

Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

Pilar Arcidiácono

Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales (UBA), Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria post doctoral del CONICET. Investigadora adscripta del Instituto "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho (UBA). Integrante del Proyecto interdisciplinario UBACYT MS10 "Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003/9)", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho- UBA) y la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). E- mail: pilar.arcidiacono@gmail.com

Maximiliano Carrasco

Abogado (UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Maestrando en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Investigador tesista en el Proyecto interdisciplinario UBACYT MS10 "Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003/9)", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho- UBA) y la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). E- mail: max_carrasco@hotmail.com

Resumen

El artículo se propone dar cuenta del principal programa alimentario (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –PNSA-), surgido en Argentina como consecuencia de la crisis de 2001/2. Se propone una mirada especialmente atenta sobre las rupturas y continuidades que implica, su discursividad en clave de derechos y seguridad alimentaria, la campaña llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil, y la presencia parlamentaria en diferentes instancias del PNSA. Finalmente, se dejan planteadas algunas preguntas sobre las articulaciones de esta política con los programas de transferencias condicionadas de ingresos y la discusión actual, a la vez que se pasará revista de las más recientes iniciativas parlamentarias que surgen a partir de 2009 en materia alimentaria.

1. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente". Rupturas y continuidades de una política en contexto de emergencia

Las primeras intervenciones estatales en materia alimentaria se remontan hacia fines del siglo XIX y principios del XX, cuando comenzaron a focalizarse las acciones en las necesidades de ciertos sectores de la población a través de estructuras formales y semi-formales de asistencia alimentaria. La inquietud comenzó a partir de los "niños débiles", aquellos que tenían un deficiente rendimiento intelectual debido a la mala alimentación, hecho que generó el surgimiento de las primeras formas de comedores y el servicio de "copa de leche" en las escuelas. En Argentina los diferentes programas alimentarios implementados –con mayor o menor éxito-, surgieron a partir de diagnósticos que dieron

cuenta de la situación nutricional, sobre todo de las consecuencias del bajo peso de nacimiento y durante los primeros años de vida¹.

En líneas generales, los programas alimentarios en Argentina mantuvieron su estructura prácticamente desde la década del ochenta de acuerdo a dos modelos: el reparto de cajas de alimentos y los comedores². A pesar de las unificaciones y los cambios de nombres, los programas continúan siendo bastante similares, sin producirse transformaciones sustantivas 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 cuestiones vinculadas con la discrecionalidad en la aplicación de los programas (Arcidiácono, 2011)³. Desde 1984 con el Programa Alimentario Nacional (PAN), fueron sucediéndose intervenciones en torno a una “*concepción gastronómica de las políticas sociales y una concepción asistencialista de las políticas alimentarias*” (Britos et al., 2003: 23). El reconocimiento de la nutrición como una problemática que amerita un enfoque integral siguió constituyendo una deuda pendiente de este período.

La crisis de 2001/2 trajo consecuencias en diferentes aspectos de la vida económica y social de la Argentina. La población con insuficiencia alimentaria⁴ o riesgo nutricional abarcaba en ese momento aproximadamente el 75% de las personas en condición de pobreza (14 millones de personas, 2,8 millones de hogares)⁵. Durante la crisis, el aumento de los precios, el deterioro de los salarios y, por lo tanto, el crecimiento de la pobreza, agravaron la situación alimentaria. El incremento de los precios se debió especialmente a la devaluación del peso respecto del dólar que incrementó la competitividad de los sectores dedicados a la producción de alimentos, que en Argentina son los de mayor importancia para el mercado externo, encareciendo los precios locales especialmente de los alimentos. Teniendo en cuenta que los hogares de menores ingresos orientan gran parte de sus ingresos en alimentos, esto los afectó mayormente (CESNI, 2002: 8). En este contexto, en 2002 el gobierno del entonces Presidente Dr. Eduardo Duhalde declaró la emergencia sanitaria y alimentaria, y reorientó fondos a tres grandes programas: Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados -dentro del esquema de los programas de empleo transitorio y luego más próximo a los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PCTI)-, el Programa Remediar -dentro del reparto de medicamentos- y los Programas de Emergencia Alimentaria (PEA) y Fondo Participativo de Inversión (FOPAR) dentro de los alimentarios. El objetivo fue enfrentar la crítica situación social y económica que atravesaba Argentina (Ministerio de Desarrollo Social -MDS-, 2006). Hacia finales de 2002 se sancionó la Ley N° 25.724, que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, más conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre

¹ En esta línea, el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI) señala que el riesgo de mortalidad de un niño con bajo peso es diez veces mayor al de uno con el peso adecuado. A lo largo del primer año de vida, los niños con bajo peso pueden sufrir varias veces más enfermedades como diarreas y neumonías, y corren cuatro veces más el riesgo de morir entre los 15 y 45 años (CESNI, 2002: 15).

² Para el desarrollo de los programas alimentarios en Argentina, cfr Arcidiácono (2011), Maceira y Stechina (2008), Britos et al (2003).

³ Esta característica no resulta exclusiva de los programas alimentarios, sino que refleja en otras áreas sectoriales de las políticas sociales, entre los que se puede principalmente destacar los sucesivos programas de transferencias condicionadas de ingresos y los programas de empleo transitorio. Para mayor información cfr. Pautassi (2010)

⁴ Según la concepción del CESNI (2002), la población con insuficiencia alimentaria es aquella con una percepción de ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica alimentaria, aún destinando dos tercios de los ingresos del hogar.

⁵ Encuesta Permanente de Hogares (EPH), mayo 2002.

más urgente” (PNSA)⁶, que pretendía cubrir los “*requisitos nutricionales*” de ciertos sectores de la población que viven en situación de pobreza (artículo 2 de la ley).

El PNSA tuvo el puntapié inicial en una iniciativa de la sociedad civil, y contó con impulso del Poder Ejecutivo con la llegada del Dr. Néstor Kirchner a la presidencia. A través la ley de creación del plan (N° 25.724) se dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional. Los objetivos específicos del PNSA fueron los siguientes: brindar asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales (comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros); fortalecer la gestión con descentralización de fondos y asistencia técnica a las diferentes jurisdicciones; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector; realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias; y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo (MDS, 2006).

El PNSA plantea formalmente que es “[...] *deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía*” (artículo 1 de la ley). Sin embargo, focaliza en la cobertura de los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza. A ese delineamiento agrega que se priorizará a las mujeres embarazadas y a los niños hasta 5 años de edad (artículo 2 de la ley).

En cuanto a las líneas de intervención, el PNSA se propuso, además de brindar prestaciones alimentarias y prevención sanitaria y escolar, ofrecer acciones compensatorias focalizadas en los grupos etarios y sociales de mayor vulnerabilidad nutricional y promover el desarrollo de capacidades para la superación de la pobreza en la población destinataria. En la actualidad, el PNSA continúa vigente, e incluye los siguientes programas complementarios⁷: “Familias y Nutrición” (fortalece a las familias en la función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud); “Abordaje Comunitario” (impulsa el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios); Pro-Huerta (promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional); y “Educación Alimentaria y Nutricional” (trabaja en la capacitación de técnicos y destinatarios del PNSA con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable).

Sin embargo, al igual que en los programas anteriores, termina predominando la asistencia alimentaria directa. Según un informe de Ministerio de Economía⁸, durante 2010, el 93,3% del gasto correspondió a transferencias vinculadas principalmente con la implementación de las actividades Asistencia Alimentaria Federal y Focalizada (71,5% de las transferencias totales del programa), Comedores Escolares (14,6%) y Comedores Comunitarios (11,6%).

Cabe destacar que una de las transformaciones del programa desde su surgimiento fue, hacia 2007, la creciente “bancarización” del mismo, es decir, la incorporación de una tarjeta magnética. Más allá de su real impacto, desde la visión oficial, esto se destaca en

⁶ Si bien la Ley 25.724 (<http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>) crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional y en ella no figura la denominación Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) “El Hambre Más Urgente”, este último nombre ha sido el utilizado por el Estado Nacional desde el propio MDS (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>) y también por distintos organismos del Estado (AGN, SIGEN). Incluso en los proyectos parlamentarios se refiere a la Ley 25.724 como la ley del PNSA.

⁷ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>

⁸ <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomoi/19jur85.htm>

tanto puede generar: *“Fortalecimiento de la autonomía, libre elección de los alimentos, impulso hacia una compra responsable de alimentos variados, mejoramiento del control y seguimiento del programa, mejoramiento en la periodicidad de la prestación aumentando la cobertura anual, fortalecimiento de la economía local, bajo gasto operativo”* (MDS, 2012)

En la implementación del PNSA, se encuentra involucrada la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (CNNA) que tiene a cargo la coordinación del programa y está integrada por representantes de los Ministerios de Salud, MDS, de Educación, de Economía, MTEySS, de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) debidamente acreditadas en el área⁹; y organismos internacionales, como el caso de UNICEF. A esto se suma el reconocimiento del carácter federal del plan a partir de la integración a la Comisión de un representante por cada gobierno provincial (Art. 4 de la Ley N° 25724).

