

# **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).**

Silvina Soledad Orejón.

Cita:

Silvina Soledad Orejón (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, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/464>

**Título:** La gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria después del enfoque de derechos. Perspectivas de su implementación en la época del neoliberalismo tardío (2003-2017)

**Autora:** Lic. Silvina Soledad Orejón

**Eje 5:** Estado y Políticas Públicas

**Mesa 84:** Políticas sociales y problematizaciones sobre la cuestión del trabajo, la asistencia y la seguridad en contextos de reconstrucción neoliberal

**Institución de pertenencia:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.

**E-mail:** silvinaorejon@gmail.com

## **RESUMEN**

Esta investigación se desarrolla en el marco de la finalización del Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas; Flacso, Argentina. El objetivo general es analizar las continuidades y rupturas de la gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Argentina desde su implementación en el año 2003, en base a un enfoque de derechos, hasta el segundo año del gobierno de la Alianza Cambiemos, enmarcado éste en el nuevo paradigma del neoliberalismo tardío. El supuesto de esta investigación, es que los cambios introducidos durante su ejecución por este último, han discontinuado alguno de sus ejes programáticos presentes en la planificación estratégica, especialmente aquellos orientados a la promoción de derechos y participación ciudadana. Es de esperar, que las diferentes modalidades de ejecución den cuenta de una variación de los esquemas de bienestar predominantes en una y otra gestión. Para ello, adquieren gran relevancia las teorías que estudian los distintos regímenes de bienestar (Esping Andersen), en diálogo con quienes reflexionan sobre el enfoque de derechos (Carballeda) y el Estado de derecho (O'Donnell). Al mismo tiempo, incorporamos a Rofman para identificar aquellos espacios habilitados a la participación ciudadana. Para estos fines, se aplica una estrategia de investigación cualitativa, utilizando la técnica del análisis documental de diferentes fuentes de datos, tales como: documentos técnicos y presupuestos programáticos, así como también entrevistas a actores claves forman parte de la estrategia de investigación aplicada.

**Palabras claves:** *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, enfoque de derechos, regímenes de bienestar, participación.*

## Introducción

Esta investigación se desarrolla en el marco de la finalización del Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Al respecto, siendo las políticas sociales un área de interés, nos proponemos analizar la gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (en adelante PNSA) en Argentina, durante el periodo 2003 - 2017.

Este Plan, enmarcado en el ámbito de las políticas alimentarias, comienza a gestionarse en el año 2003 como producto de la intervención del Estado ante la crisis alimentaria generada por las consecuencias de la crisis política, económica y social de 2001. En efecto, en el mes de Enero de 2002 se firma el Decreto 108/2002 que declara la Emergencia Alimentaria Nacional y crea el Programa de Emergencia Alimentaria<sup>1</sup>. Asimismo, dando cumplimiento a ese decreto, en Diciembre de ese mismo año se sanciona la Ley 25.724 que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Ahora bien, en Abril del siguiente año, para dar cumplimiento a esta ley desde los ex Ministerios de Desarrollo Social y de Salud de Nación (hoy Ministerio de Salud y Desarrollo Social, en adelante MSyDS), se crea el PNSA, contemplando en su diseño el enfoque de derechos. Esto significa que el Estado reconoce su obligación de cumplir con los Derechos Humanos establecidos, en este caso el derecho a acceder a una alimentación adecuada. Asimismo, este enfoque también contempla la incorporación de otras dimensiones que exceden al objeto específico de la política social (Carballeda, 2016), pues propone un enfoque integral.

Ahora bien, durante la gestión del PNSA, se observa que este enfoque se mantiene hasta Diciembre de 2015, momento en que acontece un nuevo cambio de gobierno y asume la Alianza Cambiemos. Así, se inaugura un nuevo ciclo de políticas neoliberales, denominado como *Neoliberalismo tardío*. Asimismo, durante esta etapa, autores como, García Delgado y Gradin (2017) destacan que a pesar de la prevalencia de este tipo de políticas, en vastos sectores de la población, las políticas orientadas a la promoción de derechos realizada desde los gobiernos posneoliberales de la etapa previa, aún siguen vigentes.

Ante este contexto, surge aquí uno de los interrogantes de esta investigación. Sí en líneas generales, según Ossorio (2002) se entiende el plan como una estructura conceptual con objetivos específicos a partir de los cuales se produce una acción reflexiva e intencional, nos preguntamos en clave de la planificación estratégica, qué características presenta la gestión del PNSA en los diferentes momentos de su ejecución en relación al enfoque de derechos y participación ciudadana, y a qué modelo de intervención estatal responde. Al respecto, el objetivo general de esta investigación es

---

<sup>1</sup> Luego, la Ley 26.204 proroga la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el 31 de Diciembre de 2007, prorrogándose dicha situación hasta el 31 de Diciembre de 2017 mediante las siguientes leyes: 26.339, 26.456, 26.729, 26.896 y 27.200.

