

**Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008).** *Analysis of food social policies in Argentina in the period 2001-2008.* Flavia Carolina Demonte. Población & Sociedad [en línea], ISSN-L 0328 3445, Vol. 23 (1), 2016, pp. 5-43. Puesto en línea en junio de 2016.

<http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/23/P&S-V23-N1-Demonte.pdf>

### **Copyright**

Los derechos de autor son propiedad de P&S. Las solicitudes de permiso para reproducir total o parcialmente artículos publicados en la revista deben ser dirigidas a la misma. El Comité Editorial, en general, permitirá a los autores la reproducción ulterior de sus propios artículos. Para otorgar permisos a terceros, se requerirá del consentimiento de los autores.



© Población & Sociedad - Grupo Editor Yocavil

### **Contacto**

Correo postal: San Lorenzo 429 - (T4000CAM) - San Miguel de Tucumán - Argentina

E-mail: [poblacionysociedad@ises.org.ar](mailto:poblacionysociedad@ises.org.ar) -

[revista@poblacionysociedad.org.ar](mailto:revista@poblacionysociedad.org.ar)

Página web: [www.poblacionysociedad.org.ar](http://www.poblacionysociedad.org.ar)

# Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008)

*Analysis of food social policies in Argentina in the period 2001-2008*

Flavia Carolina Demonte

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las políticas sociales alimentario-nutricionales, luego de la crisis de 2001 hasta 2008, identificando y analizando las definiciones asociadas a la alimentación, a la problemática alimentaria y a los enfoques políticos ideológicos que subyacen a las mismas. Se pretende reconstruir los significados que se ponen en juego a la hora de pensar políticas para intervenir sobre algún tema/problema desde el punto de vista discursivo. Luego de esa reconstrucción se concluye que el contexto socioeconómico pero fundamentalmente político-ideológico condicionan las maneras de pensar las políticas sociales alimentarias.

Palabras clave: alimentación; problemática alimentaria; políticas sociales alimentarias; Estado; Argentina

## Abstract

The aim of this article is to analyse the food and nutrition social policies after the 2001 crisis up to 2008 through the identification and study of definitions associated with feeding, food issues and the ideological and political approaches underling them. From a discursive viewpoint, the intention is to reconstruct the meanings that come into play when formulating policies to address a specific issue. After the reconstruction, it was concluded that the socioeconomic context but mainly the political and ideological ones determine the way in which food social policies are developed.

Keywords: nurturing; food issues; food social policies; State; Argentina

## Introducción

En Argentina, desde la crisis de 2001 hasta la actualidad, se ha venido problematizando desde diferentes ámbitos el campo agroalimentario y las principales consecuencias económicas, sociales, políticas, culturales, sanitarias y ambientales que conllevan los modos de producir, distribuir, acceder y consumir los alimentos. Estos debates involucran desde un punto de vista analítico a la alimentación como hecho social complejo a la vez que como objeto de análisis que comprende diferentes componentes (producción, distribución, consumo y consecuencias de este consumo) (Demonte, 2013). Teniendo en cuenta ese universo, este artículo se enfoca en la problemática alimentaria (leída desde el acceso y las consecuencias del acceso a los alimentos) y en las políticas sociales alimentario-nutricionales del período 2001-2008 ya que en ese período (por razones político-ideológicas pero también económico-sociales) se plantearon modificaciones en sus enfoques.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas sociales alimentario-nutricionales, luego de la crisis de 2001 hasta 2008, identificando y analizando las definiciones asociadas a la alimentación, a la problemática alimentaria y a los enfoques políticos ideológicos que subyacen a las mismas.<sup>1</sup> En consonancia con este objetivo, no se pretende corroborar lo que *se dice* en los documentos oficiales con lo que sucede en la realidad (una suerte de búsqueda de adecuación o coherencia entre el pensamiento y la expresión con algún referente externo preexistente); sino, por el contrario, los significados (siempre en disputa) que se ponen en juego a la hora de pensar políticas para intervenir sobre algún tema/problema desde el punto de vista discursivo.

## La alimentación y la problemática alimentaria: antecedentes conceptuales, jurídicos y políticos

La alimentación como objeto de análisis ha adquirido relevancia en ámbitos académicos, jurídicos y político-técnicos. Esa relevancia está dada por el hecho de que define las condiciones y los modos de vida de la población, siendo crucial para la reproducción individual y social de la población.