En el PNSA el nivel nacional aporta fondos a las provincias que suscribieron los convenios correspondientes. A su vez, las provincias establecen la modalidad de ejecución (centralizada – descentralizada - mixta) según el tipo de prestación a implementar. Algunas provincias sólo envían el dinero transferido por el Estado Nacional y son los municipios los que aplican los principios y actividades del PNSA. En otros casos, los gobiernos provinciales tienen mayor participación y decisión. El PNSA se desarrolla en las diferentes jurisdicciones a través de ministerios o secretarías de Estado provincial (áreas de Acción Social o Educación) o municipalidades y/u OSC¹⁰.

El PNSA tiene un componente de financiamiento externo y otro del Estado Nacional. Para la asignación del presupuesto a las provincias se utiliza el siguiente indicador: el 55% por coparticipación federal, el 35% por la línea de indigencia y el 10% por mortalidad infantil (Principi, 2004:6).

Según datos del Ministerio de Economía¹¹, en el 2003 el Programa Emergencia Alimentaria¹² tuvo un presupuesto vigente al 31 de diciembre de \$ 351.538.000, de los cuales fueron ejecutados \$ 330.565.000. Avanzando en los años, siguiendo la cuenta de inversión 2009, el presupuesto final del PNSA ha sido de \$ 1.351.391.353, habiéndose ejecutado \$ 1.333.975.779¹³, y conforme la cuenta de inversión 2010, el presupuesto final del PNSA ha sido de \$ 1.914.726.780, de los cuales se han ejecutado \$ 1.862.522.900¹⁴. Entre otras cosas, como se retomará luego, estas cifras dan cuenta del aumento presupuestario que implicó el lanzamiento del PNSA, lo que implica un salto con respecto a los programas anteriores en cuanto a relevancia presupuestaria.

En cuanto al control del PNSA, la auditoría mensual del mismo se fijó en los organismos de control nacionales establecidos por ley (Artículo 10 de la Ley N° 25.724). Además, se determinó a la Red Federal de Control Público como la encargada del control de la gestión del programa en relación a la aplicación de recursos (Artículo 8 de la Resolución 2040/03 del MDS) y de la realización de informes sobre la ejecución del PNSA en las distintas provincias y municipios del país¹⁵. Algunas de las observaciones comunes de los informes de los órganos de control, han manifestado que el valor nutricional de las

⁹ Decreto 1018/03 y su modificatorio 901/03.

¹⁰ Resolución 2040/03 del MDS.

¹¹ http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/85.htm

¹² Los fondos de este programa se destinaban a la compra de alimentos y transferencias a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), para la atención de las necesidades alimenticias básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia en todo el territorio nacional. Como a mediados de 2003 se lanza el PNSA, este programa presupuestario se constituye como el eje del nuevo programa.

¹³ <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2009/tomooii/18jur85.htm>

¹⁴ <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2010/tomooii/19jur85.htm>

prestaciones no es suficiente para cumplir con las metas propuestas en la programación y que los aportes monetarios tampoco aseguran una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria o al menos la brecha de indigencia. Asimismo, se ha destacado en tales informes¹⁶ la falta de regularidad en las entregas de las prestaciones y la existencia de retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones, así como también un bajo nivel de ejecución de recursos disponibles. También se ha remarcado la falta de criterios objetivos en la selección de titulares de las prestaciones, quedando personas por fuera del plan estando en condiciones de ser incluidas en el mismo.

En apretada síntesis, si bien hubo un incremento presupuestario importante en materia alimentaria a partir del PNSA, lo que implicó una diferencia sustantiva con los antecesores, las prestaciones no resultaron suficientes en muchos casos. Además, la mayoría de los recursos de la inversión prevista continuaron destinándose a dos modalidades de intervención: programas que distribuyen cajas o módulos alimentarios (incluyendo tickets, bonos y tarjetas destinadas a alimentos) y sostenimiento de comedores comunitarios. Las actividades relacionadas con componentes materno-infantiles, de huertas representan menos del 20% de la inversión total en programas alimentarios (CESNI, 2003). Estos datos se reafirman al analizar el informe de ejecución presupuestaria 2007 del MDS que indica que el 70% del dinero destinado al PNSA se utilizó en la clásica asistencia alimentaria, a pesar de proponer un acompañamiento en lo respectivo a la educación y redes de integración y articulación social (MDS, 2006/2007).

2. La incorporación de la “seguridad alimentaria” en el PNSA ¿Una política con perspectiva de derechos?

El concepto de “Seguridad Alimentaria” que recoge el PNSA en su propia denominación surgió en 1974 desde la Food and Agriculture Organization (FAO)¹⁷ que la definió como un derecho. Hasta ese momento, la propuesta de esta organización para hacer efectivo este derecho suponía que el mejor y mayor abastecimiento alimentario de los países y regiones, tendría como consecuencia la desaparición del hambre y/o la malnutrición. Bajo esta lógica, el énfasis estaba colocado en la introducción de tecnologías que aumentarían la producción y la productividad agro-alimentaria. Hacia los años ochenta, se pasó a una concepción según la cual la seguridad alimentaria —o la falta de ella— no se relaciona con la producción agroalimentaria (suficiente para cubrir las necesidades de la población durante esa década) sino con el acceso a los alimentos (Sen, 1982). Esta *capacidad* de las personas para estar bien alimentadas depende del derecho al “*acceso a un conjunto de bienes y servicios alternativos*” que comprende el ingreso percibido y la posibilidad de intercambio en la naturaleza o en el mercado (Aguirre, 2004:2). Aguirre (2004), siguiendo

¹⁵ Existen más de 100 informes sobre el PNSA entre 2004 y 2011, los cuales pueden consultarse en el sitio web de la Sindicatura General de la Nación –SIGEN- (www.sigen.gov.ar). También se disponen de informes de la Auditoría General de la Nación –AGN- sobre el PNSA en el sitio web de www.agn.gov.ar. Los mismos fueron relevados en Carrasco (2011).

¹⁶ A modo de ejemplo, se pueden consultar los informes de auditoría disponibles en los siguientes links: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/2008_220.pdf (parte relativa al PNSA), http://www.agn.gov.ar/informes/fichas/f_161bis_09_11_03.pdf , y http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/2008_135.pdf

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés FAO) es una organización específica de la ONU que conduce las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre y promover el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. Tiene sede en Roma y cuenta con 191 países miembros, dos miembros asociados y una organización miembro: la Unión Europea.

a Chateneuf (1995), explica que existen cinco condiciones que se relacionan con la seguridad alimentaria: suficiencia (cantidad suficiente de alimentos para toda la población), estabilidad (provisión todo el año, capacidad de asimilar las variaciones cíclicas), autonomía (sin dependencia del suministro externo), sustentabilidad (explotación de los recursos que posibilita su reproducción en el tiempo) y equidad (acceso de toda la población a una alimentación aceptable, variada y suficiente).

Los organismos internacionales tomaron tal concepción de la “seguridad alimentaria” y la incluyeron en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y 1996 en Roma, en las que los países miembros se comprometieron con la FAO a garantizar su cumplimiento mediante un marco socio-político que permita a todos el acceso real a los alimentos.

Además de los compromisos internacionales del país en materia de seguridad alimentaria como el citado, Argentina cuenta con un amplio marco normativo protectorio del derecho a la alimentación. Las más claras referencias al respecto post reforma constitucional de 1994, pueden encontrarse en los textos de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional en virtud del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional¹⁸.

En ese sentido, el derecho a la alimentación fue incluido como parte del "derecho a un nivel de vida adecuado", tal como se consagra en el art. 25 inc. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), por su parte, regula específicamente el derecho a la alimentación en su artículo 11. Y también la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) incorpora una disposición protectoria del derecho en sus arts. 24 y 27¹⁹.

Ahora bien, la pregunta que cabe formularse es si el PNSA ha sido una política en consonancia con los postulados del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria (tal como su nombre propone).

Un buen camino para dilucidarlo es valiéndose del llamado “enfoque de derechos humanos”. Sucintamente, el enfoque plantea como guía a un conjunto de principios que se desprenden del Sistema Internacional de Derechos Humanos y que resultan útiles en tanto orientan el desarrollo de las políticas. Constituyen parámetros relativamente objetivables para conformarse en analizadores de las políticas existentes y demostrar la distancia (o no) entre éstas y el enfoque²⁰. A continuación, se presentan algunos ejemplos en esta dirección:

Entre los principios del enfoque, se encuentra la obligación de respetar el “contenido mínimo de los derechos”. El mismo apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. El Comité DESC señaló que *“un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se*

¹⁸Con anterioridad a la reforma de 1994, los fundamentos constitucionales del derecho a la alimentación, podían encontrarse en expresiones tales como “promover el bienestar general” del propio preámbulo del texto constitucional, o en el artículo 33 de los derechos implícitos, o en el artículo 14bis, el cual sostiene que el Estado debe garantizar la protección integral de la familia tanto en aspectos económicos como de acceso a una vivienda digna.