analizar las continuidades y rupturas de la gestión del PNSA en Argentina durante el periodo 2003-2017. Mientras que, su objetivo específico es realizar un seguimiento sobre la implementación de sus principales líneas programáticas, lo cual nos permitirá abordar algunas conclusiones en relación a los distintos regímenes del bienestar a los que responde la intervención estatal. El supuesto de esta investigación es que los cambios introducidos en la ejecución de esta política social, a partir de la nueva gestión, han provocado una discontinuidad de algunas de sus líneas programáticas presentes en su planificación estratégica, especialmente de aquellos espacios asignados a la participación ciudadana y promoción de derechos. Para ello, adquiere relevancia la teoría de Esping-Andersen sobre este tema, en diálogo con quienes reflexionan sobre el enfoque de derechos (Carballeda) y el Estado de derecho (O'Donnell). Al mismo tiempo, la tipología presentada por Rofman para analizar la participación ciudadana en el marco de las políticas públicas, nos servirá para clasificar el tipo de participación que se promueve desde el PNSA. Para tal fin, metodológicamente, se ha desarrollado una estrategia de investigación cualitativa, la cual combina diferentes técnicas, tales como: análisis documental (documentos técnicos y presupuestos anuales) y formulación de entrevistas a actores clave para profundizar sobre la ejecución de determinadas líneas de acción.

A continuación, se exponen los resultados de este estudio comenzando con los fundamentos del PNSA. Luego, a fin de organizar la exposición de los resultados, se presenta una tipología de sus componentes diseñada en base a las características principales de las líneas programáticas los integran. Seguido a ello, se analizan las continuidades y rupturas de su planificación estratégica durante el periodo 2003-2017 a partir de distintas fuentes de datos. Finalmente, se analiza las características de la intervención estatal en función del modelo de los regímenes del bienestar y del enfoque de derechos en los que se inscriben los diferentes gobiernos.

### **Fundamentos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**

En primer lugar, en el marco de su contexto de surgimiento a nivel ministerial, tal como lo establece el artículo 12 de la Ley 25.724/2002, el PNSA debe unificar y coordinar a todos los programas vigentes hasta el momento cuyo objetivo sea desterrar la desnutrición en nuestro país. Pues, hasta el año 2002 se mantenían en vigencia bajo la jurisprudencia del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MDS) diferentes programas orientados a un mismo objetivo, en este caso, atender la problemática alimentaria en nuestro país. Asimismo, a diferencia de aquellos, el PNSA parte de una concepción integral de la problemática alimentario-nutricional. De este modo, no sólo se propone facilitar el acceso a los alimentos como una mera transferencia de recursos, sino que reconoce que esta problemática para ser resuelta requiere incorporar otras dimensiones, además de lo estrictamente alimentario. Al mismo tiempo, este tipo de abordaje está en sintonía con lo

planteado por Isuani (2002) sobre la necesidad de promover la integralidad de las políticas públicas como una estrategia de pensar cómo alcanzar el bienestar en términos de consumo, superando la concepción biologicista de la pobreza. En este sentido, el Plan comprende dimensiones tales como la comensalidad familiar, la educación alimentaria-nutricional, la salud, la contención, la recreación, el deporte y el acompañamiento a las familias. Asimismo, en base a los conceptos de la Seguridad Alimentaria, el PNSA incorpora entre sus líneas de trabajo el acceso al agua segura. Como resultado, mediante esta estrategia de abordaje se pretende alcanzarlo dispuesto en la mencionada Ley que refiere a la necesidad de trascender la situación de emergencia y elevar la calidad de vida de la población mediante el mejoramiento de la salud y nutrición en el mediano y largo plazo.

En base a estos lineamientos, expresado en la publicación Documentos del Plan, el objetivo del PNSA es “posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país” (Pag. 18). Al respecto, su población beneficiaria son “familias con niños menores de 14 años, las mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y los adultos mayores de setenta años que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional” (pag.17). Al mismo tiempo, sus acciones están pautadas en base a la adopción de metas nutricionales<sup>2</sup>, lo cual es una característica distintiva de su intervención respecto a los programas precedentes.

### **Descripción de la propuesta original del PNSA. Sus componentes y líneas programáticas**

El objetivo de este apartado es describir la propuesta original del PNSA, en base a los documentos técnicos e identificar los diferentes modelos de participación ciudadana que promueve. Operativamente, éste se organiza por componentes. A su vez, cada uno de ellos en su interior contiene distintas líneas programáticas, las cuales son luego las que se reflejan en el Presupuesto Nacional (en adelante, PN) a través de actividades específicas. En esta investigación, teniendo en cuenta el enfoque integral sobre el que se basa el diseño del Plan, y para facilitar la posterior presentación de los resultados, se presenta una clasificación de los componentes según el perfil de las líneas programáticas que los integran. Así, podemos agruparlos en dos grandes tipos: el primero, *asistencialistas*, pues, sus principales líneas programáticas están orientadas hacia la transferencia de recursos, ya sean éstos financieros y/o alimentos. El segundo, de *promoción de derechos*, aquí el

---

<sup>2</sup> Las metas nutricionales son: mejorar el acceso a los alimentos sin descuidar su calidad nutricional, establecer frecuencias máximas de entrega de apoyo alimentario no superiores a 30 días en caso de módulos o tickets y no más de 5 días en el caso de comedores, desarrollar actividades de difusión social en torno a temas de educación nutricional, elaborar materiales de difusión, incorporar los lineamientos de las “Guías Alimentarias de la Población Argentina” en la composición de los Módulos Alimentarios a cargo de las provincias o gobiernos locales. (Véase Subsecretaría de Políticas Alimentarias; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (s/f) *Documentos del Plan*)

objetivo de tales líneas es promover y acompañar a la población en el acceso a la multiplicidad de derechos que conforman este enfoque integral.