Diferentes autores han definido a la alimentación como un fenómeno social complejo ya que involucra no solamente aspectos biológicos referidos a las necesidades y capacidades del organismo y a las características de los alimentos, sino también ecológico-demográficos referidos a la cantidad y a la calidad de alimentos que se

pueden producir en un lugar determinado en relación con la población; tecnológico-económicos referidos a los circuitos de producción y distribución para el acceso de la población a través del mercado, del Estado o de las redes de ayuda y sociopolíticos y culturales referidos a las normas de distribución según la clase, la edad y el género además de los tipos de comidas según las diferentes ocasiones (Aguirre, 2004, 2005, 2007, 2010; De Garine, 2008; Gracia Arnáiz, 2008).

Desde su dimensión jurídica y política, la alimentación es un derecho que forma parte de un conjunto de normas de derechos humanos<sup>2</sup> que en el ordenamiento jurídico argentino gozan de jerarquía constitucional desde 1994, además de estar especificado en diversos documentos no vinculantes.<sup>3</sup> Este ordenamiento brinda un marco para orientar la formulación, implementación y evaluación de políticas sociales alimentario-nutricionales. De acuerdo con éste, el derecho a la alimentación implica el derecho a tener acceso a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Alimentación suficiente en términos de cantidad y calidad que responda a las tradiciones culturales de la población y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. Su contenido central involucra: a) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, libre de sustancias adversas y aceptable culturalmente, b) el acceso a dicho alimento de modo que sea sostenible y que no interfiera con otros derechos.

Pensar la alimentación como derecho, implica cambiar la lógica de los procesos de formulación de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades insatisfechas que deben ser asistidas mediante prestaciones discrecionales sino titulares de derechos que pueden exigir prestaciones al Estado, como principal titular de las obligaciones. Esto significa que se encuentra definido con precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer a fin de evitar violaciones de derechos, sino también aquello que sí debe (Arcidiácono, 2012). El Estado tiene la obligación de dar cumplimiento a cinco condiciones esenciales: del lado de la disponibilidad, la suficiencia, la estabilidad, la autonomía y la sustentabilidad; del lado del acceso, la formulación e implementación de políticas que incidan sobre el mismo (precios, ingresos, políticas compensadoras, etc.) (Aguirre, 2005). A su vez, el derecho a la alimentación se apoya en dos conceptos ineludibles para comprender los aspectos político-ideológicos de la alimentación, la problemática alimentaria y las políticas sociales alimentarias en el marco de los debates a nivel nacional e internacional (Pautassi, 2012): seguridad alimentaria o

soberanía alimentaria. Ambos conceptos tienen en común el objetivo de lograr que toda la población de un país esté bien alimentada.<sup>4</sup>

La introducción del concepto de seguridad alimentaria tuvo fuertes implicancias políticas para definir y abordar el problema. Significó comenzar a problematizar la cuestión de la distribución inequitativa<sup>5</sup> ya que durante muchos años, en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, el problema alimentario se enfocó en la relación entre la producción y la población ya que se pensaba que las causas del hambre estaban relacionadas con un problema de disponibilidad de alimentos. Los pocos resultados que arrojaron las intervenciones relacionadas con el aumento de la producción, hicieron que los sectores intervinientes en el proceso de producción-distribución empezaran a ser considerados como eslabones de una unidad estructural más amplia formando parte, a su vez, de la estructura económica, política y social de un país (Hintze, 1997).

De este modo, el concepto de seguridad alimentaria, definido como el derecho de todas las personas en todo momento al acceso físico y económico a alimentos inocuos, nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias a fin de llevar una vida sana, supuso el reconocimiento de la causalidad estructural del problema y la necesidad de soluciones intersectoriales. Es utilizado a partir de 1974 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* -FAO), definiéndolo como un derecho, retomando los documentos internacionales que reconocen la alimentación como derecho humano. En la década del '80, conforme con los avatares sociopolíticos de la época, el concepto sufre una sutil modificación y pasa a transformarse en una capacidad individual. Al ser la alimentación responsabilidad del individuo, el Estado no tiene la obligación de garantizarla, actuará socorriendo a aquellos que no han adquirido la capacidad para garantizarse su propia alimentación. Fue Amartya Sen (Aguirre, 2004) quien viró el enfoque hacia el acceso, considerando que la seguridad alimentaria no depende de la disponibilidad sino del acceso, en tanto la capacidad de estar bien alimentado depende del derecho a acceder a ciertos bienes y servicios. Desde el aspecto macro, el acceso a los alimentos, en una economía de mercado, se materializa a través del mercado -por la capacidad de compra determinada por la relación entre precios e ingresos- y a través del Estado -por la incidencia que deberían tener las políticas sobre precios o ingresos o a través de las políticas sociales alimentario-nutricionales- (Aguirre, 2004, 2005; Colman *et al.*, 1992; Hintze, 2005). Estos aspectos macro configuran las condiciones contextuales en las que los hogares desarrollan su vida.