¹⁹ Para un mayor desarrollo de contenido y referencias normativas sobre derecho a la alimentación, ver Baladrini y Royo (2012), Filardi (2011), Moro (2011) y Paiva y Abajo (2011).

²⁰ Estos principales estándares en materia de DESC, surgen principalmente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos en esta materia. Cfr CELS (2006)

*ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser*²¹

Al respecto, cabe retomar las observaciones contenidas en los informes de auditoría del PNSA, en donde se da cuenta de la insuficiencia de las prestaciones para satisfacer el derecho a la alimentación adecuada.

Otro principio del enfoque está vinculado con el “rol de los receptores / destinatarios de las políticas”, en principio reconociéndolos como titulares de derechos. En lo referente al PNSA, los destinatarios no tuvieron participación alguna en las fases de diseño, sino más bien, como se desarrollará en los próximos puntos del presente texto, fueron organizaciones de la sociedad civil y relevantes actores políticos los encargados del mismo.

Otro principio fundamental del enfoque de derechos es el de “universalidad” que se corresponde con una de las características de los derechos humanos (pertenecen a todo ser humano, independientemente de su país de origen, raza, sexo, creencias, etc). En relación a ello, al tratarse de un programa destinado a sectores que atraviesan situaciones de vulnerabilidad, ha naturalmente focalizado en determinados grupos, como el resto de los programas sociales. Retomando nuevamente informes de auditoría y como se verá más adelante en base a pedidos de información del Poder Legislativo al PEN, se ha detectado que dentro del criterio de focalización propuesto por el plan, no ha existido cobertura universal. Ya sea por falta de firma de convenios entre el Estado Nacional y las diferentes jurisdicciones, o por falta de adecuados diagnósticos e identificación de potenciales destinatarios de la política, o por irregularidades varias, existieron personas que no pudieron acceder al PNSA, reuniendo los requisitos. Este último punto compromete otro de los principios del enfoque de derechos, a saber: el de igualdad y no discriminación.

Y por último, pero no por ello menos importante, otro elemento a considerar que debe estar presente en las políticas públicas pensadas en clave de derechos es el “acceso a la información pública”. Este derecho comprende, entre otros puntos, conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado, en lo relativo al diseño, implementación, evaluación y control de las políticas. A la luz de las críticas de los organismos de control respecto de una implementación del PNSA desinformada, y a la luz de los numerosos pedidos de información al PEN por diferentes legisladores de diferentes expresiones políticas, surgen las deficiencias en materia de producción y acceso oportunos de información respecto del plan en cuestión.

En síntesis, el PNSA continuó con la lógica de los programas alimentarios que lo precedieron entre otras cosas con una concepción gastronómica de la problemática²², a pesar de haber incorporado el concepto de “seguridad alimentaria” en su normativa y haber reconocido el “deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” en el artículo 1 de su ley de creación.

En su título, el PNSA combina la noción de seguridad alimentaria, que resulta políticamente correcta al adaptarse a las tendencias internacionales propias del campo de los derechos humanos y del derecho a la alimentación en particular, a la vez que introduce la idea de “hambre”, ya que el programa incluyó en su nombre fantasía el nombre de la campaña impulsada por la sociedad civil (“El hambre más urgente”).

²¹ Comité DESC, Observación General (OG) N°3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, párrafo 10.

²² La concepción gastronómica de las políticas alimentarias es un término utilizado por Britos et al (2003) para hacer referencia al carácter asistencialista de los programas alimentarios cuya función central es el reparto de alimentos.

3. La campaña de la sociedad civil “El Hambre más urgente” ¿Origen del PNSA?

En el contexto más álgido de la crisis 2001/2 surgió, desde la Fundación Grupo Sophia²³, la iniciativa de poner en marcha un “Programa Nacional de Desarrollo Infantil”. El programa se proponía brindar una atención integral y de calidad montándose sobre la estructura existente (gubernamental y no gubernamental), descentralizando al máximo la administración (envío de fondos en forma directa a las instituciones ejecutoras), y garantizando la transparencia y control de su gestión a través de la participación activa de la sociedad civil (Grupo Sophia, 2002:24).

En septiembre de 2002 surgió la campaña “El Hambre más Urgente”. El grupo impulsor de la iniciativa congregó a tres medios de comunicación (el diario La Nación, el programa radial La Cornisa conducido por Luis Majul, y los canales de aire y cable de América 2) cuya presencia garantizaría el alcance masivo de la propuesta, y cuatro OSC (Grupo Sophia, Fundación Poder Ciudadano, Grupo Vox Populi, y Red Solidaria, de las cuales las primeras dos fueron las más activas en torno al proyecto).

Para comenzar, según los especialistas del campo de la nutrición, el hecho de definir el problema a abordar asociado con el “hambre” incurría en un error, alejándose de los problemas que atravesaba y atraviesa la sociedad argentina: obesidad y sobrepeso. Asimismo la instalación del hambre en la agenda pública y mediática hicieron que fuera “políticamente incorrecto” oponerse a la campaña, según declara un especialista en nutrición:

Marketinamente el hambre es un buen nombre, “El hambre es más urgente” (...) Nosotros, aún en aquellos momentos empezábamos a preocuparnos por la aparición de la obesidad y el sobrepeso como un nuevo problema de la actividad profesional, pero aún así fuimos, si se quiere arrastrados, por una presión muy fuerte constatada en las cifras, digamos, cualquier cosa que analizabas daba cuenta de una situación de riesgo, de inseguridad alimentaria muy fuerte en la población y, por lo tanto, la primera cuestión que surgía en la agenda era... bueno, en este momento hay que atender la necesidad urgente de alimentación, aún cuando alguna campanilla nos sonaba en las neuronas diciendo ojo que el problema puede ser otro.

Ahora bien, a pesar de que claramente la propuesta fue del Grupo Sophia cada uno de los actores tenía su sentido en el grupo promotor de la campaña. En palabras de uno de los responsables de Grupo Sophia

“Cada uno aportaba como podía. La Nación lo que aportaba era contratapa del diario del domingo, Majul ponía los ojitos y el nombre en todas las cosas de La Cornisa. Pero la propuesta técnica no fue discutida con el grupo digamos.”

²³ El Grupo Sophia es una OSC fundada en 1994. Uno de los fundadores y actual miembro de la fundación es Horacio Rodríguez Larreta (hijo), actual Jefe de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de las actividades que realiza se encuentran la publicación de documentos de trabajo e informes sobre la administración pública, propuestas de políticas públicas y gestión pública.

Respecto de los impulsores de la campaña, se trata de personajes con cierta influencia en la agenda pública. Como señala un ex directivo de Poder Ciudadano, responsable de la Campaña:

Ya aprobada la ley y puesto en marcha el proyecto hay una alianza muy fuerte de presencia física con Alicia Kirchner, que cualquier pequeño problema, te llamaba por teléfono a las 10 de la noche y ahí estaba Majul, Fernando, Hernán y Horacio Rodríguez Larreta para escuchar larguísimas explicaciones de que no era cierta una noticia que había aparecido.

El proyecto se impulsó utilizando el mecanismo constitucional de la “Iniciativa Popular”²⁴, que establece el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a presentar un proyecto de ley para su tratamiento por el poder legislativo. Aunque por medio de esta herramienta la ciudadanía no legisla directamente, activa el mecanismo legislativo, lo que provoca que la propuesta, con el respaldo de numerosas firmas, ingrese en la Cámara de Diputados de la Nación. Es el Congreso el que finalmente dispone su sanción en forma de ley.

El grupo coordinador decidió complementar esta herramienta con el mecanismo de la audiencia pública, a fin de debatir el contenido y alcance del proyecto con distintos sectores de la sociedad. Asimismo, se consideró necesario consensuarlo con los actores representativos en temas de pobreza e infancia. La metodología de la audiencia pública consistió básicamente en la conformación de un panel de expositores (los promotores de la campaña), observadores, expertos en temas de pobreza, niñez, políticas sociales, salud, diputados, senadores, Defensores del Pueblo, miembros del Poder Judicial, OSC, público en general y un moderador (Poder Ciudadano, 2002: 5). La audiencia pública resultó en la modificación sustantiva del proyecto original. El análisis de ambos proyectos revela modificaciones sustanciales con respecto al papel de la sociedad civil en la implementación y control del programa.