En primer lugar, entre los *asistencialistas* incluimos al componente **asistencia alimentaria. alimentaria**. Éste está integrado por tres líneas programáticas. La primera, (a) se caracteriza por realizar una transferencia de fondos a las provincias con el fin de facilitar el acceso a los alimentos a la población, lo cual puede darse en la modalidad tickets o módulos, según el convenio firmado con cada una de ellas. La segunda, (b) prevé la entrega directa de alimentos a sectores vulnerables de alto riesgo social, a fin de atender a la demanda espontánea y/o intervenir en situaciones críticas. Por último, (c) la tercera refiere a la asistencia a comedores comunitarios, ya sea financiando proyectos de prestaciones alimentarias (almuerzo, desayuno y/o merienda) y/o proyectos de adecuación de la infraestructura. Mientras tanto, a lo largo de su ejecución en el ámbito de los comedores comunitarios, se observa la incorporación de otras líneas de trabajo que exceden lo estrictamente asistencial y orientan sus acciones hacia la promoción de derechos, a saber: el financiamiento de proyectos productivos que le permitiera a las organizaciones abogar por su sustentabilidad<sup>3</sup>. En este marco, en base a la clasificación que propone Rofman (2007), se puede interpretar que si bien se promueve las acciones de participación de los actores involucrados, su nivel es bajo, puesto que sólo lo hacen en el momento de ejecución de las acciones.

Ahora bien, continuando con la clasificación de los componentes, en el marco de los *asistencialistas*, también ubicamos al denominado **refuerzo a servicios alimentarios escolares**. El objetivo de este componente es complementar los recursos provinciales a través del envío de fondos a aquellos establecimientos educativos con mayor riesgo socioeducativos de nivel inicial, primario y escuelas de educación especial de gestión estatal.

Mientras tanto, respecto a los componentes del tipo *promoción de derechos*, clasificamos a: **autoabastecimiento y autoproducción de alimentos, Educación Alimentaria Nutricional/Capacitación** (en adelante, EAN), **fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil, prevención de la salud materno infantil y fortalecimiento de espacios de participación**. La importancia de este tipo, radica que en su conjunto, cada uno de ellos, confluyen hacia el logro de uno de los objetivos del PNSA, superar la emergencia alimentaria en el marco del enfoque de derechos. En los documentos técnicos consultados, se señala que la gestión en el marco de este enfoque supone desarrollar estrategias integrales sobre el problema de la nutrición, propiciando acciones de articulación, convergencia y complementariedad, así como también promover una gestión local asociada, participación social y construcción de redes de servicios

---

<sup>3</sup> Dentro de este tipo, se ubican aquellos ligados a lo alimentario, tales como el desarrollo de huertas, granjas y elaboración de alimentos envasados; otros ligados a capacitación laboral como por ejemplo, panaderías, fabricación de pastas, microemprendimientos de catering para eventos; y por último, se registran otros orientados a la adquisición de bienes culturales, tales como acondicionamiento de salas de cine, ludoteca, entre otros.

coordinados en el tiempo y adecuadas al contexto particular. Por esta razón, comenzaremos la descripción de este tipo por el componente **fortalecimiento de espacios de participación**.

Éste último, es transversal a la gestión, ya que tiene por objetivo promover el fortalecimiento de los espacios de participación en las comunidades, cristalizándose esta propuesta en el desarrollo de proyectos participativos. En líneas generales, éstos son presentados por diferentes actores sociales con el fin de abordar las distintas acciones del PNSA en las temáticas de nutrición y salud. Esta se interpreta como una estrategia que pretende garantizar el derecho a la participación. Al respecto, en base a la tipología presentada por Rofman (2007) sobre los mecanismos institucionales de participación, será posible identificar diferentes modalidades e intensidad de la misma durante la implementación de esta política social, materializado en las acciones ejecutadas.

Así también, el componente **autoabastecimiento y autoproducción de alimentos**, el cual se implementa a partir de las acciones desarrolladas por el Programa Pro Huerta, cuya trayectoria se inicia en 1990 tras la Resolución N° 239/90 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante, INTA), tiene 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. Asimismo, 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. Más aún, en el marco de este componente, se aborda uno de los aspectos que comprende el concepto de seguridad y soberanía alimentaria, el acceso a agua segura. En efecto, en el marco de esta línea programática se financian este tipo de proyectos. Según la clasificación que realiza Rofman (2007), estos proyectos son del tipo socioproductivos (de igual manera se los identifica al interior del Plan). Por sus características, éstos producen una participación de baja intensidad, pues, los destinatarios son quienes llevan a cabo la ejecución de las acciones, pero intervienen en la etapa del diseño. En este aspecto, a fin de generar las condiciones para brindar la sustentabilidad del proyecto, es donde radica la importancia de las acciones de acompañamiento que realizan los técnicos del Plan. A modo de ejemplo, a continuación se transcribe una cita donde se relata este proceso en el marco del desarrollo de un proyecto de cosecha de agua de vertientes:

*“Las familias participaron en absolutamente en todas las etapas, desde... presentar la demanda hasta la... no la redacción del proyecto, pero sí la colaboración en brindar la información necesaria para que este equipo pueda desarrollar el proyecto. Y luego, en las distintas etapas de ejecución, ya que... fueron exactamente la mano de obra del proyecto”.*  
(Trabajador del PNSA).

