericano de Autoproducción de Alimentos, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local.

En esta etapa del Plan es cuando mayor vinculación y desarrollo con la comunidad internacional se observó. Con el cambio de gestión de gobierno en 2015, debido a decisiones políticas institucionales, las mencionadas relaciones se discontinuaron.

En lo referido a suficiencia del asesoramiento técnico nacional, el Plan, al centralizar y unificar los programas vigentes, contaba con trabajadoras y trabajadores con trayectoria y capacidad sobre la temática. Como mencionaban algunos de los funcionarios, en la década anterior

los y las trabajadoras se fueron profesionalizando. No obstante, inicialmente estos recursos no eran suficientes, ya que se fueron ampliando los programas y líneas de acción, por lo que se fueron incorporando nuevos trabajadores, profesionales y no profesionales, a los equipos, tanto a nivel central como en las distintas provincias. Con respecto a estos últimos, en esta etapa se desarrollaron y consolidaron los equipos del MDS en las diferentes provincias. Cabe recordar que, con antelación a mayo de 2003, el ministerio no contaba con oficinas en las provincias. Es a partir de esa fecha, donde se fueron conformando los equipos territoriales de los distintos programas, como por ejemplo de AC, que contaba con equipos en casi todas las provincias donde se financiaban organizaciones comunitarias.

6.6.3 Aspectos relacionados el microentorno en el periodo 2003-2015

Con respecto al análisis del grado de diversidad en el área del programa, el Plan reconocía en sus objetivos las particularidades alimentarias de cada región. A pesar de ello, las especificidades de cada programa se fueron implementado de manera y tiempos diferentes.

El programa ProHuerta se continuó implementando de acuerdo con las particularidades geográficas, culturales y económicas de cada región del país una vez incorporado al Plan.

Desde Abordaje Comunitario, entre sus recomendaciones se explicitaban las características y criterios nutricionales que debían contener los menús brindados, pero era cada organización comunitaria, cada comedor o merendero, de acuerdo a sus gustos, posibilidades y costumbres, finalmente quienes decidían qué alimentos a elaborar y servir. En el mismo sentido, estaban orientados los proyectos Familias y Nutrición, Primeros Años y las capacitaciones de EAN, haciendo hincapié y revalorizando la cultura de cada comunidad, reflejado en el material de trabajo Nuestros Alimentos Nutricionales, además de incluir las estrategias transversales de niñez, adolescencias, género y articulación, para citar ejemplos particulares.

Otras líneas de acción presentaban de por sí, ciertos márgenes de libertad, como la entrega de las Tarjetas Alimentarias, donde cada familia podía adquirir los alimentos de acuerdo a

su preferencia, sin dejar de considerar lo exiguo del monto financiado. Esto, asimismo, podía variar de una provincia a otra.

Con respecto a la entrega del operativo Impenetrable, si bien se realizaron acciones de EAN y otras actividades, en lo que respecta a la constitución del módulo, las entregas consistían en alimentos que posibilitaran el almacenamiento y la logística, por sobre los aspectos culturales de la comunidad receptora.

El PNSA, en su diversidad de acciones, se orientaba de acuerdo con su focalización, a cubrir la demanda de alimentos del sector más vulnerable de la población, con el objetivo de mejorar su salud y alimentación en general, mas no dejó de lado, en esta etapa, aquellas situaciones particulares de salud, ya que fue en este periodo que comenzó a entregar módulos alimentarios para personas celíacas sin cobertura social. Inicialmente se ejecutó directamente desde nivel central y luego se descentralizó en las provincias. Fue en este periodo que el PNSA diversificó claramente sus lineamientos, reconociendo y dando lugar, aunque sea parcialmente, a las diferencias culturales, geográficas y sanitarias. Donde la distribución de recursos no estuvo determinada solamente dadas por la magnitud de pobreza de cada región, “sino también por otras cuestiones vinculadas a las capacidades técnicas-políticas de los gobiernos provinciales de acordar con el gobierno nacional” (Roffler, 2010). Lineamientos que se mantuvieron en el tiempo, como se verá en los próximos apartados.

Por otro lado, para la ejecución de muchos de los programas constitutivos del Plan, se tuvieron en cuenta las características de las economías locales y el desarrollo comunitario. Esto se reflejó en la implementación de ProHuerta, desde el cual se promovían diferentes estrategias de acuerdo a las características de cada comunidad e institución. De la misma manera, la entrega de la Tarjeta Alimentaria, donde cada provincia definía la modalidad de entrega (independientemente del nombre: Tarjeta) de acuerdo con las posibilidades de compra de alimentos, ya que, según los casos, ésta podía ser a través de la tarjeta magnética, que permitía la compra de alimentos en comercios, o tickets para cambiarlos por alimentos, o directamente la entrega del módulo o

“bolsón” de alimentos. Con respecto a estas últimas estrategias, permitió, por un lado, que cada provincia defina la modalidad de entrega, pero al mismo tiempo, se repetían las modalidades de entrega de alimentos como la de los programas que históricamente se ejecutaron, como el PAN, y con inciertos resultados.

De la misma manera, se hizo necesario considerar las particularidades de las economías locales y las organizaciones comunitarias para la puesta en marcha de Abordaje Comunitario, ya que sin ellas el programa no se podría implementar. Es aquí que se reconocieron las particularidades tanto de las economías alimentarias como la suficiencia organizativa, en la flexibilidad de las formas de implementación, tanto del tipo de prestación (desayunos, almuerzos, meriendas, o cenas) como la forma de entrega (presencial, viandas o módulos) de acuerdo a cada comunidad. Por ejemplo, las prestaciones que se brindaban a través de módulos, en muchos casos, se consideraba la disponibilidad de alimentos a las que las familias les resultaba menos complejo acceder, y se incluían en la prestación aquellos críticos o más difíciles de adquirir. Así en algunas zonas característica de huertas, donde la población tenía acceso a alimentos frescos como verduras y frutas, se priorizaba la entrega de carnes, lácteos y secos; mientras que en aquellos lugares donde las familias encontraban formas más asequibles de adquirir secos (otros programas alimentarios locales, donaciones, costo menor para su compra), se anteponían los alimentos frescos, carnes, huevos, lácteos, frutas y vegetales, sobre los secos.

6.6.4 Aspectos relacionados la sostenibilidad en el periodo 2003-2015

Si se considera a la sostenibilidad como la aptitud para mantener el impacto positivo de un programa, una vez que éste haya conseguido sus objetivos, en el caso del PNSA se presenta la dificultad de definir este impacto, dado que no se estableció línea de base alguna sobre la cual se trabajaría, ni se realizaron evaluaciones sobre su impacto. Más allá de lo mencionado, la sostenibilidad se apoyaba, aunque de manera muy frágil, en el financiamiento y el marco legal. Marco legal que, mediante el Plan, buscaba, a través de algunas de sus acciones como ProHuerta,

AC, entre otras, la autonomía alimentaria de los destinatarios y el abordaje desde la pobreza. Además, se destaca la importancia del financiamiento nacional en los gobiernos subnacionales y la legislación vigente como la sanción de la Ley 25.724, la declaración y sucesivas prórrogas de la emergencia alimentaria y las estructuras burocráticas creadas para su ejecución, le otorgaron sostenibilidad en el tiempo, logrando contar con financiamiento constante, que se fue ampliando más allá de la mejora de los indicadores socioeconómicos, le permitió fortalecer los equipos de trabajo, robusteciendo su estructura en pos de responder a necesidades futuras. Necesidades a la que años más tarde debería dar respuesta ante un nuevo y complejo escenario.

Además, en este periodo, las autoridades del PNSA, procuraron dejar administrativamente ordenado cada uno de los expedientes, con el propósito de que las autoridades que le precedieran pudieran continuar sin inconvenientes cada uno de los programas constitutivos.

La sostenibilidad se lograba, dado que el Plan contó con las asignaciones presupuestarias suficientes y acordes a las demandas, sin desconocer que los aspectos organizacionales y políticos que pudieron constituir nudos críticos en el proceso de implementación del PNSA (Roffler, 2010).

6.7 El Gobierno de Macri, el PNSA y las promesas de cambio.

6.7.1 El letargo del PNSA en el periodo 2015-2019

El 25 de octubre de 2015 se realizaron las elecciones generales para la elección de presidente y vicepresidente, en la que la fórmula de la Alianza Frente para la Victoria, compuesta por Daniel Scioli y Carlos Zannini obtendrían el primer lugar con el 37,08% de los votos, seguidos con el 34,15% de los sufragios obtenidos por los integrantes de la Alianza Juntos por el Cambio, compuesta por Mauricio Macri y Gabriela Michetti. Dado que ninguna de las fórmulas superó el 50% de los votos, ni las diferencias necesarias entre los primeros y los segundos, la elección se

definió en segunda vuelta, el 22 de noviembre, donde la fórmula de la Alianza Juntos por el Cambio se consagró ganadora con el 51,34% de los votos (Ministerio del Interior, 2015).

El 10 de diciembre de 2015 asumió Mauricio Macri la presidencia de la nación con promesas de cambios estructurales, mejoras en educación, la continuidad de la ayuda social (sólo a quienes la necesitaban). Entre esas promesas se destacaba el eje: “pobreza cero”. Ese mismo día, juró como ministra de Desarrollo Social, cartera desde donde continuó la ejecución del PNSA, Carolina Stanley, quien posteriormente designaría como Subsecretaria de Políticas Alimentarias a Ana Volpato (Casa Rosada, 2015; Telám, 2015).

El 1º marzo de 2016 en el discurso de apertura de la Asamblea Legislativa, el presidente se refería a los altos niveles de pobreza y al “Estado desordenado y mal gestionado con instrumentos de navegación rotos [...]”; y en otra parte de su discurso hace referencia al hambre de esta manera: “No podemos tolerar que en un país como el nuestro, con tanta riqueza, todavía mueran chicos de hambre” y luego se mencionaba como uno de los problemas: el aumento del empleo público, clientelista y corrupto pero que no mejoraron los servicios que el Estado prestaba.

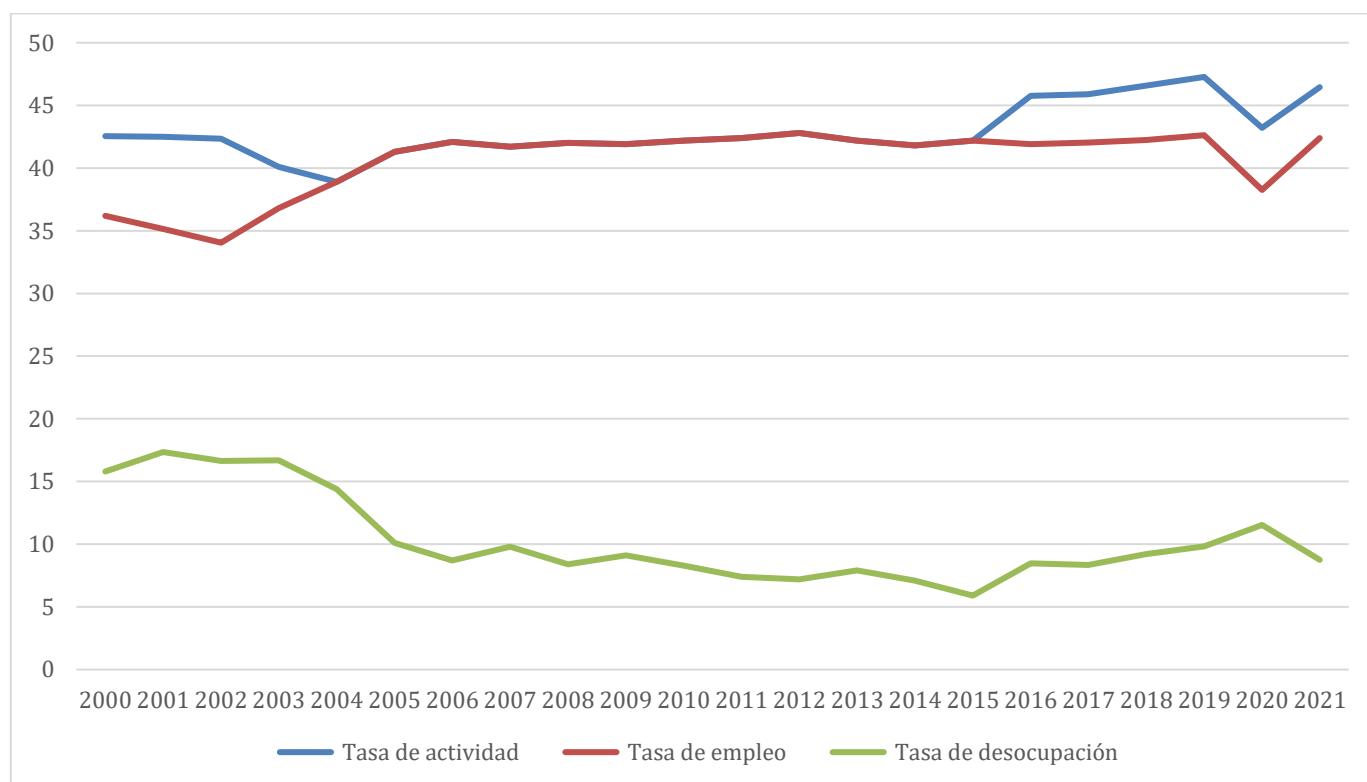
Como intento de ordenar el Estado se creó el Ministerio de Modernización, quien revisaría la planta de trabajadores del estatales, entre otras funciones (Casa Rosada, 2016; Decreto 434/2016, s. f.; El Mundo, 2016).

Al inicio de la gestión de gobierno los indicadores de pobreza, indigencia y empleo, eran relativamente bajos si se los compara con los del final de esta misma gestión, como se puede observar en las figuras N° 1, N° 2 y N° 8. No obstante, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno fue la devaluación de la moneda nacional, y consecuencia de ello, el aumento de precios de diferentes productos, sobre todo los alimentos; además del intento de implementar reformas de algunas estructuras ministeriales, como se mencionó anteriormente. Reformas que incluían el replanteo, entre otras, de las políticas sociales.

Las políticas económicas implementadas no le dieron al gobierno los resultados esperados, solo se observó una leve mejoría de los indicadores económicos en el año 2017, pero la

desregulación en los controles sobre el acceso a moneda extranjera, los incrementos de las tarifas de los servicios básicos y la inflación general llevaron al aumento del desempleo y la pobreza. En busca de estabilizar la economía, las autoridades buscaron apoyo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) para financiar el déficit fiscal y “dar confianza a los mercados”, al mismo tiempo que realizaron modificaciones de relevancia en la estructura del Estado, como la eliminación del ministerio de Modernización o el cambio de rango del Ministerio de Salud a Secretaría (Fondo Monetario internacional, 2016; INDEC, 2022b, 2022a; Rivas Molina & Centenera, 2018).

Figura N° 8: Evolución de la tasa de activad, empleo y desocupación 2000 – 2021



Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

A pesar de que el PNSA se identificaba con la gestión del gobierno precedente, las autoridades recientemente asumidas mantuvieron el Plan. Pero algunos de sus componentes y acciones se resintieron, a otras no les dieron el apoyo enfático que les habían otorgado con anterioridad o simplemente discontinuaron sus intervenciones. Como ocurrió con las solicitudes de financiamiento complementario (SFC) de AC, que durante el primer año no se financiaron (como se aprecia en la Tabla N° 2), o la discontinuidad de los ejes de género, niñez y articulación, en parte, por la decisión política institucional de centrarse en las prestaciones alimentarias, y por otro, por la idea inicial de fomentar la relación Estado-destinatarios, evitando la intermediación de las organizaciones comunitarias. Entendiendo, que luego con el paso de los meses, la necesidad de reencauzar las relaciones políticas con las organizaciones comunitarias y atender las necesidades de la población a medida que empeoraban los indicadores socioeconómicos, algunas de las mencionadas acciones volvieron a cobrar relevancia.

Algunos de los programas constitutivos y líneas de acción como el SAE, la asistencia alimentaria directa, el apoyo a los merenderos, el operativo de entrega de alimentos en el impenetrable chaqueño se mantuvieron sin mayores sobresaltos, tanto en lo que respecta a sus objetivos como a las formas de implementación, aunque con ajustes, sobre todo en los aspectos relacionados a los y las trabajadores y los equipos técnicos, como se menciona en los próximos párrafos.

En lo que respecta al ProHuerta, a partir de diciembre de 2015, continuó con las mismas líneas de acción, aunque con menor intensidad. Las autoridades políticas del Plan en un acto protocolar manifestaban la necesidad de continuar con la formación de promotores ProHuerta (INTA EEA Las Breñas, 2016). Si bien prorrogaron con las acciones, estas se centraron en aspectos promocionales y mediáticos, por ejemplo, a través de la huerta en la Residencia Presidencial de Olivos y otros eventos en distintas provincias encabezados, generalmente, por la ministra de desarrollo social y la primera dama (INTA, 2016a, 2016b). Además, se puede mencionar, que, de acuerdo con la información disponible, las huertas del mencionado programa siempre han sido descriptas o en términos de cantidades (huertas realizadas, cantidad de destinatarios) de acuerdo a

los informes institucionales, pero nunca en relación a la evaluación alimentaria, a su impacto social o de otro tipo que justificara mantener el programa o discontinuarlo.

Por otro lado, Abordaje Comunitario, que también continuó con su ejecución, evidenció algunos cambios relevantes, sobre todo en el primer año de gestión. Se centró únicamente en el financiamiento de prestaciones alimentarias, dejando atrás la propuesta de “nutrición en sentido amplio”, discontinuando las acciones en torno a los ejes de fortalecimiento, articulación, niñez, adolescencia y género. Aspectos característicos de la gestión anterior.

Con respecto a las acciones de fortalecimiento, durante 2016 no se aprobaron y ni financiaron solicitudes de financiamiento complementario alguna. Situación que se fue revirtiendo con el paso de los años, como se observa en la Tabla N° 2. Puede pensarse que, esto se debe al desconocimiento inicial de las autoridades recientemente asumidas sobre el programa y su posición política inicial fundada sobre la idea de evitar que las organizaciones comunitarias actuaran como intermediarios entre el Estado y la comunidad, como también de centrar sus acciones en lo referido a la prestación alimentaria exclusivamente. Situación que se fue revirtiendo con el paso del tiempo y en la medida que las autoridades políticas encontraron de utilidad contar con organizaciones sociales que puedan contener las demandas de la comunidad al momento que la situación social y económica empeoraba, en un intento de evitar la conflictividad social (Cervio, 2019).

Tabla N° 2: Abordaje Comunitario. Evolución de SFC aprobadas entre 2012 y 2019

Año	Cantidad de SFC aprobadas
2012	23
2013	48
2014	126
2015	332
2016	0
2017	169
2018	266
2019	166

Fuente: Poder Ejecutivo Nacional (Poder Ejecutivo Nacional, 2020b)

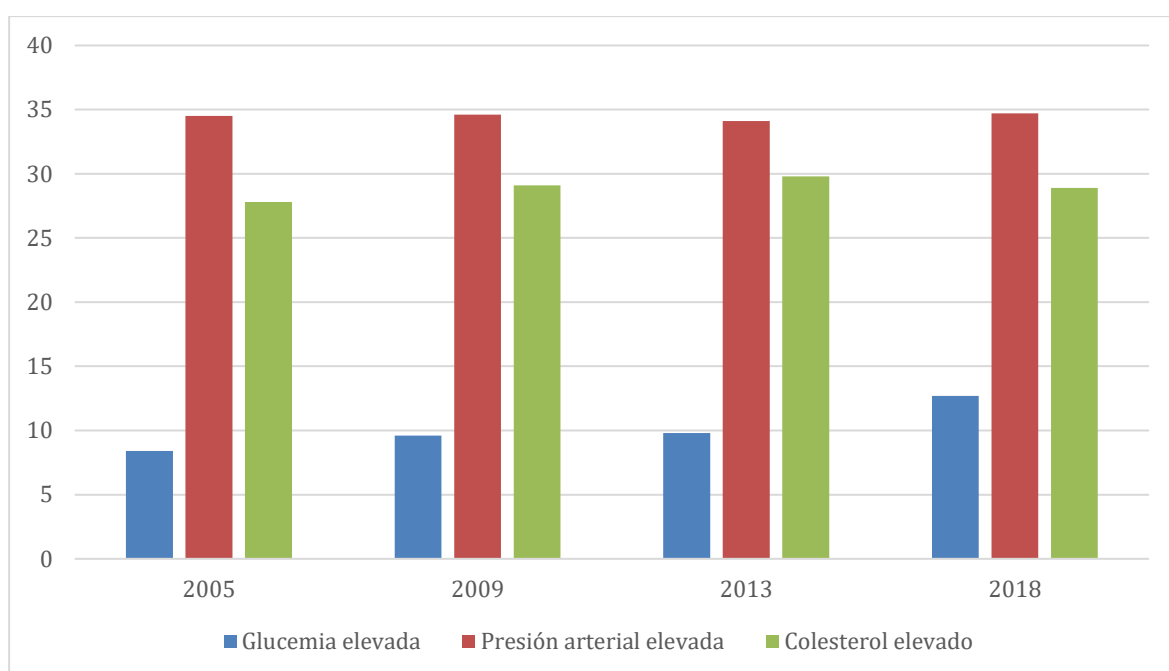
Otro de los cambios ocurridos en el programa fue la fragmentación de parte de los equipos técnicos en las oficinas centrales. Hasta ese momento los equipos técnicos de AC a nivel central trabajaban en un mismo espacio físico, una sede, para mencionarlo de alguna manera, distinta al edificio donde funcionaban los demás programas y áreas del PNSA. Con los cambios acontecidos, las áreas de administración, rendición de cuentas, y asuntos legales se unificaron con las áreas correspondientes del PNSA a nivel central, centralizando funciones.

Entendiendo que todos los programas, independiente de su historia, debían unificarse administrativamente bajo la órbita del PNSA, optimizando los recursos existentes y evitando la realización de tareas paralelas en dos áreas distintas del mismo plan.

Con respecto a las prestaciones alimentarias y las recomendaciones alimentaria-nutricionales, no cambiaron con respecto a los años anteriores, a pesar de que se disponía de información epidemiológica sobre el estado de salud de la población. Información disponible sobre situaciones de salud relacionadas con el acceso y uso de alimentos, como se aprecia en las figuras N° 5, N° 9, N° 10 y N° 11. Con respecto a los recursos, las transferencias monetarias a las organizaciones comunitarias (el valor de la prestación) no se actualizaron de acuerdo con la

evolución inflacionaria. Tampoco, en este periodo, se incorporan nuevas organizaciones al programa, a pesar del aumento de la pobreza y desocupación, especialmente a partir de 2018.

Figura N° 9: Prevalencia de glucemia elevada, presión arterial elevada y colesterol elevado por autorreporte en la población de 18 años y más. Localidades de 5.000 y más habitantes. Total del país Años 2005, 2009, 2013 y 2018



Fuente: elaboración propia en base a datos MSAL (Ministerio de Salud, 2018)

La entrega de la Tarjeta Alimentaria persistió, aunque los montos para la compra de alimentos no eran significativos y no se actualizaban de acuerdo con la evolución de los precios de los alimentos. Una de las trabajadoras del MDS que participaba en la entrega de los plásticos (tarjetas), se refería a la situación de esta manera:

Se depositaba todos los meses un monto fijo que en ese momento eran \$ 120, \$130 el monto de la tarjeta. Era poco. Era re poco. Después fue cambiando, \$ 150, \$195, iba variando. Sí, era poco, pero la gente lo reclamaba. Pero a nosotros nos llamaba la atención que la gente lo reclamara.

Esta situación muestra, por un lado, que los montos, para ese momento, eran insuficientes para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, pero al mismo tiempo, que este reconocimiento de derechos se sigue evidenciando como declamatorio, aun, implícitamente por sus trabajadoras, como en este caso.

Las actividades de EAN y el área técnica que estaba a cargo de desarrollar acciones en ese sentido, en esta etapa, se fue desmantelando paulatinamente. Al definir como prioritaria las actividades orientadas estrictamente a la prestación alimentaria, es decir, financiar solo la entrega de alimento o las transferencias monetarias para la adquisición de estos. Así el eje de trabajo EAN fue perdiendo sentido y las trabajadoras que tenían funciones en esta área se fueron reubicando en otras tareas dentro del PNSA u otras dependencias del MDS. Estas trabajadoras que pasaron a otras áreas muchas veces no tenían tareas específicas dentro del Plan, referían, en muchos casos, que les exigían cumplir horarios, pero sin tareas concretas “nos tenían freezadas”, mencionaban.

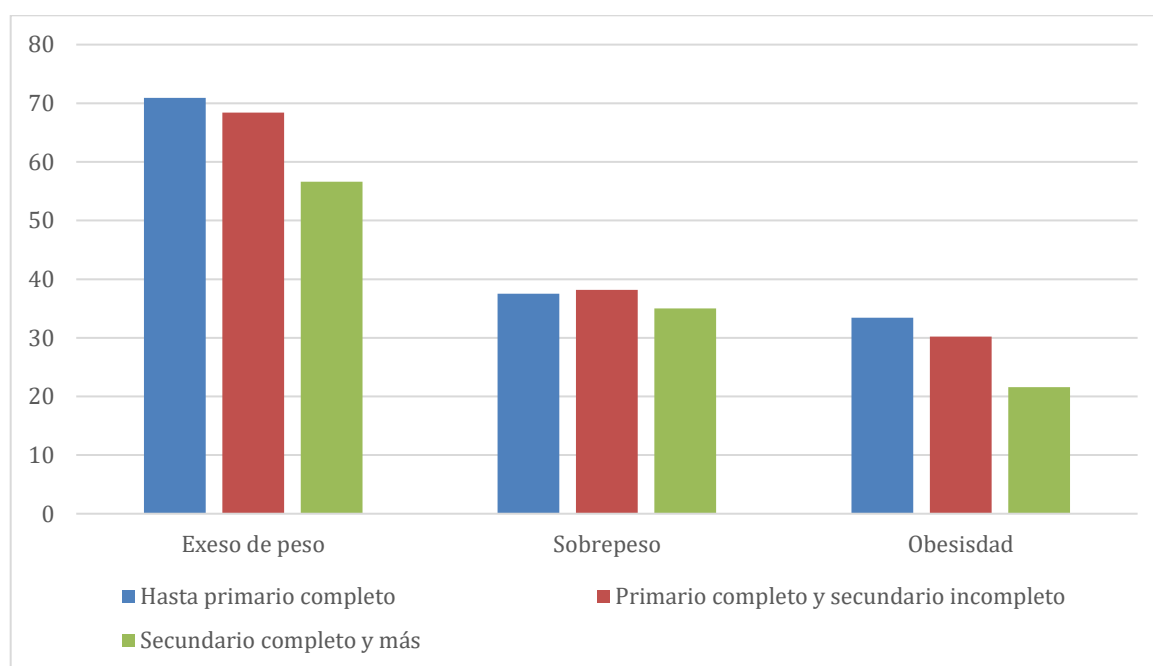
En otras áreas y programas ocurrieron situaciones similares, así lo contaba una trabajadora del Plan:

A mí lo que me pasó es que en Primeros Años me cambié, pasé al Plan por una necesidad, porque supuestamente Primeros Años terminaba. Finalizaba y cerraba el programa, entonces habían hecho como una selección de qué personas iban a participar de esa finalización, porque se iba a tomar una muestra de ciertos lugares, entonces iban a seleccionar las regiones. Yo estaba en el área Soberanía y Seguridad Alimentaria¹⁶. Entonces las áreas eran como que quedaban medio por fuera de este de ese cierre, y yo tenía una nena recién nacida. Entonces dije bueno, necesito ubicarme en un lugar donde sé que puedo seguir, continuar trabajando. Y fui a hablar rápidamente al Plan como para ver si podía pasarme en las regiones, que sabía que, bueno dentro de todo había, quizás, trabajo como para seguir, continuando, haciendo algo de lo mío, de nutricionista. Y también, como fue que tenía una niña y no podía viajar fui, a la región Buenos Aires.

¹⁶ En referencia a las áreas de trabajo de los proyectos y programas dentro del PNSA.

Y después el programa Primeros Años continuó, y un poquito como que me arrepentí. Pero bueno, al principio sé que estábamos todos, siempre que hay cambio de gestión, hasta que llega, yo lo que noté es que, al cambiar la gestión tienen que entrar en conocimiento de todas las cosas, entender la dinámica de los programas. A mí eso, esa parte, en el mientras tanto que se ponen a tono de todas las cosas que hay, uno se queda un poco estancado con el tema laboral, entonces tenés que esperar a ver un poco que se acomoden las aguas para ver cómo continuar.