Este proyecto consensuado en la audiencia pública fue difundido por el grupo coordinador a fin de recolectar la cantidad de firmas estipuladas por la ley de iniciativa popular, consiguiéndose el 1,5% del padrón electoral en 17 distritos y recolectando 1.200.000 firmas aproximadamente (Poder Ciudadano, 2002: 53). La iniciativa, en tanto fue tenida en cuenta en todos los debates parlamentarios en que estuvieron en consideración diferentes proyectos legislativos de diferentes fuerzas políticas²⁵, fue vital para la sanción de la Ley N° 25.724 el 27 de diciembre de 2002, dándose lugar al PNSA.

Siguiendo a Acuña (2003), esta paradójica articulación de objetivos de asistencia y participación ya había tenido lugar con la implementación del Programa Materno Infantil-PMI y Nutrición -PROMIN I (1993-1998) y II (1997-2003). Aunque la participación de la sociedad civil en los programas había sido presentada como una de las estrategias centrales para alcanzar los objetivos, otorgando el poder de decisión a los distintos actores intervinientes por medio de la conducción, programación y evaluación local permanente, esta fue una de las áreas que presentó mayores deficiencias en el desarrollo del programa (Acuña, 2003: 270). En ninguno de los programas alimentarios se tuvo en cuenta que la participación por sí sola no genera la consecución de un objetivo. Cuando los procesos participativos no se anclan en algún espacio institucional se vacían de contenido, quedando reducidos a declaraciones retóricas que posibilitan la apropiación

²⁴ Esta herramienta se encuentra regulada por la Ley N° 24.747, que reglamenta el artículo 39 de la Constitución Nacional, y fue utilizada por primera vez en la campaña “Jubilemos los privilegios” en marzo del 2002, encabezada por Poder Ciudadano y Luis Majul.

²⁵ Se brindará un mayor detalle de las iniciativas en el punto 4 del presente trabajo.

estatal de la legitimidad generada en la esfera social (tal como se evidenció con la apropiación del nombre de la campaña en el programa).

En este mismo sentido, el propio informe de Poder Ciudadano, luego de varios años, señala que los objetivos que se plantearon en la campaña fueron muy reducidos, y carecieron de una discusión en profundidad sobre la dicotomía entre políticas universales (más ligadas a derechos) y políticas focalizadas (más próximas al formato de beneficios asistenciales) (Poder Ciudadano, 2003:4). El contexto de crisis de representación política y los altos niveles de conflictividad política abrieron espacios de acción para la esfera social, pero esos espacios no fueron finalmente aprovechados para darle un giro a la discusión sobre temas alimentarios. En esta lógica, la iniciativa popular del “Hambre Más Urgente” contribuyó no sólo a sostener la continuidad de las cajas de comida y los comedores, sino que instaló el tema en la agenda pública sin discutir la temática de la alimentación en tanto derecho.

Resulta interesante observar como los actores de la campaña no reconstruyen negativamente la apropiación del nombre de la misma por parte del gobierno, incluso lo captan en términos de las fortalezas de la sociedad civil para incidir. Como señala la misma responsable de Sophia: “Yo tuve una mirada naif, a mí no me molestó que se apropie, al contrario, van a hacer algo”. Perspectiva similar tuvieron desde Poder Ciudadano, tal como comenta uno de sus ex directivos:

Si queremos dejar de hacer programas exitosos e incidir en políticas públicas, tenemos que estar dispuestos a asumir los riesgos, prepararnos pero también asumir los riesgos de lo que implica eso. Que el Estado se apropie, en el buen sentido o en el mal sentido, de lo que uno propone. Si se apropia bien, acompañás; si se apropia mal, auditás y denunciás. El problema es que la sociedad civil no tiene escala para poder controlar el buen sentido de una apropiación.

Aunque públicamente, incluso en la conferencia de prensa que dio origen al programa se enfatizó en el surgimiento del PNSA basado en la campaña de la sociedad civil (HMU), algunas de las entrevistas con profesionales del campo de la nutrición y con actores estatales arrojan opiniones diferentes y colocan al Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición²⁶, como un espacio central para esta discusión y en gran medida como el verdadero espacio de surgimiento de la política. Uno de los técnicos del Ministerio de Salud y experto en temas alimentarios, menciona con relación a este punto:

²⁶ Organizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (cuya presidenta honoraria era Hilda “Chiche” González de Duhalde), con el auspicio de UNICEF, el 11 y 12 de julio de 2002 en la Biblioteca Nacional. Como indica el documento que le dio origen al Foro: “Para encontrar caminos para construir una política alimentaria, hemos empezado por el principio: reunir en un Foro Nacional a los expertos de todo el país en materia de nutrición y alimentación, con el objetivo de que la toma de decisiones sobre políticas alimentarias no se realice sin tener en cuenta el aporte de los que dedicaron toda su vida al estudio y tratamiento de esta temática”

En julio de 2002 organizaron un Foro de discusión sobre temas alimentarios, donde participaron muchas personas y Ministerio de salud lo organizaba. Salió un proyecto de ley que fue presentado en Diputados. A esa altura había 14 proyectos de los más diversos, desde Ubaldini que quería gravar el sector inmobiliario para planes alimentarios. Ellos convocaron hasta COPAL pero COPAL llegó un momento que le dijo a ella que no los llamen más que no iban a ir porque en realidad ellos hacían lobby oculto y no iban a participar en este tipo de espacios [...]. El proyecto que envió el Ministerio de Salud tenía 4 partes: producción, distribución, consumo-asistencia y medidas compensatorias). La idea era transversal, que cruzaba a los ministerios y contaba con la participación directa de expertos en cuestiones alimentarias.

Ahora bien, ¿qué sucede luego?, ¿De qué manera se articula este proyecto con la campaña HMU? Desde la visión de los propios funcionarios del Ministerio de Salud y del MDS, se trató más de un “hacer como si” fuera el origen real del programa por parte de los actores estatales a la vez que era funcional para las organizaciones. Más allá la discusión sobre su origen, es al menos limitada la verdadera incidencia y la capacidad de innovación de la sociedad civil en comparación con el propio Estado para plantear un modelo de política social alternativo (en este caso alimentaria). Por su parte, resulta relevante que, desde el Estado aparezca como “necesaria” la interrelación con la sociedad civil y la apelación a esta esfera como legitimadora e inspiradora (más aún al apropiarse del nombre de la campaña) a pesar de que el contenido último haya estado previamente delineado principalmente por los técnicos del Ministerio de Salud.

4. El rol del parlamento en torno al PNSA. Surgimiento por ley y la (infructuosa) tarea de pedir información

La sanción del PNSA, que en su debate parlamentario tuvo presente en todo momento la iniciativa popular HMU, desde un punto de vista estrictamente legislativo tuvo su origen en un Proyecto de Ley²⁷ del Diputado Guillermo Amstutz (Justicialista – Mendoza), el cual tuvo giro en la Cámara de Diputados a las Comisiones de “Acción Social y Salud Pública” y “Presupuesto y Hacienda”. El proyecto fue tratado sobre tablas en el pleno de la Cámara baja en la sesión del 28 de Noviembre de 2002 junto con otros siete proyectos de diversos legisladores de diferentes extracciones partidarias²⁸. Esto evidencia una repercusión en prácticamente todos los bloques políticos de la temática del hambre en el contexto de la crisis, y de la presión popular y mediática de la propia campaña HMU. En cuanto al contenido de las iniciativas parlamentarias, la mayoría de ellas proponían la creación de un plan de emergencia alimentaria para todo el territorio nacional para personas que se encontraran bajo la línea de pobreza²⁹.

²⁷ Expte. 7551-D-2001

²⁸ Se trata de los Exptes. 7567-D-2001 y 6309-D-2002 de la Diputada Silvia Virginia Martínez (Justicialista – Buenos Aires), del Expte. 7554-D-2001 de la Diputada Elisa Carrió (ARI – Chaco), del Expte. 0811-D-2002 del Diputado Miguel Roberto Mukdise (UCR – Santiago del Estero), del Expte. 2484-D-2002 de la Diputada Nilda Garré (FREPASO – Ciudad de Buenos Aires), del Expte. 5977-D-2002 del Diputado Leopoldo Moreau (UCR – Buenos Aires), y del Expte. 6384-D-2002 de la Diputada Martha Carmen Alarcia (Justicialista – Córdoba).