Mientras tanto, el componente **EAN**, a cargo del equipo de nutricionistas del PNSA, orienta sus acciones hacia garantizar a los destinatarios el acceso a su derecho de disponer información confiable. A partir de ello, se pretende contribuir al desarrollo de su capacidad crítica al momento de elegir sus alimentos, teniendo en cuenta el contexto en el cual estas decisiones se llevan a cabo, influyendo factores económicos, publicitarios, culturales, nutricionales, entre otros. Asimismo, la particularidad de este componente radica en las estrategias desarrolladas para llevar a cabo sus acciones en el territorio. En este sentido, se propician acciones de articulación con gobiernos provinciales y/o locales, así como también con organizaciones<sup>4</sup>, con el fin de formar multiplicadores territoriales. Para ello, se lleva a cabo acciones de capacitación y acompañamiento a integrantes de los diferentes equipos técnicos provinciales y/o locales. A partir de lo descripto, en base a la clasificación de Rofman (2007), se puede observar que su propuesta de gestión asociada habilita que los actores provinciales y/o locales intervengan en el momento de implementación de esta política social y las decisiones se tomen en conjunto entre los diferentes niveles.

Finalmente, en tanto en el marco del enfoque de derechos, ya que los componentes **fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil**, junto con el de **prevención de la Salud Materno Infantil** están íntimamente relacionados, se presentan en conjunto. Respecto a éste último, en los documentos técnicos consultados, consta que en su origen, sus acciones fueron impulsadas desde el Programa Materno Infantil del ex Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación. Asimismo, en base a la ejecución del Plan, se observa que las estrategias y acciones implementadas desde el primer componente señalado contienen al segundo. Así, en tanto el objetivo del referido a la **prevención de la Salud Materno Infantil**, se orienta hacia promover la calidad de la atención de los equipos de salud, los cuidados prenatales y pediátricos, favorecer el desarrollo infantil y la difusión de información sobre la salud materno infantil; estratégicamente, en principio, fueron abordados desde dos líneas programáticas: el proyecto Familias y Nutrición y el Programa Primeros Años. Al respecto, el primero, es resultado de la firma de un Acuerdo de Cooperación entre UNICEF Argentina y el MDS en el año 2004, mientras que, el segundo se desarrolla en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y, originalmente, es producto de la firma de un acuerdo en el año 2005 entre el MDS, de Salud y de Educación. Años más tarde, se incorporan otros ministerios<sup>5</sup>. En efecto, en el año 2011 el PNSA lo incorpora a su estructura presupuestaria como una actividad específica, hasta el año 2016.

Ahora bien, en tanto ambas líneas programáticas adquieren entidades diferentes, sus objetivos son similares. Ambos orientan sus acciones hacia el desarrollo de la primera infancia desde

---

<sup>4</sup> Esta acción se materializa en el financiamiento de los proyectos federales diseñados para tal objetivo.

<sup>5</sup> En el año 2009, se incorporan los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.



un enfoque de derechos y comparten el mismo marco normativo: la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En el caso del proyecto Familias y Nutrición, en la publicación del MDS (s/f) se señala que su objetivo principal es “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” (Cap. Familias y Nutrición, parr. 1)<sup>6</sup>. En este caso, la integralidad del enfoque implica que en su resolución se incluyan aspectos tales como, la salud, la educación, aspectos culturales, económicos y vinculares, así como también la identidad, la participación, organización comunitaria y el fortalecimiento de lazos solidarios. El punto de intersección con el programa Primeros Años está dado a partir de la mirada amplia que se tiene sobre la alimentación, ya que además de la comunicación comunitaria y trabajo en red, incluye juego y lectura; ambos reconocidos como derecho de los niños y niñas para su desarrollo infantil temprano. Así, mientras en una publicación conjunta entre el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el Programa Primeros Años (s/f) se señala que el objetivo general de Primeros Años es “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 de gobierno” (pag. 15)<sup>7</sup>, el derecho a la alimentación forma parte de éste. Como resultado, se produce una sinergia entre ambos.