Figura N° 10: Prevalencia de exceso de peso, sobrepeso y obesidad por autorreporte en la población de 18 años y más por nivel educativo. Localidades de 5.000 y más habitantes. Total país. Año 2018



Fuente: elaboración propia en base a datos MSAL (Ministerio de Salud, 2018)

Durante este periodo, se pudo reconocer en el marco del PNSA, el “miedo” de sus trabajadores y trabajadoras a perder su empleo. A raíz de ello, muchas de ellas optaron por

reubicarse en otras áreas o programas que consideraban más seguros o con mayores posibilidades de encontrar estabilidad. Se debe considerar, que, a pesar de que el Plan estaba vigente desde 2003, las y los trabajadores que en él se desempeñaban mantenían diversas formas de contratación. Solo unos pocos, muy pocos, pertenecían a la llamada planta permanente, las y los demás, se encontraban bajo la modalidad de contratación anual, en el marco de la resolución 48, o resoluciones similares, en diferentes categorías y remuneraciones; o por contratos de locación de servicio, renovables cada seis o doce meses, a través de contratos PNUD. Estos últimos, monotributistas, que facturaban por sus servicios al Estado. Sumado a las diferencias en las modalidades de contratación, las y los trabajadores estaban categorizados y remunerados heterogéneamente, independientemente de las tareas y responsabilidades que asumidas (InfoLEG, 2022). Así relataba la situación una de las trabajadoras:

Yo estaba trabajando a través de contrato PNUD en Primeros Años, desde que entré en 2008. Entre a Primeros Años con contrato PNUD, que se renovaba, dependiendo, cada seis meses, a veces, sabes.

Que eso era, cada uno entraba y de acuerdo con el título que tenías entrabas en una categoría o no.

Yo entré sin título en la parte administrativa, después cuando me recibí si pasé a la región. Y bueno, y después antes de pasar al Plan me pasan a la resolución 48, pero ya todavía seguía en Primeros Años cuando me pasan a la resolución 48.

A diferencia del periodo anterior, donde se revalorizó el trabajo de los que “hicieron antes”, en este no ocurrió. Al contrario, trabajadoras (en su mayoría) y trabajadores con mucha experiencia mantuvieron empleo, pero sin tareas asignadas, no teniendo lugar para aportar sus conocimientos adquiridos durante los años trabajados en el Plan.

En esta etapa, la mayoría de los programas y ejes de trabajo constitutivos del PNSA se mantuvieron latentes, no se discontinuaron a pesar de la identificación del Plan con la gestión de gobierno anterior, pero sólo se sostuvieron las actividades para mantener el funcionamiento, a veces, lo mínimo e indispensable posible, debido a que las autoridades sostenían la necesidad de minimizar la intermediación de las organizaciones comunitarias, sobre todo en los momentos iniciales de la gestión, por un lado, y el posicionamiento político de achicar el Estado y evitar

nuevas contrataciones por otro; pero al mismo tiempo, sostener, necesariamente, políticas paliativas que contrarresten el empeoramiento de la situación social y económica.

6.8 La implementación del PNSA en la gestión de Macri y los componentes FAO para la implementación de programas alimentarios

6.8.1 Aspectos relacionados con el diseño del PNSA en el periodo 2015-2019

En este periodo, 2015-2019, los objetivos y lineamientos del PNSA se mantuvieron, con algunos ajustes, de manera similar a los años anteriores, al igual que los criterios de focalización, a pesar que para ese entonces ya se contaba con más información sobre el estado de salud y nutrición de la población, dado que se disponía, entre otros, de los resultados de las ENNyS 1, y posteriormente la ENNyS 2, como también con la información de las encuestas de factores de riesgo, ambas con datos de todo el país, a lo que sumaban las investigaciones parciales y complementarias de las distintas provincias y localidades. Teniendo información para la toma de decisiones, al igual que lo ocurrido en la gestión de gobierno anterior, el PNSA continuó sin mayores cambios desde su inició, a pesar de que los perfiles epidemiológicos, las condiciones socioeconómicas de la población y las políticas sociales implementadas, como, por ejemplo, la AUH, entre otras, que modificaron el contexto originario, no problematizando la situación, sino dándole continuidad a las acciones con sentido de las “soluciones” (Spinelli, 2016).

En lo que hace a las intervenciones del programa, el alcance las mismas se vieron disminuidas comparándolas con la etapa anterior, ya que, fundamentalmente, se centraron en la entrega de alimentos y el financiamiento para su compra, desestimando otras acciones destinadas a las mejoras de su uso y aprovechamiento (EAN), como también a las cuestiones vinculares de las familias, la nutrición en sentido amplio, como se mencionó anteriormente. Tampoco se trabajaron los ejes niñez, adolescencia y géneros, característicos de los últimos años de la gestión anterior.

Asimismo, las actividades con la comunidad continuaron. La participación de las organizaciones comunitarias en Abordaje Comunitario se mantuvo, de la misma manera con ProHuerta, pero con este último en forma proporcional a las actividades desarrolladas. Mientras que, al discontinuar actividades de EAN, se dejaron atrás prácticas complementarias con la comunidad, por ejemplo, las capacitaciones específicas en organizaciones comunitarias u otras instituciones, o durante la entrega de las tarjetas magnéticas, que eran instancias habituales donde se implementaban. En lo que respecta a la planificación de actividades y propuestas de acciones de la comunidad hacia el Plan, no se identificaron acciones de relevancia.

En lo inherente a la gestión del Plan se manifestaron varios cambios. En lo relacionado al financiamiento, este se mantuvo relativamente constante. Sin embargo, los montos otorgados para las prestaciones brindadas eran insuficiente y no se actualizaban de acuerdo con el aumento de precios de los alimentos, según lo manifestado por las y los entrevistados. No obstante, como puede verse el Tabla N° 1 y Figura N° 13, el presupuesto se mantuvo en relativamente constante en este periodo.

Otro de los cambios notorios en los aspectos relacionados a la gestión, comparado con el anterior periodo, fueron las decisiones que se tomaron respecto a las personas que trabajaban ocupando distintos cargos en el PNSA. Por un lado, se reestructuraron áreas internas de funcionamiento, como lo ocurrido en AC, mencionado en los párrafos anteriores; o la eliminación de algunas áreas técnicas como la encargada de las actividades de EAN. Asimismo, la gestión pudo haberse resentido, al designarse a otros trabajadores/as y funcionarias recién llegados, con escasos conocimientos sobre el tema, a ocupar funciones y tareas que ocupaban técnicos desde hacía ya mucho tiempo, con cierta *expertise* en sus tareas. Estos últimos, en algunos casos, se reubicaron en la estructura del MDS o renunciaron a su cargo, y otros tantos, permanecieron en su empleo, pero se los privó de tareas. En síntesis, muchos trabajadores tuvieron empleo, a pesar del miedo a perderlo, pero carecían de trabajo. Esto llevó a que muchas de ellas manifestaron incomodidad y desgano. Como menciona Perelmiter (2016), se constituyeron como actores multiposicionados y desarraigados institucionalmente, causando una intensa movilidad profesional que circula en las burocracias públicas.

El seguimiento y evaluación, en esta etapa, continuaron con escasas acciones en este sentido. Desde los programas y áreas, siguieron con la sistematización de datos. No se identificaron evaluaciones de eficacia e impacto, más allá del registro y sistematización de beneficiarios o prestaciones otorgadas. Continuando, como define Madrid, con los criterios “tibios”, ya que existen ciertas estructuras e instrumentos para el seguimiento y control, pero estos siguen sin aplicarse (Madrid, 2019). Tampoco, se trazó una línea de base al inicio de la gestión que permitiera evaluar posibles resultados e impactos. Con lo que se concluye que, ni propios ni ajenos quieren evaluar su gestión.

Las conexiones del programa disminuyeron con respecto a los años anteriores. Si bien, algunas líneas de trabajo en forma conjunta con otras dependencias continuaron, como Primero Años y los distintos ministerios intervinientes, ProHuerta con MAGyP, Abordaje Comunitario con intervención de PNUD y Cancillería, no se ampliaron conexiones ni asociaciones útiles que pudieran enriquecer sustancialmente al Plan. Simplemente se mantuvieron permitiendo la continuidad de sólo aquellas actividades básicas que posibilitaron subsistencia de los distintos programas.

6.8.2 Aspectos relacionados al macroentorno del PNSA en el periodo 2015-2019

El macroentorno político, a partir de 2015, cambió considerablemente con respecto a los años anteriores. El nuevo gobierno al asumir intentó, sobre todo durante los primeros años, explicitar su posición sobre el rol del Estado y su funcionamiento, declarando contra los planes sociales, dando a entender que en muchos casos se utilizaban de manera clientelar, de la misma manera, sobre los programas sociales y sus trabajadores (los “ñoquis”¹⁷ del Estado), manifestando la necesidad de modernizar el Estado y hacerlo eficiente. En el PNSA, esto se vio reflejado en el impacto en sus trabajadores, su miedo a perder el trabajo, a no tener funciones, a mostrarse en un lugar dónde pudieran demostrar ser útiles para las nuevas autoridades. Por otro lado, se desestimó

¹⁷Empleado público que cobra una remuneración sin asistir al lugar de trabajo ni cumplir ninguna tarea (RAE, 2022).

el posicionamiento, diferenciándose de la gestión anterior, de la nutrición en sentido amplio, la alimentación es mucho más que comer, y las posiciones en defensa de la soberanía alimentaria, centrándose en brindar la prestación alimentaria en el marco de la seguridad alimentaria, como mencionaba la Ley 25.724, que permaneció vigente y sin modificaciones.

Otro punto a tener en cuenta es que tanto en las gestiones de los gobiernos anteriores, 2003-2015 (considerando los tres periodos Kirchneristas), como en esta, 2015-2019, se mantuvieron en el cargo los mismos responsables políticos del PNSA, de manera ininterrumpida, Liliana Paredes de Periotti los 12 primeros años, y luego Ana Volpato en los 4 siguientes. Ítems que puede ser considerado positivo desde el aspecto político, dado que es poco frecuente que esto ocurra en la función pública, otorgándole cierta previsibilidad a las acciones del Plan.

Más allá del discurso de “pobreza cero”, “empleos de calidad” y del posicionamiento sobre el rol del Estado, el PNSA se mantuvo vigente. Sobre todo, porque a partir de 2018 las condiciones de empleo y pobreza no sólo no mejoraron, sino que empeoraron notablemente, por lo que el Plan resultó de utilidad para hacer frente a este escenario.

Con respecto a la colaboración intersectorial, ésta se mantuvo de manera tal, que permitió la ejecución de los programas existentes. La colaboración de los diferentes ministerios en Primeros Años; PNUD, Cancillería y las organizaciones comunitarias en Abordaje Comunitario; y el Ministerio de Agricultura en la implementación conjunta de ProHuerta. No se sumaron nuevos organismos, y sólo se trabajó en forma conjunta con aquellos que posibilitaron la subsistencia del Plan.

A pesar de los discursos iniciales por parte de las autoridades cuestionando algunas de las políticas sociales, el PNSA mantuvo su financiamiento. El mismo aumentó año a año, pero no en forma proporcional a los indicadores socioeconómicos, por ejemplo, pobreza, desempleo y precio de los alimentos. Es decir, no se vieron reflejadas acciones contra-cíclicas en este periodo. Situación parecida, pero a la inversa ocurrió durante la gestión anterior, mientras que en este periodo las acciones se mantuvieron o disminuyeron a pesar del aumento de la pobreza y la desocupación, en la gestión de gobierno anterior, ante el descenso de la pobreza, las acciones y el

financiamiento del PNSA aumentaron, sobre todo en el periodo 2003-2008. Como menciona Roffler, “[...] el comportamiento del Gasto Público Social tiende a ser rígido en su capacidad de modificarse sobre las bases de los cambios sociales y a los ciclos de la economía”, pero ante situaciones de crisis profundas, como las ocurridas en 2001-2002, el Estado tiene la capacidad de reorganizar las prioridades del gasto social, sobre todo, en los componentes relacionados con la atención de los sectores vulnerables (Roffler, 2010).

Los organismos internacionales intervinientes se limitaron a mantener las acciones de los diferentes programas, como se mencionó anteriormente. En este periodo, a diferencia del anterior, no se realizaron actividades conjuntas como las realizadas por ProHuerta en la transferencia de tecnologías, ni el fortalecimiento conjunto. Sin embargo, se puede mencionar la aparición de un nuevo actor, el FMI, que si bien no estaba directamente relacionado con el PNSA, el Estado al acordar con este organismo, comenzaba, una vez más, a condicionar su autonomía respecto a las decisiones de políticas sociales, por un lado; y por otro, las políticas de ajuste que este organismo recomienda (Madrid, 2019), repercuten en el empeoramiento de las condiciones sociales de la población, donde claramente no contribuyeran a mejorar las condiciones de nutrición en un país.

Con respecto a la suficiencia del asesoramiento técnico nacional, en este periodo, se contó con trabajadores y trabajadores capacitados para la implementación del Plan, dada su vasta experiencia trabajando en él (Perelmiter, 2016). No obstante, como se mencionó, las decisiones políticas hicieron que muchas de los trabajadores dejaran sus funciones habituales, trabajadores con empleo, pero sin trabajo (Spinelli, 2010), para ser reemplazados por otros recién llegados, sin conocimientos y experiencias en políticas alimentarias. Es decir, los técnicos estaban capacitados y eran suficientes, se contaba con la condición previa a tener en cuenta para el éxito de un programa nutricional, como sugiere FAO, pero, las autoridades optaron por dejarlos a un lado.

6.8.3 Aspectos relacionados al microentorno del PNSA en el periodo 2015-2019

Con respecto a la diversidad en el área del programa, la economía alimentaria local y los niveles del desarrollo comunitario, en esta etapa, no se evidenciaron cambios significativos, comparativamente a lo realizado en los años anteriores. No obstante, al dejar de implementarse algunos ejes, como EAN, la diversidad se vio resentida, sólo se mantuvo la focalización sobre los “más pobres”.

6.8.4 Aspectos relacionados a la sostenibilidad del PNSA en el periodo 2015-2019

Al igual que años anteriores, al inicio de esta gestión tampoco se consideró una línea de base o de partida para medir el impacto de las acciones implementadas, a pesar de que se contaba con los recursos financieros y humanos. Por otro lado, los actores entrevistados reconocieron que, una vez finalizada la gestión de las autoridades en diciembre de 2019, se encontraron con ciertas dificultades administrativas al no disponer de información para su normal funcionamiento, sobre todo los primeros meses de 2020. Esta situación no había ocurrido, según las mismas fuentes, ante el cambio de autoridades en 2015.

Si bien podemos considerar que el partido de gobierno – Juntos por el Cambio- se podría asociar con modelos (teóricos) de la asistencia social al modelo de asistencia (leyes de pobres), no se realizaron cambios estructurales en el PNSA, donde las acciones implementadas se mantuvieron relativamente similares a las iniciadas en 2003, sin ampliar actividades ni ejes. Es decir, el PNSA se mantuvo de manera basal, lo que permitió que la gestión posterior pueda continuar y reforzar su alcance (Fleury & Ouverney, 2008).

Más allá de las particularidades mencionadas, el PNSA continuó con sus acciones, y debido a la nueva crisis socioeconómica consecuencia de las políticas implementadas por el gobierno de Macri, volvió a tener relevancia, como se desarrolla en los próximos apartados

6.9 Los primeros años del gobierno de Alberto Fernández (periodo diciembre 2019-2021)

6.9.1 El nuevo escenario de crisis, el Plan Argentina Contra el Hambre y la pandemia por Covid-19

El 27 de octubre de 2019 se realizaron las elecciones generales, donde la fórmula del Frente de Todos, conformada por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner resultó ganadora con el 48,24% de los votos, dejando en segundo lugar a la fórmula de Juntos por el Cambio, conformada por el binomio Mauricio Macri y Miguel Ángel Pichete. Resultados por los cuales se produjo una nueva alternancia del partido gobernante (Ministerio del Interior, 2019).

El 10 de diciembre de ese año asumió la presidencia Alberto Fernández y juraron los ministros. En la cartera de Desarrollo Social es designado Daniel Arroyo, quien ya había cumplido funciones en dicho ministerio en los primeros años de la presidencia de Néstor Kirchner. El 10 de agosto de 2021 Arroyo es reemplazado por Juan Zabaleta. A cargo de la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, dependiente de la Secretaría de Inclusión Social, fue designada Karina Yarochevski (Casa Rosada, 2021; Decreto 14/2019, s. f.).

Desde el PEN se reconoció el proceso de deterioro económico y social, que se manifestaba en el aumento de la pobreza, la indigencia, el desempleo y la desigualdad, situación que se profundizó durante el año 2019 (como puede verse en las figuras N° 1, N° 2 y N° 8), y se destacaba que “la inseguridad alimentaria, es el problema social más importante que debe enfrentar la Argentina, frente al cual el gobierno ha asumido el compromiso social y político, de brindar una respuesta de manera urgente” (Poder Ejecutivo Nacional, 2020a).

Ante este escenario, las autoridades convocaron a referentes sociales, políticos y culturales a través del Consejo Federal Contra el Hambre, con características y particularidades que se asemejaban al Foro para una Programa Nacional de Nutrición de 2002. La convocatoria de 2019 concluyó en el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), que se apoyaba, en el ya existente,

PNSA y todo otro programa institucional que lo complemente o tenga por finalidad dar respuesta a la cuestión alimentaria (Bonet de Viola & Marichal, 2020; Casa Rosada, 2019).

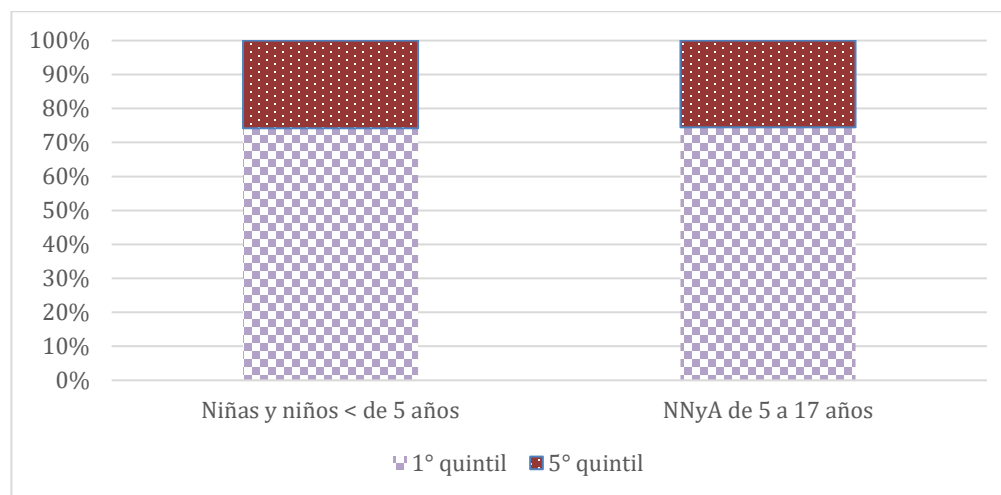
El 20 de diciembre, en conferencia de prensa, el ministro Arroyo y la presidenta Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales Victoria Tolosa Paz acompañados por la cocinera Narda Lepes, el periodista Martín Caparros y Sonia Alesso por la Confederación de los Trabajadores de la Educación (CTERA) presentaron el Plan Argentina Contra el Hambre.

En dicha exposición se mencionaba el concepto: “hambre”, de manera similar a lo referenciado en 2002 en la discusión de la ley y el proyecto “el hambre más urgente”, pero en este caso, aparecen en el diagnóstico de situación, los problemas de malnutrición, básicamente, la baja talla y la obesidad, dado que se disponía con información el respecto. En las Figuras N° 11: Proporción de baja talla en niñas, niñas y adolescentes de acuerdo con nivel de ingresos 2019 pueden verse los principales problemas relacionados a la alimentación que afectaban a las niñas y niños. Las autoridades del MDS, se referían al PACH de la siguiente manera:

“claramente es una política que apunta a resolver el problema del hambre y la malnutrición en Argentina, ambas cosas a la vez” [...] “es una política que cruza por todos lados. Por un lado, excede a un ministerio, a un área, y segundo que vincula con la sociedad, por eso esta idea del Consejo Argentino Contra el Hambre, donde hay mucho representante de la sociedad civil” (Casa Rosada, 2019).

En la misma presentación se podía escuchar: “Nos sumamos a esta convocatoria como CTERA y CTA, como una campaña que tiene que ser de toda la ciudadanía, impulsada por el gobierno, pero es una campaña transversal, donde se encuentran los más diversos sectores del país”, mencionaba Sonia Alesso, una de las participantes del Consejo Federal Contra el Hambre (Casa Rosada, 2019). Estas afirmaciones mostraban que, más allá de las acciones del plan en sí mismas, se planteaba como una campaña para hacer frente a la situación socioeconómica heredada de la gestión de gobierno anterior.

Figura N° 11 Proporción de baja talla en niñas, niñas y adolescentes de acuerdo a nivel de ingresos 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos MSAL (Ministerio de Salud, 2019).

La nueva propuesta se implementaría desde el Consejo Nacional de Políticas Sociales, a través de Consejo Federal Argentina Contra el Hambre y un Observatorio realizaría un seguimiento en tiempo real, como control de peso y talla, condiciones nutricionales, donde cada ministerio tendría un rol específico. El MDS sería responsable de los componentes alimentarios a través de la Tarjeta Alimentar (Casa Rosada, 2019).

Así era presentado el Plan por el Poder Ejecutivo:

[...] constituye una política de Estado basada en un enfoque integral, guiada por el consenso y la participación de distintos actores de la sociedad. La implementación del Plan involucra el trabajo conjunto de diversos organismos y niveles del Estado nacional, provincial, y municipal, y actores de la sociedad civil que acompañan acciones para la atención de la población destinataria y el logro de los objetivos planteados. Toda política alimentaria es entendida como parte de

una política de promoción y protección de la infancia resignificando el sentido de promoción del desarrollo infantil autónomo y seguro y su vinculación con la organización familiar. En tal sentido, la estrategia del Plan Argentina Contra el Hambre se asienta en el fortalecimiento del protagonismo de las familias como espacio vital en la resolución de los aspectos alimentarios y de los factores que inciden en el desarrollo infantil integral y de sus comunidades (Poder Ejecutivo Nacional, 2020a).

De esta manera, en enero de 2020, a través de la Resolución del MDS 8/2020 se creó el Plan Nacional “Argentina Contra el Hambre” cuyo objetivo era:

Garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, apoyándose en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y todo otro programa y/o dispositivo institucional que se complemente y/o tenga como finalidad última brindar respuesta a la temática alimentaria (Resolución 8/2020, s. f.).

En dicha resolución se designó a la Secretaría de Inclusión Social del MDS como unidad de aplicación del componente de seguridad alimentaria y a la Secretaría de Articulación de Política Social a implementar las acciones necesarias para dar cumplimiento al componente de asistencia alimentaria en situaciones críticas y/o de emergencia.

Entre sus objetivos específicos se destacaban la implementación de un sistema que complemente los ingresos del hogar para la compra de alimentos, priorizando en los mismos a padres y/o madres con niños y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas a partir de los 3 meses y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social; fortalecer las prestaciones alimentarias dirigidas a provincias, municipios, comedores comunitarios, comedores escolares y organizaciones sociales; favorecer la participación de las familias y las comunidades en la producción de alimentos a fin de diversificar y mejorar sus consumos en pos de una alimentación saludable, promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar y propiciar la participación de redes comunitarias para el acompañamiento y seguimiento de las familias en la

incorporación de hábitos saludables de alimentación, higiene y nutrición. Sintetizando, el Plan Argentina Contra el Hambre, tendría como objetivo en el MDS, reforzar al PNSA a través de acciones que fortalezcan las que ya se desarrollaban con anterioridad, con la novedad de la implementación de la Tarjeta Alimentar.

Como se mencionó en los apartados anteriores, desde la discusión en los foros en 2002, la propuesta y sanción de la Ley 25.724, su puesta en marcha e implementación, el PNSA fue adaptándose a las necesidades e ideas de los referentes tecno-políticos de cada momento (como se resume en la Figura N°15: Evolución temporal del PNSA). A medida que discurrió en Plan, algunas de sus líneas de acción fueron corrigiendo su orientación inicial. Esto se vio reflejado, en 2004-2005, cuando se comenzó a percibir una mejora en las condiciones socioeconómicas al mismo tiempo que se plantearon nuevas iniciativas al interior del Plan, como la comensalidad familiar, “volver a comer a casa” y la nutrición en sentido amplio. Luego en 2015, con el cambio de gobierno, estas propuestas quedaron atrás, y el trabajo se centró en la entrega de la prestación alimentaria, desestimando enfoques más amplios que hacen a la alimentación, hasta que, en 2019, el nuevo de gobierno intenta marcar su impronta en el PNSA, con el Plan Argentina Contra el Hambre, como apoyo a las acciones que se venían desarrollando. De esta manera lo planteaba un funcionario del MDS:

El objetivo central para nosotros era la comensalidad en el hogar e ir achicando los comedores. El FOPAR¹⁸ fue mejorando comedores, pero el objetivo central ahí tenía que ver con dos cosas: una volver a comer a casa, y la segunda reforzar lo alimentario en las escuelas, que esto es siempre un debate entre lo social y lo educativo. Nosotros siempre entendimos que el tema de la calidad nutricional podía fortalecerse en la escuela. Pero el modelo no era dejar el modelo escuela como refuerzo nutricional, sino volver a comer a casa de tres maneras: a) con más ingresos y la familia teniendo plata para comprar sus alimentos, b) con producción de alimentos, de ahí viene el tema de las huertas, toda la red de comercialización, en pequeña y en gran escala y, c) después en algunos casos el tema de las viandas, que la gente pueda retirar y comer en sus casas. La idea fue la comensalidad en el hogar, y se dio, fueron achicándose mucho los comedores hasta que se produjo una nueva crisis en Argentina.

¹⁸ Se refiere al FOPAR con componente alimentario que luego pasó a llamarse Abordaje Comunitario.

Yo podría decir, del 2003, va 2002 (va, 2002 es un año muy complejo). Del 2003 al 2009 mejora, baja la pobreza, baja la desocupación, se achican los comedores, hay más actividad económica. En 2008-2009 la crisis internacional, una crisis que golpea, pero no tan fuertemente en el tema social, mejora de vuelta hasta 2011. Vuelve a empeorar la situación de 2011, pero la vuelta fuerte de la creación de comedores masivos arranca después de 2016, de masificación de comedores. En el medio si hay situaciones más críticas, comedores que se sienten más estresados, donde hay más gente. Pero la idea de que hay más cantidad de comedores arranca en 2016-2017. Para mí está muy asociado al aumento de las tarifas, a la pérdida de ingresos. Venía empeorando la situación, pero la masividad del aumento de estos comedores a partir de 2016, 2017 y 2018. En 2019 se agudizó y después vino la pandemia.

Yo cuando era diputado en el 2018, promoví la ley de emergencia alimentaria, que básicamente incorporaba esta idea de que siempre tengo, lo que mencionabas que la ley de 2002 no tenía, es que tenía que tener en cuenta un presupuesto asegurado. Y lo que busqué en ese 2018-2019 es que tuviera más recursos el MDS. La emergencia lo que permite es transformar partidas y fortalecer partidas extrapresupuestarias. Yo busqué todo eso, y de hecho recuerdo que 2019 terminó con 13 o 15.000 millones de pesos en lo alimentario, te estoy hablando del gobierno de Macri. Después vengo yo como ministro y viene la pandemia.

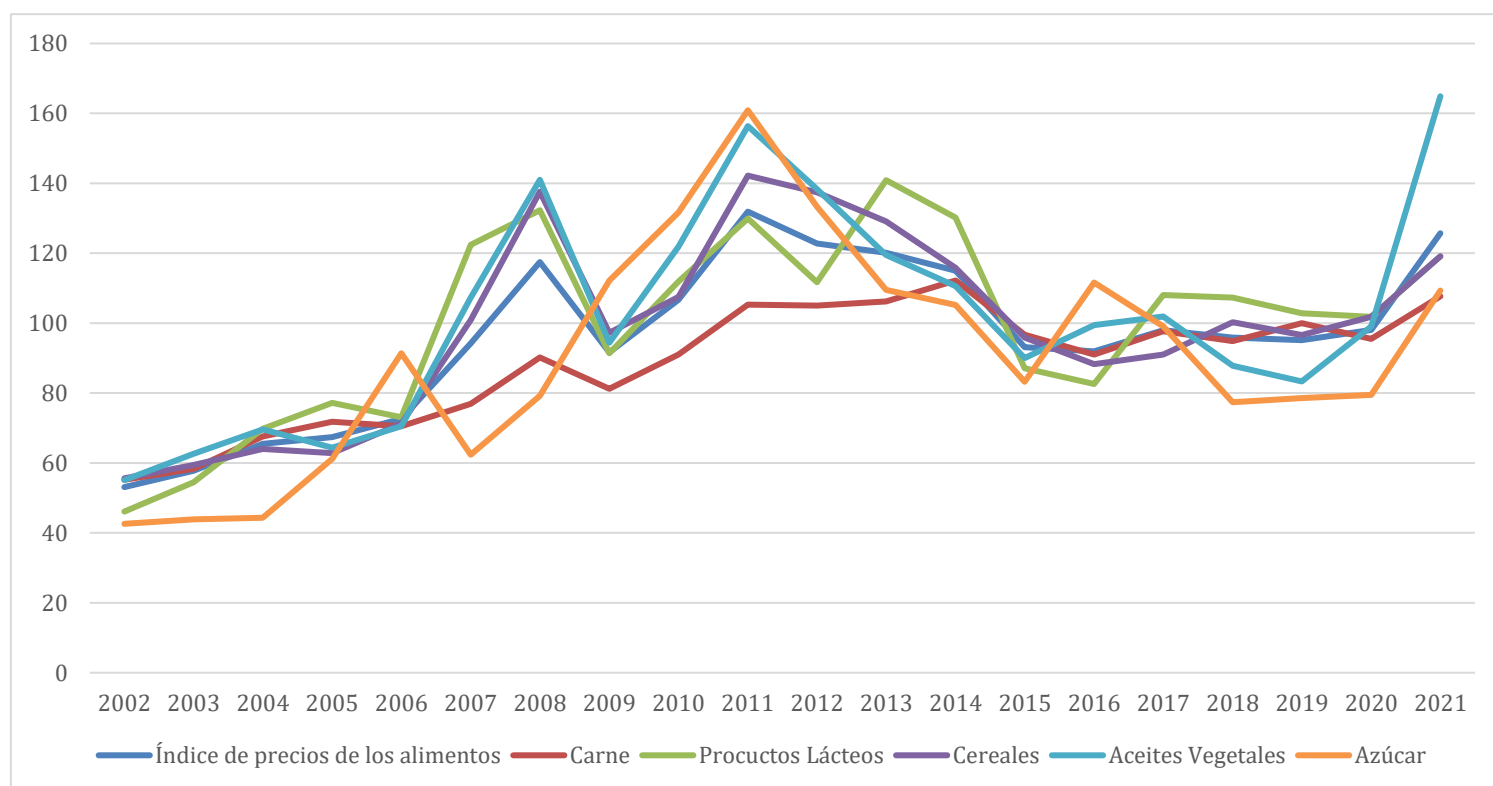
Mi objetivo con la ley de emergencia alimentaria era por un lado tener presupuesto asegurado y, por otro lado, el tema de la calidad nutricional, que venía empeorando. Paralelamente con eso se hacían muchos estudios de control de peso y talla de los chicos. Lo que estaba claro es que la situación nutricional venía empeorando en los chicos y adolescentes.