²⁹ Algunos de los proyectos plantearon el financiamiento con partidas presupuestarias destinadas al pago del servicio de la deuda pública. Una de las iniciativas, por su parte, planteó la creación de una canasta básica de alimentos integrada por una variada clase de productos alimenticios,

Continuando con el relato del origen de la Ley 25.724, en el mismo día del tratamiento sobre tablas en la Cámara de Diputados de los proyectos mencionados, se produjo la media sanción. La misma ingresó al Senado y fue incluida en el temario del decreto de Convocatoria a Sesiones Extraordinarias dictado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), por lo que se habilitó a la Cámara de Senadores a su tratamiento. Las comisiones a las que fue girada la iniciativa en Senado fueron “Asistencia Social y Salud Pública”, “Familia y Minoridad” y “Presupuesto y Hacienda”, pero no existió dictamen de dichas comisiones ya que se solicitó y se aprobó el tratamiento sobre tablas de la media sanción de Diputados, y la misma tuvo sanción en Senado en la madrugada del 27 de Diciembre. La ley 25.724 finalmente fue promulgada de hecho el día 16 de Enero de 2003.

Es para destacar fuertemente el surgimiento del PNSA por ley del Congreso Nacional. Ello constituye en sí mismo un hecho novedoso al compararlo con otras políticas sociales relevantes surgidas entre los años 2002 y 2011, que no contaron con tal origen. En ese conjunto podemos mencionar a las restantes políticas sociales destacadas del período destinadas a sectores vulnerables de la población y por fuera de los asalariados formales. En este grupo, cabe mencionar como los más significativos al “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, al “Programa Familias por la Inclusión Social”, al “Programa Ingreso Social con Trabajo” –dentro de la iniciativa “Argentina Trabaja”-, y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)”³⁰.

Más allá de su surgimiento por ley, entre 2002 y 2011 se han presentado 45 iniciativas legislativas en relación al PNSA, habiendo tenido como cámara originaria Diputados 26 proyectos, y Senado, 19.

Entre los proyectos originados en la Cámara de Diputados, se destacaron en número los proyectos de resolución consistentes en pedidos de información al PEN sobre el PNSA. Siete de tales iniciativas intentaron conocer la aplicación del Plan en provincias específicas y/o solicitar información respecto de irregularidades en el marco de sus jurisdicciones, compartiendo todas ellas el hecho de no contar con tratamiento. Otras seis iniciativas legislativas en busca de información del PEN, pretendieron conocer resultados a nivel nacional sobre la aplicación y ejecución del PNSA, y sólo una de ellas contó con tratamiento y aprobación. Otros proyectos, por su parte, consistieron en solicitudes al PEN para que proceda a realizar pagos del PNSA en determinadas provincias, sin contar con tratamiento legislativo.

En relación a los proyectos sobre el PNSA con cámara originaria Senado, también la gran mayoría de las iniciativas consistieron en pedidos de información al PEN. Algunas de ellas pretendieron información sobre la aplicación del plan en alguna provincia en particular, y otras, solicitaron información de la aplicación e instrumentación del PNSA a nivel nacional, poniendo foco en la cantidad de titulares, partidas destinadas, impacto alcanzado, lugares seleccionados para la aplicación del PNSA, etc. (Carrasco, 2011: 90-96)

Un denominador común en el conjunto de iniciativas legislativas que pretendieron información respecto del PNSA o modificaciones del mismo, fue la falta de tratamiento. Pero dicho rasgo ha sido compartido por la gran mayoría de proyectos presentados en el parlamento. Muy pocas iniciativas de los legisladores han tenido tratamiento y, menos

exentos del impuesto al valor agregado cuando el comprador sea un consumidor final, el Estado nacional, las provincias, los municipios, la CABA u organismos centralizados o descentralizados de su dependencia, comedores escolares o universitarios y obras sociales. Y otro de los proyectos, circunscribió la propuesta de emergencia alimentaria al noroeste argentino.

³⁰ Respecto de la AUH, cabe añadir que existían numerosas iniciativas legislativas con estado parlamentario al momento del dictado de su decreto de creación, lo cual refuerza aún más la notoriedad de surgimiento por ley del Congreso del PNSA.

aún, aprobación. Y más lejana aún la posibilidad de lograr la sanción de una ley (Carrasco, 2011: 127-128)

5. Transferencias de ingresos y programas alimentarios: diferentes intervenciones, las mismas familias

Desde 2002 hasta 2009, en paralelo al PNSA, Argentina contó con diversos programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) a las familias en situación de vulnerabilidad, desde el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados -surgido a partir de la crisis de 2001/2-, y el Programa Familias por la Inclusión Social, creado en el año 2004. Surgidos como consecuencias de las sucesivas crisis acaecidas en varios países de América Latina a fines de los años noventa, los PTCI suelen caracterizarse por otorgar transferencias, generalmente a hogares pobres y establecer ciertas condicionalidades vinculadas a la asistencia escolar y vacunación de los niños/as y adolescentes integrantes de los hogares receptores. Pautassi y Zibecchi (2009), explican que la combinación entre masividad en la cobertura, *know how* técnico instalado tras varios años de focalización y una transferencia directa del subsidio al destinatario representaron una triada irrefragable, que fue instalando en la región a estos programas como la “gran alternativa”, a los que se les agrega que, de acuerdo a las evaluaciones, reducen ciertas “redes de intermediación”. Asimismo, fueron recomendados y en muchos casos financiados por los organismos internacionales de asistencia crediticia, formando parte del post-consenso de Washington. Entre sus objetivos se proponen a la vez que aumentar el número de niños que asisten a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil; fundamentalmente evitar que familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas. En algunos casos también implican alcanzar una mejora institucional más amplia a partir de ofrecer una ayuda financiera complementaria a las escuelas y centros sanitarios³¹.

Los PTCI y los programas alimentarios se presentan como un punto de enlace donde confluyen en múltiples casos las mismas familias con diversa situación de vulnerabilidad. De hecho, los ingresos suficientes son una condición elemental para mejorar el acceso a los alimentos en una población 93% urbana, junto con la educación alimentaria para saber elegir, y alimentos saludables entre los cuales optar (Aguirre, 2011, 31).

Cabe detenerse en este punto y despejar una confusión. Los avances en términos de la bancarización del programa iniciados desde el 2007, no implican que el contenido del PNSA se transforme en un PTCI. Por el contrario, como señala el propio Informe del MDS: “No solo porque persisten modalidades prestacionales bajo la forma de bienes de uso (módulos alimentarios), sino porque las acreditaciones en las tarjetas no habilitan la extracción de dinero en efectivo, no permiten la compra de cualquier producto” (MDS, 2012) De hecho, con la tarjeta sólo se pueden comprar alimentos y existe un control sobre la compra realizada / tipo de productos adquiridos).

Sin embargo, a pesar de estos obvios entrecruzamientos, durante el período 2002-2009 los PTCI no tuvieron puntos de contacto con los programas alimentarios, en la práctica llegaron a las familias como intervenciones desarticuladas y volátiles incluso cuando se

³¹ Para un mayor desarrollo de las características de los PTCI en la región cfr. Pautassi y Zibecchi, (2009) y Zaga Szenker (2009). Para un mayor desarrollo de los PTCI en el caso argentino, cfr. CELS (2004 y 2007); Pautassi, Arcidiácono y Royo (2009), Arcidiácono, Carmona y Straschnoy (2011) y para una vinculación entre la cuestión alimentaria, el cuidado y los PTCI, cfr Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2011).

trata en muchos casos (como el PNSA y el Programa Familias) del mismo Ministerio (MDS) (Arcidiácono et al, 2011). Si bien la falta de integralidad no fue una característica diferencial del periodo, llama la atención el énfasis que se colocó en sostener una “visión integral” de la oferta estatal, sobre todo desde la cartera de Desarrollo Social (vgr. Resolución MDS 2040/03). Cabe repensar este escenario a la luz del surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) hacia octubre de 2009. Esta nace como un subsistema no contributivo dentro del régimen de las Asignaciones Familiares, destinado especialmente a los hijos de los trabajadores informales y desocupados³² e impacta directamente en los niveles de pobreza e indigencia, al transferir ingresos a los hogares y cubrir hacia el año 2011 a 3.507.988 niños (ANSES, 2011). Si bien la Asignación no fue concebida como una medida alimentaria, al contar con una amplia cobertura y una transferencia que actualmente alcanza los \$270 por hijo/a, esta impacta en el acceso a alimentos por parte de las familias (Aguirre, 2011). Como señala tanto un informe del Ministerio de Educación (2011) como un informe del Ministerio de Salud de la Nación (2012), algunos de los usos más frecuentes de la AUH incluyen la compra de alimentos. Según el último de los informes, aumentó el consumo de carne, lácteos, se agregó una comida adicional en la dieta diaria (en general la cena), mejoraron la calidad de los alimentos a través de la incorporación de marcas más “prestigiosas”, entre los principales consumos, y también aumentaron los gastos en indumentaria, cultura, equipamiento y bienes varios.

En este marco, cabe preguntarse si es posible pensar la reconversión de los programas alimentarios a la luz del fortalecimiento y masificación de una política de transferencia de ingresos a los hogares con mayor vulnerabilidad. Esto cobra sentido sobre todo al partir de la importancia de los ingresos para acceder a los alimentos, sumado a los cuestionados resultados de los sucesivos programas alimentarios³³.