Veinte años más tarde de la introducción en los debates político-jurídicos del concepto de seguridad alimentaria, se promueve el concepto de soberanía alimentaria. Éste constituye un planteo político reciente (en la Cumbre Mundial de la Alimentación en un foro paralelo, el Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, durante el cual la Vía Campesina difundió la categoría de Soberanía Alimentaria, 1996). De acuerdo con Pautassi (2012) la seguridad alimentaria es una condición previa para el ejercicio del derecho a la alimentación y que se diferencia de la soberanía alimentaria, entendida ésta como el derecho de los pueblos, países y comunidades a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social y culturalmente apropiadas a sus circunstancias. Esta incluye el derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.

## La problemática alimentaria y las políticas sociales alimentario-nutricionales en Argentina desde una perspectiva histórica

A fines de los '80 y durante los años '90 se produjeron profundos cambios en la problemática alimentaria y en las políticas sociales alimentario-nutricionales, siendo ambas la expresión de modificaciones en las relaciones entre Estado y Sociedad. El discurso y la práctica del mercado como el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de recursos, redujeron la intervención del Estado en múltiples dimensiones de la vida social. En Argentina, se tomaron un conjunto de medidas económicas y sociales. Las consecuencias en la alimentación fueron profundas, modificando radicalmente la estructura social del sistema agroalimentario y sus lógicas de funcionamiento, trayendo como consecuencia un fuerte deterioro en la alimentación de los sectores populares (Teubal & Rodríguez, 2002). Si bien el hambre no era una experiencia nueva (en otros momentos históricos se habían detectado situaciones de pobreza, indigencia y hambre), se producía en el marco de un nuevo contexto mundial y nacional. Comienza a hacerse visible la cuestión de la inequidad en la distribución de los alimentos, que se tornará crítica a fines de los '80 y luego nuevamente en la crisis de 2001. Como ejemplo paradigmático de los '80, podría citarse el Programa Alimentario Nacional (PAN), ya que constituyó una de las respuestas estatales masivas ante el reconocimiento del deterioro de las condiciones alimentario-nutricionales de un amplio sector de la población producto del

impacto de la crisis durante el gobierno de R. Alfonsín. Su centralidad y cuasi masividad, se contrapondrá con las políticas del Estado a partir de la década siguiente. Una nueva crisis alimentaria se produjo con la crisis económica, social, política y cultural de 2001.

¿Cuáles fueron los impactos de estos procesos sobre el *acceso a la alimentación* y sobre la calidad y naturaleza de la alimentación? Las políticas de ajuste estructural de los '90 modificaron el sistema agroalimentario, impactando en el acceso y en el consumo de los alimentos, tanto en relación con la cantidad como con la calidad de los mismos. Estos impactos se produjeron por los cambios en los precios de los alimentos; por los cambios en los ingresos de la población, pero también por los cambios en las políticas sociales del Estado que, al recortarse, dificultaron el acceso a la alimentación de aquellos sectores que no podían hacerlo a través del mercado (Teubal & Rodríguez, 2002). Por tanto esto trajo también consecuencias en los patrones de consumo. Si en la década del '60, Argentina tenía un patrón unificado de consumo (Álvarez & Pinotti, 2000; Aguirre, 2004, 2005), luego de las políticas de ajuste estructural, aparecen dos patrones de consumo con perfiles propios: la comida de los pobres y la comida de los ricos (Aguirre, 2010).

Cuatro alimentos concentran el 35% de los consumos de los más pobres -pan, papas, fideos secos guiseros, el corte de carne carnasa-, dentro de una canasta reducida a 22 productos, rica en pan fideos, papas y pobre en lácteos, frutas y verduras. La diversidad, en tanto, domina la canasta de la otra punta de ingresos [...] en una canasta de 74 productos (Aguirre, 2010: 76).

Como afirma la autora, se solidificaron las diferencias sociales en las dietas: hubo un empobrecimiento en la cantidad pero especialmente en la calidad de los componentes de los diversos menús sociales, diferenciándose de acuerdo con los ingresos. La elección de estos alimentos y la organización de los consumos, son el resultado de los condicionantes macro del acceso y de las estrategias de consumo que ponen en juego los hogares con sus recursos simbólicos y materiales. Las prácticas y las representaciones como guías de incorporación de la comida en un contexto de pobreza conforman una dieta monótona de productos que son baratos, llenadores y gustosos, impactando de manera diversa en la situación nutricional.