Por otro lado, en este componente identificamos dos modalidades de gestión que inciden sobre el tipo de participación resultante. En el marco del proyecto Familias y Nutrición, durante el periodo 2004 – 2011 (año en el que culmina el Acuerdo de Cooperación con UNICEF Argentina), en base a la clasificación que propone Rofman (2007), se identifica un modelo de participación en base a una gestión asociada con actores provinciales y/o locales. En este sentido, se propiciaron instancias de intercambio con los equipos técnicos preexistentes que se relacionan con la temática. Más aún, se conformaron equipos técnicos locales capaces de intervenir en la toma de decisiones, y en la formación de agentes comunitarios bajo la figura de *facilitadores*. Al mismo tiempo, también esta estrategia se vio fortalecida con el desarrollo del trabajo en red con la comunidad, a quienes se les habilitó una instancia de participación activa en el diseño de proyectos. En paralelo, esta misma modalidad de gestión se aplica en el Programa Primeros Años, siendo un rasgo distintivo de éste la conformación de Mesas de Gestión Local.

Ahora bien, retomando el análisis sobre la línea programática de Familias y Nutrición, a partir del año 2012 hasta el 2016, entre sus actividades se destaca brindar

---

<sup>6</sup> Ministerio de Desarrollo Social. (s/f). *Seguridad Alimentaria. Educación Nutricional para la Autonomía Alimentaria*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/seguridad-alimentaria-educacion-nutricional/>

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación y Primeros Años. Programa Nacional de Desarrollo Infantil (s/f). *Informe de Gestión*. Buenos Aires: Autor.

capacitaciones en nutrición desde un sentido amplio, donde siguen vigentes las perspectivas de juego, lectura, comunicación, redes y género, en el marco de una estrategia de articulación con los diferentes componentes del PNSA y con otros programas del MDS, tales como: Pro Huerta, Primeros Años, Abordaje Comunitario, Ellas Hacen y Argentina Trabaja. Además, en el marco de la cooperación internacional con Haití, se desarrolló otra línea de trabajo con el objetivo de brindar una capacitación en nutrición y asistencia técnica. Así también, en el año 2012 al celebrarse un convenio con el Ministerio de Cultura se inicia otro proyecto denominado “Nuestros Alimentos Tradicionales”. Asimismo, se destaca la edición de material bibliográfico que acompaña a los diversos temas de cada una de las capacitaciones y su contribución al acceso a bienes culturales (kit de materiales con juegos y libros) al finalizar los ciclos de capacitación.

Sin embargo, en base a la tipología presentada por Rofman (2007), se identifica un cambio en la modalidad de gestión. Ahora la participación de sus destinatarios, registran un nivel bajo en la implementación del proyecto, ya que sólo participan de las capacitaciones pre diseñadas.

### **Continuidades y rupturas de la gestión del PNSA- 2003-2017**

En este apartado nos proponemos avanzar en la consecución del objetivo general de esta investigación; analizar las continuidades y rupturas de la implementación del PNSA durante el periodo en estudio. Para ello, se realiza un seguimiento de la ejecución de sus principales líneas programáticas en los diferentes momentos, lo cual supone la introducción de modificaciones en su planificación estratégica, según las diferentes modalidades de gestión. Al respecto, se aplica la estrategia de investigación cualitativa sobre el PN y entrevistas realizadas a actores claves. Siendo el PN un documento en el que se expresa objetivamente el Plan de Gobierno para un año, en base al reconocimiento de necesidades públicas (Salvay, 2017), consideramos que es un instrumento apropiado para esta investigación. En efecto, en el caso del PNSA, las definiciones que allí se expresan, manifiestan las decisiones de la gestión respecto a establecer sus prioridades de acuerdo a su planificación estratégica, lo cual puede observarse, al nivel de las actividades específicas.

A continuación, iniciamos la presentación de los resultados. En líneas generales, en la serie del PN para el periodo en estudio 2004-2017<sup>8</sup>, se observa el financiamiento sostenido al tipo de componentes *asistencialistas*. Este es el caso de los componentes **Asistencia Alimentaria y refuerzo a servicios alimentarios escolares (comedores escolares)**. Sin embargo, si desagregamos el análisis del primero en las diferentes líneas programáticas que lo integran, observamos algunas modificaciones. Así, en la estructura presupuestaria, la línea de transferencia de fondos a las provincias, identificada como *Asistencia Alimentaria Federal y Focalizada*, durante los años 2004 -

---

<sup>8</sup> Considerando que la ley de Presupuesto se sanciona en el año anterior a su ejecución, el análisis presupuestario se inicia en el año 2004 aunque el PNSA se crea en el 2003.