En palabras de un ex Ministro de un área social:

El tema de seguridad alimentaria, yo creo que las cosas no pasan por dar alimento de ninguna manera a la gente. Lo que necesita es ingreso y capacidad de aprovechar ese ingreso adecuadamente que por otro lado yo creo que hay subyacente una subestimación de la capacidad de la gente para aprovechar el ingreso y alimentarse bien, la capacidad de los pobres sobre todo, se supone que la clase media se alimenta bien, pero en verdad se alimenta muy mal sobre todo en términos del resultado nutricional.

Coincidentemente señala un especialista en nutrición:

³² Prácticamente un año y medio más tarde de la AUH, el 1º de marzo de 2011, en ocasión de la inauguración del año parlamentario, la Presidenta Cristina Fernandez anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) (DNU 446/11) como parte del subsistema no contributivo dentro del régimen de Asignaciones Familiares.

³³ Piénsese en las observaciones de los informes de auditoría del PNSA expresadas en el punto 1 del presente trabajo.

Desde mi personalmente planteamos que sería una buena cosa que existieran cada vez menos programas que distribuyan alimentos o que den de comer en comedores mugrosos, partiendo de la base que durante por algunos años más, quizá por unos cuantos años más, va a seguir siendo necesario algún tipo de política de asistencia social alimentaria no?. Yo creo que efectivamente inyectando ingresos en las familias pobres, digamos, ese ingreso siempre se va a traducir en alimentos, seguramente que si además de eso instrumentamos una campaña nacional de educación alimentaria, eso se va a mejorar, pero creo que tan sólo inyectando ingresos vamos a mejorar seguramente la situación.

Desde ya, esta mirada no implicaría la eliminación de la intervención estatal en materia alimentaria, sino que implicaría discontinuar el reparto de cajas de alimentos, tickets o tarjetas alimentarias con algún tipo de condicionamiento y repensar los comedores. Es decir, lo importante sería el fortalecimiento de lo que Aguirre (2011) denomina los otros dos componentes del tripode (más allá de los ingresos para acceder a alimentos), léase: educación alimentaria para saber elegir, y alimentos saludables entre los cuales optar. En cuanto a “acceso a alimentos”, serían las políticas de transferencia de ingreso las que potenciarían a los hogares en esta dirección, brindándoles además la autonomía a las familias, a través de las transferencias no atadas a productos, para adquirir así mayores capacidades para diseñar una estrategia familiar de consumo propia acorde a sus necesidades.

6. Lo último: nuevas iniciativas parlamentarias. Seguridad y soberanía alimentaria.

Habiendo hecho referencia al rol del parlamento en relación con la principal política alimentaria destinada a sectores vulnerables del período -el PNSA-, en el ámbito del Poder Legislativo Nacional (PLN) hay algunos otros puntos para destacar, esencialmente entre 2009 y 2011.

El mismo año 2009, mostró al parlamento argentino con numerosos proyectos en torno a la existencia de un ingreso para el universo de niños, niñas y adolescentes, que no contaron con tratamiento³⁴, mientras que paralelamente se produjo la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) vía decreto de necesidad y urgencia del PEN, ya mencionado anteriormente. Asimismo, han existido en ambas Cámaras del PLN diversas iniciativas solicitando información al PEN sobre casos de desnutrición en diferentes provincias, lo cual aparece en sintonía con la descripción de los años post 2008 como un período de “redescubrimiento de la pobreza”, luego del “sexenio de la abundancia”³⁵. En este sentido, uno de los proyectos propuso la creación en el ámbito de la Cámara de Diputados de una Comisión de Estudio sobre desnutrición y hambre en Argentina³⁶.

Una iniciativa vinculada al derecho a la alimentación que debe destacarse y, esencialmente por el hecho de que consiguió aprobación, es un Proyecto de Resolución

³⁴ Para un conocimiento en profundidad de tales iniciativas, cfr, en Carmona Barrenechea y Straschnoy (2008) y Carrasco (2011).

³⁵ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) denomina “sexenio de la abundancia” al ciclo comprendido entre los años 2002-2008 que marcó un escenario de recuperación económica importante en la región. Y el fenómeno de redescubrimiento de la pobreza en Argentina a partir de 2008, es descrito en Pautassi (2010)

³⁶ Expte. 0003-D-2011.

de la Diputada oficialista por Mendoza Amanda S. Genem³⁷, por medio del cual la Cámara de Diputados de la Nación resolvió “Adherir a la constitución del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPCH), realizado en el contexto de la Conferencia Interparlamentaria sobre Derecho a la Seguridad Alimentaria”. Asimismo, por medio de dicho proyecto, se resolvió “acompañar todos los esfuerzos parlamentarios de los países de la región que, apoyados por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, buscarán promover leyes sobre seguridad alimentaria y nutricional, en la intención de concretar el derecho a la alimentación, a través del trabajo legislativo; asistir adecuadamente a la creación de instituciones de toda índole y alcance, tales como leyes, organismos, políticas, y/o programas específicos para hacer frente a la problemática del hambre en la región, y disponer la creación de la Comisión Especial de Estudios contra el Hambre (CEECH), enmarcados con los objetivos del Frente Parlamentario contra el Hambre”.

Sobre las iniciativas hasta aquí presentadas, puede concluirse que es positiva la presencia en la agenda legislativa reciente del tema alimentario y la decisión del PLN de acompañar los esfuerzos de la FAO en pos de garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en el país y la región.

Por otra parte, otro suceso en el ámbito parlamentario a destacar es la irrupción de un nuevo concepto, a saber: la soberanía alimentaria³⁸.

Por un lado, bajo esa denominación se presentó un proyecto de ley (sin tratamiento)³⁹, el cual propone, entre otras cosas, la derogación del PNSA. Y, por otra parte, en el marco de la Cámara de Diputados de la Nación durante el año 2010 se llevaron a cabo una Audiencia Pública y sucesivas reuniones de trabajo en mesas temáticas que continuaron en 2011, sobre “Soberanía Alimentaria”⁴⁰. La Audiencia fue convocada por la Diputada Nacional por la Ciudad de Buenos Aires Liliana Parada junto al interbloque Proyecto Sur, y contó con la presencia de diversos referentes académicos y sociales, gremialistas de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) y diputados y diputadas de centroizquierda. En dicha audiencia se abordó no sólo la temática del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, sino que, como indica el propio nombre de la convocatoria, se trataron temas más relacionados con un modelo de desarrollo capaz de asegurar la “Soberanía Alimentaria”. Las diferentes mesas temáticas (“Semillas”, “Propiedad de la tierra”, “Experiencias alternativas al actual modelo”, “Derecho a la alimentación”, y “Sustentabilidad del modelo”), se constituyeron con el sentido de conformar equipos de expertos, técnicos, académicos y referentes sociales y/o gremiales para lograr la legislación y los cambios sociales e institucionales necesarios que requiere el nuevo concepto. Desde este

³⁷ Expte. 4782-D-2009.

³⁸ Siguiendo a Carballo (2011), quien rescata una definición de la organización Vía Campesina, la soberanía alimentaria constituye “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación de toda la población”. El Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001), por su parte, precisa que “La Soberanía Alimentaria presupone la soberanía política, económica, cultural de toda una nación, y es la matriz de su independencia, y el Estado debe jugar un rol indelegable en garantizarla”. En contraste a la seguridad alimentaria, que se centra en la disponibilidad de alimentos, la soberanía alimentaria destaca también la importancia del modo de producción de los mismos y su origen. En ese sentido, la soberanía alimentaria va más allá de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, ya que no se restringe a asegurar el alimento para toda la población, aunque este sea uno de sus objetivos.

³⁹ Expte. 3792-D-2010.

⁴⁰ Más información sobre la audiencia realizada y el detalle de las mesas de trabajo, puede encontrarse en el sitio propio de la iniciativa: <http://hacialasoberanialimentaria.blogspot.com>

concepto más amplio que plantea la soberanía alimentaria, incluyente de modelos de desarrollo, podría agruparse en torno al mismo y citarse como hito parlamentario relevante hacia el final del período de análisis –si bien excede los propósitos de este trabajo–, la sanción en Diciembre de 2011 de la ley de tierras (Ley 26.737 “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”), por medio de la cual se limita la adquisición de tierras nacionales por parte de extranjeros.

Cabe culminar diciendo que al introducirse la noción de soberanía alimentaria, se configura una ruptura discursiva y de iniciativas de políticas respecto de la alimentación, en convivencia con propuestas más acotadas pero aún no logradas como ser el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación y la realización de la seguridad alimentaria en el país.