El hambre no estará asociado a 'no comer' sino a 'comer mucho' pero de ciertos alimentos poco densos, nutricionalmente hablando. [...] los cuerpos de los pobres acusarán la existencia de una cocina de la escasez mostrando su malnutrición desplegada simultáneamente como déficit (de micronutrientes) y sobrepeso (Aguirre, 2007: 487).

Los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) realizada en el año 2003 por el Ministerio de Salud de la Nación<sup>6</sup> confirmaron la tendencia epidemiológica evidenciada por diferentes estudios realizados a lo largo de la década del '90: anemia y deficiencia de hierro, baja talla, y sobrepeso y obesidad constituyeron las alteraciones del estado nutricional más prevalentes, observadas en todos los grupos etarios relevados. Asimismo, en la Primera y Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR) de 2005 y 2009<sup>7</sup>, la prevalencia de sobrepeso y obesidad sería de 54,2% (sobrepeso 37,7%, obesidad 16,5%) y a menor nivel educativo y menor nivel de ingresos mayor prevalencia. Evaluando a la población según nivel de ingreso, se observó mayor prevalencia de obesidad a menor nivel de ingreso por hogar. Según la ENFR de 2009 la prevalencia nacional de obesidad fue de 18%, significativamente mayor a la cifra hallada en la ENFR 2005. A nivel nacional no se observó un aumento significativo del sobrepeso (34,4% a 35,4%). También se observó una mayor prevalencia de obesidad en la población con menor nivel educativo y menores ingresos, tanto a nivel nacional, como regional y provincial. En síntesis, en la ENFR 2009 se observó un aumento significativo de la prevalencia de obesidad en comparación con la ENFR 2005, a nivel nacional. La misma se relacionó de manera directa con el menor nivel de ingreso y el menor nivel de educación, lo cual demuestra la estrecha relación de la obesidad con la pobreza. Como afirma Aguirre (2010: 98):

La obesidad sobredeterminada por la acción conjunta de las estrategias familiares en sus respuestas a los cambios del mercado y del Estado, y la aparición del hambre oculto (malnutrición escondida detrás del tamaño de la cintura) que -a la vez- carga con todo el descrédito por la reducción a lo individual de un mal de la pobreza en esta época. No nos equivocamos si comenzamos a hablar de obesidades ya que, así como se polarizó la sociedad, también se polarizaron los cuerpos y sus causas, apareciendo una obesidad de la abundancia y, más peligrosa, una obesidad de la escasez.

## Las Políticas Sociales Alimentario-nutricionales (PSAn) en la Argentina reciente

Si el problema alimentario no radica en la disponibilidad de alimentos sino en la distribución inequitativa y ésta se agudizó con la crisis de 2001, cabe preguntarse ¿cuáles fueron las acciones del Estado en relación con el acceso a los alimentos en términos de cantidad y calidad? Se asume que una política social alimentaria integral debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo (y las



consecuencias de éste) (Aguirre, 2005). Se sostiene, no obstante, que los principios de organización establecidos a instancias del neoliberalismo han traído como consecuencia la proliferación de acciones asistemáticas diseñadas bajo la égida del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud e implementadas descentralizadamente.

Hasta fines de 2001, como política social alimentario-nutricional, prevalecían los programas alimentario-nutricionales los cuales continuaban siendo similares a los que se implementaron durante la década del '90 (Britos *et al.*, 2004): el Programa Materno-Infantil y Nutricional (PROMIN) y el Programa Materno Infantil (PMI), implementados desde el Ministerio de Salud, los programas de entrega directa de alimentos PROMIN; Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI); Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA), luego UNIDOS (Programa de Apoyo Familiar sobre la base de la unificación del PRANI y del ASOMA); y Programa PRO-BIENESTAR, comedores escolares y comunitarios y el Programa de Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA), implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social (Demonte, 2009) (Cuadro 1). Si bien hubo subsidios al consumo de ciertos alimentos, subsidios indirectos a través del tipo de cambio, precios controlados, fluctuantes dentro de una banda, libres y desregulados, apoyo para la producción para el autoconsumo, lo más visible fue la asistencia en forma de subsidios, comedores y entrega de alimentos (Aguirre, 2007).