Al escenario adverso que dio origen al Plan Argentina Contra el Hambre, se sumó una nueva complejidad, en diciembre de 2019 se informan, en la ciudad de Wuhan (China), casos de neumonía vírica de origen desconocido. En enero de 2020 se reportan brotes de esta neumonía y se identificó el agente causante, un nuevo tipo de coronavirus que se denominó COVID-19. El nuevo virus se propagó por el resto de los países, y el 11 de marzo la OMS concluyó que la COVID-19 podía considerarse una pandemia (OMS, 2020).

El 20 de marzo se decretó, en Argentina, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, (ASPO) como una de las medidas de prevención de contagios de Covid-19. Medidas que fueron alternando con el Distanciamiento Social y Obligatorio (DISPO), durante los años 2020 y 2021 (Decreto 125/2021, s. f.; Decreto DNU 297/2020, 2020). Estas disposiciones, tanto en Argentina como en el mundo, repercutieron en la economía de los países, con aumento de los precios de los

alimentos, pérdidas de empleos y poder adquisitivo de la población, como puede verse en las figuras N° 2, N° 8 y N° 12.

Figura N° 12: Índice FAO para el precio de los alimentos 2002-2021



Fuente: elaboración propia en base FAO (FAO, 2022b)

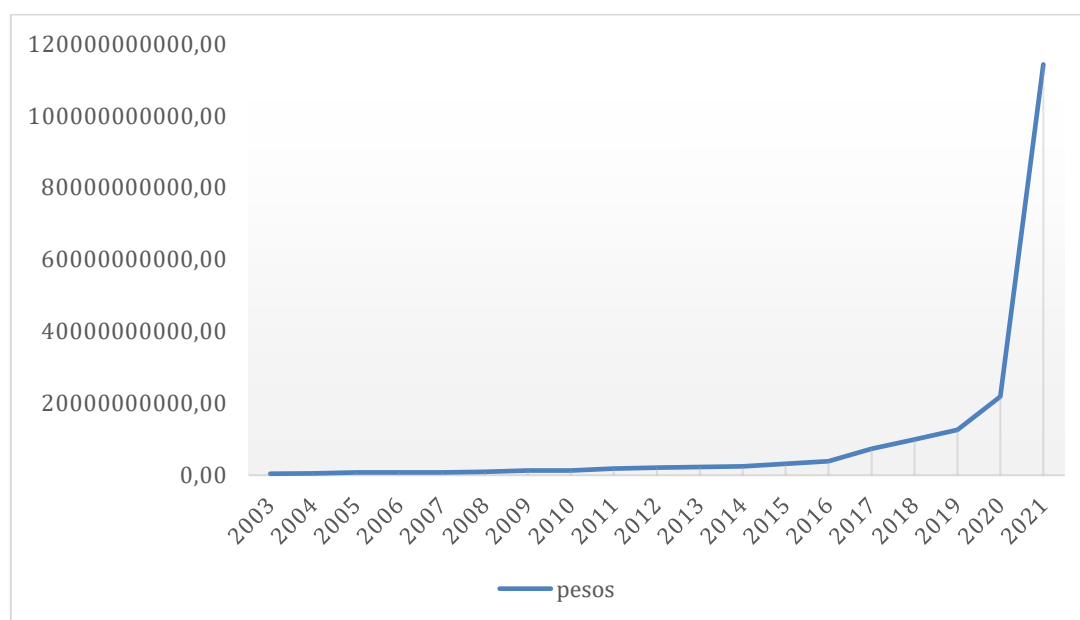
La pandemia cambió el escenario y desde el Estado se implementaron distintas medidas intentando brindar paliativos económicos a la población, que incluyeron acciones desde el MDS y el PNSA. Ante esta situación, el Plan tuvo que adaptarse rápidamente para dar respuesta a la demanda que se incrementaba con el correr de los meses, sobre todo durante el 2020. Las propuestas iniciales de implementación de la Tarjeta Alimentar, como también los programas existentes modificaron su dinámica de trabajo, flexibilizando aspectos administrativos y diseñando nuevos procedimientos. Estos cambios adaptativos se destacaron, sobre todo, en la Tarjeta

Alimentar y en el programa Abordaje Comunitario, como se verá a continuación. No obstante, los programas y ejes de trabajo que se desarrollaron en la etapa anterior continuaron también en esta.

Más allá de la implementación de nuevas estrategias y del aumento significativo del presupuesto, una trabajadora de larga trayectoria en el Plan, y que, en esta etapa ocupaba cargos de relevancia en el mismo, se refería de esta manera a la situación:

Digo ahora. Hicimos siempre. Siempre se estuvo haciendo, con defectos lo que sea, pero siempre se le estuvo dando respuesta a lo que la ley plantea, pero el tema es los otros actores que también juegan y que esto es un sistema que está corrido, no hacia el derecho de alimentación y la soberanía alimentaria, sino hacia la exportación, hacia la idea del alimento como mercancía, etcétera, entonces son parches.

Figura N° 13: Evolución del presupuesto en pesos (deflacionado) asignado a Políticas Alimentarias 2003-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos Ministerio de Economía (Ministerio de Economía, 2022)

6.9.2 La implementación de la Tarjeta Alimentar

La Tarjeta Alimentar comenzó a implementarse a fines de diciembre de 2019, en reemplazo de la Tarjeta Alimentaria en el marco del “Plan Argentina contra el Hambre”. El objetivo de la tarjeta era, garantizar a las familias más vulnerables el acceso a los alimentos.

Previo a su puesta en marcha, se realizó una prueba piloto en la ciudad de Concordia, provincia de Entre Ríos (Boito & Salguero Myers, 2022), una de las localidades con los indicadores más altos de pobreza y desocupación del país, con una cobertura que alcanzó a 6.920 personas, de las cuales 3.039 recibieron una acreditación de \$4.000 al tratarse de titulares con un hijo y 3.881 personas que recibieron acreditaciones por \$6.000 al tener dos o más hijos menores de 6 años a cargo.

La Tarjeta Alimentar constaba de transferencias monetarias exclusivas para la compra de alimentos de \$4.000 para titulares de AUH con un solo hijo menor de 6 años, personas con discapacidad y embarazadas, y de \$6.000 para quienes tienen más de un hijo o personas con discapacidad a cargo (valores correspondientes a 2019). Es decir, en lugar de aumentar los montos de la AUH, se decidió complementar esta transferencia condicionada con otro programa, que, además, permitía controlar los gastos que con ella se realizaban (Boito & Salguero Myers, 2022).

La implementación de la Tarjeta Alimentar cobró relevancia dado que era una prestación que, por un lado, representaba una erogación muy significativa comparada con las prestaciones similares que se ejecutaban desde el MDS, como se puede observar en la Figura N° 13 y, por otro, su implementación era centralizada, dejando atrás el carácter federal de la gran parte de las acciones que desarrollaba el PNSA hasta ese momento. El ministro de Desarrollo Social en la presentación del Plan Argentina Contra el Hambre refería que tenían pensado comenzar las actividades en febrero de 2020, pero debido a la crisis socioeconómica que atravesaba el país, adelantaron el lanzamiento a diciembre de 2019.

De acuerdo a un alto responsable político y técnico en la implementación de la Tarjeta Alimentar en 2019, los cambios más notorios comparando la prestación con la Tarjeta Alimentaria eran:

Primero vuelve a tomar centralidad el Estado nacional, es una tarjeta del banco público nacional.

La tarjeta tiene 3 etapas: La primera es para chicos de 0 a 6 años, es una tarjeta alimentaria y pre-escuela. O sea, yo pienso la política alimentaría, en ese momento, antes de la escuela, en la escuela y después de la escuela. Esto es, antes de la escuela.

Para abordar el problema del hambre y la calidad nutricional yo hago mucha campaña con el tema del consumo de leche, carne, frutas y verduras, una orientación muy clara ahí, es muy invasiva. Está muy por arriba de la escala que se venía encarando anteriormente, y tiene un objetivo claro de atender la problemática de la niñez, de la calidad nutricional y de fomentar la producción. Y ahí es donde viene todo el desarrollo de la economía popular, de las redes de comercialización y un montón de cuestiones, que se complicaron mucho a partir del 20 de marzo de 2020, que se complica toda la actividad y empieza la pandemia.

La Tarjeta Alimentar estaba destinada a:

- Madres y padres con hijas e hijos de hasta 14 años que al momento estén percibiendo la Asignación Universal por Hijo (AUH).
- Mujeres embarazadas a partir de los tres meses de gestación que perciben la Asignación Universal por Embarazo (AUE).
- Personas con discapacidad que perciben AUH.
- Madres con 7 hijos/as o más que perciben Pensiones No Contributivas.

Luego, para la focalización y determinación del monto a recibir por prestación se crearon categorías que, abajo, en el Cuadro N° 4, se detallan (Resolución 1.549/2021, s. f.; Resolución 371/2022, s. f.).

Cuadro N° 4 Criterios de Focalización de la Tarjeta Alimentar

Categoría	Tipo	Criterios de focalización
1	A	Padres o madres con un hijo/a de 0 a 14 años inclusive
	B	Mujeres embarazadas a partir del 3° mes
	C	Padres o madres con un hijo/a con discapacidad sin límite de edad.
2	A	Padres o madres con 2 hijos/as que cumplan con los criterios de focalización A y/o C de la categoría 1.
	B	Mujeres embarazadas a partir del 3° mes con un hijo/a que cumplan con los criterios de focalización A o C de la categoría 1
3	A	Padres o madres con 3 hijos/as que cumplan con los criterios de focalización A y/o C de la categoría 1.
	B	Mujeres embarazadas a partir del 3° mes con al menos dos hijos/as que cumplan con los criterios de focalización A y/o C de la categoría 1.

Fuente: elaboración propia en base a datos MDS

La Tarjeta Alimentar, inicialmente, se implementó a través de la entrega a los y las titulares de derecho de una tarjeta magnética y la apertura de una cuenta bancaria en el Banco Nación, u otro banco público, a su nombre, donde mensualmente se depositaban los fondos asignados según la categoría. Esta tarjeta posibilitaba la compra sólo de alimentos y productos básicos. Además, se contemplaba que previo a la entrega de la tarjeta física, los receptores de estas recibieran una capacitación sobre nutrición a cargo de nutricionistas. La estrategia, no sólo estaba pensada como complemento alimentario, sino también, como un refuerzo indirecto a la economía local (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2020). En los primeros meses de implementación se pudo realizar un monitoreo y evaluación sobre el destino de los fondos y grupos de alimentos que las familias compraban (Poy et al., 2021). Pero en marzo de 2020, a partir de las medidas preventivas tomadas por el gobierno nacional, ASPO y DISPO, las entregas de las tarjetas a los titulares de derechos se vieron afectadas al verse imposibilitados los encuentros presenciales para

la entrega de la tarjeta física. Consecuencia de ello, la transferencia de dinero para la compra de alimentos continuó, pero con la acreditación directa en la cuenta bancaria que era utilizada para recibir la AUH. Situación, que, al mismo tiempo, generó la pérdida del seguimiento sobre los alimentos que las familias adquirirían con los fondos de la tarjeta.

En síntesis, se puede mencionar que el Plan Argentina Contra el Hambre tenía como objetivos fortalecer las acciones del PNSA. Y, si bien el PACH tuvo un lanzamiento muy difundido y con grandes presentaciones mediáticas, las propuestas que esbozaban sus objetivos se implementaron desde el PNSA, destacándose únicamente, como novedoso, la Tarjeta Alimentar (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021b; Resolución 655/2021, s. f.).

Luego, el Plan Argentina Contra el Hambre no prosperó en sus acciones, en parte por los cambios de contexto socio históricos como la pandemia de Covid-19, y por otro, por las decisiones tomadas por sus referentes políticos.

La experiencia del lanzamiento y organización del PACH, es recordado de esta manera por una dirigente política, invitada a participar del diseño, dada su experiencia en el trabajo sobre el PNSA en el año 2002:

Y me viene a ver el ministro y me pide si lo ayudo a armar la red. Y para mí era música para mis oídos que me dijeran eso. Un gobierno que sabían que yo no estaba con ellos. Si, cómo no, le digo. Como no te voy a ayudar. Armarla en todo el país me dice, y me invita a participar en la “mesa del hambre”. Cómo no. El segundo encuentro ya es en el ministerio, y le digo, mira yo no quiero sueldo, no quiero cargo, pero sí voy a necesitar un equipo. Solita mi alma no iba a poder hacerlo. Gente del ministerio, yo conozco mucho, acá hay gente muy valiosa. Sí, pero me dice, tenemos un problema, mirá, en el área de economía social están los movimientos sociales, el área tal están los otros. Qué hacemos [...]. Yo participé en dos reuniones. En la segunda les dije chau, esto es para la gilada. Porque vos haces la primera reunión, que era una mesa el doble de esta cocina de larga, con personalidades muy interesantes para la foto, pero que no entendían un carajo lo que es el hambre o cómo se soluciona el tema del hambre. La primera, entendés, es para los medios. Ahora cuando voy a la segunda, a los 6 meses. Recién haces la segunda ¡a los 6 meses la segunda!, me encuentro con la misma mesa. Entonces le digo, cuando me toca hablar a mí, les digo: me parece que seis meses es mucho tiempo. La mesa del hambre tiene que estar reunida todas las semanas, y tiene

que ser una mesa de expertos en el tema, porque si no, no se pueden producir acciones. Bueno, terminó la reunión, después ya salí y dije, esto es para la gilada, yo no vengo más, chau. Y ahí se terminó mi historia con el ministro.

En el mismo sentido, una trabajadora de amplia trayectoria en el Plan se refería al PACH, de la siguiente manera:

O sea que el PNSA sigue. O sea, cuando uno escucha hoy Argentina Contra el Hambre, no hay un Plan Argentina Contra el Hambre en ningún papel, o sea, es el PNSA con una modificación, una resolución del ministro que dice bueno, dentro de estas líneas vamos a hacer esto y ya está, y sale todo por acá. Sí bien, hay una parte de Agricultura Familiar que se hace supuestamente en articulación y bueno con producción y eso.

Por otro lado, un funcionario manifestaba los inconvenientes que se presentaron en el desarrollo de dicho Plan y cómo fue cambiando de acuerdo con su planificación inicial.

Tenía un objetivo muy productivo también. O sea, tenía el específico de que no tenía que haber hambre en Argentina, en ese esquema, reforzar ese programa - PNSA - pero cruzarlo mucho con el tema productivo. A poco de arrancar comienza la pandemia, y ahí bajamos 5 escalones básicamente. Pero tenía un objetivo fuertemente productivo, de hecho, los presentamos en la facultad de Agronomía. Alberto Fernández ganó las PASO, luego las generales, en el medio presentamos el Plan y tenía el objetivo orientado muy a lo productivo. El objetivo era la comensalidad en el hogar, la Tarjeta Alimentar, la calidad nutricional y el eje productivo. En el medio viene una explosión de caída social con la pandemia y ahí reforzamos los comedores y la tarjeta.

La iniciativa de la Tarjeta, no era considerado solo un tema de hambre y desnutrición, sino también de estímulo a la actividad económica que fomentaba la economía local, “[...] ya que la tarjeta se recargaba el 3° viernes de cada mes, y la gente podría comprar en la esquina, acá, allá” (Casa Rosada, 2019).

Las autoridades preveían completar la entrega, al menos en un 80%, para marzo de 2020 que representaba a la población urbana, con un enfoque federal, comenzando en lo que ellos referían como el interior del país, donde hay mayores niveles de pobreza, para finalizar en la Ciudad de Buenos Aires. Para el restante 20%, que consideraban población en zonas rurales o más alejadas,

se contemplaba la entrega de otro tipo de prestación, como módulos alimentarios (Casa Rosada, 2019).

Se hacía hincapié para que la población acceda a la compra de leche, carne, huevo, frutas y verduras. Grupo de Alimentos considerados como protectores debido a sus características y aportes nutricionales (Casa Rosada, 2019; L. López & Suarez, 2002). Y no estaba contemplada la posibilidad de retirar dinero de los cajeros automático, solo permitía el uso de la tarjeta en comercios para la compra de alimentos y bebidas no alcohólicas: “Las familias compran los alimentos que quieren, pero vamos a hacer una fuerte impronta en el consumo de leche, carne, frutas y verduras” mencionaba el ministro de Desarrollo Social el 9 de enero de 2020. La decisión en ese momento, de entregar la Tarjeta Alimentar y no sumar los fondos directamente a la AUH, como se hizo posteriormente, remitía al diagnóstico de que las familias estaban sobre-endeudadas, y por lo tanto que el dinero recibido se destine a la compra de alimentos y no a pagar deudas (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2020). Así se referían las autoridades al respecto:

Nosotros estamos obsesionados con resolver el problema del hambre en la Argentina. Y para que no haya hambre y haya buena nutrición tenemos que fortalecer instrumentos como esta tarjeta de alimentos. No lo estamos cargando en la asignación universal por hijo. Gran parte de las personas que reciben la asignación universal por hijo están endeudadas, 80% están sobre-endeudadas, con endeudamientos que el propio gobierno anterior les fue generando a las familias. Esto es otro esquema. Es un esquema de emergencia. Si el día de mañana no hay más hambre en Argentina, no va a haber más tarjeta alimentaria (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

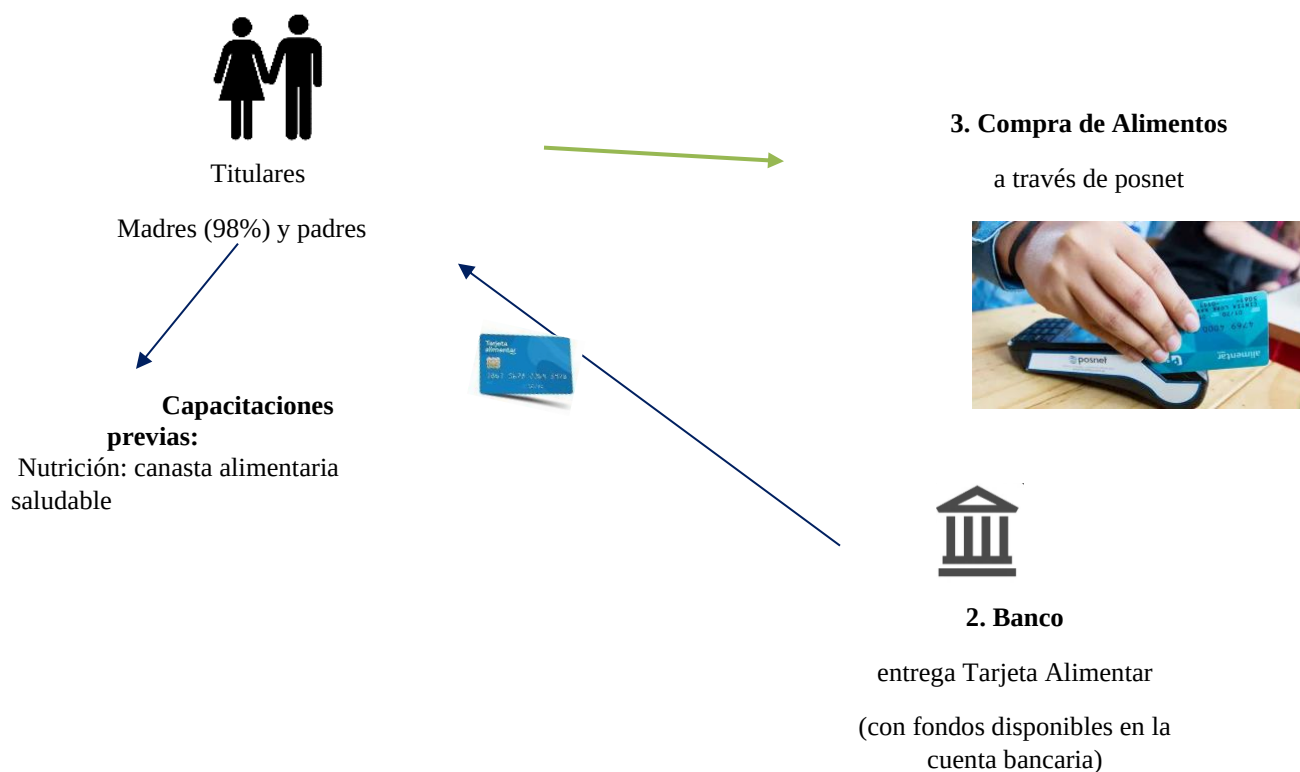
En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la Tarjeta Alimentar se implementó a través de las tarjetas del Banco Provincia, en el acto lanzamiento se preveían la entrega de 560.000 tarjetas, llegando el beneficio a más de 1 millón personas. Donde en el acto protocolar de la firma del convenio con dicha provincia, se mencionaba “la prioridad es que en Argentina no puede haber hambre, eso es una regla no un debate” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2020). En ese encuentro, las autoridades explicitaban el contexto socioeconómico del país, y el motivo de la aceleración en lanzamiento de las medidas: la disminución del consumo de lácteos, fundamentalmente de leche y, por otro lado, los indicadores de baja talla y obesidad que arrojaban

resultados preocupantes (como se puede apreciar en las Figuras N° 9, N° 10 y N° 11). Así lo destacaba el ministro en enero de 2020:

[...] hay dos datos que son brutales para nuestro país, y por eso aceleramos el proceso, el primero es que mes tras mes baja el consumo de leche en la Argentina; una vergüenza. Mes tras mes, baja el consumo de leche, en un país donde todas las familias saben que los chicos tienen que tomar leche. Está claro que el nivel de deterioro de las familias es brutal. Y segundo, que cuando se hace la medición de peso y talla en los comedores comunitarios, nos está dando una generación de chicos petisos y obesos [...] (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

La dinámica que se preveía, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, para los operativos de entrega de Tarjetas Alimentar, era la siguiente: La madre o el padre antes de retirar la tarjeta realizaban dos cursos: uno de nutrición, con un eje fuerte en la canasta básica saludable, y otro curso sobre cuidado de los niños/as menores de 6 años. Luego personal del Banco, en ese operativo, entregaba la tarjeta, que estaba cargada (disponía de fondos en la cuenta), lo que permitía comprar alimentos en forma inmediata. La tarjeta se recargaba el 3° viernes de cada mes, es decir la familia tenía los fondos disponibles a partir de ese día. En la figura N° 14, se grafica el esquema inicial previsto para la entrega de la Tarjeta Alimentar

Figura N° 14 Esquema previsto para los operativos de entrega de Tarjetas Alimentar, ejemplo provincia de Buenos Aires:



Fuente: elaboración propia en base a datos (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

Con la implementación del Plan Argentina Contra el Hambre, la ampliación de la cobertura, incluida la Tarjeta Alimentar, se logró, al menos, controlar la situación social, mantener la paz social. Un alto responsable político del MDS en este periodo lo mencionaba de la siguiente manera:

Básicamente lo que hicimos fue reforzar varias veces la tarjeta con partidas adicionales. Se aumentó el monto, pero yo muchas veces la cargué. Se cargaba el 3º viernes de cada mes, pero muchas veces la cargamos el 2º y 3º viernes, según. Hubo mucho refuerzo también a comedores y merenderos. Yo partí de la base de que Argentina tiene una gran red social, red comunitaria, que no la tienen otros países. Las iglesias, las organizaciones sociales, la escuela. Fortalecí esa red. Digamos, transferí fondos para fortalecer lo que había y ese fue el mecanismo y muchísima gente poniéndole el cuerpo para que no se

desmadrara la situación. Mi tarea fundamental fue mantener la paz social y la tuvimos. No me refiero solo a mi o al ministerio, sino al conjunto de las organizaciones, de las iglesias, eso no pasó en Chile, no pasó en Colombia, no pasó en Ecuador, no pasó en Perú. Lo logramos en Argentina, pero con un trabajo muy fuerte ahí. En un momento estaba todo cerrado, la economía estaba completamente cerrada y lo único que había era la asistencia alimentaria.

La Resolución 8/2020 que dio origen a la Tarjeta Alimentar fue modificada en octubre de 2021 cambiando la denominación a “prestación alimentaria” y extendió la modalidad operativa de pago a través de las cuentas de la seguridad social de los destinatarios (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación & UNICEF, 2022).

6.9.3 Los (demás) programas constitutivos del PNSA en el marco del Plan Argentina Contra el Hambre y la pandemia de Covid-19

El Plan Argentina Contra el Hambre, preveía también apoyar las acciones de ProHuerta en el marco de la mejora en el acceso y la producción de alimentos (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2020b). El programa, con altibajos, sobre todo desde 2015 en adelante como se mencionó en los apartados anteriores, continuó ejecutándose de manera ininterrumpida desde 1990. Estas propuestas de apoyo y mejora se vieron limitadas por la pandemia de Covid-19. Consecuencia de estas limitaciones, el programa priorizó la distribución de semillas a aquellos sectores de la población más afectados, frente al incremento considerable de la demanda de este recurso, y prosiguió con la distribución entre las familias y organizaciones destinatarios del programa (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021a, 2021b).

Con respecto al SAE en esta etapa, el financiamiento se mantuvo y se reforzó mediante la ampliación de las partidas presupuestaria el marco de la pandemia del COVID-19. Las modalidades de prestaciones se ajustaron al nuevo contexto, para lo cual se organizó un sistema de entrega a través de viandas o módulos alimentarios que respetaban las medidas preventivas de distanciamiento social donde cada provincia se adaptó en la medida de sus posibilidades. Para referenciar el alcance del SAE a nivel nacional, se puede citar que, para el 4º trimestre de 2019, había 18.496 escuelas bajo convenio para recibir subsidios para refuerzo alimentario. Desde 2018

se cuenta con datos de la matrícula bajo convenio de todas las provincias en las que se ejecuta, que alcanzó a 3.059.3386 alumnas/os en el 4º trimestre de 2019, lo que implica un incremento de 15,2% con respecto al mismo período del año anterior. Datos complementarios de la unidad de auditoría interna, estimaban para el año 2020, 18.932 Comedores Escolares asistidos. Esto se puede entender como consecuencia del empeoramiento de la situación socioeconómica, como se puede ver en las Figuras N° 1, N° 2 y N° 8. No obstante, un factor a considerar es que los datos de cobertura referidos son aquellos que se explicitan en los convenios, desconociéndose los datos de aquellos que efectivamente son atendidos, dado que puede haber variaciones en la cobertura en función de las modificaciones dispuestas por las jurisdicciones provinciales (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2020; Red Federal de Control Público & Unidad de Auditoría Interna - Presidencia de la Nación, 2020).

En lo que respecta a los proyectos especiales, se mantuvo esta línea sin mayores cambios. De la misma manera los proyectos para personas con enfermedad celíaca, se mantuvieron las transferencias a las provincias para complementar el financiamiento de proyectos que mejoren el acceso a los alimentos a titulares de derecho con diagnóstico de enfermedad celíaca en situación de vulnerabilidad social. Es decir, a través del financiamiento del Plan se reforzaba la ejecución de los programas implementados por las provincias (Ley 26.588, s. f.; Ley 27.196, s. f.; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021a, 2021b). En la Tabla N° 3 se pueden observar los proyectos financiados por provincia para el año 2021.