7. Conclusiones

Indudablemente el PNSA por su cobertura y relevancia presupuestaria implicó un cambio en la política alimentaria destinada a sectores en situación de vulnerabilidad. Como se revisó en este artículo, particularmente tres novedades lo diferenciaron de las anteriores intervenciones alimentarias y en general de los diferentes programas sociales surgidos como respuesta a la crisis argentina de 2001/2. Se trata de la incorporación en su denominación del concepto de seguridad alimentaria, el surgimiento asociado a la participación social (campaña mediática, iniciativa popular), y su origen a través de una ley del Congreso.

En cuanto a la incorporación del discurso de los derechos y de seguridad alimentaria, aún queda un largo camino por recorrer en la implementación de esta perspectiva. Todavía en materia alimentaria persiste un esquema político caracterizado por oferta de beneficios asistenciales, multiplicidad de programas otorgados discrecionalmente, falta de participación de los receptores en la construcción de la política, permanente re-denominación de viejos programas, falta de control y falencias en materia de información pública (tanto en términos de producción como de acceso). Por estas razones es importante sostener una mirada atenta sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas seleccionadas, indagar sobre los actores y las dinámicas que le dan origen, superar los cambios meramente discursivos, comprender hasta qué punto se trata de un uso retórico del derecho y tener una consideración integral de la actividad del Estado.

En cuanto a la participación de la sociedad civil en la campaña “El hambre más urgente”, si bien implicó en sí misma una forma novedosa al tratarse de más de un millón y medio de firmas promoviendo una política pública, dicha capacidad para la puesta en marcha de una iniciativa de tamaño envergadura no se orientó a la transformación del contenido de la política alimentaria para el país, más bien terminó siendo portadora de visiones conservadoras. La pregunta que queda abierta es qué hubiese sucedido si desde la sociedad civil se hubiera planteado la exigencia de establecer políticas acordes con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria o se hubiera obligado al Estado a dar una respuesta innovadora que incluso implicara la ruptura con las políticas alimentarias anteriores. Por una parte, la sociedad civil no innovó en el planteo de una política alimentaria y, por otra parte, el Estado se apropió del nombre de la campaña para lanzar una política que en grandes líneas ya estaba definida previamente por los propios actores de la burocracia ministerial.

Respecto del rol del parlamento en relación al PNSA, cabe reconocer que la presión social y mediática operó fuertemente sobre el Poder Legislativo Nacional, que, en el contexto de la crisis 2001/2 y de la visibilización de la campaña HMU, presentó desde los diversos bloques políticos iniciativas legislativas en relación con la temática del hambre, y, estando presente en los debates legislativos la masiva campaña popular, se dio un rápido tratamiento a tales proyectos consagrándose el PNSA por ley del Congreso, siendo ello en sí mismo una diferencia frente al resto de las políticas sociales relevantes del período 2002-2011 destinadas a sectores vulnerables, que no conocieron tal origen parlamentario. Por otra parte, han existido en el PLN numerosos proyectos solicitando información al PEN respecto del PNSA en cuanto a debilidades e irregularidades en su implementación, que no han tenido tratamiento. Hacia el final del período de análisis, es positivo encontrar en la agenda legislativa el tema alimentario y la decisión del PLN de acompañar los esfuerzos de la FAO en pos de garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en el país y la región, así como también la llegada de nuevas propuestas bajo la concepción de soberanía alimentaria, con una mirada que incluye al derecho a la alimentación, y propone asimismo modelos de desarrollo y un abordaje más integral. En apretada síntesis, el PNSA como política alimentaria en la Argentina post crisis 2001/2 no implicó transformaciones sustantivas en la forma de concebir las políticas alimentarias, es decir continuó primando sobre todo en su implementación, una “lógica gastronómica” a través del reparto de alimentos o transferencias para el sostenimiento de la modalidad de comedores. Más aún, cuando se piensa en el PNSA a la luz de los programas de transferencias condicionadas de ingreso destinados en la mayoría de casos a las mismas familias y surgidos en el contexto de la crisis, se hace visible que se trató de programas superpuestos que no se articularon entre sí salvo algunas excepciones. Queda como desafío inmediato superar esta concepción de las políticas alimentarias y lograr las articulaciones de las intervenciones en materia alimentaria con otras políticas destinadas a las familias, así como también la adecuación a un enfoque basado en derechos, capaz de garantizar contenidos mínimos y satisfacción plena, participación, buenos diagnósticos y adecuada rendición de cuentas.

Bibliografía:

-Acuña, Carlos (2003) “Participación comunitaria en el Programa Materno Infantil en Argentina: una asignatura pendiente” en González Bombal, I. y Villar, R. *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

-Aguirre, Patricia (2004) “Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria”, en *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*, Fundación CLACYD, Córdoba.

-Aguirre, Patricia (2011) “Asignación Universal por Hijo e impactos sociales”, en *Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con el auspicio de UNICEF Argentina y la Asociación Mutual Israelita Argentina*, disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf

-Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES- (2011), *Observatorio de la Seguridad Social: Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Una política de inclusión para los más vulnerables*, Buenos Aires.

-Aguirre, Patricia (2005) *Estrategias de consumo. Qué comen los argentinos que comen*, Miño y Davila/CIEPP, Buenos Aires.

-Arcidiácono, Pilar (2011) *Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)*, tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA), mimeo.

-Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2011) “Transformaciones en la política social argentina. El caso de la Asignación Universal por hijo”, en *Leviathan. Caderno de Pesquisa Política*, número 3, Universidade de Sao Paulo, noviembre de 2011 (ISSN:1415-8566).

-Arcidiácono, Pilar, Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2011) “Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado: los casos de los Programas de Transferencia Condicionados de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina”, en *Sapiens Research Boletín Científico*, Bogota, Volúmen 1 Número 2, julio 2011. (ISSN: 2215-9312).

-Baladrini, Lorena y Royo, Laura (2012), *Indicadores para medir la satisfacción del derecho a la alimentación. Una mirada desde las potencialidades de esta herramienta metodológica*, mimeo.

-Britos, Sergio (2003) *Crisis 2001-2002: Pobreza, precios y alimentación*, CESNI, Buenos Aires.

-Britos, Sergio, O'Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003) *Programas Alimentarios en la Argentina*, CESNI, Buenos Aires.

-Carballo, Carlos (2011) “Soberanía alimentaria y producción de alimentos en Argentina”, en De Gorban, Miryam “*Seguridad y soberanía alimentaria*”, Buenos Aires, Colección Cuadernos.

-Carrasco, Maximiliano (2011) *Políticas sociales en el parlamento argentino (2002-2009)*, tesis de Maestría en Políticas Sociales (FLACSO), mimeo.

-CELS (2007) *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, disponible en www.cels.org.ar.

-CELS (2004) *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, disponible en www.cels.org.ar

-Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil –CESNI- (2002) “La crisis, el hambre y el mañana”, en *Boletín Vol. 12*, Buenos Aires.

-Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil –CESNI- (2003) “Iniciativa Cuchara, tenedor y cuchillo en casa”, en *Boletín Vol. 13*, Buenos Aires.

-Chateneuf, Rolando (1995) *Elementos de Seguridad Alimentaria*, ININ, Salta. (inédito).

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2002) *Síntesis de conclusiones del Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales /UNICEF (2002) *Documento del Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Buenos Aires.
- FAO (2007) *Hambre y cohesión social. Como revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y Caribe*, Buenos Aires.
- FAO (2011) *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011*, disponible en http://www.rlc.fao.org/uploads/media/Panorama_del_hambre_2011.pdf
- Filardi, Marcos (2011) “El Estado como garante del derecho humano a la alimentación adecuada”, en De Gorban, Miryam *“Seguridad y soberanía alimentaria”*, Buenos Aires, Colección Cuadernos.
- Fiszbein, A. y Giovanoli, P. (2003) “Hambre en Argentina”, *Documento de trabajo de la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay*.
- Gallart, M. (1993) “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la Investigación” en *Métodos Cualitativos II*, Centro Editor de América Latina, CEIL-Conicet, Buenos Aires.
- Glaser, B.G. y Strauss, A. L. (1967) *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*, Aldine de Gruyter, New York.
- Grupo Sophia (2002) *Programa Nacional de Desarrollo Infantil*, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Guber, R.(2004) *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Paidós, Buenos Aires.
- Maceira, Daniel y Stechina, Mariana (2008) “Salud y nutrición. Problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia”, en *Documento de trabajo CIPPEC*, Buenos Aires.
- Maxwell, J. (1996) *Qualitative Research Design, An Interactive Approach. Applied Social, Resarch Methods Series*, volume 41, Sage Publications London.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006) “Lineamientos de Políticas Sociales. Documento Institucional”, en *Cuaderno N° 1, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano*, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007) “Políticas sociales en acción. Rendimos cuentas”, *Informe de Gestión 2006 -2007*, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012) *El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: de la emergencia a la seguridad alimentaria*, documento elaborado por la Subsecretaría de

Políticas Alimentarias, presentado ante FAO, disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf/argentina.pdf>

-Ministerio de Educación (2011) *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*, Buenos Aires.