2005 ha recibido partida presupuestaria exclusiva y luego, a partir del 2006 hasta el año 2016 se la agrupa con la línea de *Promoción de Emprendimientos Productivos*, la cual previamente también recibía su propia partida presupuestaria. Al año 2017, las acciones referidas a esta línea programática se identifican a partir de la actividad específica denominada como *Tarjetas Alimentarias*, eliminando toda mención a la promoción de emprendimientos productivos. Es así, como puede observarse que durante la primera etapa de la implementación del PNSA, esta línea presentó un perfil meramente asistencialista con transferencia de recursos, pero luego contribuyó al objetivo del Plan de superar la emergencia alimentaria, asumiendo la función de acompañar aquellos proyectos que posibilitaran a los destinatarios generar sus propios recursos. Finalmente, en el 2017, ya con la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos, esta línea programática retorna a los orígenes del enfoque asistencialista. Más aún, en el PN se puede observar que ese mismo año se incorporó una actividad específica que profundiza el señalado enfoque, la misma se denomina *Plan de Superación de la Pobreza Extrema*. Al respecto, a partir de lo establecido en la Resolución 187/2017 de la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social, del actual MSyDS, que crea el Plan Nacional de Protección Social, se infiere que es a través de esta partida presupuestaria cómo se financia uno de los programas que componen este Plan, el cual se denomina “Programa de recursos para la promoción social”. Al respecto, asumimos como válidos dos indicadores para llegar a esta conclusión. Primero, tanto este programa como el PNSA comparten el mismo objetivo general *promover la seguridad alimentaria en los hogares de extrema vulnerabilidad social*; segundo, ambos están en la órbita de la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social. Finalmente, en sus objetivos específicos se hace referencia a realizar una transferencia de recursos a hogares en situación de extrema vulnerabilidad social y a contribuir al establecimiento de un ingreso mínimo en estos hogares.

Al mismo tiempo, se observa que la línea programática **entrega directa de alimentos** a sectores vulnerables de alto riesgo social, conserva su financiamiento durante todo el periodo, al igual que **comedores comunitarios**. Sobre esta última, cabe una aclaración. Durante el periodo en estudio, la misma se ha ejecutado y financiado a través de diferentes proyectos: entre los años 2003 y 2006 fue el Fondo Participativo de Inversión Social (en adelante, FOPAR) financiado por convenio BIRF 3957/4398<sup>9</sup>, y paralelamente durante los años 2005 y 2006 a través del proyecto Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios (en adelante, APAC). Éste último, fue la resultante de una estrategia de Cooperación de la Comisión Europea en la Argentina tendiente a luchar contra la pobreza, cuyo objetivo fue brindar asistencia técnica a los comedores comunitarios que participaban del programa FOPAR para reconvertirlos en Centros Integradores Comunitarios.

---

<sup>9</sup> Este financiamiento es de tipo internacional.

Finalmente, en el año 2007 cuando finalizan ambos proyectos, estas mismas líneas de trabajo se incorporan al diseño de un nuevo programa *Abordaje Comunitario* con fondos del Estado Nacional a través de PNUD, el cual se conserva aún hoy. Al respecto, entre las continuidades podemos mencionar el financiamiento a aquellos proyectos de prestaciones alimentarias y/o proyectos de adecuación de infraestructura, profundizando su contribución al eje asistencialista.

Ahora bien, los puntos de rupturas entre las gestiones de los gobiernos posneoliberales y el actual en contexto de neoliberalismo tardío, se evidencian en la ejecución de los componentes del tipo promoción de derechos. En primer lugar, a partir de los resultados presentados hasta aquí puede observarse que su componente transversal, **fortalecimiento de espacios de participación**, ha sido discontinuado de todas las líneas programáticas desde donde se lo implementaba. Por ende, esto da cuenta que al abandonarse el enfoque de derechos, lo cual implica tener una mirada integral sobre la problemática de la alimentación, conservar el derecho a la participación carece de sentido en su planificación estratégica actual.

Como resultado, en el caso del componente **autoabastecimiento y autoproducción de alimentos**, al basar una de sus principales líneas programáticas en el desarrollo de proyectos socioproductivos, es uno de los más afectados. Si bien, este es un caso particular porque en el PN se observa que el financiamiento a la actividad específica *asistencia al Pro Huerta* es ininterrumpido, la ruptura ocurre en el plano de la participación que tiene el actual MSyDS en las acciones de acompañamiento en el territorio. Hasta el año 2015, este tipo de proyectos denominados como *proyectos especiales*, eran acompañados por los técnicos, del entonces MDS, con el fin de fortalecer a la comunidad durante el proceso. En la actualidad, la función del Ministerio en el marco de este componente, se limita a la transferencia de recursos hacia el INTA, cede de la Coordinación Nacional del Programa. Una vez más, la evidencia empírica de lo aquí expresado se obtiene de las entrevistas realizadas:

*“En el día de hoy (...) los técnicos y administrativos pertenecientes al PNSA... no están trabajando en ninguna línea de proyectos especiales. (...) Los está trabajando el Pro-Huerta desde el INTA... a través de los fondos que otorga Desarrollo Social en el Plan Operativo Anual. (Trabajador del PNSA)”.*

Del mismo modo, como ya se ha adelantado, en el caso del componente **asistencia a Comedores Comunitarios**, a partir del año 2016 se discontinuaron aquellas líneas de acción desde donde se aplicaba el paradigma del enfoque integral sobre la alimentación. Si bien, de las entrevistas realizadas surge que a partir del año 2012 se identifica una desaceleración al financiamiento de proyectos productivos y de sensibilización en temas extra alimentarios, ello

obedeció a una revisión de las estrategias de abordaje en el marco de la planificación estratégica, puesto que a partir de ese momento, no se abandonó su abordaje sino que se profundizó la articulación con otros programas del ex MDS y áreas del PNSA. Así, por ejemplo, como resultado de la articulación con “Familias y Nutrición” se ejecuta una línea de trabajo denominada “*Leer, jugar y Nutrir*”. A continuación se transcriben uno de los pasajes de las entrevistas.