El operativo de entrega de alimentos en el impenetrable chaqueño, (considerado como un proyecto focalizado) continuó implementándose. Y, más allá de los cambios de gobierno, se siguieron realizando las entregas con mínimas modificaciones hasta 2019. No obstante, la pandemia de Covid-19 obligó a realizar cambios sustanciales en la operatoria, con participación exclusiva de trabajadores y trabajadores locales y de la provincia; ya que, nación no enviaba recursos humanos. Además, el tiempo de duración del operativo se redujo significativamente. Así lo expresaba una trabajadora del Plan:

El impenetrable, es una resolución es como si fuera un focalizado. No, no es como si fuera. Es un focalizado. El tema, es que 2007 vos tenés la primera condena al Estado argentino, y a partir de ahí es que se hacen los operativos cada 45 días al

principio con Salud, al principio mucha más complejo, que se fue desgranando hasta ahora. Te voy a contar el final, o uno de los finales de las películas, que es que a partir de este año el Estado nacional, no llega al impenetrable porque no se pueden pasar las fronteras de entre provincia y provincia, y los alimentos venían de Tucumán, y entonces tenían que pasar tres. Y la gente que venía, venía de Buenos Aires, de Formosa y de Santa Fe y no pueden entrar. Y lo mismo que Chaco, no solo está cerrado en sí mismo, sino que no permite que se pase de una localidad a la otra, que se hace por primera vez en marzo. Un proyecto focalizado con la provincia, de ejecución de la provincia. Entonces la provincia compra los alimentos, distribuye los alimentos y la Nación los financia. Es la primera vez que se hace una cosa así. Y a partir de ahí, se empezó a hacer todos los meses. Co-financiado, la parte más grande la aporta el Estado nacional, pero hay cosas que pone la provincia, como los elementos de protección de la gente que va a distribuir. Iban a entregar como disfrazados de astronautas, porque lo que faltaba es que llegues a las comunidades originarias, que no tiene contacto con el Covid-19 y los contagios. Van disfrazados de astronautas, y ahora la distribución se hace en tres días, que antes se hacía en diez. Van mucha más gente y menos días.

Tabla N° 3: Proyectos para personas con enfermedad celíaca por provincias. (1° semestre 2021).

Provincia	Tipo de prestación	Titulares de derecho
Buenos Aires	Tarjeta	3.652
Catamarca	Tarjeta	315
Chaco	Tarjeta	1.236
Córdoba	Tarjeta	1.007
Entre Ríos	Tarjeta	655
Misiones	Módulo	555
Salta	Tarjeta	700
Santa Fe	Tarjeta	1.404
Santiago del Estero	Tarjeta	984
Tierra del Fuego	Tarjeta	52
Tucumán	Tarjeta	900
Total		11.500

Fuente: Ministerio de desarrollo social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021c)

Además de los proyectos especiales, en medio de la crisis sanitaria, se implementaron los Módulos COVID. Esta prestación consistía en el financiamiento a provincias y municipios para la

adquisición de alimentos secos y frescos mediante la entrega de módulos alimentarios para cubrir a las familias en situación de vulnerabilidad social y atender contextos críticos como la emergencia alimentaria y sanitaria generada por la pandemia del COVID-19. En ese contexto el MDS había establecido para 2021, convenios con 21 provincias, 70 municipios (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021c).

El programa Abordaje Comunitario fue uno de los ejes de trabajo que más rápidamente tuvo que adaptarse ante el nuevo escenario, teniendo que hacer frente al aumento de la demanda y a nuevas formas de gestión y seguimiento, consecuencias de las medidas sanitarias tomadas para prevenir los contagios de Covid-19, como las ASPO y las DISPO.

En su trayectoria histórica, la cantidad de organizaciones con financiamiento del programa se había mantenido relativamente constante, cuantificándose alrededor de 1300 para el año 2015, con un leve descenso en los años posteriores, por ejemplo, en el 4° trimestre 2019 que se financiaron 1.161 comedores comunitarios en el 4° trimestre de 2019. En la Tabla N°4, se puede apreciar la evolución de la cobertura del programa entre 2012 y 2020.

Tabla N° 4: Evolución de la cantidad de titulares de derecho Abordaje Comunitario2012-2020.

Periodo	Cantidad
Julio 2012	215.581
Julio 2013	203.935
Julio 2014	201.463
Julio 2015	200.189
Julio 2016	197.353
Julio 2017	186.662
Julio 2018	221.075
Julio 2019	211.496
Septiembre 2020	1.221.544
<i>Fuente: elaboración propia en base a datos PEN (Poder Ejecutivo Nacional, 2020b)</i>	

En este sentido, se hace necesario aclarar, que desde las primeras convocatorias públicas en los años en 2004 -2005 hasta 2019 no se habían registrado incorporaciones de nuevas organizaciones al programa. Consecuencia de las crisis socio-económica de 2018-2019 y la pandemia de Covid-19, se sumaron al programa, en el año 2020, nuevas organizaciones. Situación que puede ser considerada excepcional, dado que no se registraban altas desde hacía al menos 15 años. En la Tabla N° 5, se detallan la cantidad de organizaciones ejecutantes y titulares de derechos por provincia para el año 2020.

Tabla N° 5: Organizaciones ejecutantes (comedores) y titulares de derechos por provincia. Abordaje Comunitario. Año 2020

Provincia	Cantidad de Organizaciones ejecutantes (comedores)	Cantidad de titulares de derecho
Buenos Aires	988	600.944
Catamarca	26	7.608
Chaco	94	63607
Chubut	12	6604
Ciudad de Bueno Aires	110	68181
Córdoba	55	54.692
Corrientes	59	21.254
Entre Ríos	65	29.525
Formosa	85	21.174
Jujuy	84	32.723
La Pampa	8	4.377
La Rioja	17	9.767
Mendoza	54	37.062
Misiones	94	53.975
Neuquén	15	18.579
Río Negro	47	13.140
Salta	52	36.233
San Juan	22	9.669
San Luis	12	6.773
Santa Cruz	2	7.356
Santa Fe	128	63.763
Santiago del Estero	35	21.701
Tierra del Fuego	3	944
Tucumán	49	31.893
Total	2116	1.221.544
Fuente: Elaboración propia en base a datos Poder Ejecutivo Nacional, 2020b		

A la incorporación de nuevas organizaciones, se sumaron los procesos adaptativos en las cuestiones administrativas, especialmente en el seguimiento y acompañamiento por parte de los equipos técnicos a las organizaciones. En lo que respecta las cuestiones administrativas-

organizativas, podemos mencionar como ejemplo que, antes de las restricciones por la pandemia dichas organizaciones presentaban rendiciones contable-administrativas en forma mensual ante las oficinas del programa, condición necesaria para la posterior transferencia de fondos para la compra de alimentos y otros insumos básicos. Esto debió modificarse, adaptando la normativa vigente, pasando la manera de rendir los gastos mensuales a través de la modalidad virtual. Por otro lado, el seguimiento y acompañamiento por parte de los equipos técnicos, que se realizaba a través de visitas (presenciales) a las organizaciones con periodicidad de algunos meses, se comenzaron a realizar de manera frecuente, semanal en algunos casos, a través de llamadas telefónicas, mails, video-llamadas, entre otros recursos. Los trabajadores de las distintas oficinas adoptaron diversas estrategias para poder acompañar las acciones de las organizaciones comunitarias. Organizaciones, que más allá de las restricciones, mantuvieron en funcionamiento los comedores y merenderos, dando respuesta a su comunidad. Las prestaciones durante estos periodos se entregaron a través de viandas y de módulos de alimentos, al no ser posible la modalidad presencial. Destacándose en esta etapa el rol de las organizaciones comunitarias y sus trabajadores (en su mayoría son mujeres) y el de los equipos técnicos, que muchas veces, en contra de las recomendaciones de las autoridades del programa, avanzaron en las tareas de acompañamiento a dichas organizaciones y, también actuando como mediadores (Arcidiácono & Perelmiter, 2022).

Así comentaba un integrante del equipo técnico del programa de una de las oficinas territoriales, la dinámica de trabajo con las organizaciones comunitarias en tiempos de pandemia

Era como la sensación de como que no había horario de trabajo por un tema particular, porque bueno, montones de familias también para cuidar, y de repente digamos, tenías que hacer una visita¹⁹. Bueno, veníamos trabajando. Qué sé yo, eran las seis, siete de la tarde, ocho de la noche, a ver si te llamaban, te llamaban un domingo. [...], nosotros particular; yo salí escondidas, unas cuantas veces, eso salimos digamos a hacer visitas, cuando no se podía. Desde el programa nos decían que no. Entonces bueno, sí salíamos, pero no se podía.

¹⁹ En referencia a las visitas de seguimiento de proyectos alimentario. Una de las actividades de acompañamiento de AC.

Y continuaba diciendo al respecto:

Me llamaban por teléfono. Un día los detuvo la policía, como también les paso a nuestros compañeros, y no los dejaba seguir y estaban con las mercaderías arriba. Bueno, hasta que se ven los permisos. Te imaginas todo eso, viste, madres, nunca han parado. Nunca pararon.

Entonces nunca pararon y eso es algo que tiene que valorarse un poco más. Sí, a la gente del comedor.

Además, complementariamente a las acciones de Abordaje Comunitario y del componente apoyo a los merenderos y comedores (por fuera de AC), en este periodo, el MDS puso en marcha el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios (RENACOM) con el objetivo de contar con información precisa sobre cada uno de los comedores y merenderos que distintas organizaciones de la sociedad civil llevaban adelante en los barrios de todo el país brindando asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021c, 2022c). Se detalla en la Tabla N° 6 la cantidad de organizaciones inscriptas en el mencionado registro para el año 2021.

Tabla N° 6 Organizaciones inscriptas en RENACOM (1° semestre 2021)

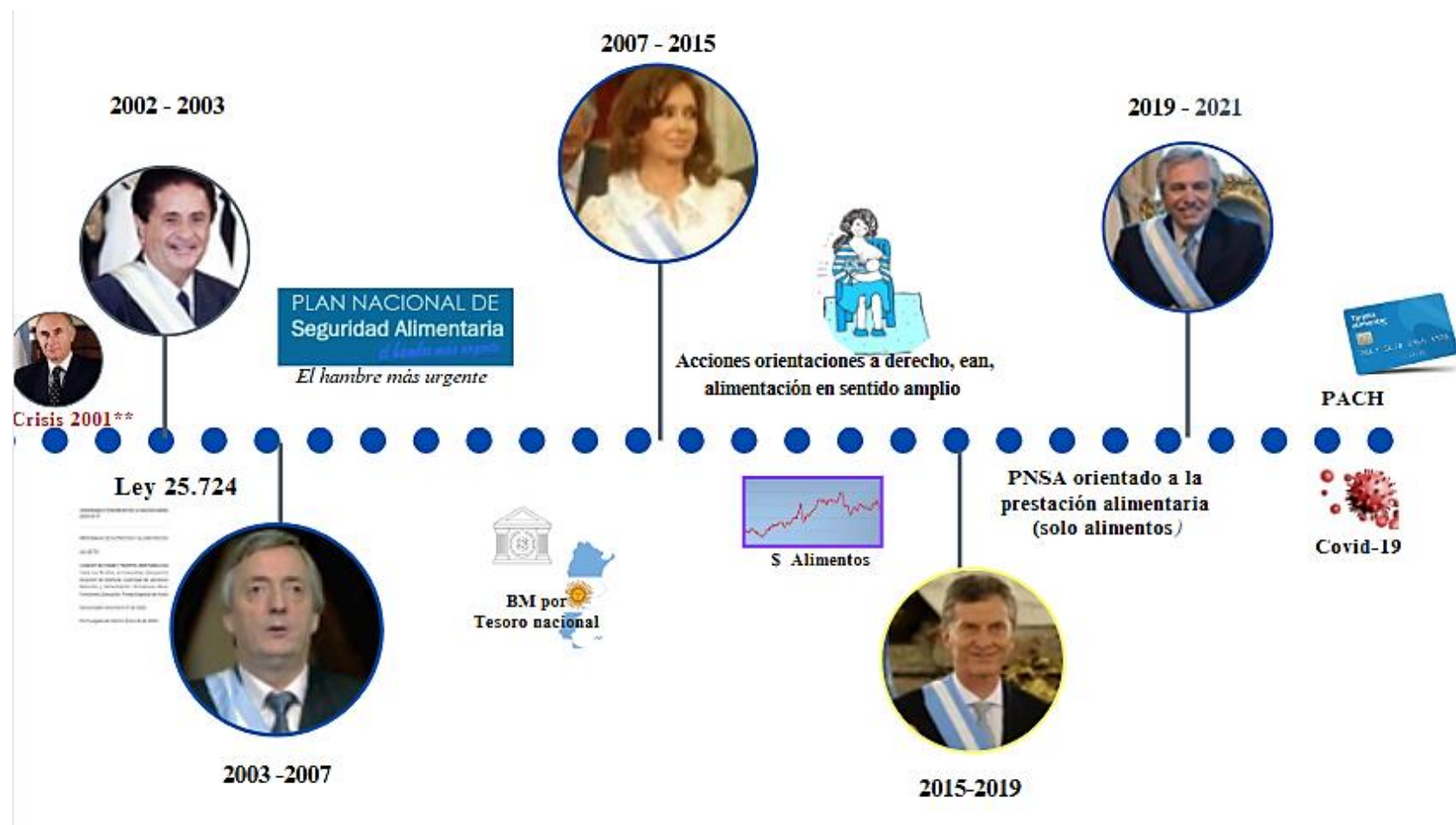
Provincia	Comedores	Merenderos
Buenos Aires	6.128	3.251
CABA	382	200
Catamarca	117	120
Chaco	531	735
Chubut	74	68
Córdoba	543	343
Corrientes	379	372
Entre Ríos	253	199
Formosa	359	362
Jujuy	393	584
La Pampa	32	32
La Rioja	133	228
Mendoza	196	395
Misiones	499	434
Neuquén	73	119
Río Negro	147	62
Salta	415	946
San Juan	128	440
San Luis	74	144
Santa Cruz	10	40
Santa Fe	932	605
Santiago del Estero	417	167
Tierra del Fuego	71	16
Tucumán	457	709
Total	12.743	10.571
Fuente: Ministerio de desarrollo social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021c)		

La entrega directa de alimentos, ante la emergencia económica y sanitaria, se efectuó a “través de la compra centralizada y el envío directo de alimentos a granel, para el armado de módulos a organismos no gubernamentales, se reforzaron las prestaciones que se brindan en el territorio” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021c). Es necesario aclarar, que, este dispositivo se realizó a través de la Dirección de Asistencia Crítica y no desde la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, es decir por fuera del PNSA. Donde se observa, una vez más que, como menciona Spinelli (2016), “la duplicación de las acciones y/o superposición entre diferentes programas es una muestra de la ineficacia e ineficiencia, que en general, no se discute [...]”.

En este periodo, otro de los cambios observados fue que el programa Primeros Años dejó de estar bajo la órbita del Plan, para pasar a la estructura de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2022a). Entendiendo que, como dicho programa se relacionaba con contenidos relativos a la niñez, vínculos y crianza, más allá de la alimentación, por decisiones políticas institucionales cambió de dependencia en el organigrama estatal.

En esta etapa, ni bien asumieron las autoridades reconocieron el problema alimentario e implementaron el PACH como una estrategia para reforzar el PNSA y sus acciones en pos de mejorar el acceso a los alimentos por parte de la población más vulnerables, realizar el seguimiento de sus actividades (sobre todo la Tarjeta Alimentar) y fomentar las economías locales. Pero, a poco más de tres meses de iniciar la gestión, la planificación inicial se vio afectada por la pandemia de Covid-19 y las restricciones sanitarias de ella derivadas, por lo que se tuvieron que tomar medidas de emergencia, contra-cíclicas, intentando garantizar el acceso a los alimentos por parte del sector de la población más afectada y tratando de “controlar” la situación social. Lo que se planteaba como una política novedosa y con reconocimiento de derechos, resultaba un instrumento (otro más) de regulación del conflicto social (Cervio, 2019; Clemente, 2010; Sordini, 2022).

Figura ° 15 Evolución temporal del PNA y acontecimientos relevantes 2002-2021



** Crisis socio económica y política. Renuncia De la Rúa. y asunción de Duhalde.

Fuente: elaboración propia

6.10 El PNSA y los componentes FAO en los primeros años de gobierno de Alberto Fernández 2019-2021

6.10.1 Aspectos relacionados al Diseño del Plan en el periodo 2019-2021

Con respecto a la pertinencia del Plan, en este periodo, como los anteriores, las acciones discurrieron en el marco de la Ley 25.724 y la normativa que le dio origen, donde complementariamente, en apoyo al PNSA, se implementó el PACH. Este último, con objetivos amplios y poco específicos, donde en ellos se enunciaban iniciativas y alcances que excedían a las acciones propuestas. Si bien se describe la situación socioeconómica y epidemiológica, se caracterizó a la problemática enfocada en la seguridad y soberanía alimentaria (aparece nuevamente el concepto soberanía que se había dejado de emplear en el periodo anterior), pero se orientaba casi exclusivamente a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, sin desconocer que la malnutrición afecta de manera particular a estos grupos sociales.

Se consideraba el problema como “social” y la respuesta era la prestación alimentaria. Esto se evidenció con mayor nitidez en la génesis del Plan y, sobre todo, luego en 2019. Así, un Plan de Seguridad Alimentaria, que confluyó en acciones para mantener la paz social, nos lleva a preguntarse, si este tipo de propuesta resultó pertinente en su formulación, o si sus acciones se enfocaron en intentar dar respuestas a una problemática no explicitada en sus objetivos (Cervio, 2019; X. López, 2010; Sordini, 2022). Cumpliéndose lo que afirma Spinelli, “Lo urgente desplazando a lo importante domina lo cotidiano de la gestión de instituciones con bajas responsabilidades, dado que el espacio de la acción está siempre ocupado por las rutinas, las urgencias y la improvisación” (Spinelli, 2010). Y ante estos escenarios de crisis, la población suele aceptar, “[...] medidas de gobierno excepcionales que a su vez pueden comprender la pérdida o suspensión de derechos adquiridos” (Clemente, 2016; p.122).

En lo que refiere a la focalización del programa se continuó con los mismos criterios, aún con las nuevas líneas de trabajo implementadas, como la Tarjeta Alimentar: población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con hijas/os pequeños y /o con discapacidad. Es decir, siguió focalizada a “los más pobres”.

Los registros únicos de beneficiarios, titulares de derechos, destinatarios (o denominación que le conferiría de acuerdo con el contexto) no se lograron implementar, tampoco en este periodo. Se continuó con el registro de asistentes a las organizaciones comunitarias de AC, y la identificación de las receptoras de la tarjeta alimentar, pero no con el propósito de evitar superposición de prestaciones y optimizar eficiencia del Plan, en principio solo para tener un registro fiable sobre la situación.

Las declaraciones de los y las funcionarias sobre la universalización de las políticas alimentarias, quedaron en eso; declaraciones. Dado que, en esta gestión como en las anteriores, se mantuvieron y reforzaron las acciones focalizadas, independientemente con la identificación política partidaria de dichos funcionarios. Así, más allá de los posicionamientos políticos, se continuó con las políticas focalizadas, la elaboración de instrumentos de control y seguimiento, como los registros de comedores, de titulares de derechos, independientemente de que se haga uso efectivo de ellos, características de las políticas sociales de la década del noventa, “sugeridas” y condicionadas por los organismos internacionales como BM, FMI o BID con el propósito de reemplazar el modelo de políticas sociales universalistas por una multiplicidad de programas focalizados que responderían y se adecuarían a cada realidad local. Criterios programáticos que permearon y se mantuvieron en el tiempo (Cervio, 2019; Madrid, 2019; Rofman, 2007; Sordini, 2022).

Respeto a las intervenciones del Plan en general y de cada programa en particular, en esta etapa, luego del periodo anterior de mantenimiento “basal” de las acciones sin mayor relevancia en las actividades, se incorporó como novedad la Tarjeta Alimentar. No por la tarjeta en sí, ya que anteriormente estas acciones se vehiculizaban a través de la tarjeta alimentaria, si no por el alcance, presupuesto y forma de implementación que esta modalidad disponía.

Los demás programas y ejes continuaron, en muchos casos limitados por la pandemia de Covid-19 y las consecuentes medidas sanitarias para prevenir los contagios. En este contexto, se implementó también, aunque por fuera de la Dirección de Políticas Alimentarias, el módulo Covid.

En este periodo las actividades de la comunidad volvieron a tener relevancia, porque participaron de la discusión a través del Foro para el Plan Argentina Contra el Hambre, y apoyaron

esta medida, aunque con una participación menos significativa si se la compara con las iniciativas de “el hambre más urgente” en 2002.

Asimismo, la participación de estas organizaciones, sobre todo las organizaciones comunitarias que sostenía merenderos y comedores, se convirtió en esencial en 2019 con la agudización de la crisis socioeconómica, pero fundamentalmente, a partir de marzo de 2020 en medio del escenario de pandemia, donde estas organizaciones sostuvieron de manera continua sus tareas de asistencia, que en muchos casos excedía lo alimentario estrictamente, trabajando de “lunes a lunes y a cualquier hora” como lo destacaba uno de los trabajadores del Plan.

El trabajo de las organizaciones comunitarias le permitió al Plan, continuar y ampliar su cobertura, llegando a más personas y contener la situación social, que, de otra manera, en medio de la pandemia, no lo hubiese conseguido. Esta participación se da en un contexto donde los actores sociales sólo forman parte de la implementación de las acciones, con baja intensidad, dado que sólo son ejecutores de actividades diseñadas previamente (Clemente, 2010; Rofman, 2007). Y como menciona Clemente (2016; p. 133), sería conveniente hablar de mediaciones entre las actuaciones institucionales por parte del Estado y las organizaciones, “que se estructuran para que los servicios y los bienes que se administran desde el campo de las políticas sociales lleguen en tiempo y forma a la población destinataria [...]”.

La gestión del Plan en estos años se vio modificada, por decisiones políticas, como con la implementación de la Tarjeta Alimentar, y por las condiciones del contexto y las respuestas para hacer frente a la crisis.

En lo que respecta a la implementación, los cambios relevantes se vieron en el reemplazo de la prestación de la tarjeta alimentaria por la Tarjeta Alimentar. La primera tenía una modalidad de gestión federal, es decir, desde el nivel nacional -MDS – se transferían recursos a las provincias para que estas brindaran las prestaciones, previa definición del tipo y modalidad, la contraparte y los destinatarios. Pero, con las modificaciones realizadas, la Tarjeta Alimentar pasó a gestionarse de manera centralizada, más allá de la participación o colaboración en la entrega de las tarjetas físicas por parte de las provincias. A partir de esta modificación, era el Estado nacional quien definía los destinatarios y transfería los fondos a las cuentas bancarias, sin intermediarios. Lo que inicialmente fue la entrega física de las tarjetas magnéticas, consecuencia de las medidas de

aislamiento y la imposibilidad de su entrega y las capacitaciones en nutrición y cuidados, los fondos pasaron a depositarse directamente, a partir de 2021, en la cuenta bancaria en la que se recibían los fondos de la AUH.

Por el lado de Abordaje Comunitario, la gestión se adaptó a las circunstancias, realizando el seguimiento y acompañamiento de las organizaciones comunitarias a través de diversas estrategias, flexibilizando y ajustando las exigencias administrativas. En lo inherente a las prestaciones alimentarias, las organizaciones se adaptaron (sin participar en las decisiones, pero aceptando los lineamientos propuesto), pasando las entregas de presencial a viandas o módulos permitiendo atender las necesidades de su comunidad (Rofman, 2007).

El en marco de la emergencia sanitaria, se entregaron módulos COVID, pero desde otras reparticiones del MDS, y no desde el PNSA y/o la Dirección de Políticas Alimentarias, lo que podría generar la duplicación de prestaciones similares del mismo ministerio, aunque se ejecuten de diferentes dependencias, omitiendo las singularidades y los aspectos culturales que se ponen en juego en cada territorio (Spinelli, 2016).

Los demás programas se vieron afectados en la gestión por las restricciones sanitarias, imposibilitando, por ejemplo, los encuentros de capacitación. Pero, más allá de ello, para la gestión se requirió de la participación conjunta y las responsabilidades, de acuerdo con las capacidades técnicas -políticos de cada distrito, entre niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal (Roffler, 2010).

En lo inherente al seguimiento y evaluación, en esta etapa, a diferencia de lo acontecido en las etapas anteriores, específicamente con la implementación del PACH y la Tarjeta Alimentar, se propuso desde el inicio el seguimiento en tiempo real, tanto de los alimentos o grupos de alimentos que se adquieren con esos fondos, como de los indicadores antropométricos de niñas y niños. Los primeros informes se lograron concretar, mostrando resultados positivos: compra de alimentos protectores y vegetales por sobre otros grupos de alimentos; pero luego, consecuencia de la pandemia y el cambio de modalidad en su implementación, se discontinuó el seguimiento oportunamente planteado (Poy et al., 2021).

Con respecto a las demás líneas y programas, AC continuó con las actividades de seguimiento habituales, sin evaluaciones de impacto, pero incorporando las evaluaciones sobre el alcance del programa (a cuantas organizaciones y personas llegaba). Desde PNUD, al igual que en las etapas anteriores, se contemplaban las evaluaciones sobre programa, al mismo tiempo que se reconocen auditorías realizadas por parte de la AGN, pero en este último caso, a diferencia de las evaluaciones, las auditorías no se realizan para corregir el rumbo o replantearse objetivos (PNUD, 2012).

Con la creación de RENACON, en esta etapa, se buscó identificar los comedores y merenderos que atendían a su comunidad en todo el país, a fin de tener un registro formal de ellos y realizar un seguimiento, ya que hasta el momento se desconocía la cantidad existente, para posteriormente poder implementar estrategias de trabajo conjunto. Pero, como los demás registros para evitar superposiciones, focalizar y optimizar recursos, se crean los instrumentos técnicos, mas no se los utiliza, al menos, para el objetivo para el que fueron diseñados (Madrid, 2019; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2022c).

Las conexiones del Plan, en los primeros meses de gestión se ampliaron notoriamente, comparado con la etapa anterior, sobre todo la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y personajes de la cultura y la política, más allá de los propios funcionarios, en el Foro para un Plan Argentina Contra el Hambre. Esto permitió, además de la participación de la comunidad, que el PACH esté conectado con varias instituciones, como por ejemplo el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica, que se encargaría de las acciones de seguimiento y evaluación de la Tarjeta Alimentar.

Consecuencia de las medidas tomadas a raíz de la pandemia, las mencionadas conexiones disminuyeron, y continuaron, al igual que en la etapa anterior, con la participación de las instituciones que posibilitaron el funcionamiento de los programas constitutivos del Plan.

6.10.2 Aspectos relacionados al macroentorno del Plan en el periodo 2019-2021

En lo que respecta al macroentorno político, se puede apreciar un notable apoyo de las principales autoridades nacionales a las políticas alimentarias, desde el PEN, el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, los distintos ministerios y referentes políticos que no se vinculaban directamente con el partido gobernante.

Más allá del amplio sustento y legitimidad de las acciones del PACH, este se formalizó a través de una resolución ministerial (Res 8/2020), y no a través de una ley como había ocurrido en 2002 en un contexto similar. No obstante, el plan se implementó y contribuyó con sus acciones a las actividades que se venían realizando desde el PNSA, ampliando la cobertura en sus prestaciones y sus recursos (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

La colaboración intersectorial, al igual que lo mencionado en los párrafos anteriores, se amplió en los primeros meses de gestión de gobierno a través de la participación en el PACH de diversas instituciones: ONGs, organizaciones comunitarias y los distintos ministerios, además del MDS, a fin de contribuir a garantizar el acceso a los alimentos y fomentar las economías locales. Luego, con el correr de los meses y el cambio de contexto, la colaboración intersectorial se mantuvo sólo en los mínimos indispensables para que las tareas acordadas pudieran realizarse, es decir con una participación de baja intensidad (Rofman, 2007). El PACH terminó siendo una propuesta de carácter más relacionado con lo propagandístico que con una política integral contra el hambre, donde para fines de 2021 no incluía más acciones que la Tarjeta Alimentar.

El cambio más relevante en el macroentorno se evidenció en los recursos que el estado nacional destinó al programa, como se puede ver en la Tabla N° 1 y la Figura N° 13, el presupuesto en este periodo aumentó de manera exponencial, se lo compara con los periodos anteriores. Esto puede explicarse por varios motivos, primero la decisión político-institucional de apoyar la iniciativa, segundo hacer frente a la crisis socioeconómica heredada de la gestión anterior (altos niveles de pobreza y aumento de la desigualdad) y tercero, dar respuesta rápida a las necesidades de acceso a los alimentos de un amplio sector de la población generadas por la pandemia de Covid y las medidas sanitarias dispuestas para evitar los contagios.

Otro punto a destacar con respecto a las condiciones del macroentorno, es que desde 2002 hasta 2021 (año que finaliza el periodo temporal de análisis de este estudio), el Plan se implementó en el marco de la emergencia alimentaria, mediante la cual se podían resolver algunas cuestiones

de manera más veloz, dado que permitía saltar algunos procesos administrativos considerados en la emergencia.

La participación de organismos internacionales no se modificó con respecto al periodo anterior, ya que no se incorporaron nuevos actores.