-Ministerio de Salud (2012) *Estudio evaluativo de impactos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a salud: la construcción de la relación salud-alimentación-escolaridad como situación inicial (línea de base) determinante para la futura evaluación y diseño de programas de salud*.

-Moro, Guillermo (2011) “La posibilidad de un derecho constitucional a la alimentación”, en Gargarella, Roberto (comp) *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Siglo XXI Editores.

-Paiva, Mercedes y Abajo, Valeria (2011) “Derecho a la alimentación”, en De Gorban, Miryam *“Seguridad y soberanía alimentaria”*, Buenos Aires, Colección Cuadernos.

-Pautassi, Laura (organizadora): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2010.

-Pautassi, Laura, Arcidiacono, Pilar y Royo, Laura (2009) “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2009, pág. 283.

-Pautassi, Laura, Arcidiacono, Pilar y Royo, Laura (2010) “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina Informe 2010*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

-Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2009) *Límites y desafíos en la superación de la pobreza infantil en el marco de los programas de transferencias condicionadas en Argentina. Una aproximación desde los protagonistas*, CEPAL, Santiago de Chile.

-Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2010) [“La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”](#), en *Serie Políticas Sociales 159*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

-Poder Ciudadano (2002) *Campaña “El Hambre Más Urgente”, Informe Final*, Buenos Aires.

-Poder Ciudadano (2003) *Análisis FODA Campaña “El Hambre más Urgente”*, Buenos Aires.

-Polischer, Gabriela (2006) “Paradojas del asistencialismo: una mirada a partir del caso de un comedor comunitario”, en *Cuadernos de CLASPO Argentina*, Buenos Aires.

-Príncipi, Norberto (2004) *Hambre más urgente vs. Hambre Cero*, Bitácora Global.

-Sen, Amartya (1982) *Poverty and Famines: an essay of entitlement and deprivation*, Claredon Press, Oxford.

-Vasilachis de Gialdino, I (1993) *Métodos Cualitativos I: Los problemas teóricos-epistemológicos*, Centro Editor de América Latina, CEIL-Conicet, Buenos Aires.

-Zaga Szenker, Daniel (2009) "Programas Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado", en *Documento de Trabajo N° 71*, CIEPP.

Anexo Metodológico

El artículo refleja algunos de los hallazgos de la tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA) de Pilar Arcidiácono, titulada "Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)" y de la tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO) de Maximiliano Carrasco, titulada "Políticas sociales en el parlamento argentino (2002-2009)".

Si bien el presente artículo sólo se concentra en el caso del PNSA (y colateralmente en los programas de transferencias condicionadas de ingresos) y ambas tesis involucran otros casos de política pública y problemáticas, cabe detallarse de manera integral el abordaje metodológico utilizado en ambos trabajos.

El **estudio de caso** del PNSA y los PTCI se basó en un abordaje cualitativo, desde una perspectiva macrosocial, mediante, por un lado, las "representaciones sociales" de los actores claves de las políticas analizadas (funcionarios estatales, legisladores, asesores de legisladores, líderes de OSC, investigadores y académicos) y, por otro lado, el análisis de los documentos públicos que le dan sustento legal y operativo, incluyendo dictámenes de comisiones del Congreso, proyectos de ley y diversas normativas reglamentarias. En tal sentido, combina un enfoque de análisis de política pública (atravesado por una perspectiva de derechos) con un enfoque de sociología interpretativa como modo de interpretación del desarrollo de las políticas bajo estudio.

El **recorte temporal** es el período 2002-2011 ya que se ha trabajado para este artículo en la ampliación de los períodos contemplados en las respectivas tesis (sumando entonces de 2009 a 2011). Se abarcan las fases de discusión, diseño e implementación/consolidación de cada una de las políticas; se cubren diferentes gestiones presidenciales y se brinda información sobre el proceso de diseño de cada una de las políticas pero también sobre su implementación. El **recorte geográfico** es el nivel nacional.

La elección por realizar un **abordaje cualitativo** remite a dos razones fundamentales: por un lado, los **métodos cualitativos** suponen y realizan los postulados del paradigma interpretativo, entre otros: la resistencia a la "naturalización" del mundo social (Vasilachis de Gialdino, 1993). Los métodos cualitativos captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da a su conducta, los cuales son claves para poder interpretar los hechos (Gallart, 1993). Por otro, la flexibilidad que caracteriza a estos métodos permitirá variar la aproximación al problema planteado, pudiendo, de esta manera, modificar algunas pautas de trabajo a medida que éste se va realizando.

La **técnica utilizada para acceso a los actores y constitución de la muestra** fue la de *bola de nieve*, donde cada informante presenta otras personas al investigador. Se acompañó con la técnica de *saltar el cerco*, que consiste en iniciar nuevos contactos que

permitan el acceso a otros grupos de entrevistados (Guber, 2004). El criterio para detener el muestreo fue el de *saturación teórica* –esto es, cuando la inclusión de un caso ya no agrega información relevante– y la misma se alcanza mediante la recolección y análisis simultáneo de datos, y la maximización de las diferencias entre los grupos.

Se diversificó a los informantes claves que se tomaron en cuenta en el desarrollo del trabajo para evitar el problema señalado por Maxwell (1996) de la “desviación del informante clave”; esto se produce cuando los investigadores se apoyan en pocos informantes claves para la mayor parte de su información o aún cuando los informantes son seleccionados según propósitos y la información parece válida pero no hay garantía de que la información de estos informantes sean las típicas.

Las **entrevistas** fueron flexibles para favorecer el surgimiento de categorías relevantes; la guía de preguntas fue confeccionada luego de los primeros contactos con los actores y la realización de las entrevistas piloto. En la entrevista se utilizó la técnica de grabación magnetofónica –con posterior procesamiento, al aportar un registro más completo, concreto y detallado que otras técnicas– y se efectuaron notas de campo para captar aspectos no verbales y características ambientales. Como estrategia expositiva cuando se recurre a citas de entrevistas, se utiliza a lo largo del artículo en todos los casos una denominación masculina para referir a los/las entrevistados/as, indistintamente se trate de personas de uno u otro sexo a fin de contribuir a preservar su identidad.

A esta estrategia de recolección se le sumó el **análisis de contenido** sobre: 1) los estándares establecidos en el PIDESC y los informes producidos por el Comité de dicho Pacto, como a los demás instrumentos de DDHH, incluyendo avances doctrinarios de los últimos años que permitieron establecer un conjunto de obligaciones concretas de los Estado y un conjunto de estándares para luego a la luz de esta información analizar el alcance de la inclusión social que plantean las políticas seleccionadas, 2) la normativa nacional de las políticas, material y registros institucionales que permiten captar aspectos del discurso de los actores pero también elementos centrales del diseño final de las políticas públicas, 3) evaluaciones realizadas por organismos del Estado e información regular que proveyeron los organismos mencionados (páginas de internet y pedidos de información pública), 4) informes de OSC, sobre la implementación de las políticas, 5) proyectos legislativos, y dictámenes de comisiones legislativas.

Asimismo, se consideraron datos secundarios socio-económicos y socio-demográficos del período en cuestión (utilizando como fuentes principales la EPH y los Censos Nacionales de Población y Vivienda).

Con respecto al **método de análisis** se considera la utilización de comparaciones constantes –postulado por Glaser y Strauss (1967)– a fin de generar teoría. Se efectuará un estudio exhaustivo de casos elegidos por sus semejanzas en torno a las diversas variables, pero a su vez se focalizará en diferencias que serán objeto de comparación. Para Gallart (1993), el análisis comparativo implica un análisis minucioso de cada caso, y en particular, de aquellos grupos de casos que tienen características comunes y muestran regularidades, así también como de los “casos desviados”. Ambos caminos seguidos son la creación de conceptos y la elaboración de tipologías, y se encuentran íntimamente relacionados: “...las tipologías al ordenar los casos permiten la elaboración de hipótesis conceptuales sobre cada grupo de casos en cada una de sus categorías” (Gallart, 1993:125).

Listado de siglas

Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE)
Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)
Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)
Auditoría General de la Nación (AGN)
Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)
Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Comisión Especial de Estudios contra el Hambre (CEECH)
Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (CNNA)
Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU)
Encuesta Permanente de Hogares (EPH)
Fondo Participativo de Inversión (FOPAR)
Food and Agriculture Organization (FAO)
Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPCH)
Hambre más urgente (HMU)
Ministerio de Desarrollo Social (MDS)
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)
Observación General (OG)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
Poder Ejecutivo Nacional (PEN)
Poder Legislativo Nacional (PLN)
Programa Alimentario Nacional (PAN)
Programa Materno Infantil (PMI) y Nutrición (PROMIN)
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)
Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)
Programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI)
Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)