*“En el 2013 se empezó a ver una restricción grande (...) y las capacitaciones hacia las organizaciones o las charlas de sensibilización, me parece que ya no. (...) En el 2010 vos le podías financiar una actividad cultural a una organización del programa. Qué se yo... tenían un taller de cine, una murga.” (Trabajador del Programa Abordaje Comunitario).*

De todos modos, a partir del año 2016 se discontinuó el enfoque integral sobre la nutrición y sus acciones se focalizan en atender aquellos aspectos que contribuyen a resolver lo estrictamente alimentario, en simultáneo con la implementación de un nuevo criterio, el de situación crítica. Respecto a esto, la evidencia empírica se obtiene de las entrevistas realizadas:

*“Hoy, a partir de esta nueva gestión, directamente no se puede financiar nada que no tenga nada que ver con la cocina (...) Alimentario y que arreglen la luz y que saquen la garrafa de al lado de la cocina... y que arreglen el baño (...) Se parece más a una ART la lógica, que a un enfoque de derecho”.*

Por último, pero no menos importante, el cambio de paradigma para abordar la problemática alimentaria, se evidencia con el comportamiento que presentan en conjunto los componentes **fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil y EAN**. Si bien, en el PN, ambas líneas programáticas sólo recibieron financiamiento a través de la actividad específica “Capacitación Integral sobre Nutrición” durante el periodo 2007 – 2012, sus acciones continuaron siendo implementadas hasta el año 2016. Al mismo tiempo, se observa que en el año 2011 se incorpora al PN, la actividad específica exclusiva para el financiamiento del Programa Primeros Años, la cual se discontinúa en el 2017. Ante esto, teniendo en cuenta los objetivos de este programa y su modalidad de implementación, este hecho, nos permite sostener objetivamente que hasta el año 2016, el PNSA continuó conservando el enfoque de derechos y la integralidad de sus acciones, al mismo tiempo que su atención a los temas que aborda el componente **prevención de la Salud Materno Infantil**. Al respecto, a partir del año 2017, según consta en la página web del MSyDS, el Programa Primeros Años pasa a formar parte del Plan Nacional de Primera Infancia y se ejecuta a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Finalmente, a partir de los resultados se interpreta que la interrupción de estas acciones, conlleva a la desintegración del PNSA de acuerdo a su constitución original. Es así, como se interrumpen todos los procesos de fortalecimiento institucional (especialmente aquellos ligados a profundizar la participación de los diferentes actores sociales involucrados en las acciones), el fortalecimiento de derechos y el intenso trabajo realizado junto a la comunidad en la revalorización de saberes y en el acceso a bienes culturales. Éstas últimas acciones, promovidas desde “Familias y Nutrición” y EAN.

### **El PNSA como una estrategia de intervención estatal**

Como ya lo hemos señalado, analíticamente, el PNSA se inscribe en el campo de las políticas sociales. En cuanto tal, en un contexto capitalista en el que se desarrolla, su objetivo es posibilitar que la ciudadanía en su conjunto pueda acceder a condiciones de bienestar adecuadas con independencia de la relación que establezcan con el circuito monetario. Es decir, está íntimamente ligada al proceso de desmercantilización tanto de los bienes materiales como de la fuerza de trabajo (Esping-Andersen, 2000). En este sentido, los distintos modelos de Estado se diferencian en relación a cómo intervienen en la gestión de los riesgos sociales que ello conlleva (Esping-Andersen, 2000). En este caso, el PNSA es la expresión de la intervención estatal en relación a la problemática alimentaria, luego de haber sido declarada la Emergencia Alimentaria en el año 2002.

En función de esto, lo que se pone en discusión en esta investigación es a qué régimen de bienestar responde la intervención estatal a través de las diferentes acciones de los gobiernos posneoliberales, como los que tuvieron lugar en nuestro país durante el kirchnerismo, y los gobiernos neoliberales, como el que se inicia en Diciembre de 2015.

En base a los resultados, podemos expresar que en sus orígenes, la planificación estratégica que presenta el PNSA responde una modalidad de intervención estatal en el marco de un régimen del bienestar socialdemócrata (Esping-Andersen, 2000). Si bien, esta clasificación es pura y en su implementación pueden identificarse algunos matices, la consideramos pertinente ya que uno de sus rasgos principales es la promoción de programas de reconocimiento de derechos y la tendencia hacia la universalidad de sus acciones. Más aún, el PNSA adopta el enfoque de derechos, lo cual supone el reconocimiento de una obligación inalienable del Estado de garantizar los Derechos Humanos fundamentales (Carballeda, 2016). Así, en su diseño sólo está presente el derecho a la alimentación, sino también al conjunto de los derechos sociales y políticos, tales como el derecho a la salud, al acceso de bienes culturales, a la educación, a la participación, entre otros. Asimismo, también podemos señalar que en función de la búsqueda de la estabilidad de las relaciones sociales que supone el Estado de Derecho en regímenes democráticos (O'Donnell, 2001), este enfoque

adquiere institucionalidad. Esto se lleva a cabo a partir de la sanción de la Ley 25.724/02 que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional.