Con respecto a la suficiencia del asesoramiento técnico, en este periodo se contó con equipos formados y capacitados. Se incorporaron a las diferentes funciones aquellas trabajadoras y trabajadores que no tenían tareas asignadas, pero lograron mantener el empleo, diferenciándose de la etapa anterior, donde estaban “frezadas”. Esto, puede considerarse una ventaja, dado que se contaba con trabajadoras con mucha experiencia en la implementación de este tipo de programas, algunas desde 2003, otras desde antes. Condiciones que permitieron que los equipos de trabajo se adapten rápidamente al contexto de emergencia, especialmente a partir de marzo de 2020.

Además, las trabajadoras y trabajadores del Plan se adecuaron rápidamente a las circunstancias de restricciones causadas por la pandemia de Covid-19 y las medidas decretadas para disminuir los contagios consecuencia de ella, generando mecanismos y estrategias de trabajo y acompañamiento artesanales para con las organizaciones y la población destinataria, en muchas ocasiones a través de circuitos o estructuras por fuera de las establecidas por las autoridades, como referían: “ *nosotros particular, yo, salíamos a escondidas a hacer las visitas de seguimiento unas cuantas veces [...]*”. Al menos a nivel local, se fueron creando pequeños modelos organizativos, donde se observa que no “hay imitación ni semejanza, sino surgimiento, a partir de dos series heterogéneas, de una línea de fuga” (Deleuze & Guattari, 2002; p.16) por fuera del modelo de organización tradicional, con características vinculares más cercanas a los diseños rizomáticos que a los arbóreos (Spinelli, 2016).

Dentro de las estrategias implementadas por los equipos territoriales se destaca su rol de mediadores tecnológicos colaborando con los referentes de las organizaciones comunitarias al momento de la comunicación y gestión administrativa con el MDS y otros organismos (Arcidiácono & Perelmiter, 2022).

6.10.3 Aspectos relacionados al microentorno del Plan en el periodo 2019-2021

Con respecto al microentorno, en este periodo, se contemplaba las economías locales, a través del PACH, el cual explicitaba la necesidad de reforzar las actividades productivas, sobre todo aquellas relacionadas a los alimentos, a través de sus diferentes programas, como ProHuerta o indirectamente con la Tarjeta Alimentar, ya que la hipótesis de las autoridades era que las personas receptoras de la tarjeta comprarían los alimentos en los locales de cercanía.

Con respecto al grado de diversidad en el área del plan, se logró el reconocimiento y la adaptación a las diferentes situaciones. Por ejemplo, en la implementación de la Tarjeta Alimentar, donde se planificó, durante los primeros meses, la entrega de las tarjetas para la compra de alimentos en las zonas urbanas y de módulos alimentarios en las zonas rurales. Por otro lado, se reconoce adaptación al cambio en las modalidades de entrega de AC a módulos o viandas durante la pandemia; los cambios adaptativos para este periodo de ProHuerta, considerando también las economías locales y regionales; y las modificaciones en el SAE, de acuerdo a las capacidades técnicas de cada provincia.

6.10.4 Aspectos relacionados a la sostenibilidad del Plan en el periodo 2019-2021

En lo que refiere a las condiciones para sostener las acciones del Plan, se puede mencionar que continuó vigente la Ley 25.724, al mismo tiempo que se reforzaron las acciones del Plan que esta dio origen a través de la Resolución 08/2020 creando el PACH. Resolución que se fue modificando y ajustando sus componentes de acuerdo con el contexto y conveniencia, dado que la admite modificaciones desde el MDS, resultando también endeble ya que dicha norma proponía acciones por fuera del alcance del ministerio (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

No obstante, cabe aclarar que el presente trabajo sólo incluyó los primeros dos años de la gestión de Alberto Fernández. Asimismo, las acciones del Plan discurrieron en el marco de la emergencia alimentaria que permanece vigente, lo que puede interpretarse que las acciones del PNSA continuaron en el tiempo.

6.11 Comentarios finales sobre la génesis y desarrollo del PNSA

Desde los aspectos generales del diseño del PNSA se propusieron objetivos, que se mantuvieron en el tiempo, que difícilmente se pudieran cumplir, dado que muchos de ellos estarían fuera del alcance de sus acciones y de su normativa legal que le dio origen y regió su desarrollo (Bonet de Viola & Marichal, 2020). A ello, se suma la ausencia de una línea de base definida que permitiera medir las acciones implementadas o evaluar el impacto en la población (para ese entonces se contaba con información epidemiológica y socioeconómica para hacerlo). Tampoco, la información disponible se utilizó para orientar las acciones del Plan, ya que se estas se encauzaron sobre los más pobres y, a atender los problemas del “hambre”, que respondían más a una relevancia mediática que epidemiológica, dejando de lado a los problemas alimentario-nutricionales que se identificaban para ese entonces, como se describió en el Cuadro N° 2 (Principales problemas alimentarios en la población argentina. Foro para un Plan Nacional de Nutrición. 2002). Además, no se definió, ni se sabía con certeza, la cantidad de personas a la que el PNSA debía asistir, ni por cuánto tiempo, por lo que se dificultaba estimar los recursos necesarios para atender las necesidades de la comunidad, generando en muchos casos, años tras año, que la demanda se abordará con la función de “bomberos” (como lo referían muchas de las trabajadoras y funcionarios entrevistados). Se enfrentaba a la situación con una lógica de programas y proyectos (los constitutivos del Plan), pero en ellos no se problematizaba sobre la situación a atender, no se definía el tiempo de la intervención, y, por lo tanto, sería difícil conocer, entre otros, el presupuesto necesario para implementarlos. Más allá del intento de trabajar “por” programas, se terminaba trabajando “en” programas (Sordini, 2022; Spinelli, 2016; Testa, 2004).

Así, el desarrollo del Plan estuvo regido por la lógica del “debe ser”, definiendo objetivos, ignorando el juego y exaltando el diagnóstico, marcados por la linealidad, que resultan útiles para resolver problema simples; pero no para los problemas complejos que se dan en el territorio, para los cuales sería conveniente pensar en la lógica de procesos, y pensar los objetivos como punto de llegada para dar inicio a otros procesos para intervenir sobre los problemas, marcados por la incertidumbre, que dominan el juego social en el territorio (Spinelli, 2016).

En 2019, 17 años después, el escenario se repetía. Una nueva crisis socioeconómica y, nuevamente, la discusión sobre el hambre. Se movilizaron diversas organizaciones a través del Foro para el Plan Argentina Contra el Hambre, que dio origen al PACH, esta vez, por medio de una resolución ministerial y no por Ley, como había ocurrido con la creación del PNSA en 2002.

El PACH que venía a reforzar al PNSA, se proponía, al igual que este último, objetivos y alcances aún más difíciles de realizar, que más allá del contexto de pandemia, mostró que se siguen diseñando planes y programas bajo la lógica de soluciones, y no, con lógica de problemas (Spinelli, 2010, 2016). Además, sus objetivos se caracterizaban por ser declamativos, difícilmente realizables y medibles, coincidiendo con los que describen Bonet de Viola y Marichal, que se refieren a ello de la siguiente manera:

La desarticulación sustantiva entre la lógica sistémica que exige la perspectiva de la soberanía alimentaria y la coyunturalidad propia de los mecanismos de emergencia que se encuentra en el PACH, se refleja también en las cuestiones procedimentales relativas a la técnica jurídica utilizada. En efecto, la complejidad e integralidad que implican los postulados de la soberanía alimentaria entran en contradicción con el carácter acotado del ámbito de competencia formal del Plan regulado en una única órbita ministerial. Es decir, la expresa aspiración del PACH de convertir la lucha contra el hambre en ‘política de estado’ no se condice con la jerarquía normativa del dispositivo jurídico por el cual éste se instrumenta, verbigracia un anexo a una resolución ministerial del área de Desarrollo Social (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

Se le atribuyó al MDS competencia para la asistencia de los sectores más vulnerables, competencia que es reforzada en los fundamentos de la resolución y que hacían a la situación de emergencia. Esta política se enfocaba a la población más vulnerable, limitando su competencia, por lo que el PACH “no podría considerarse una acción en pos de la garantía del derecho humano a la alimentación de la ciudadanía toda, con enfoque integral”, dado que no daba cuenta como una medida capaz de abordar la complejidad de la problemática alimentaria (Bonet de Viola & Marichal, 2020).

En el intento de definir la población bajo cobertura, como se mencionó en los párrafos anteriores, tanto en el texto de la Ley 25.724, como en su reglamentación posterior y en los documentos del Plan, se contemplaba la implementación de un registro único de beneficiarios

(llamados luego, titulares de derechos) con el propósito de evitar superposiciones de prestaciones, mejorar la focalización y optimizar la gestión del Plan.

Con respecto a la focalización y al mencionado registro, un alto funcionario político que tuvo una activa participación en el PNSA, mencionaba:

Sí, yo ahí fui cambiando mi idea. En la primera etapa, estamos hablando de 2003-2004, nosotros íbamos a la universalización. El registro único de beneficiarios sirve para una política focalizada, para decir, le toca a estos y a estos no, los que tienen tal cosa y los que tienen tal otra. A mí no me parecía relevante. [...] Y a medida que fue creciendo la pobreza, es fácil focalizar, porque hay muchos pobres. Por lo cual no era para mí un tema central.

Yo sí cree en esta última etapa [...], dos registros: el RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular) y el RENACOM (Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios). El RENATEP se creó con el objetivo básicamente de acceder al monotributo social, de acceder al programa Potenciar Trabajo, donde la gente cobra el 50 % del salario mínimo, y ver qué rubro productivo estaban. Una parte importante, por un lado, es un sistema de cuidados, gente que está en comedores y merenderos, y otro parte importante son personas que producen alimentos.

Pero también el RENACOM, los comedores crecieron mucho, en el marco de la pandemia explotaron los comedores, pero en esencia las ollas populares. En un momento en el medio de la pandemia llegué a entender que teníamos los comedores formalizados. Formalizados son aquellos que tienen una estructura, hay un conjunto de personas que van, hay un baño mínimamente en condiciones, hay un esquema alimentario. Los semi-formalizados, que es una señora que montó un comedor en la casa, y se le vino un montón de gente y vio cómo hacía y más o menos lo lleva. Y la olla popular, eso en medio de la pandemia se dio de manera brutal. Pegó un salto y un crecimiento significativo. Ahí creamos el RENACOM, que llegó a tener 12.000 comedores registrados. Yo creo que cuando se cruce los datos vamos a tener unos 10.000 comedores en términos generales funcionando. Y ese es el esquema de hoy en Argentina. Yo diría que desde el 2011 en adelante, de todo lo que estamos hablando, muy fuertemente en los últimos años, se le agrega el tema de la inflación, del precio de los alimentos. O sea, no era un tema en 2003-2005. Desde el 2011 en adelante comienza a serlo. Y en los últimos años, para mí es un tema central. No solo en la creación de comedores, si no que mucha gente aun trabajando va al comedor, que empeora la calidad nutricional en términos generales de la población. Básicamente porque van a segundas marcas, porque compran otra cosa, porque no pueden. Yo diría que hay que agregarle en los últimos tiempos eso. Yo encaré, en esta última etapa como

ministro, un programa que fue la TARJETA ALIMENTAR, y tenía claro que el problema central era el precio de los alimentos, que sigue siendo para mí uno de los más graves hoy.

Sobre el mismo tema, una funcionaria que ocupó cargos de relevancia mencionaba: *“no se realiza seguimiento ni evaluación. En este país no se evalúa nada. El registro único de beneficiarios “funcionó alguna vez, pero no funciona”. Y ante la pregunta del objetivo que perseguía ese registro refería: “Pero por supuesto, no superponer recursos. Hacer un seguimiento, si evoluciona esa familia, si ese chico crece, si ese chico no crece. Un montón de datos podés obtener de eso. Y no se hizo, como todas las leyes en Argentina”.*

De acuerdo con lo mencionado, se puede decir que, desde la génesis del Plan se contempló la confección de un registro de beneficiarios que evitara la superposición de prestaciones a fin de hacer eficientes sus acciones, pero, por diversas razones nunca se implementó, a pesar de los cambios de gobiernos y los distintos posicionamientos sobre las políticas sociales. Existían los instrumentos técnicos, pero no se emplearon (Madrid, 2019).

Los intentos de focalización a fin de optimizar los recursos, planteados inicialmente en la discusión de la ley y la génesis del Plan, quedaron en intenciones. Donde se pudo observar que se buscó la racionalidad política por sobre la técnica. Las respuestas de quienes ocuparon cargos de jerarquía en el MDS fueron que las políticas alimentarias, están bien focalizadas: van a los más pobres. De esta manera un funcionario se refería a ello:

[...] estoy absolutamente convencido que siempre la política alimentaria estuvo bien focalizada en Argentina. Va a los más pobres. O sea, se puede discutir si está mejor o peor este comedor, pero cualquiera que haya recorrido, o vea la Tarjeta Alimentar después, o vea cualquier tipo de programa, es evidente que llega a la gente que necesita. O sea, nunca me pareció como relevante en ese tiempo el tema del registro único de beneficiarios, eso sí, tenía una lógica muy Banco Mundial, de cruzar y establecer criterios, de decir a este le toca, a este no. La verdad es que en Argentina los programas alimentarios, de por sí, siempre estuvieron bien focalizados.

Es decir, más allá de las justificaciones en la problematización del Plan, las menciones a la seguridad y soberanía alimentaria y al estado de salud y nutrición de la población, en los aspectos generales no se consideraron. Se focalizó sobre la pobreza. Se definieron umbrales mínimos a atender desde la política social, pero, como mencionaba Aguiló: “esto no quiere decir relegar la discusión de si esta es la única política social que queremos. Es posible la existencia de un umbral mayor a partir del cual habrá una intervención estatal que el definido con los criterios de focalización hacia la extrema pobreza”, como también evitar la implementación de políticas públicas que responsabilizan al individuo por su pobreza, ya que tampoco se enfrentan ni se cuestionan “las inequidades estructurales que crean y perpetúan las condiciones de pobreza” (Aguiló, 2005).

Con respecto a la evaluación y seguimiento de las acciones del Plan, algunos de sus programas constitutivos contaron con áreas específicas para estas tareas como Abordaje Comunitario, donde además del seguimiento se realizaron algunas evaluaciones, sobre todo aquellas realizadas por PNUD. Pero al igual que en el resto del Plan, fueron pocas las evaluaciones realizadas y sobre aspectos parciales. Fue recién a partir de 2019, cuando se propuso una evaluación y seguimiento en tiempo real con la implementación de la Tarjeta Alimentar, donde se buscaba contar con información sobre los alimentos adquiridos con la tarjeta y el estado de salud de las niñas y niños a los que estaba destinada. Estas acciones se pudieron efectivizar en los primeros meses de implementación, pero luego, con las modificaciones en la gestión a causa de la pandemia, se discontinuó el seguimiento. Fue la primera vez que en el Plan se proponían evaluaciones y seguimiento en tiempo real, sobre todo, al relacionarlos con el estado de salud de la comunidad.

Más allá del caso particular, las evaluaciones sobre el Plan, en general, se realizan sobre la información aportada por él mismo y sobre lo que declaraban hacer (cantidad de personas asistidas, prestaciones brindadas, etc.). No se ha observado como un eje relevante, la evaluación sobre el resultado o impacto de los diferentes programas, si no, lo contrario. Como mencionan Reta y colaboradoras, los organismos encargados de recolectar información y evaluar programas, elaboran sus informes con información que el propio ministerio les brinda, muchas veces desde, espacios de comunicación, donde entre lo instituido y la praxis se manifiesta una gran brecha (Reta et al., 2005). Entonces, es de destacar que, salvo muy escasas circunstancias, el Plan en general y sus programas en particular, no incorporen el seguimiento, monitoreo y evaluación como componentes y “avancen

a ciegas con los presupuestos preprogramáticos” (Abeyá Gilardon, 2016). Donde también se puede observar, que, independientemente del partido de gobierno de turno, las posiciones políticas y sus numerosas formas de militancia dentro del aparato estatal, la ausencia de metas claras, el escaso o nulo seguimiento y evaluación, concluyen en formas poco claras de la gestión del Plan.

Por otro lado, se mencionaba en la Ley 25.724, y en los documentos constitutivos del PNSA, la intervención en la toma de decisiones por parte de la Comisión Nacional de Nutrición, y las respectivas comisiones provinciales. Esta, en el ámbito nacional, tuvo como responsable a la Subsecretaria de Políticas Alimentarias en el periodo 2004-2015, por lo que se unificaron las decisiones en una sola persona, dejando carente de sentido las intervenciones de dicha comisión. Luego de ese periodo, la comisión, no tuvo implicancias sobre el Plan. Como muchas de las propuestas iniciales, estas cuestiones quedaron, en el “debe ser”, ya que en la práctica la comisión nacional nunca intervino en y menos sobre el PNSA (Spinelli, 2016).

Así, se observa nuevamente, que más allá de las consideraciones de todos los actores sociales intervinientes sobre el PNSA, sobre todo en su génesis, las decisiones hacia dónde y de qué manera iría el Plan, fue de los actores políticos por sobre los actores burocráticos (personal de carrera, técnicos, profesionales), sin desconocer las tensiones existentes generadas en el proceso de elaboración de políticas públicas, ni las causas pertenecientes a otros juegos que interactúan con el problema en cuestión (Matus, 1993; Vaccarisi, 2005).

En lo que respecta al financiamiento, como se pudo observar en los apartados anteriores, el Plan contó con presupuesto constante en los diferentes gobiernos; aun en los periodos donde mejoraron las condiciones socioeconómicas (especialmente 2005 – 2013, donde hubo notables mejoras y las acciones del PNSA se orientaron hacia aspectos más amplios, más allá del mero acceso a los alimentos) (Roffler, 2010). Pero es a partir de 2020, donde el presupuesto se incrementó de manera exponencial, consecuencia del cambio de escala (y modalidad de gestión) de la Tarjeta Alimentar, la ampliación del número de comedores y merenderos comunitarios y el aumento de las prestaciones para hacer frente al incremento de la demanda por la crisis socioeconómica de 2019 y las consecuencias de la pandemia. Cabe recordar, que más allá del

presupuesto asignado, la génesis y desarrollo del Plan transcurrió en el marco de la emergencia alimentaria, lo que permitió la reasignación de partidas presupuestarias de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. Entonces, en el marco de la emergencia alimentaria, el diseño del Plan y sus programas constitutivos, las decisiones en torno al presupuesto, la focalización y las modalidades de prestación, evidencian los procesos de conflictividad política y social por sobre las estrategias de diagnóstico para una política integral. En este sentido, el modelo de intervención del Plan se caracterizó por un bajo impacto en la mejora de los indicadores deficitarios, pero eficaces en la contención social de los sectores que padecen pobreza estructural. Por lo que, sería válido preguntarse, si la contención social aparece realmente como una consecuencia no buscada de la intervención, en la cual subyace a sus objetivos mitigar el conflicto del hambre (Clemente, 2010; Sordini, 2022).

Entre los fundamentos de la ley y el PNSA, se mencionaba la necesidad de unificar las acciones y programas preexistentes para evitar superposiciones, encontrando como antecedentes el Programa Unidos y el PEA. El PNSA al ponerse en marcha, unificó los programas y acciones que se realizaban para ese entonces. Pero con el correr de los años, estos programas se fueron ampliando, como sus líneas de acción y formas de gestión, centralizadas y federales, confluyendo nuevamente en prestaciones similares a través de distintos mecanismos, superponiéndose los programas como “capas geológicas” (Spinelli, 2016). Por ejemplo, Abordaje Comunitario y el refuerzo a comedores y merenderos comunitarios, en ambos casos se financiaban organizaciones para que brinden alimentos a sus comunidades, pero por mecanismos y estructuras diferentes, aun dentro del mismo Plan. Ocurre lo mismo con la entrega de módulos alimentarios, desde la Subsecretaría de Asistencia Crítica se entregaban módulos de alimentos, los módulos COVID, pero también desde las organizaciones de Abordaje Comunitario, o a través del cofinanciamiento a las provincias o del SAE, que estos últimos años, se adaptó, en ciertas provincias al contexto de Covid y brindando la prestación a través del módulo alimentario. Es decir, la segmentación del problema, sumado a su focalización, redundaron en programas superpuestos resultando un complejo entramado de organismos en todos los niveles de gestión, que afectan, desde la mirada de la evaluación de resultados, la eficacia, la eficiencia y la efectividad (Reta et al., 2005). En ese intento

de unificación de programas, buscando certezas al normatizar los programas bajo único plan, colisionaron con la realidad; la supuesta certidumbre sobre el futuro menciona Spinelli:

[...] es la mayor debilidad de la planificación, ya que desconoce que la certidumbre pertenece a lo imaginario, y, por el contrario, es la incertidumbre lo constitutivo de lo real. De esas certidumbres devienen las políticas sectoriales y sus programas, todos estructurados en lógicas verticales (arbóreas) que fragmentan y atomizan el territorio, el cual en una lógica más cercana al plano (rizoma), pierde la potencialidad para la construcción de vínculos y el ejercicio del control social, de esos conjuntos sociales sobre las políticas y programas que dicen tenerlos como objetivos (Spinelli, 2010).

La fragmentación del Plan conservó una atribución normativa que organiza el consentimiento social como adhesión al orden social (Bourdieu, 2014). Por ello, afirma Sordini, “debido a la capacidad coercitiva del Estado y al alcance masivo de sus intervenciones se normaliza la mitigación del conflicto del hambre” (Sordini, 2022).

Por otro lado, se puede observar que desde su génesis el Plan estuvo influenciado por las referentes políticas y sus capitales. Fueron, especialmente ellas, las que permitieron su emergencia y desarrollo, sobre todo las autoridades que promovieron la Ley 25.724, poniendo en juego su capital político, como lo mencionaba una de las participantes de la discusión en la génesis del PNSA:

El Consejo de Coordinación de Políticas Públicas [...] Un cargo, que en realidad en mi etapa dio resultado [...]; y después, un cargo que casi pasó inadvertido porque es muy difícil que tenga poder el presidente del Consejo Coordinador de Políticas Sociales si no tiene, valga la redundancia, poder.

Yo podía sentar en la mesa a Lavagna²⁰, a Ginés²¹ a Graciela Giannettasio que era la ministra de educación, a todos los ministros que tenían que ver con las áreas sociales más el ministro de economía, porque no me iban a decir que no.

Quedando claro cómo se interpretaba el ejercicio del poder y la toma de decisiones. Luego las autoridades que asumieron en 2003 le dieron al PNSA su identidad, que persiste hasta la actualidad, y su mayor grado de desarrollo considerando el periodo temporal del presente estudio.

Con la misma impronta política, a partir de 2015, pero en sentido contrario, las directivas sobre el PNSA se orientaron a su permanencia, es decir, se mantuvo de manera latente por decisiones de las autoridades de turno. Se siguió ejecutando, se le asignó presupuesto, pero manteniendo las prestaciones básicas a pesar del empeoramiento del contexto socioeconómico.

Si bien el plan y la normativa se mantuvieron sin modificaciones desde 2003, fueron los diferentes actores los que permitieron los momentos de crecimiento o estancamiento. A partir de 2019, el debate sobre las cuestiones inherentes a seguridad alimentaria y al PNSA vuelven a tomar centralidad, y el nuevo gobierno refuerza sus acciones a través del PACH. Aunque en esta oportunidad, lo hizo a través de un decreto y no una ley como había ocurrido en 2002.

De la mano de las decisiones políticas estuvo vinculada la mayor o menor participación de los organismos internacionales. De esta manera, desde sus inicios hasta 2005, la participación de los organismos internacionales estuvo particularmente relacionada con el aporte de fondos para el financiamiento de los programas. Ejemplo de ello es el Banco Mundial, que financió al FOPAR, luego, por decisiones del gobierno de turno continuó ejecutándose con fondos del Tesoro Nacional con la participación de otro organismo como PNUD. La participación de este último en Abordaje Comunitario, que no financiaba, pero sí participaba con asistencia técnica (y cobraba por su intervención), posibilitó la implementación del programa, haciendo factible, en parte, la fluidez de los fondos para que las organizaciones comunitarias puedan desarrollar sus actividades,

²⁰ Roberta Lavagna. Ocupaba para esa fecha el cargo de Ministro de Economía.

²¹ Gines González García. Ocupaba para esa fecha el cargo de Ministro de Salud.

garantizando “transparencia” en todo el proceso (Madrid, 2019). Habiendo pasado ya 20 años de la sanción de la Ley 25.724 y la creación del PNSA, lo enunciado evidencia la incapacidad estatal por generar alternativas de gestión en pos de lograr autonomía en la implementación de políticas sociales (Reta et al., 2005). En ese periodo, también, se recibieron fondos de la UE para la ejecución del proyecto APAC, además de los trabajos conjuntos con UNICEF, en Primeros Años y Familias y Nutrición; y FAO y JICA en el programa ProHuerta, tomando los criterios técnicos sugeridos por estos organismos internacionales.

Luego de 2015, al igual que todas las actividades del Plan, esta vinculación se mantuvo, pero sólo sosteniendo las mínimas actividades y recursos para permitir la subsistencia de los programas y líneas de acción, como menciona Orejón, alejándose del enfoque de derechos y discontinuando la integralidad de sus acciones, no sólo al interior del mismo Plan, sino también interministerialmente (Orejón, 2019).

Estos organismos oficiaban de rectores o consultores, según el momento histórico, pero en las instancias donde mayor era el aporte de recursos por parte del Estado argentino, menor eran las exigencias de estos, y, por tanto, mayor plasticidad al momento de definir las políticas a implementar. No obstante, sus exigencias, especialmente las del BM, como la descentralización y la focalización perduran hasta la actualidad (Reta et al., 2005).

Con respecto a la sostenibilidad en el tiempo, el PNSA se sustentó en los antecedentes de la reforma la Constitución de la Nación, en 1994, donde se reconoce en el artículo 75, inciso 22 el derecho a la alimentación de forma implícita, al otorgarle a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales jerarquía constitucional, superior a las leyes ordinarias. A partir de ese momento, la formulación de programas y políticas de Estado en el ámbito municipal, provincial y nacional pasaron a tener la obligación de respetar los principios de este nuevo enfoque de derechos. Donde el derecho a la alimentación es reconocido y se proponen acciones en pos de garantizarlo a través de la sanción de la Ley 25.724 y la creación del PNSA. Años más tarde, estas acciones se reforzarían a través del PACH en el marco de la Resolución 8/20. Marco legal que garantizaría la sostenibilidad del Plan en el tiempo (Abajo et al., 2010; Constitución Nacional, s. f.;

Laguzzi M E. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: Génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina, en el período 2002-2021. [Tesis de Doctorado]. Doctorado en Salud Colectiva. Universidad Nacional de Lanús. 2024.

242

Resolución 8/2020, s. f.; Federik & Laguzzi, 2019; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2002).

7. CONCLUSIONES

El PNSA se implementó con el fin de dar respuestas a las necesidades alimentarias de una gran parte de la población vulnerable en medio de una crisis socioeconómica sin precedentes en nuestro país. Pensado inicialmente como un plan de emergencia y coyuntural, a través de la implementación de medidas paliativas, que se complementaban con otras líneas de acción del MDS. Estas respuestas de carácter “agudo” a la situación de emergencia, se terminaron consolidando, volviendo la asistencia en un régimen estabilizado, de asistencia “crónica”.

Hasta llegar a esa situación, el Plan atravesó distintos periodos, con las características particulares en cada uno de ellos. En su génesis tuvo relevancia la participación de la comunidad a través de las discusiones en los foros por parte de diferentes asociaciones de profesionales, instituciones educativas y ONGs, y que, con el aval necesario, mediante iniciativa popular lograron presentar el proyecto al Congreso de la Nación que sancionó la Ley 25.724, dando origen al Plan, unificando los programas preexistentes bajo el “paraguas” de una ley nacional y el PNSA. Instancia en que se muestra un claro ejercicio de ciudadanía social (Rosanvallón, 2000), donde la comunidad no solo ejerce sus derechos civiles y políticos, como se mencionó en apartados anteriores, sino también sus derechos sociales en pos de asegurar condiciones básicas de bienestar para todos, donde el Estado asume responsabilidades de protección social para sus ciudadanos.

Así, a poco de reglamentarse la ley y con la asunción del nuevo gobierno en 2003, el Plan fue cobrando identidad. Inicialmente orientado hacia la urgencia, e intentó en este periodo, sobreponerse a la emergencia a través de la implementación de acciones que iban más allá del acceso a los alimentos, en su búsqueda por garantizar los derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación, y por consiguiente mejorar la seguridad alimentaria de la comunidad (Abramovich & Courtis, 1997; Federik & Laguzzi, 2019), por ejemplo, con el concepto de la nutrición en sentido amplio o sumando a las prestaciones alimentarias los ejes transversales: niñez, articulación y géneros. Puede considerarse que este periodo fue de auge del Plan, donde (algunas) de las demandas sociales se muestran como un reflejo de las expectativas ciudadanas, como menciona Fleury (2021), reflejando una interrelación entre el Estado y la sociedad.

A partir de 2015, las acciones se volvieron a centrar en lo estrictamente alimentario, a partir del sostenimiento de las actividades alimentarias en sentido estricto. En la cual—la cuestión alimentaria, queda orientada a cubrir necesidades alimentarias básicas, de subsistencia, sin el reconocimiento de los otros componentes, con una marcada ausencia del reconocimiento de ciudadanía plena. Al mismo tiempo que presenta características típicas de las políticas sociales enmarcadas en un lógica de ciudadanía invertida (Fleury, 2021; Fleury & Ouverney, 2008). De esta manera, el periodo 2015-2019, se caracterizó por el repliegue y latencia de las acciones del Plan.

Durante la crisis socioeconómica de 2019 y con el cambio de gobierno vuelven a cobrar centralidad las problemáticas alimentarias y, nuevamente, se renueva la participación de la comunidad en los foros de discusión sobre el hambre, pero con diferentes características a lo ocurrido en 2002. Consecuencia de ello se creó el PACH para reforzar las políticas alimentarias existentes, y como novedoso, se implementó la Tarjeta Alimentar, generando un cambio en la dinámica del PNSA. Novedoso, ya que se trató de una prestación que aumentó considerablemente el presupuesto y cambió la impronta federal que caracterizaba al Plan desde su génesis, por una ejecución mayoritariamente centralizada. Más allá de la iniciativa ambiciosa, considerando el marco legal y administrativo de esta medida, como mencionan (Bonet de Viola & Marichal, 2020), solo se logró implementar la Tarjeta Alimentar entre tantos componentes que consideraba. No obstante, esta estrategia, juntamente con otras del Plan, lograron adaptarse rápidamente para dar respuesta a la situación alimentaria en el marco de la agudización de la emergencia a causa de la pandemia de Covid-19.

Se puede decir que el PNSA tuvo características contra-cíclicas, es decir, en momentos donde las condiciones socioeconómicas empeoraron, aumentó su intervención y su financiamiento. Y en los periodos donde la situación presentó mejoras, el Plan intentó profundizar sus líneas de trabajo en el marco del reconocimiento de derechos, ampliando sus acciones de EAN, abriendo otras líneas de financiamiento, por ejemplo, desde Abordaje Comunitario (a través de SFC no sólo para el mejoramiento de comedores, sino niñez, adolescencia, género y articulación) o las intervenciones de Primeros Años, Familias y Nutrición, ProHuerta, entre otros. Si embargo, termina siendo un reconocimiento de derechos “retórico”, en un contexto en la que la ciudadanía

se encuentra fragmentada y condicionada por lógicas de poder que, como menciona Fleury (2020), perpetuando la dominación particularista, abonando a una tensa relación entre el Estado y la ciudadanía plena.

En lo que respecta al Estado y a la inversión en políticas sociales, el financiamiento, en ocasiones, estuvo aportado por organismos internacionales, como Banco Mundial en FOPAR, que además de los fondos, estas instituciones definían el qué hacer, cómo y a quiénes. A partir de 2006, los recursos para las políticas alimentarias dependían de lo aportado por el Estado nacional, ganando autonomía en las decisiones. A pesar de ello, mantuvo vinculación y trabajo conjunto con diferentes organismos internacionales como UNICEF y PNUD. Este último, posibilitando la implementación de AC, aun sin aportar financiamiento, sino todo lo contrario, cobrando por su asesoría, “garantizando” el buen funcionamiento y transparencia del programa. A pesar de la experiencia y la capacidad institucional para implementar este tipo de programas, el Estado continúa vinculado a este tipo de organismos (Madrid, 2019), por lo que sería necesario que se rompa este ciclo de “tutelas” permanentes para optimizar recursos y lograr mayor autonomía en la toma de decisiones en lo inherente a políticas alimentarias.

El seguimiento y las evaluaciones del Plan en general y de los programas en particular, fueron componentes relativamente escasos, más allá de que algunos de los programas consideran las actividades de seguimiento como una actividad permanente. No se realizaron evaluaciones diagnósticas ni se trazaron líneas de base al inicio, o, previa a su implementación, en ninguno de los programas. Las evaluaciones que se realizaron, internas o externas, se diseñaron con datos aportados por el propio MDS y sus resultados, que parecieron ser siempre satisfactorios, tampoco se consideraron para re-direccionar acciones futuras (Reta et al., 2005). Dicho esto, se observa la necesidad de destinar el tiempo y los recursos necesarios para implementar evaluaciones que muestren los resultados y el impacto del Plan y sus programas sobre la población a la que asisten, como sugieren algunos organismos especializados (Ismail et al., 2005, 2006), corrigiendo y ajustando en función de sus resultados, de lo contrario se seguirá implementando “a ciegas” el Plan y sus programas constitutivos repitiendo los mismos errores.

Como se mencionó en los párrafos anteriores, el PNSA se ajustó en gran medida a las sugerencias de los organismos internacionales como FOA (Ismail et al., 2005, 2006), en lo que respecta a su implementación, pero, como se pudo mostrar, esta condición no es suficiente para generar condiciones de ciudadanía, dado que se cubren ciertos aspectos de la alimentación en torno a la subsistencia, pero no generan condiciones ni reconocimiento de derechos, es más, los beneficios de los programas se pierden cuando los ciudadanos alcanzan ciertos niveles de ingreso (pero no de ciudadanía) que les permite su supervivencia. Lugar en que la política social, termina actuando como mediador desde el Estado, y la sociedad (Fleury, 2021), poco a poco, va dejado de ser una sociedad fundada en los principios de igualdad y justicia social, olvidando la noción de ciudadanía.

Con respecto a la focalización y los objetivos del Plan y sus respectivos programas constitutivos, estos últimos se orientaron a garantizar la seguridad alimentaria de las familias, sin desconocer a la pobreza como uno de los condicionantes de la seguridad alimentaria; pero, estuvieron focalizados sobre “los pobres”, dejando en segundo plano las consideraciones sobre los indicadores del estado nutricional y de salud en general de la población. Se priorizó la urgencia, como lo mencionaban las entrevistadas: “*hacíamos de bomberos*” o “*estábamos todo el tiempo atajando penales*”, en pos de controlar la situación social, como lo manifestaban un funcionario: “*mantuvimos la paz social*”, por sobre los problemas de fondo (lo importante), a pesar de que se transitaron ya, dos décadas desde su implementación, una muestra más de que estas políticas se alejan del modelo ideal de ciudadanía universal (Fleury, 2021; Fleury & Ouverney, 2008).

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, urge la necesidad de salir de la retórica del “debe ser” (Spinelli, 2016), desde una idealización de las acciones que se implementan como novedosas en lo discursivo, pero que remiten a una praxis reiterativa y monótona, en las que sólo se modifican los nombres y no mucho más, dejando en el olvido los cambios reales y necesarios en la implementación de políticas alimentarias. Además, quienes deciden en materia de políticas públicas, debería considerar apartarse de los criterios característicos del estado neoliberal de la década del noventa, permeados por los condicionamientos de los organismos internacionales de crédito, que aún, con matices, siguen operando, consciente o inconscientemente sobre ellos. (Madrid, 2019; Vaccarisi, 2005).

Por otro lado, a pesar de los cambios de gobiernos el Plan continuó implementándose. Se garantizó el presupuesto año a año, prorrogas sucesivas de la emergencia alimentaria mediante, y se mantuvo vigente, sin modificaciones, la Ley 25.724 que le dio origen. Las acciones complementarias para su mejora se realizaron a través de resoluciones ministeriales como la que creo el PACH. Decisiones que garantizaron la sostenibilidad del Plan.

No obstante, a lo mencionado, se superpusieron acciones y beneficiarios en sus programas constitutivos. Lo que en la génesis del Plan se proponía para solucionar estos problemas, y en los primeros momentos se vieron indicios de ello en la unificación de programas, o, al colocar a todos los programas existentes bajo un mismo “paraguas”. Con el correr de los años y las nuevas acciones que se implementaron, se volvió a un escenario parecido al 2002, previo a la creación del PNSA, donde la repetición de más de los mismo constituye, por lo general, la norma (Granda, 2004; Spinelli, 2016).

Se destacó la importancia de los equipos técnicos para sostener las acciones y “aguantar” los periodos complejos de la emergencia y el “todo por hacer”, atravesando los momentos con empleo, pero sin tareas; rotando dentro de los organismos públicos, soportando el desarraigo institucional (Perelmiter, 2016), lo que permitió y garantizó el funcionamiento y sostenibilidad del Plan. Dicho esto, se evidencia la necesidad de recuperar la trayectoria de trabajadores y trabajadoras al momento de pensar en la implementación de políticas alimentarias.

Así, como las trabajadoras y trabajadores, las organizaciones comunitarias fueron sustanciales a través de su participación en la discusión y apoyo al Plan en el marco del Foro para un Programa Nacional de Nutrición y en la promoción del “hambre más urgente”, y posteriormente en 2019 en el Foro para un Plan Argentina contra el Hambre. Pero, fueron fundamentales para sostener las actividades de comedores y merenderos (con su trabajo voluntario) durante todos estos años, especialmente en los momentos donde las complejidades del escenario se agudizaron, recayendo las responsabilidades de asistencia sobre ellos, como en 2002 -2003 y 2019 -2020, con la crisis socioeconómica y la pandemia. Sin la participación y colaboración activa de estas instituciones no se hubiera podido garantizar el acceso a los alimentos y mantener “la paz social” como mencionaba uno de los funcionarios entrevistados (Perelmiter, 2016; Rofman, 2016; Rofman et al., 2010).

Se destacó la voluntad política (y los capitales puestos en juego (Bourdieu & Wacquant, 1985) de los principales referentes, sobre todo en la génesis y primeros años de implementación del Plan. Se debe subrayar, además, que fueron mujeres con mucho capital político, pero muy bajo capital técnico, que se involucraron en ese juego social, marcando su impronta y sus intereses (Matus, 1993, 2021).

Complementariamente, se puede mencionar que, a pesar de que en casi todo el transcurso del Plan se priorizaron criterios y herramientas de carácter técnico – operativo con un fuerte anclaje escolástico (Spinelli, 2016), en los momentos relevantes, las decisiones que primaron fueron ejercidas por los actores políticos por sobre los burocráticos (Vaccarisi, 2005).

Asimismo, en casi todo el periodo desde que se implementó el PNSA, tanto las ministras (con la excepción del último periodo analizado 2019-2021), las subsecretarías de políticas alimentarias, las direcciones de esas áreas, como el Consejo Coordinador de Políticas Sociales, siempre fueron lugares ocupados por mujeres. Entonces, se puede subrayar el lugar de responsabilidad y gestión política es ejercida por mujeres, cargos que históricamente eran ocupados por hombres. Pero al mismo tiempo, más allá de los discursos en el reconocimiento de derechos y las perspectivas de género, aún abordadas durante años desde el MDS, muchas tareas de cuidado siguen recayendo sobre las mujeres (con mucha participación, pero de baja intensidad) como la atención de comedores y el cuidado de niñas y niños (Rofman, 2007).

Con respecto a las recomendaciones de FAO (Ismail et al., 2005, 2006), para lograr el “éxito” de los programas de alimentación y nutrición, estas fueron consideradas, deliberadamente o no, en la génesis y desarrollo del Plan. Pero, se persiguió el éxito político a través de la búsqueda del compromiso técnico con fines prácticos y se repitió una fórmula que redundó en fracasos técnicos y prácticos. Así, se buscó y se busca el éxito “perfeccionando técnicas y/o métodos”, pero se desconoce el problema epistemológico que lo sustenta (Spinelli, 2016).

El 10 de diciembre de 2023 se cumplieron 40 años desde el retorno de la democracia en Argentina, de los cuales 20 transcurrieron en el marco de la emergencia alimentaria. Periodo en el cual se ampliaron las diferentes estrategias del Plan y otras acciones en materia de políticas sociales, pero los indicadores epidemiológicos y sociales no han mejorado; quedando demostrado que la persistencia en el tiempo señala su fracaso en solucionar los problemas. Mencionado esto,

se debe reflexionar también, sobre cómo los distintos planes y programas pueden convertirse en un obstáculo para reducir las desigualdades al imponer una oferta, reduciendo los derechos, a partir de un diagnóstico externo (Spinelli, 2016). Reconociendo que son las dinámicas políticas, económicas y sociales las que influyen en el hambre y la desnutrición de los pueblos, como menciona Josué de Castro (2019), revertir esta situación no será posible si no se ejerce una ciudadanía plena (Fleury, 2020, 2021), incluyendo no solo los aspectos civiles y políticos, si no también sociales (Rosanvallón, 2000, 2015, 2021), que hipertrofién los mecanismos democráticos (O'Donnell, 1993, 2002) , en pos de garantizar la seguridad alimentaria y los derechos sociales, como los es el derecho a la alimentación (Abramovich & Courtis, 1997; Federik & Laguzzi, 2019). Por lo que urge la necesidad de pensar alternativas y nuevas propuestas, a largo plazo, desvinculándolas del contexto de emergencia, sin dejar de reconocer la relación de ésta con la malnutrición, evitando desestimar las políticas existentes (Granda, 2004). Donde necesariamente se debe establecer una relación distinta con las políticas, estructuras e instituciones existentes en el campo de la salud y las políticas alimentarias, con el propósito de obtener mayor equidad a través de la construcción de ciudadanos comprometidos que protejan y desarrollen sus instituciones y controlen las obligaciones estatales.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M., & Oharriz, E. (2010). Derecho a la Alimentación. *Diaeta*, 28(131), 20-26.
- Abeyá Gilardon, E. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*. <https://doi.org/10.18294/sc.2016.935>
- Abramovich, V., & Courtis, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los Tribunales locales* (pp. 283-350). Editores del puerto. <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>
- Aguiló, J. (2005). *Políticas Sociales en Argentina: De la Sociedad de Beneficencia a la focalización compulsiva*.
- Aguirre, P. (2004). *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Capital Intelectual.
- Aguirre, P. (2010). *La Seguridad Alimentaria*.
<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/Políticas%20alimentarias/Aguirre.pdf>
- Aguirre, P. (2023). *Estrategias de consumo: Qué comen los argentino que comen* (1° edición ampliada). De la UNLa.
- Alfonsín, R. (1983a, septiembre 30). *Discurso de campaña en el estadio del Club Ferrocarril Oeste, Buenos Aires*. <https://www.alfonsin.org/discurso-de-campana-en-el-estadio-del-club-ferrocarril-oeste/>
- Alfonsín, R. (1983b, diciembre 10). *Mensaje de asunción presidencial del doctor Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*. <https://www.alfonsin.org/discurso-de-asuncion-presidencial-ante-asamblea-legislativa/>
- Almeida Filho, N., & Scholz, V. (2008). *Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria: ¿conceptos complementarios?* XLVI Congreso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Rio Branco.
<http://www.sober.org.br/palestra/9/528.pdf>
- Andrenacci, L. (2003). Impar Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. *Cuadernos del CISH*, 13-14, 79-108.
- Andrenacci, L. (2019a). Desigualdad y exclusión en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 12, 31-53.
- Andrenacci, L. (2019b). Un ensayo sobre la historia de la ciudadanía en América Latina desde una perspectiva a largo plazo. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(spe), 703-716.
<https://doi.org/10.1590/1679-395174321>
- Annuziata, R. (2016). La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon. *Andamios*, 13(30), 39-62.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del «mientras tanto»: Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2011). Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: Los casos de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina. *Boletín científico sapiens Research*, 1(2), 54-59.

- Arcidiácono, P., & Perelmiter, L. (2022). Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 31(2). <https://doi.org/10.26851/RUCP.31.2.3>
- Arias, A. (2010). La construcción de lo “comunitario” en las políticas sociales dirigidas hacia la pobreza. En *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios*. Lugar Editorial.
- Aronna, A. (2006). Evaluación de un programa de política social: Programa Materno Infantil y Nutrición. *Cadernos de Saúde Pública*, 22(2), 335-345. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2006000200011>
- Auyero, J., & Servián, S. (2023). *Cómo hacen los pobres para sobrevivir* (Primera edición). Siglo Veintiuno Editores.
- Banco Mundial. (2021). *Índice de Gini-Argentina*.
- Bauböck, R. (2018). *Democratic inclusion: A pluralist theory of citizenship*. Manchester University Press.
<https://scholar.archive.org/work/esox3gm4hnf4ljswfiuhllrkzi/access/wayback/https://www.manchesteropenhive.com/downloadpdf/9781526105257/9781526105257.00007.pdf>
- Belmartino, S., Bloch, C., Camino, M., & Persello, A. (1991). *Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940 – 1960*. Organización Panamericana de la Salud.
http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/pubOPS_ARG/pub27.pdf
- Benclowicz, J. (2005). *El primer gran corte de ruta de Tartagal-Mosconi y la emergencia del movimiento de trabajadores desocupados*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/106312/El_primer_gran_corte_de_ruta_de_Tartagal-Mosconi_y_la_emergencia_del_movimiento_de_trabajadores_desocupados.6615.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Benclowicz, J. (2006). La izquierda y la emergencia del movimiento piquetero en la Argentina. Análisis de un caso testigo. *Estudios sobre Estado y Sociedad*, 13(37).
<https://www.scielo.org.mx/pdf/espisal/v13n37/v13n37a5.pdf>
- Boito, M., & Salguero Myers, K. (2022). Análisis discursivo y crítica ideológica de una política social: La Tarjeta Alimentar (Argentina, 2020). *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, 39(84). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8455935>
- Bonet de Viola, A., & Marichal, M. (2020). Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Revista Derechos en Acción*, 14(5), 480-512.
- Bonfiglio, J. (2019). *Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales Argentina urbana: 2010-2018*. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
<http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2019/20>
- Bourdieu, P. (1982). La representación política. Elementos para una teoría del campo político. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36,37, 3-24.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Anagrama.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1985). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Grijalbo.
- Britos, S., & Costa, R. (2008). *Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas: El caso argentino 2001-2007*.
- Britos, S., O’ Donnell, A., Ugalde, M., & Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. CESNI. <http://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/es/rep-180324>

- Cabrera Galvis, M. (2003, julio 15). El Hambre más urgente. *El Tiempo*.
- Calvo, E., & Aguirre, P. (2005). Crisis de la seguridad alimentaria en la Argentina y estado nutricional en una población vulnerable. *Pediatría sanitaria y social*, 103(1).
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0325-00752005000100015
- Cámara de Senadores. (2018). *Dictamen en la resolución remitida por la Auditoría General de la Nación, referida al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*.
- Cámara de Senadores de la Nación. (2002). *Diario de Sesiones 40ª Reunión – 2ª Sesión extraordinaria 26 y 27 de diciembre de 2002*.
- Cané, M. (2021). Cinco presidentes: ¿una sola crisis? Articulaciones tópicas y ethos en los discursos presidenciales de fines de 2001 en Argentina. *Temas y debates*, 41, 59-85.
- Cantamutto, F., & Constantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, XI(39), 15-34.
- Casa Rosada. (2003). *Acto de lanzamiento del Plan Alimentario «El Hambre más URgente»*.
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24422-blank-32002381>
- Casa Rosada. (2015). *Mauricio Macri—Jura ante el Congreso como Presidente de la Nación Argentina—Cadena Nacional*. <https://www.youtube.com/watch?v=xOne7qx6M2k>
- Casa Rosada. (2016). *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso*. Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso
- Casa Rosada. (2019, diciembre 19). *Conferencia de prensa Argentina Contra el Hambre*.
<https://www.youtube.com/watch?v=7uGDfT2WOgw>
- Casa Rosada. (2021). El Presidente le tomó juramento a Juan Zabaleta como nuevo ministro de Desarrollo Social. *Casa Rosada*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-le-tomo-juramento-juan-zabaleta-como-nuevo-ministro-de-desarrollo-social>
- CEPAL. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina*. Naciones Unidas.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2797/1/S2005002_es.pdf
- Cervio, A. (2019). Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los 80. *Entramado*, 5(1), 62-77.
- Cingolani, L. (2010). El Estado Líquido: Discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006). *América Latina Hoy*, 54, 43-68.
- CIPPEC. (2010). *Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión*. CIPPEC.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2476.pdf>
- CIPPEC. (2012). *La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales*. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf>
- Clemente, A. (2010). *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios*. Espacio Editorial.
- Clemente, A. (2016). La participación como enfoque de intervención social. En *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 119-136). Ediciones UNGS.
- Consejo Nacional de Coordinación de de Políticas Sociales. (2020, junio 4). *Entrega de Tarjetas alimentarias en La Plata*. <https://www.youtube.com/watch?v=gF6wuAoPdr0>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2003). *Consideraciones sobre la soja en la alimentación*.
http://rafael.delrosal.com/sites/default/files/field/files/soja_consideraciones.pdf

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2020). *Reporte de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pnsa_4degt_2019.pdf
- Constitución Nacional. <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Corte Suprema de Justicia. (2007). *ORIGINARIO Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento*. D. 587. XLIII.
<http://www.dpn.gob.ar/documentos/area6221501.pdf>
- Costa Souza, J., Viera da Silva, L., & Pinnel, P. (2018). A socio-historical approach to policy analysis: The case of the Brazilian Workers' Food Policy. *Cadernos de Saúde Pública*, 34(1). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00140516>
- Dalmazo, R., Cesilini, S., & Martin, L. (2003). *Argentina: De la emergencia a la construcción de capital social* [Informe interno]. Banco Mundial y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- De Castro, J. (2019). *Geopolítica del hambre: Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo* (1.ª ed.). De la UNLa. <https://doi.org/10.18294/9789874937421>
- de Souza Minayo, C. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa* (1.ª ed.). Lugar Editorial.
- de Souza Minayo, C., Ferreira Deslandes, S., Cruz Neto, O., & Gomes, R. (2007). *Investigación Social. Teoría, método y creatividad* (1º 3º Reimpresión). Lugar Editorial.
- Decreto 1.069/2003. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90254/norma.htm>
- Decreto 1.678/2001 (2001). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98084/norma.htm>
- Decreto 1.693/2004. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/101681/norma.htm>
- Decreto 14/2019. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223630/20191211>
- Decreto 108/2002. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71694/texact.htm>
- Decreto 125/2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241290/20210228>
- Decreto 357/2002, Pub. L. No. Decreto 357/02.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>
- Decreto 434/2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>
- Decreto DNU 297/2020 (2020). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-297-2020-335741>
- Decreto DNU 956/2020, Pub. L. No. Decreto DNU 956/2020.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=344672>
- Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. (2007). *Fallo de la Corte Suprema de Justicia contra el Estado Nacional y el gobierno del Chaco a favor de las comunidades aborígenes*. <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=2469&pagN=5>
- Demonte, F. (2016). Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008). *Población & Sociedad*, 23(1), 5-43.
- Di Rienzo, G., & Canciani Vivanco, V. (2015). La presidencia de Duhalde: Un gobierno de transición en la Argentina de 2002-2003. *Actas de las V Jornadas Nacionales de Historia Social*. Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segretti" y la Red Internacional de Historia Social, Córdoba. https://cehsegreti.org.ar/historia-social-5/mesas%20ponencias/MESA%209/CANCIANI-DI%20RIENZO_9.pdf

- Díaz, A. (2011). *Políticas alimentarias: Algo más que programas compensatorios*.
<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/Políticas%20alimentarias/Díaz.pdf>
- Díaz Bravo, L., Torruco García, U., Martínez Hernández, M., & Varela Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- El Cronista. (2021, diciembre 20). Crisis del 2001: Las 5 claves para entender lo que pasó. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/crisis-del-2001-las-5-claves-para-entender-lo-que-paso/>
- El Mundo. (2016, enero 29). *Cruzada de Macri contra los «ñoquis» del kirchnerismo*.
<https://www.elmundo.es/america/2016/01/29/56ab9e9a22601de7738b464d.html>
- FAO. (2014). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013*. <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>
- FAO. (2018a). *La desigualdad agrava el hambre, la desnutrición y la obesidad en América Latina y el Caribe*. <http://www.fao.org/news/story/es/item/1164422/icode/>
- FAO. (2018b). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>
- FAO. (2018c). *Reversión histórica en la lucha contra la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. <http://www.fao.org/news/story/es/item/1171122/icode/>
- FAO. (2019). *The estate of food security and nutrition in the world, safeguarding against economic slowdowns and downturns*.
- FAO. (2022). Situación Alimentaria Mundial. Índice de precio de los alimentos de la FAO. *La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*.
<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>
- Federik, M., & Laguzzi, M. (2019). Seguridad Alimentaria y Derecho a la Alimentación en Argentina: Un recorrido histórico. *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, 25(1).
http://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/RENC_2019_1_06._M_Federik._Seguridad_Alimentaria_y_Derecho_a_la_Alimentacion%281%29.pdf
- Fernández, C. (2021). El Estado y las políticas públicas. Un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 16, 177-193.
- Ferrari Mango, C. (2019). La política y sus elementos constitutivos: Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo—Argentina. *Trabajo y sociedad*, 33, 349-369.
- Fleury, S. (2020). La expansión de la ciudadanía. En *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías- Condiciones para la convivencia e seguridad democrática* (pp. 167-194). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Fleury, S. (2021). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social el América Latina* (1.ª ed.). De la UNLa.
- Fleury, S., & Ouverney, A. (2008). Política de Saúde: Uma política social. En *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil* (pp. 23-64). Editora Fiocruz.
- Foerster, R., & Vezub, J. (2011). Malón, ración y nación en las pampas: El factor de Juan Manuel de Rosas (1820-1880). *Historia*, 44(2), 259-286.
- Fondo Monetario internacional. (2016). El FMI anuncia un acuerdo a nivel del personal técnico con Argentina para un Acuerdo Stand-By de tres años por USD 50.000 millones. *Comunicado de Prensa N° 18/216*.
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina>
- FOPAR. (1997). *EL SEGUIMIENTO DE PROYECTOS EN UN FONDO DE INVERSION SOCIAL - LA EXPERIENCIA DEL FOPAR*. 1er Congreso Internacional «Pobres y

- Pobreza en la Sociedad Argentina» Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
<https://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/quilmes/P3/14.htm>
- FOPAR. (2005). *FOPAR – Fondo Participativo de Inversión Social*. Síntesis al 26-5-05.
- Giddens, A. (2000). *Sociología* (3º). Alianza Editorial. https://ifdc6m-juj.infed.edu.ar/aula/archivos/repositorio/0/140/Giddens-_Sociologia.pdf
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2020, enero 9). *Firma de convenio Plan Argentina Contra el Hambre*. <https://www.youtube.com/watch?v=-YwNf9HUg-o>
- Google. (2021). *Pinpoint* [Software]. <https://journaliststudio.google.com/pinpoint/about>
- Gozzi, G. (2015). Cittadinanza e diritti. En *Annali di Storia moderna e contemporanea* 3 (pp. 193-208). Dipartimento di Storia Moderna e contemporanea Università Cattolica del Sacro Cuore. <https://www.nuoviannalidistoriamodernaecomtemporanea.it/wp-content/uploads/2017/01/NASMC-2015-3.pdf>
- Granda, E. (2004). ¿A qué llamamos Salud Colectiva, hoy? *Revista Cubana de Salud Pública*, 30(002).
- Hintze, S. (1989). *estrategias alimentarias de sobrevivencia: Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires*. (Vol. 2). Centro editor de América Latina.
- INDEC. (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INDEC. (2022a). Líneas de pobreza e indigencia, series históricas. <https://www.indec.gob.ar/>. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-2>
- INDEC. (2022b). Trabajos e Ingreso. Distribución del Ingreso. Series históricas [https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6]. <https://www.indec.gob.ar/>. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo-6>
- InfoLEG. (2022). Empleo Público. Regimen Básico de la función Pública. Contratados- Locación de servicios y ley marco. *Información Legislativa y Documental*. http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=103
- Instituto Patria. (2020). *Néstor Kircher, Discursos 2003-2010*. <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Discursos-de-Nestor-Kirchner-vf.pdf>
- INTA. (s. f.). *Programa Pro-Huerta*. http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno06-10-2008-2.htm
- INTA. (2016a). Awada visitó proyectos de Prohuerta. *INTA informa*. <https://www.youtube.com/watch?v=1WXpxnl9EiY>
- INTA. (2016b). Macri agradeció al INTA por el trabajo de Prohuerta en Olivos. *Inta informa*. <https://intainforma.inta.gob.ar/macri-agradecio-al-inta-por-el-trabajo-de-prohuerta-en-olivos/>
- INTA EEA Las Breñas. (2016). *Lic. Ana María Volpato -Acto Cierre Jóvenes Promotores del Prohuerta Chaco 2016*. https://www.youtube.com/watch?v=KkY8_tWU_fc
- INTA, & Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2011). *Pro Huerta Plan Operativo Anual*. INTA - MDS. https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-poa_2011.pdf
- Ismail, S., Immink, M., Mazar, L., & Nantel, G. (2005). *Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios. Examen Análisis de la Experiencia*. FAO. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y5030s/y5030s00.pdf>
- Ismail, S., Immink, M., & Nantel, G. (2006). *Mejora de los programas de alimentación. Un instrumento de análisis para la acción*. FAO. FAO. <http://www.fao.org/3/a-a0244s>