Mientras tanto, en la gestión actual, si bien son escasos los documentos elaborados a través de los cuales se exprese su planificación estratégica, ésta se puede reconstruir a partir del tipo de líneas programáticas ejecutadas y financiadas. Así pues, podemos dar cuenta que las acciones implementadas desde el PNSA, responden a una intervención del estado en el marco de un régimen del bienestar liberal (Esping-Andersen, 2000). Pues, sus acciones principales se orientan a brindar asistencia social y se aleja del enfoque de derechos. Esto coincide con la profundización de sus acciones en el marco de sus componentes del tipo asistencialistas. Al mismo tiempo, se retorna hacia la concepción biologicista para atender la problemática alimentaria (Isuani, 2002).

## Conclusión

A partir de los resultados de esta investigación, se refuerza la tesis planteada por O'Donnell (2001) quien plantea en el marco de un Estado de Derecho pueden haber retrocesos en sus avances. Al respecto, agregamos, esto sucede con frecuencia cuando los gobiernos que se suceden tienen diferentes perspectivas de intervención estatal, lo cual está en estrecha relación con sus objetivos y se materializan en su planificación estratégica.

Así, en el caso del PNSA, mientras su objetivo principal al momento de iniciar sus acciones en el año 2003, es superar la situación de emergencia alimentaria y al mismo tiempo, promover el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, esto no sucede actualmente. Al respecto, se aleja del enfoque de derechos y discontinúa la integralidad de sus acciones, no sólo al interior del mismo Plan, sino también interministerialmente.

Finalmente, a la luz de los acontecimientos se interpreta que las condiciones necesarias para que ello suceda, pudieron haber sido originadas en el año 2012, a partir del desfinanciamiento de los componentes **fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil y EAN**. Este hecho, más sumado a la discontinuidad de la ejecución transversal del componente **fortalecimiento de espacios de participación**, completa la ruptura respecto a la modalidad de gestión en relación a la administración anterior con un perfil antagónico a la actual.

## Bibliografía

Carballeda, A. (2016). El enfoque de derechos, los derechos sociales y la intervención del Trabajo Social. *Margen*, 82, 1-4. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5730626>

Esping-Andersen, G. (2000a). Riesgos sociales y estados del bienestar. En: *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, (49-67). Barcelona: Ariel.

Esping-Andersen, G. (2000a). Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes del bienestar. En: *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, (103-127). Barcelona: Ariel.

García Delgado, D. y Gradin, A. (2017). *Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina*. En García Delgado D. y Gradin A. *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. (Documento de Trabajo N° 5). Buenos Aires: Flacso.

Isuani, A. (2002). Bienestar, consumo y capitalismo. Hacia una estrategia de consumo básico. *Revista Socialis*, 6. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/54094374/Bienestar-Consumo-y-Capitalismo>

Ministerio de Desarrollo Social. (s/f). *Seguridad Alimentaria. Educación Nutricional para la Autonomía Alimentaria*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/seguridad-alimentaria-educacion-nutricional/>

Ministerio de Cultura y de Desarrollo Social. (2015). *Nuestros Alimentos Tradicionales*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/10/Libro-NAT-2015.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Recuperación de experiencias de Abordaje Comunitario*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <file:///C:/Users/Silvina/Downloads/Recuperacion-de-experiencias-de-Abordaje-Comunitario.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Familias y Nutrición; UNICEF (2008) *Sistematización del Proyecto Familias y Nutrición. Experiencias de apoyo a la crianza en espacios comunitarios. Cuadernos de Bitácora*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/sistematizacion-del-proyecto-familias-y-nutricion/>



Ministerio de Economía. Serie 2004 – 2017. *Presupuesto Nacional. Jurisdicción 85. Ministerio de Desarrollo Social.* Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2004/leydoscuatro.html>

O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8 y 9, 43-82. Recuperado de <http://corteidh.or.cr/tablas/19745a.pdf>

Ossorio, A. (2002). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/360492523/el-planeamiento-estrategico-OSORIO-pdf>

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gesta Social*, 1, (1), 1-14. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/016.pdf>

Salvay, M. (2017). *Presupuesto Público*. Buenos Aires: Flacso.

Subsecretaría de Políticas Alimentarias; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (s/f) *Documentos del Plan*. Buenos Aires: Autor

## **Referencias Bibliográficas**

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación; Primeros Años. Programa Nacional de Desarrollo Infantil (s/f). *Informe de Gestión*. Buenos Aires: Autor.

Ministerio de Desarrollo Social (s/f). *Seguridad Alimentaria. Educación Nutricional para la Autonomía Alimentaria*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/seguridad-alimentaria-educacion-nutricional/>

## **Legislación consultada**

Decreto 108/2002. “Emergencia Alimentaria Nacional”. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71694/texact.htm>

Ley 25.724/2002. “Programa de Nutrición y Alimentación Nacional”. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>

Resolución 187/2017 de la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=1175&organismo=Secretar%EDa%20de%20Acompa%F1amiento%20y%20Protecci%F3n%20Social>

### **Sitios web**

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales/Primera Infancia – Acompañamos la crianza. [en línea]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/primerosanios>