- Isuani. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 19.
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272012000200003&script=sci_arttext
- Iurello, M. (2010). El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la Argentina (1984-2007). En *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios* (p 89-115). Espacio Editorial.
- Jusidman Rapoport, C. (2014). El derecho a la alimentación como derecho humano. *Salud Pública de México*, 56, 86-91.
- La Nación. (2002, diciembre 27). La Cámara alta convirtió en ley el proyecto «El hambre más urgente». *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-camara-alta-convirtio-en-ley-el-proyecto-el-hambre-mas-urgente-nid461921>
- Ley 26.077 (2005).
- Ley 25.724 (2002). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446>
- Ley 26.204 (2013). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/221224/norma.htm>
- Ley 26.339 (2007). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136372/norma.htm>
- Ley 26.456 (2008). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148395/norma.htm>
- Ley 26.563 (2009). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161876/norma.htm>
- Ley 26.588. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162428/norma.htm>
- Ley 26.729 (2011). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192134/norma.htm>
- Ley 26.896 (2013). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/221224/norma.htm>
- Ley 27.196. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/255225/norma.htm>
- Ley 27.345 (2016). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm>
- Ley 27.519 (2019).
- Longhi, F., Gómez, A., Zapata, M., Paolasso, P., Olmos, F., & Margarido, S. (2018). La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo. *Salud Colectiva*, 14(1), 33-50. <https://doi.org/10.18294/sc.2018.1176>
- López, G. (2005). *El Hambre más Urgente*. 3º Congreso Asociación de Administradores Gubernamentales. <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Lopez.doc>
- López, L., & Suarez, M. (2002). *Fundamentos de nutrición normal*. El Ateneo.
- López, X. (2010). *La organización y consolidación del Estado nacional argentino en el tránsito al siglo XX. Los antecedentes de la política alimentaria en Argentina* (pp. 79-88). Espacio Editorial.
- Lorca, J. (2017, mayo 26). El año de los piquetes -1997. *Página 12*.
<https://www.pagina12.com.ar/40041-el-ano-de-los-piquetes>
- Maceira, D., & Stechina, M. (2008). *Salud y Nutrición: Problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia*. CIPPEC.
- Madrid, L. (2008). *Estrategias familiares y seguridad alimentaria*. V Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

- http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/101076/Estrategias_Familiares_y_Seguridad_Alimentaria.6202.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Madrid, L. (2019). El rol de los organismos internacionales en la definición de políticas sociales argentinas a principios del siglo xxi. *Revista de trabajo social*, 21(1).
- Madrid, L. (2020). Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista. El caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). *Revista Plaza Pública*, 23, 23-42.
- Mancilla López, L. (2010). Algunas consideraciones teóricas de la asistencia social alimentaria y de la evaluación de programas. *Perspectivas en Nutrición Humana*, 12(2), 177-190.
- Mansilla, G. (2022). LOS DEBATES ACADÉMICOS SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL TIPO DE ESTADO PREDOMINANTE EN ARGENTINA (1990-2018). *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 28(3), 617-645. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.362.120451>
- Marshall, T. H., Casado, Ma. T., & Miranda, F. J. N. (1997). Ciudadanía y clase social. *Reis*, 79, 297. <https://doi.org/10.2307/40184017>
- Martín Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (Eds.). (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* (1. ed). Univ. Nacional Arturo Jauretche.
- Martínez, R. (2005). *Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/61113/1/S05684_es.pdf
- Matus, C. (1993). *El método PES. Planificación estratégica situacional* (Franco Huertas). CERES. Fundación Altadir.
- Matus, C. (2021). *Teoría del Juego Social* (2° edición). De la UNLa.
<https://repositorio.esocite.la/972/1/Matus2021-TeoriaJuegoSocial.pdf>
- Medina, F. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4788/S01020119_es.pdf?...1
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (1.ª ed.). CIDE.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (s. f.). *Seguridad Alimentaria. Educación Nutricional para la Autonomía Alimentaria*. MDS.
https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1328.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2005). *Documentos del Plan*. Subsecretaría de Políticas Alimentarias.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2008). *Sistematización del proyecto «Familias y Nutrición». Experiencia de apoyo a la crianza en espacios comunitarios. Cuadernos de Bitácora*. MDS. <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/22-Sistematizacion-del-Proyecto-Familias-y-Nutricion1.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2012). *Antecedentes, objetivos y estrategia. Abordaje Comunitario PNSA-MDS*.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015a). *Nuestros Alimentos Tradicionales. Seguridad Alimentaria, identidad y diversidad cultural en Argentina*. MDS.
<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/Libro-NAT-2015.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015b). *Pro Hueta*.
<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-M--s-sobre-PRO-HUERTA.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2015c). *Recuperación de experiencias de Abordaje Comunitario*. MDS.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2018). *Guía de Programas Sociales*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_ds.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2021a). *Fortalecimiento a Comedores Escolares*.
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/comedoresescolares>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2021b). *Plan Nacional Argentina Contra el Hambre*. [Informe de Gestión]. Ministerio de Desarrollo Social.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_plan_argentina_contra_el_hambre_primer_semestre_de_2021.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2022a). *Crianzas compartidas* [Argentina.gob.ar].
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/crianzascomunitaria>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2022b). *Proyecto Manos a la obra*.
<https://www.argentina.gob.ar/servicio/tramitar-subsidio-para-proyectos-manos-la-obra>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2022c). *RENACOM Relevamos información de los espacios comunitarios que brindan asistencia alimentaria en todo el país*.
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renacom>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, & UNICEF. (2022). *Evaluación de la Tarjeta Alimentar* [Síntesis ejecutiva]. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Economía. (2006). *Cuenta de Inversión Ministerio de Desarrollo Social*.
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2006/tomoi/16jur85.htm>
- Ministerio de Economía. (2022). *Administración Nacional Gastos por finalidad función y naturaleza económica. Series Estadísticas. Oficina Nacional de Presupuesto*.
<https://www.economia.gob.ar/onp/estadisticas/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2002). Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Ley 25.724. *InfoLEG Información Legislativa*.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2012). ARG/06/001—*Revisión 1. Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su unidad de Gestión y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias*".
https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/00042824_Revisi%C3%B3n%20I.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2020). *Aprobación de un nuevo proyecto PNUD para el ministerio de Desarrollo Social*.
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/aprobacion-de-un-nuevo-proyecto-pnud-para-el-ministerio-de-desarrollo-social>
- Ministerio de Salud. (2007). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de resultados*.
- Ministerio de Salud. (2015). *Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades no Transmisibles*.
- Ministerio de Salud. (2018). *4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Informe definitivo*.
http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001622cnt-2019-10_4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo.pdf
- Ministerio de Salud. (2019). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Informe ejecutivo*. (p. http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001565cnt-ennys2_resumen-ejecutivo-2019.pdf). MSAL.
- Ministerio del Interior. (2001a). Elecciones 2001. *Ministerio del Interior - Dirección Nacional electoral*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2001>
- Ministerio del Interior. (2001b). Elecciones 2001. *Ministerio del Interior*.
<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2001>

- Ministerio del Interior. (2003). *Resultados Elecciones Nacionales—Elecciones 2003*.
<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2003>
- Ministerio del Interior. (2015). Elecciones 2015. *Dirección Nacional Electoral*.
<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2015#7>
- Ministerio del Interior. (2019). *Elecciones 2019*.
<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/elecciones2019>
- Nessier, M., Monsalvo, A., Picech, V., Pacheco, J., Palma, V., Martínez, M., Ojeda, N., Rosa, Casini, M., & Ibáñez, T. (2010). Percepción de usuarios del programa de recuperación de niños en riesgo nutricional «Nutrir más» del área urbana de la ciudad de Santa Fe, Argentina. *Revista Chilena de Nutrición*, 37(1), 51-59.
- O' Donnel. (2003). Las lecciones de las crisis alimentaria. *Academia Nacional de Medicina*, 81(2), 317-327.
- O' Donnel, A., & Carmuega, E. (1998). *La transición epidemiológica y la situación nutricional de nuestros niños*. CESNI. https://cesni-biblioteca.org/archivos/68-Volumen_6.pdf
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87.
- O'Donnell, G. (2002). Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina* (pp. 304-336). Paidós.
- OMS. (2020). *COVID-19: Cronología de la actuación de la OMS*. Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- OMS. (2021). *Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19*. Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>
- OPS. (2010). *La OMS declara el fin de la pandemia H1N1 e insta a una vigilancia continua de la gripe*.
https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3338:2010-who-declares-h1n1-pandemic-over-urges-continued-influenza-vigilance&Itemid=1926&lang=es
- Orejón, S. (2019). La gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria después del enfoque de derecho. Perspectivas de su implementación en la época del neoliberalismo tardío. (2003-2017). *XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-023/464.pdf>
- Oszlak, O., & O' Donnel, A. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. CEDES.
<http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Paz, J. (2020). *La pobreza y la desigualdad en niños, niñas y adolescentes en la Argentina Efectos de la COVID-19*. UNICEF.
<https://www.unicef.org/argentina/media/8096/file/COVID-19:%20La%20pobreza%20y%20la%20desigualdad%20de%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20en%20la%20Argentina..pdf>
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trasntienda de la asistencia social en el Estado Argentino* (1.ª ed.). UNSAN Edita.
- PNUD. (2012). *Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo en Argentina—ARG/12/009*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/2.-PNUD.-Apoyo-a-la-gestion-de-la-Pol--tica-Alimentaria.pdf>

- PNUD. (2018). *Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plna Nacional de Seguridad Alimentaria)*.
https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/66602_Revisi%C3%B3n%20K.pdf
- PNUD. (2022a). Abordaje Comunitario Contra el Hambre—PNUD Argentina. *PNUD Argentina*.
<https://www.undp.org/es/argentina/projects/abordaje-comunitario-contr-el-hambre>
- PNUD. (2022b). *Informe Anual del Proyección*.
<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/IAP%20enero-diciembre%202021.pdf>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2020a). *Plan Argentina Contra el Hambre*.
file:///C:/Users/UNAHUR/Downloads/anexo_5919162_1.pdf
- Poder Ejecutivo Nacional. (2020b). *Proyecto PNUD ARG 20/004—Abordaje Comunitario del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre*. Poder Ejecutivo Nacional.
https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/131699_PRODODC.pdf
- Poy, S., Salvia, A., & Tuñón, I. (2021). *Evaluación de impacto del programa Tarjeta Alimentar. . Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios. Documento de investigación*. Observatorio de la Deuda Social - UCA.
https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2021/2021-OBSERVATORIO-INFORME%20ESPECIAL_Impacto%20Programa%20Tarjeta%20ALIMENTAR_III.pdf
- Presidencia de la Nación. (2007). Programa FOPAR Fondo Participativo de Inversión Social. *Casa Rosada*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2661-blank-22881105>
- Provincia de Buenos Aires. (2019). *Proceso de transformación del Servicio Alimentario Escolar (SAE)*. <https://cesni-biblioteca.org/archivos/Digital-SAE.pdf>
- RAE. (2022). *Diccionario de la lengua española*. Real Academia Española.
<https://dle.rae.es/%C3%B1oqui>
- Ragendorfer, R. (2022, junio 27). Kosteki y Santillán, los fusilados por la Bonaerense que cambiaron la historia. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202206/596394-kosteki-santillan-masacre-avellaneda-policia-bonaerense.html>
- Rato, S. (1994). Indios amigos e indios aliados. Orígenes del negocio pacífico en la Provincia de Buenos Aires (1829-1832). *Cuadernos del Instituto Ravignani*.
- Rechach, D. (2017). *Estado, organizaciones comunitarias y familias: Representaciones y prácticas sociales de la intervención estatal alimentaria en los comedores comunitarios del Aglomerado Gran La Plata (primer período del Programa Abordaje Comunitario PNUD/ARG 2006-2012)* [Tesis de grado - Lic. en Sociología]. Universidad Nacional de La Plata.
- Red Federal de Control Público, & Unidad de Auditoría Interna - Presidencia de la Nación. (2020). *Jornadas técnicas de planificación. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*.
- Repetto, F. (2001). *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: Un análisis de lo sucedido en los años '90*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ACF384.pdf>
- Resolución 1.549/2021.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251775/20211026>
- Resolución 8/2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224514/20200113>
- Resolución 371/2022. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/261183/20220419>
- Resolución 655/2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/244619/20210520>

- Reta, M., Rossi, G., & Toler, S. (2005). *La Evaluación de las políticas alimentarias. Consideraciones metodológicas a partir del caso de la ciudad de Concordia*. (1°). Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Rivas Molina, F., & Centenera, M. (2018, septiembre 16). El eterno retorno de la crisis argentina. *El País*. https://elpais.com/economia/2018/09/14/actualidad/1536918013_424629.html
- Rodriguez Larreta, H. (2004, enero 12). El hambre más urgente. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-hambre-mas-urgente-nid563121>
- Rodríguez, M. (2021, diciembre 19). Crisis del 2001 en Argentina: La cronología de los dos días que terminaron con la caída de Fernando de la Rúa. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/389265-crisis-del-2001-en-argentina-la-cronologia-de-los-dos-dias-q>
- Roffler, E. (2010). Gasto Social y coyuntura en la política social. El caso de las políticas de asistencia alimentaria. En *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios*. Clemente, A. (pp. 117-158). Espacio Editorial.
- Rofman, A. (2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Salvador Bahia, Brasil.
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (1°). Ediciones UNGS.
- Rofman, A., González Carbajal, M., & Anzoategui, M. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: Un estudio de las formas de interacción. En *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp. 135-212). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rosanvallón, P. (1999). *La consagración del Ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia* (1°). Editions Gallimard.
- Rosanvallón, P. (2000). *The new social question: Rethinking the welfare state*. Princeton University Press.
- Rosanvallón, P. (2015). *El buen gobierno* (1°). Manantial.
- Rosanvallón, P. (2021). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. (1° 4° Reimpresión). Manantial.
- Rosso, M., Wicky, M., Nessier, M., & Meyer, R. (2015). Inseguridad alimentaria en la ciudad de Santa Fe: Percepción de los ciudadanos. *Salud Colectiva*, 11(2), 235-246.
- Roth Deubel, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4.pdf>
- Salvia, I., Tuñón, S., & Musante, B. (2012). *La Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Año 2011*. Observatorio de la Deuda Social - UCA. http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180502/1525290164_Informe_Inseguridad_Alimentaria_a__doc_de_trabajo_.pdf_-_ultimo.pdf
- San Martín, L. (2020). Tensiones e incidencias en el cruce emergencia alimentaria, política social y pandemia en Argentina. , RJ, Brasil. En *Anais do 1° Simpósio UFF da política social. Direitos Sociais frente aos desafios da conjuntura em tempos de COVID-19*. (pp. 871-880). Editora Autografia Edição e Comunicação Ltda. <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/23488/ebook-Anais-do1%c2%ba-Simp%c3%b3sio-UFF-de-Pol%c3%adtica-Social.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- San Martín, L. (2023). La problemática del acceso al alimentos en la contemporaneidad: Algunas notas para defeminizar la alimentación. *Trabajo y sociedad*, 24(40), 359-374.
- San Martín, L., & Moledda, M. (2021). Procesos de intervención, problemática alimentaria y sujetos colectivos: Tensiones y desafíos desde la experiencia en los Comités Barriales de Emergencia en el Partido de General Pueyrredón. *Revista Plaza Pública*, 25, 126-141.
- Santarsiero, L. (2012). Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias: Algunos elementos conceptuales para su determinación. *Trabajo y sociedad*, 18, 159-176.
- Santarsiero, L. (2013). Comedores comunitarios en la ciudad de La Plata: Organización social e intervención alimentaria estatal en el espacio barrial. *Revista Pilquen*, 16(1).
<http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/v16n1/v16n1a03.pdf>
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Prometeo.
- Sordini, M. (2016). La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 5, 49-58.
- Sordini, M. (2022). La política del hambre: Una emergencia permanente en Argentina. *Revista de Sociología e Política*, 30(4).
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/?format=pdf&lang=p>
- Spinelli, H. (2010). *Las dimensiones del campo de la salud en Argentina*. 6(3), 275-293.
- Spinelli, H. (2016). Volver a pensar en salud: Programas y territorios. *Salud Colectiva*, 12(2).
<https://doi.org/10.18294/sc.2016.976>
- Spinelli, H., Arakaki, J., & Federico, L. (2019). *Gobernantes y gestores. Las capacidades de gobierno a través de narrativas, puntos de vista y representaciones*. De la UNLa.
- Telám. (2015). Macri, en el cierre de campaña: “Sentimos que se puede”. *Telám*.
<https://www.youtube.com/watch?v=9yKJKsnMd5o>
- Testa, M. (2004). *Pensamiento estratégico y lógica de programación (el caso de salud)*. Lugar Editorial.
- Teubal, M., & Palmisano, T. (2013). Crisis alimentaria y crisis global: La Argentina de 2001/2002 y después. *Realidad Económica*, 279, 47-74.
- Tuñón, I., Poy, S., & Salvia, A. (2021). *La tarjeta ALIMENTAR a un año de su implementación. Una caracterización sociodemográfica, socioalimentaria y socioeconómica de los hogares destinatarios*. Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
<https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11979>
- Vaccarisi, M. (2005). Gasto social y coyuntura en la política social. El caso de las políticas de asistencia alimentaria. En *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina* (CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. La Colmena). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110418033818/cap6.pdf>
- Vinocur, P., & Halperin, L. (2004). *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6074/1/S044231_es.pdf
- Vommaro, G. (2016). La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente. En *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 137-156). Ediciones UNGS.

Yañez, M. (2019). DE LA PRIVATIZACIÓN A LA CORPORATIZACIÓN NEOLIBERAL: TENDENCIAS RECIENTES DE LAS POLÍTICAS PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL CASO ARGENTINO (2015-2018). *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 25(2), 63-95. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.236.86414>

APÉNDICES

APENDICE A -	Modelo de consentimiento informado	268
APENDICE B -	Guía de prosecución	270
APENDICE C -	Ejemplo Matriz de análisis Categorías FAO	276

APÉNDICE A – Modelos de Consentimiento Informado

“Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: Génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina, en el período 2002-2021”.

Se me ha informado que el propósito de este estudio es analizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y los programas que lo componen, desde antes de su promulgación, intentando identificar los problemas sobre los que se sustenta, describir las disociaciones entre las perspectivas teóricas del diseño y su práctica concreta; e indagar sobre las modificaciones y transformaciones que se produjeron en el plan de acuerdo a los cambios de los diferentes problemas alimentario – nutricionales y del contexto socio-histórico, analizando cómo influyeron dichos cambios en la agenda política y sobre el Plan en sí mismo.

He comprendido que me harán algunas preguntas sobre cuestiones relacionadas con dicho plan por aproximadamente 50 minutos.

Entiendo que no tengo que contestar ninguna pregunta si no deseo hacerlo y que puedo dar por finalizada la entrevista en cualquier momento sin que esto me perjudique.

Entiendo que no obtendré ningún beneficio por mi participación en el estudio y que pueden volver a contactarme en caso de que se necesite aclarar alguna información.

Entiendo que cualquier información que permitiera identificarme a mí o a mi familia de manera individual será tratada de manera estrictamente confidencial, y sólo será accesible para los investigadores que realizan este estudio. Cualquier tipo de identificación personal no será nunca mostrada en un informe de este estudio. Entiendo que puedo solicitar ver mis datos y que puedo pedir que mis datos sean destruidos en cualquier momento del estudio, acorde con la Ley de Protección de datos personales N° 25.326.

Por la presente doy mi conformidad para participar en la investigación que conforma el proyecto de tesis de doctorado correspondiente al doctorado en Salud Colectiva de la Universidad de Lanús, de Mauro Laguzzi, DNI 29.894.801. Para mayor información acerca de este estudio no dude en comunicarse con el investigador responsable: Mauro Laguzzi: 011 33523815 – mauroelaguzzi@gmail.com.

Lugar y fecha: Firma del
entrevistado DNI:

APÉNDICE B – Guía de Prosecución

Guía de preguntas:

1. Nombre
2. Profesión
3. Cargo/s que ocupa/ó:
4. Capitales (considerar en función del resto de las preguntas)
5. Lugar de acción en el PNSA en todo el periodo
6. Tiempo vinculado con el PNSA
7. ¿Cuándo comenzó a trabajar/ relacionarse con el PNSA? Fechas / tiempo y sus diferentes funciones si es pertinente.
8. ¿Participó de la discusión sobre la ley?
9. ¿Qué papel desempeño durante la discusión y posterior sanción de la Ley 25.724?
10. ¿Qué tareas desarrolló / a. / roles?
11. ¿Trabajaba en algunos de los organismos estatales antes de la sanción de la ley?
12. ¿Con qué panorama se encontró cuando inicio sus tareas en el PNSA?
13. ¿Qué se “imaginaron” (idealización) que se podía hacer con la ley? ¿Cuál sería el rol del estado?
14. ¿Qué participación tuvo la comisión Nacional de Nutrición y Alimentación?
15. ¿Sobre qué problemas y/o paradigma se sustentaba la formulación de la ley – PNSA?
16. ¿A qué se debió el nombre y la frase el hambre más urgente?
17. ¿Cómo fue la incorporación bajo la ley de muchos programas ya existentes?
18. ¿Cómo se trabajó la incorporación de la soja en la alimentación en los diferentes programas?
19. Se consideró el proyecto político. En la discusión de la ley, sobre qué proyecto político se pensó implementar.
20. ¿Cuáles son los problemas a los que se enfrentaba en ese momento? ¿se pudieron identificar? Desnutrición, emergencia social, presiones políticas y mediáticas.
21. ¿En qué medida esos problemas fueron cambiando? ¿Se ajustaron las acciones sobre esos problemas?
22. Tanto ley como su reglamentación explicitan su orientación al problema de acceso a los alimentos, (en un marco de emergencia). ¿Pero las acciones que se fueron implementando van mucho más allá de ello, intentan abordar la disponibilidad, por ejemplo, ProHuerta y otras acciones, como también el uso, en los talleres de capacitación, recomendaciones, guías alimentarias, etc.? ¿cómo se fue desarrollando el proceso de incorporación de estos nuevos componentes?
23. En el marco general del PNSA, cómo se desarrollaron sus acciones con los lineamientos planteados de acuerdo con la soberanía alimentaria. En algunos documentos aparece la mención a seguridad con soberanía. ¿A qué se debe esa diferenciación?

24. Con qué recursos contaba inicialmente el PNSA (técnicos, administrativos, financieros, etc.) cargo.
25. ¿Cómo era la relación con otros ministerios / programas Teniendo en cuenta que en principio el PNSA se ejecutaría junto con MSAL?
26. De acuerdo a la ley 25724 el PNSA sería implementado por los ministerios de desarrollo social y salud. Pero ¿cuáles fueron las causas del por qué se implementó sólo por el mds?
27. ¿Cómo se discutía y dónde las partidas presupuestarias? ¿Cuáles eran los principales argumentos de esas discusiones? ¿En años electorales eran iguales a los no electorales?
28. ¿En qué medida el PNSA no refleja lo que menciona Testa con respecto a trabajar por programas a trabajar “en” programas?? Ver la forma de realizar la pregunta
29. ¿Son considerados los problemas alimentarios nutricionales de la población para la implementación de acciones por parte del PNSA? ¿están orientadas a resolver tales problemas?
30. De acuerdo a las publicaciones (ver para incluir en estado del arte y problema) los programas alimentarios se originaron como programas de emergencia ante situaciones de crisis socio-económicas, pero luego perduran en el tiempo sin modificaciones significativas ¿se vuelven “crónicos”? ¿cómo evolucionaron con el tiempo?
31. ¿qué línea de base, diagnóstico consideran estos programas, dado que en sus objetivos se plantean mejorar la alimentación y nutrición de la población? ¿cómo miden? ¿qué indicadores utilizan?
32. En los documentos del plan se explicita que las acciones están destinadas a mejorar la alimentación de las familias, etc. ¿cómo se plantea/entiende que, con una sola acción, por ejemplo la entrega de una tarjeta para la compra de alimentos o una caja de alimentos, se pretende mejorar los indicadores. parece una afirmación con poco sustento fáctico? ¿sería necesario reflexionar sobre el carácter coyuntural de estos programas, como paliativos a las crisis socioeconómicas y las respuestas y mejora de los resultados están vinculados específicamente con las mejoras de las condiciones socioeconómicas y políticas macroeconómicas.
33. Se implementa/ó el registro único de beneficiarios?? Si, no ¿por qué?
34. Cómo fue para el PNSA los cambios de (2003, 2015,2019) cambio de gobierno. ¿Cambiaron los problemas? ¿Hubo cambios de relevancia??
35. Tarjeta alimentar, PACH ¿cómo cambio? ¿Cambió? ¿problemas nuevos?
36. Covid-19 confinamiento desde marzo 2020. ¿cómo se adaptó el PNSA a esta nueva realidad? ¿Los trabajos como se realizaron? ¿En territorio cómo fue?

Además de las mencionadas preguntas, de acuerdo a cada actor social y el momento histórico en que este se vinculó al PNSA, se realizaron adaptaciones de las preguntas.

Ejemplo, preguntas específicas complementarios al ministro

37. ¿Participación en la discusión de la Ley 25.724? ¿proyecto el Hambre más Urgente? ¿desde poder ciudadano?
38. ¿Qué participación tuvo el Consejo Coordinación de políticas públicas?
39. ¿Cómo fue la implementación dado que fue secretario de políticas públicas del MDS 2003?

40. Argentina contra el Hambre □ ideas participación... ¿cómo se incluyó y coordinó en el PLAN?
Más allá que sus objetivos iniciales era reforzar el PNSA desde el PACH:
41. La tarjeta Alimentar. Cómo fue su implementación y por qué se decidió lanzar esta, si ya existía la tarjeta Alimentaria.
42. ¿Cómo afectó la pandemia la gestión? ¿Cómo lo resolvieron... cuestiones de logística y burocráticas?
43. Registro único de beneficiarios se implementó en esta etapa, o sólo el Ranacom.

Apéndice C – Ejemplo Matriz de análisis Categorías FAO

		Duhalde		Néstor Kirchner	1° Cristina Fernández de Kirchner	Cristina Fernández de Kirchner	Macri	Alberto Fernández				
		2002	24 de mayo 2003									
Dimensiones FAO		Foro para un Plan Nacional de Nutrición	Ley 25,724	Reglamentación	25 de mayo 2007	9 de diciembre 2007	2007 1	2011 2015	2015 5	2019 9	2019 19	2021 ...
Disño del programa	Pertinencia del programa	En el foro se identifican los problemas, pero se prioriza el hambre--> no querían otro caso margarita. /// a cubrir los requerimientos nutricionales de niños hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años. Para lo cual se consideraba pertinente la definición de línea de pobreza del INDEC. Asimismo, dentro de la población destinataria, se priorizaba a las mujeres embarazadas y niños hasta los 5		El objetivo del PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICION Y ALIMENTACION es propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y su eficiente, coordinando desde el Estado las acciones ante gres e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población.	, como el problema estaba relacionado con el acceso a los alimentos, a la pobreza y a un problema social, por eso se implementó desde MDS // se desarrollaron acciones más allá de lo meramente alimentario y de lo que explicitaban los objetivos iniciales							
		Centrado en el hambre, no consideran los indicadores parciales. No se disponía de encuestas y datos a nivel nacional. Los datos parciales reconocían deficiencias de talla y obesidad. considerar que no había línea de base en lo que respecta a indicadores nutricionales-alimentarios. Se considera el problema como “social”, y la respuesta es la prestación alimentaria. }										

		años de edad.						
	Focalización del programa	Centrado en la Pobreza, sectores pobres, no se toman en cuenta los pocos datos e indicadores nutricionales sobre el estado de salud de la población Línea de pobreza INDEC y priorización de la focalización/ Registro único de beneficiarios	En etapas. Priorizando grupos por su situación de vulnerabilidad social. En una primera etapa, en Programa se focalizaría en la población bajo la línea de indigencia: embarazadas y niños de 0 a 5 años, y adultos mayores a partir de los 60 años, sin cobertura social y que sean beneficiarios de Programas de Asistencia Alimentaria en ese momento; y a la población incluida en esta etapa con desnutrición grado 1, 2 y 3. Para la segunda etapa, se incorporarían a la población anterior, la población bajo la línea de pobreza: los niños de 0 a 14 años, discapacitados, embarazadas,	Intención de pasar de políticas focalizadas a universales. No obstante se continua con la focalización en cada uno de sus programas constitutivos.				

			nodrizas y adultos mayores de 70 años, sin cobertura social.						
	Intervenciones del programa	EAN, alimentación auto-sustentable y asistencia alimentaria	unificación de programas existentes PEA, ProHuerta, PMI, FOPAR	AC, ProHuerta, SAE, Tarjeta Alimentaria, EAN y Familias.					
	Actividades de la comunidad	Participación en el Foro para un Plan de Alimentación. Ejecución cofinanciada de comedores. / se propone en el foro como participantes necesarios para la evaluación y monitoreo	Dicha Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación será asesorada por entidades científicas, universitarias, asistenciales, y eclesiales, con amplia participación en el control e implementación de la ley de referencia, estando regulada su actuación por la reglamentación	si. Considera relevante la participación de las organizaciones comunitarias. ProHuerta con comunidades y escuelas.					

		Comisión Nacional de Nutrición (MSAL, MDS, MECON, Ministerio de trabajo)y pcias ///						
	Gestión del programa	Emergencia alimentaria: comedores, merenderos, ayuda directa. Pro-huerta	ARTICULO 12. — Se dispone la unificación y coordinación, a partir de la sanción de la presente ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional.	Se implementó 100% desde MDS. Carácter Federal				
	Seguimiento y evaluación	Monitoreo y evaluación por parte de institutos nacionales y el involucramiento de la sociedad:	Art. 4, inciso d): Fijar los mecanismos de control que permitan una evaluación					

		recomendaciones del Foro	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. // ARTICULO 10. — El presente Programa será auditado mensualmente por los organismos de control nacionales establecidos por ley					
	Conexiones del programa	Vinculación con MSAL. Discusión con otras organizaciones y asociaciones de profesionales y todos los ministerios en el Foro	Establece relación entre otros programas del propio ministerios, INTA, MSAL entre otros, además de los ministerios y secretarías provinciales y municipales.	Articulación con MSAL (pero sin financiamiento)				

Macroentorno	Macroentorno político	Asunción de un gobierno no elegido por el voto popular en medio de una crisis sin precedentes en Argentina. Apoyo de todos los sectores sociales y políticos	reconocimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadan // La Nación acordará con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el desarrollo y la ejecución del presente programa y la integración con los programas ya existentes	Que en la CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en la DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS y en las Convenciones Internacionales que el país ha suscrito se establece el derecho de todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas la alimentación, como una condición de la calidad de vida. Que el derecho de las personas a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente constituye la denominada Seguridad Alimentaria. Que efectivizar este derecho depende no sólo de la capacidad de las personas y de la estructura de derechos de la Sociedad, sino también de los	Cambio de nombre: de Programa Nacional de Nutrición a PNSA el Hambre más urgente//derechos y con dignidad / en 2004 se crea la subsecretaria. 1 ° años se gestiona desde Adultos mayores	Se cambia la denominación SOLO PNSA, Titulores de derecho, género, diversidad, niñez, articulación. Volver a comer a CASA, Cic.. Educación. Organismos internacionales	Cambio de denominación en los destinatarios.. Focalización: de beneficiarios a destinatarios, luego a sujetos de derechos para finalizar en titulares de derecho /// el Estado, en el marco de la demanda, asistió mucho más que la mirada general de que llegue comida; los incluimos, los identificamos, los reconocimos	Solo alimentario, no más acciones en torno a derechos. Riesgo de perder el trabajop. Freezar trabajadores capacitados. A pesar de todo y la política de pobreza cero, mantiene en el PNSA. Primer año, 2016, cero SFC en AC. Mantiene presuuestos y prestaciones, pero en menor medida que el incremento de la crisis. Prohuerta, solo en la quinta de olivos.	

			recursos disponibles (Decreto 1018 / 2003 PEN, 2003) /// PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICION Y ALIMENTACION Decreto 1018/2003.					
	Análisis del grado de la colaboración intersectorial	Apoyo de todos los sectores, participan ministerios, asociaciones, ongs, universidades	— Se dispone la unificación y coordinación, a partir de la sanción de la presente ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el	Autoridades de aplicación MDS y MSAL	articulando esfuerzos públicos y privados, organizaciones estatales y no gubernamentales (discurso de Kirchner)	Tuvimos desencuentros con los que había llevado adelante la iniciativa el hambre más urgente.	Primeros Años: MSAL, MDS, Ministerio de Trabajo, de justicia, educación-	

		territorio nacional.					
	Análisis de los recursos que el gobierno destina a nutrición	Emergencia alimentaria, decreto y sanción de la ley	Fondo especial de Nutrición y Alimentación Nacional	Múltiples modalidades de contratación		Presupuesto creciente año a año, más allá de que los indicadores economicos-sociales mejoraron	
	Análisis de la función y la contribución de la comunidad internacional	Unicef, BM cooperan	unicef, pnud, fopar			ProHuera cooperación internacional. //Primeros años y UNICEF // BM hasta 2005 en AC y luego PNUD // APAC con fondos Comunidad Europea complementario de AC	
	Análisis de la suficiencia del asesoramiento técnico nacional	Tenemos flor de equipos..(duh alde), los equipos estaban, en los 90 se profesionalizaron		Nos permitieron seguir trabajando con las líneas que teníamos. // Se incorporaron trabajadoras que se vincularon al PNSA desde ONGs en el momento de la discusión de la ley o que trabajaban en organizaciones sociales que ejecutaban alguno de los programas del PNSA // Reconocimiento de los trabajadores/as que en la década del 90 se fueron profesionalizando, por lo que en 2003 ya se los reconoce con			

			cierta formación profesional.				
Microentorno	Análisis del grado de diversidad en el área del programa	Contemplaba acciones en los tres niveles de gobierno, además de distintas acciones del proyecto: autosuficiencia de alimentos, asistencia, ean, inocuidad.	AC, ProHuerta, múltiples acciones dentro del PNSA				
	Análisis de la economía alimentaria local	empobrecida, se homogeneiza la ayuda, no se diferencia sustancialmente en cada región	ProHuerta considera las acciones y características comunitarias				
	Análisis de los niveles de desarrollo comunitario	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 marginados apoyo en organizaciones: comedores, merenderos, iglesias					
	Análisis de la suficiencia de las estructuras locales de desarrollo	apoyo en organizaciones: comedores, merenderos, iglesias					
Sostenibilidad		Propuestas a corto, mediano y largo tiempo / Necesidad de especificar el origen del					

		presupuesto. / necidad de implementar vigilancia epidemiológica en el tiempo, como capacitaciones continuas						

ANEXOS

Anexo A-	Listado de Participantes e Instituciones Foro para un Programa Nacional de Nutrición 2002	284
Anexo B-	Planilla de Consireaciones Éticas	298
Anexo C –	Texto Ley 25.724	299
Anexo D -	Resolución 8/2020 Plan Argentina Contra el Hambre	305

Anexo A- Listado de Participantes e Instituciones Foro para un Programa Nacional de Nutrición 2002

Nelly A. de Peirano, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Miguel Abraham, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

María Luisa Ageitos, Unicef

Juan José Agriello, Consejo Federal de Inversiones

Elda Susana Agüero, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Patricia Aguirre- Delfina Albaizeta, Ministerio de Salud

Graciela Alice, Instituto Superior Experimental de Tecnología Agropecuaria

Marcelo Álvarez. Secretaría de Cultura

Carlos Ameri – Ana María Amestoy – Raúl Andreachi, Ministerio de Desarrollo Social

Rosa María Antico, Universidad de Belgrano y Uces

Cristina Antunez, Ministerio de Desarrollo Social

Alejandro Bacesto, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo - Pcia. de Bs.As.

Alejandro Bagato, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Nora Bahamonde, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

María Esther Balanza, Universidad Nacional de Cuyo

Beatriz Ballario, Caritas

Maria Eugenia Balza, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Mariana Batista – Luisa Bay, Sociedad Argentina de Pediatría

Cristina Benedetti, Consejo Federal de Inversiones

Alicia Bermejo, Sagyp

Marisa Biec – María Inés Bogomolny, Programa Emergencia Alimentaria

Damián Bonari, Ministerio de Economía

Gerardo Borcales – Gaston Bordelois, Ministerio de la Producción

María de la Paz Bossio, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Elda Brandoni, Universidad de Buenos Aires - Escuela de Nutrición

Sergio Britos, Ministerio de Salud

Leticia Broggi – Lucila Bunge, Caritas

Luis Caballero, Ministerio de Desarrollo Social

Salvador Daniel Cabuli, Universidad de Buenos Aires - Escuela de Nutrición

Elvira Calvo, Ministerio de Salud

Guillermo Cambiazzo, Centro de Tecnología e Industrialización de Alimentos – Inti

María Elena Carfi, Laboratorio Bromatológico - Mercado Central de Bs. As.

Marcelo Carrasco – Lidia Carrizo, Universidad Nacional de Córdoba

María Carrizo de Lukestik, Hospital «Melchora Figueroa de Cornejo»

Jorge Castex, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

José Catalano, Indes – Minifundios

Carlos Cattaneo, Programa Social Agropecuario – Sagpya

Candela Cedrón – Liliana E Cerdan, Ñu Ñu – Asociación de Ayuda Materna

Roberto Ceretto, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

María Julia Cerutti – María Laura Cerutti – Jorge Cirigliano -María Inés Copertari, Comisión Asesora de Lactancia Materna

Rubén Correa, Universidad Nacional de la Plata

María Josefina Corzo, Ministerio de Salud de Tucumán

Elena Cossani, Universidad Nacional de Entre Ríos

Mara Costa, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Mónica Couceiro de Cadena, Universidad Nacional de Salta - Facultad de Ciencias de la Salud

Facundo Crosta, Ministerio de Economía

Cinthia Crowe, Ministerio de Desarrollo Social

Cristina Cufre, Pami

Diego Daguerre –Silvia Daveggio, Ministerio de Salud

Clara Davila, Consejo Federal de Inversiones

Claudia de Lisio, Ministerio de Desarrollo Social

Matías de Nicola, Instituto Nacional de Alimentos

Hilda de Schena, Universidad de Buenos Aires

Cecilia Delpech, Ministerio de la Producción

Pablo del Pino, Ministerio de la Producción

Cecilia Di Risio, Universidad de Belgrano

María Dianda, Secretaría de Cultura

Alberto Diaz, Universidad Nacional de Quilmes

Marcela Diaz, Universidad Nacional del Comahue

Daniel Díaz, Inta - Programa Prohuerta

Roxana Dodino, Ñu Ñu – Asociación de Ayuda Materna

María Angélica Domecq, Federación Argentina de Graduados en Nutrición – Fagran

Francisco Donofrio, Ministerio de Salud de Tucumán

Carmen Dopico, Ministerio de Economía – Indec

Daniela Doumerc, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Cristina Downey, Consejo Federal de Inversiones

Pablo Duran, Ministerio de Salud

Rosa María Durante, Ministerio de Salud

Hernán Espina-Sandra Fachelli, Ministerio de Economía

María Eugenia Farias, Univ. de la Fdad de Agrup. «Sto Tomás de Aquino» (Fasta)

María del Carmen Fernández, Iram

Noemí Fernández de Bocalandro, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Karen Ferreyra, Ministerio de Desarrollo Social

Estela Fierro, Ministerio de Desarrollo Social

Nestor Fuertes, Sagpya

Marcelo Gallini, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Secyt Dirección de Bromatología - Santa Fe

Liliana Gamarra, Ministerio de Desarrollo Social

David Gaón, Inst. Univ. de Ciencias de la Salud Fundación H. A. Barceló

Mónica Garat, Fundación Banco de Alimentos

Julio Garcés, Universidad Nacional del Comahue

Walter García, Ministerio de la Producción

Luis Garcia Azzarini, Ministerio de Salud

Gerardo Gargiulo, Coord. de Las Indus. de Prod. Alimenticios - Copal

Daniel Ghiringhelli, Universidad Nacional de Quilmes

Rubén Gilardi, Secretaría de Cultura

Mónica Patricia Gisolfi, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Nélida Rita Giusti, Hospital de Chascomús

Sofía T R Göldy, Fundación H. A. Barceló

Celia Gómez, Ministerio de Salud - Cenarioso

María Ana Gómez, Ministerio de Desarrollo Social

Patricia Gómez, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Carlos Gonzalez, Inta – Congreso

Jorge A. Gonzalez, Universidad Adventista del Plata

Rolando Gonzalez, Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe)

Ana Lía González, Universidad Nacional de Córdoba - Escuela de Nutrición

Graciela González, Ministerio de la Producción

Ginés Gonzalez García, Ministerio de Salud

Myriam Gorban, Asociación Bonaerense de Dietistas y Nutricionistas

Mazade Schefer Graciela, Universidad Juan Agustín Maza

Alicia Granger – Fernando Gray, Ministerio de Desarrollo Social

Guillermo Alfredo Guida, Ministerio de Desarrollo Social - Inta – Prohuerta

Adriana Gullerian, Inst. Univ. de Ciencias de la Salud - Fundación H. A. Barceló

Gabriela Hamilton, Ministerio de Salud

Patricia Hartenstein, Ministerio de Desarrollo Social

Pablo Hendlin, Universidad Maimónides

Pablo Herrero - Maximiliano Luisio - Elena Argina Hidalgo de Ávila, Ministerio de Desarrollo Social - Inta – Prohuerta

Susana Holubica, Consejo Federal de Inversiones

Letizia Hossly – Miguel Huerga, Ministerio de la Producción

Julio Hurtado, Unicef

Leonor Incarbone, Ñu Ñu – Asociación de Ayuda Materna

Marcelo Insfran – Enrique Jacoby, Ops-Washington-Asesor Regional del Prog.de Alimen. y Nutrición

Patricia Jauregui – Liliana Jubany, Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales

Celia Isabel Juiz, Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales

Inés Kasulin, Ministerio de Desarrollo Social

Naum Kliksberg, Ministerio de Desarrollo Social

Rebeca Kloosterman, Ministerio de Desarrollo Social

Marta Kreser, Ministerio de Economía – Indec

Silvia Langini, Universidad de Buenos Aires

Patricia Langlais, Secretaría de Cultura

Avelino Lastra, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Marcela Adriana Leal, Universidad Maimónides

Adriana Lecuna, Programa de Emergencia Alimentaria

Silvia Lema, Universidad Nacional de Entre Ríos

María Concepción Lena, Consejo Federal de Inversiones

Norberto Liwski, Ministerio de Desarrollo Social

Pilar Llanos, Inst. Univ. de Ciencias de la Salud - Fundación H. A. Barceló

Beatriz Llorens, Ministerio de Salud

Elsa N Longo, Ministerio de Salud

José F López Iram

Alicia Lopresti, Ministerio de Desarrollo Social

Liliana Lound de Chesini, Universidad Nacional de Entre Ríos

Mónica F Lumelli, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Julio Luna, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Graciela Macuglio, Caritas Santa Fe - Programa Soja Es Vida

Graciela Mangini, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Alan Manoukian, Fundación Banco de Alimentos

Silvia Virginia Martinez, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Edgardo Jorge Martínez, Instituto Superior Experimental de Tecnología Agropecuaria

Julio Massara, Ministerio de la Producción

Gilda Mato, Instituto Superior Experimental de Tecnología Agropecuaria

María Angélica Mattenet, Consejo Federal de Inversiones

Guillermo Mayer, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales

Carmen Mazza, Hospital Garrahan

Roxana Medin, Universidad de Buenos Aires

Adriana Medina, Ministerio de la Producción - Secretaría Pyme

Graciela del Valle Melek, Ministerio de Salud de Tucumán

Pablo Ernesto Mendez – Enrique Méndez, Ministerio de la Producción

Carlos Merenson, Ministerio de Desarrollo Social

Eduardo Merlo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Miguel Mojo, Secretaría de Cultura

María A Montagnani, Programa Pro-Huerta/Inta

Marcos Monteverde, Instituto del Alimento de Rosario

Maria del Carmen Morasso, Unicef

Claudia Moreno, Universidad Nacional del Comahue

Elsa Moreno, Universidad Nacional de Tucumán - Facultad de Medicina

Cecilio Moron, FAO

Dolores Muro - Elena Musmanno, Comisión Católica Arg. Para la Camp. Mun. Contra El Hambre

María Angélica Nadal, Universidad del Salvador

Arturo Navarro, Ministerio de la Producción

Matilde Navas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Tomás Nelson, Programa Social Agropecuario – Sagpya

Jorge Neme, Ministerio de la Producción

Delia Ana Nin, Ministerio de Desarrollo Social de Neuquén

Olga Nirenberg, CFI – Tucumán

Elke Noellemeyer. Facultad de Agronomía - Universidad Nacional de la Pampa

Luis Alberto Novelino, Instituto Superior Experimental de Tecnología Agropecuaria

Percy Nugent, Ministerio de Desarrollo Social

Alejandro O'Donnell, Centro de Estudios de Nutrición Infantil (Cesni)

Elida O'Harriz, Inst. Univ. de Ciencias de la Salud - Fundación H. A. Barceló

Gimena Ojeda, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Adelina Ordoñez, Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas –Dietistas

Alicia Lucía Ordoñez, Universidad Nacional de Cuyo

Susana Ortale, Centro de Estudios de Rehabilitación Nutricional Infantil

Yolanda Ortiz, Ministerio de Relaciones Exteriores

Marisa Orueta, Secretaría de Cultura

María Emilia Osorio, Ministerio de Desarrollo Social

Alejandra Otaso – Mercedes Paiva, Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas –Dietistas

Silvia Paris, Programa Social Agropecuario – Sagpya

Julieta Parma, Honorable Senado de la Nación

Carlos Pastine, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Sergio Perdoni – Enrique Pérez, OPS-OMS

Ana María Permy, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Unidad Ministro

Nilda Perovic, Universidad Nacional de Córdoba - Escuela de Nutrición

Marcela Perrone, Ministerio de Salud

Graciela Peterson, Propia – Universidad Nacional de la Plata

Ariana Pettiti, Honorable Senado de la Nación

Norma Piazza – Marcela Pinto – María Lelia Pochettino, Museo de la Plata - Universidad Nacional de la Plata

Maria Luz Portela, Universidad de Buenos Aires

Carlos Federico Posadas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Claudia Prieto – Javier Quesada, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales

Adriana Quiroga, Ministerio de Desarrollo Social

Angélica Ramirez Rozzi, Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Alicia Noemi Rapaccini, Consejo Federal de Inversiones

Rodolfo Rastellino, Coordinadora de Las Industrias de Productos Alimenticios - Copal

Alejandro Regueiro – Juan Reichenbach, Ministerio de Salud

Florencia Mabel Rembado, Universidad Nacional de Quilmes

María Ruth Ricciardi, Asociación Bonaerense de Dietistas y Nutricionistas

Maria Esther Río de Gómez del Río, Universidad de Buenos Aires

Adriana Robotti, Ministerio de Economía – INDEC

María Adelaida Rodrigo, Universidad Nacional de la Plata - Centro de Estudios de Rehabilitación Nutricional Infantil

Nilda Rodriguez, Ministerio de Desarrollo Social

Ana Rodriguez Arias – Eduardo Rodriguez Vergez, PNUD

Daniel Roisinblit, Ministerio de Desarrollo Social

Alfredo Romano, Coordinador Fecoagro

Martín Romano, Ministerio de Salud

Marina Patricia Rosales, Consejo Nacional de la Mujer

Ricardo Roschild, Secretaría de Agricultura

Graciela Rosso, Ministerio de Salud

Susana Rosulo Beltrán – Alicia Rovirosa, Centro de Estudios de Nutrición Infantil (Cesni)

Fabiana Rubinstein, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales

Estela Rugolo, Univ.de Bs. As. - Escuela de Nutrición -Hospital Ezeiza

Violeta Ruiz, CFI – Tucumán

Sonia Salas, Ministerio de Relaciones Exteriores

Rolando Salinas, Inst. Univ. de Ciencias de la Salud - Fundación H. A.Barceló

Guillermo Sanchez, Instituto Tecnología de Alimentos - Ca - Cnia – INTA

Hugo Diego Sánchez, Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe)

Lucrecia Santinoni, Ministerio de la Producción

María Teresa Sarasa – Daniel Scaliter, Ministerio de Desarrollo Social

Juan Alejandro Segura, Universidad Nacional de Quilmes

Miriam Seoane, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Alejandro Silvestre, Facultad de Agronomía – UBA

Leonor Slavsky, Secretaría de Cultura

María Fernanda Slooger – Inés Solá, Centro de Tecnología e Industrialización de Alimentos – INTI

Sergio Sosa Estani, Dción. Nac. de Epidemiología - Ministerio de Salud de la Nación

Juan Manuel Sotelo Figueiredo, Representante de la OPS/OMS en la Argentina

María Laura Stratta, Honorable Senado de la Nación

Gabriel Tarducci, Propia

Marcelo Tavella, Director de Propia - Universidad Nacional de la Plata

María Lidia Testani, Secretaría del Ambiente y Desarrollo Sustentable

Beatriz Totoujian, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Oscar Traversa, Ceagro (Consumo)

Carlos Tronge, Sociedad Rural Argentina

Jorge Tumino, Universidad Adventista del Plata

Raúl Uicich, Centro de Estudios de Nutrición Infantil (Cesni)

Roberto Urrere – Mirta Valencia, Universidad de Buenos Aires

Leandro Vallejo, Ñu Ñu – Asociación de Ayuda Materna

Fernando Vallone, Comisión Asesora de Lactancia Materna

Pablo Andrés Vassel, Ministerio de Salud

Marta Velázquez, Consejo Federal de Inversiones

Teresa Velich, INAL

Celso Vicentín

Anexo B –Planilla de consideraciones éticas



PLANILLA DE CONSIDERACIONES ÉTICAS

Código: RG-01

Versión: 04

Vigente desde: 01/02/2016



FECHA DE EVALUACIÓN: 06/10/2020

APELLIDO Y NOMBRE DEL EVALUADOR: Comisión de Ética de la Investigación

NOMBRE DEL PROYECTO: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: Génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina, en el período 2002-2020.

APELLIDO Y NOMBRE DEL DIRECTOR/A DEL PROYECTO: Dra. Patricia Aguirre

APELLIDO Y NOMBRE DEL DOCTORANDO DEL PROYECTO: Laguzzi Mauro E.

OBSERVACIONES GENERALES DEL PROYECTO (conflictos de interés, relación riesgo beneficio, equidad, confidencialidad, veracidad, interés comunitaria):

Proyecto de interés para la Salud Pública. Se prevén entrevistas actores y presenta un CI adecuado.

NECESIDAD DE CONSENTIMIENTO:

SI ☒ NO ☐

PREVÉ CONSENTIMIENTO:

SI ☒ NO ☐

SEGUIMIENTO:

SI ☐ NO ☒

CONCLUSIÓN:

ACEPTADO:

SI ☒ NO ☐

ACEPTADO.

COMISIÓN DE ÉTICA DE LA INVESTIGACIÓN
RECTORADO

PROGRAMA DE NUTRICION Y ALIMENTACION NACIONAL

Ley 25.724

Creación del citado Programa, destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. Autoridad de aplicación. Coordinación. Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Comisiones Provinciales y Municipales y/o comunales. Funciones. Ejecución. Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional.

Sancionada: Diciembre 27 de 2002.

Promulgada de Hecho: Enero 16 de 2003.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

Programa de Nutrición y Alimentación Nacional

Título I. De la creación

ARTICULO 1° — Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.

ARTICULO 2° — Dicho Programa en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad.

Título II. De la autoridad de aplicación

ARTICULO 3° — La autoridad de aplicación es ejercida en forma conjunta por los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Nación.

Título III. De la coordinación

ARTICULO 4° — Créase para la coordinación del Programa:

a) La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación que está integrada por representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y Medio Ambiente, de Educación, de Economía, de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, de Producción y de Organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área.

b) Comisiones Provinciales con similares integrantes.

c) Comisiones municipales y/o comunales con similares integrantes.

ARTICULO 5° — Son funciones de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación entre otras:

a) Diseñar las estrategias para la implementación del presente Programa.

b) Fijar los criterios de acceso al Programa y las condiciones para su permanencia en el mismo.

c) Asegurar equidad en las prestaciones 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 Unico 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.

ARTICULO 6° — Dicha Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación será asesorada por entidades científicas, universitarias, asistenciales, y eclesiásticas, con amplia participación en el control e implementación de la ley de referencia, estando regulada su actuación por la reglamentación.

Título IV. De la ejecución

ARTICULO 7° — Las comisiones provinciales tienen las siguientes funciones entre otras:

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 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 mencionados en el artículo 1° 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.

ARTICULO 8° — Los municipios tienen las siguientes funciones, entre otras:

a) Inscripción de los beneficiarios en un Registro Unico 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, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario, a fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley. Dicha red estará 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.

d) Implementar mecanismos de control sanitarios y nutricionales de los beneficiarios.

e) Capacitar a las familias en nutrición, lactancia materna, desarrollo infantil y economato.

Título V. Del control y financiamiento

ARTICULO 9° — Créase el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional el que tendrá carácter de intangible y se aplicará a la implementación del programa establecido por la presente ley. Dicho fondo se integrará de la siguiente manera:

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, facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas que fueren necesarias.

b) Con los aportes o financiamiento de carácter específico, que el Estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados.

ARTICULO 10. — El presente Programa será auditado mensualmente por los organismos de control nacionales establecidos por ley.

ARTICULO 11. — Los planes nutricionales deben ser elaborados dentro de los treinta (30) días de promulgarse la presente ley a efectos de su inmediata aplicación.

ARTICULO 12. — Se dispone la unificación y coordinación, a partir de la sanción de la presente ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional.

ARTICULO 13. — La Nación acordará con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el desarrollo y la ejecución del presente programa y la integración con los programas ya existentes.

Dichos acuerdos y los convenios que se celebren en cumplimiento del artículo 5° inciso 1) de la presente ley, contemplarán expresas garantías de ejecución regular de los fondos destinados a comedores escolares por cada provincia, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTICULO 14. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES,
A LOS VEINTISIETE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.724 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JOSE L. GIOJA. — Eduardo D. Rollano. — Juan C.

Anexo D - Resolución 8/2020 Plan Argentina Contra el Hambre

VISTO el Expediente N° EX-2020-01703777-APN-SSAJI#MSYDS, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley de Ministerios N° 22.520 y sus normas modificatorias y complementarias, establece que compete al MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la política social orientada a la asistencia, promoción, cuidados e inclusión social, desarrollo humano, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, y desarrollo de igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, en particular para las personas con discapacidad, las niñas, niños y adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, la protección de las familias y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, así como en lo relativo al acceso a la vivienda y el hábitat dignos, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia.

Que, por la Ley N° 27.519, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022 la Emergencia Alimentaria Nacional dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 108/2002.

Que por los Artículos 2º y 3º de la Ley de Emergencia Alimentaria establecen que concierne al Estado Nacional garantizar, en forma permanente y de manera prioritaria, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población de la República Argentina, según lo establece la Ley N° 25.724 que crea el Programa de Alimentación y Nutrición Nacional; y que el Derecho Humano a una alimentación adecuada se asume como Política de Estado.

Que en virtud de la emergencia alimentaria y nutricional por la que atraviesa nuestro país, resulta imprescindible entender que todas las acciones y estrategias que lleva adelante este MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL a través de sus distintos programas, tienen como finalidad última brindar respuesta a tan angustiante situación.

Que por ello, entendemos a las políticas y estrategias como integrales y transversales. El diseño y la implementación de dichas políticas se basa en un enfoque interdisciplinario garantizando la coordinación interjurisdiccional e intersectorial de diversos organismos y niveles del Estado nacional, provincial, y municipal, y actores de la sociedad civil para el logro de los objetivos planteados. Si bien cada uno de los programas y acciones específicas que lleva adelante este organismo resultan importantes para la mayoría de la población, las mismas deben priorizar a las personas en situación de inseguridad alimentaria.

Que, conforme lo que establecen los diversos Instrumentos Internacionales a los que la CONSTITUCION NACIONAL, mediante el inciso 22 del Artículo 75, le otorgó jerarquía constitucional como el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resulta prioritario hacer efectivo el derecho a una alimentación de calidad resulta prioritario.

Que, en el marco de lo expuesto, para dar respuesta a la problemática del hambre en la República Argentina se requiere de un enfoque integral, en tanto la seguridad alimentaria está asociada al bienestar social y a su expresión en diferentes dimensiones (economía, cuidado, salud y educación entre otras).

Que, en esta instancia, resulta necesario implementar acciones que, con la participación de los distintos actores de la sociedad, nos permitan dar respuesta a las demandas de la población destinataria de las políticas de Estado que se llevan a cabo en cumplimiento de las competencias de esta Cartera Ministerial.

Que, en tal sentido y con la finalidad de lograr el cumplimiento de los lineamientos dispuestos por el SEÑOR PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA, corresponde establecer un Plan Nacional que permita la concreción de los mismos.

Que la SECRETARÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA ha intervenido en el marco que le compete.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS ha intervenido conforme sus competencias.

Que el presente acto se dicta en virtud de lo dispuesto por la Ley de Ministerios y sus normas modificatorias y complementarias, el Decreto N° 50 del 19 de diciembre de 2019, y el Decreto N° 14 del 10 de diciembre de 2019.

Por ello,

EL MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Créase el PLAN NACIONAL “ARGENTINA CONTRA EL HAMBRE” en la órbita del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL de la NACIÓN cuyo objetivo general es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, apoyándose en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y todo otro programa y/o dispositivo institucional que se complemente y/o tenga como finalidad última brindar respuesta a la temática alimentaria.

ARTÍCULO 2°.- Apruébense los lineamientos generales y componentes establecidos en el Anexo, identificado como IF-2020-01699794-APN-SSAJI#MSYDS, que forma parte integrante de la presente resolución.

ARTÍCULO 3°.- Designase a la SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL como Unidad de Aplicación del componente A. SEGURIDAD ALIMENTARIA, descripto en el Anexo de la presente.

ARTÍCULO 4°.- Instrúyese a la SECRETARÍA DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL a implementar las acciones que resulten necesarias a fin de dar cumplimiento a los objetivos del componente B. ASISTENCIA ALIMENTARIA EN SITUACIONES CRÍTICAS Y/O DE EMERGENCIA descripto en el Anexo de la presente.

ARTÍCULO 5°.- Dispónese que, con excepción de lo establecido en los artículos 3° y 4° de la presente, los demás componentes detallados en el Anexo, que por el artículo 2° se aprueban serán de implementación transversal e integral a las distintas Secretarías de este MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO 6°.- El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL dictará las normas complementarias que resulten necesarias como consecuencia de la implementación del PLAN que por el artículo 1° se crea.

ARTÍCULO 7°.- Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y oportunamente archívese. Daniel Fernando Arroyo