En el contexto de la crisis de 2001 la problemática alimentaria se constituyó en una de las cuestiones presentes en la agenda social, mediática y especialmente política. Esto trajo aparejado intensos debates acerca de las políticas vigentes y el despliegue de diversas acciones tendientes a intervenir sobre el acceso y sobre sus consecuencias ya que se temía sobre el impacto de la crisis en la situación nutricional de la población en situación de pobreza (promoción del autoconsumo, asistencia directa e indirecta en el marco de programas alimentarios estatales, de acciones de organizaciones sociales y comunitarias, presentaciones de diversos proyectos de ley y la sanción de la Ley N° 25.724 en diciembre de 2002, por medio de la cual se creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), la realización de la ENNyS, etc.) (Demonte, 2009).

A principios de 2002, se definió formalmente la situación de emergencia ocupacional, sanitaria y alimentaria. Los principales ejes vinculados con ésta última fueron: el tratamiento del aumento de los precios de los alimentos, el reacondicionamiento de los ingresos, la formulación y/o rearticulación de programas alimentarios nutricionales. Según la declaración de emergencia alimentaria emitida

a través del Decreto 108/02, se consideró pertinente crear un Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), en un intento de rearticular los programas vigentes. En diciembre de 2002 se sancionó la Ley N° 25.724 por medio de la cual se creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. En abril de 2003 se la reglamentó a través del Decreto N° 1018/2003 y en julio del mismo año comenzó a implementarse el PNSA de acuerdo con la Resolución Ministerial 2040/03 vigente en la actualidad. El PNSA marca un punto de llegada a la vez que un punto de inflexión en este proceso en relación con las intervenciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. En este marco, se produjeron algunos quiebres discursivos conforme pasaban los meses, cambiaban las gestiones y se modificaba lentamente el contexto social y económico.

La problemática alimentaria fue definida en otros términos, por otros actores y en un contexto económico, social y político diferente al de la post-crisis inmediata. En el período 2003-2008, a pesar de la recuperación de los índices socioeconómicos, la cuestión del acceso siguió estando presente en la agenda mediática y política a partir, fundamentalmente, del aumento de los precios de los alimentos (tanto en la economía local como internacional) y de las medidas implementadas tendientes a evitar sus impactos en un contexto de crecimiento nacional pero de crisis internacional. Como afirma Arcidiácono (2012) la nueva situación socioeconómica no modificó las condiciones de desigualdad en la distribución del ingreso, volviendo altamente sensibles a los hogares frente a las modificaciones de los precios de los alimentos. Además, otros temas dentro de la cuestión del acceso comenzaron a problematizarse y encauzaron nuevas intervenciones<sup>8</sup>: el reconocimiento de las dificultades del acceso a una alimentación saludable y las consecuencias que ello ha generado en los cuerpos de los pobres y de los ricos. Estos son los contextos en los que se inscribe esta indagación.

Cuadro 1. Programas alimentario-nutricionales nacionales (2001-2008)

Programa	Año	Organismo de aplicación	Población destinataria	Prestación principal
Programa Materno Infantil (PMI)	1936	Maternidad e Infancia (luego Min. de Salud).	Mujeres embarazadas y niños de 2 a 6 años.	Distribución de leche entera fortificada.
Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU)	1972-1991	Min. de Salud	Niños de 2 a 14 años.	Complementación alimentaria a través de comedores infantiles y escolares.
Programa Alimentario Nacional (PAN)	1984-1989, Ley N° 23.056.	Secretaría de Desarrollo Social	Familias en situación de pobreza y de indigencia	Distribución de cajas de alimentos secos. Educación alimentaria, control de crecimiento, saneamiento.
Bono Nacional Solidario de Emergencia	1989-1990	Secretaría de Desarrollo Social	Familias con NBI	Bonos que se canjeaban por alimentos.
PROHUERTA	1990, Vigente integrado a PNSA.	INTA, luego INTA-Min. de Desarrollo Social.	Población en situación de pobreza y de indigencia.	Promoción de autoproducción de alimentos. Asistencia técnica y provisión de insumos.
Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO)	1989-1991	Secretaría de Desarrollo Social	Niños de 2 a 5 años no cubiertos por el PMI ni por los comedores escolares.	Financiamiento de comedores comunitarios e infantiles.
Programa Materno-Infantil y Nutricional (PROMIN)	1993	Min. de Salud	Población con NBI con niños de 2 a 5 años.	Centros de Desarrollo Infantil
Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)	1996-2000	Secretaría de Desarrollo Social	Familias en situación de pobreza y de indigencia con niños menores de 14 años.	Transformación de comedores infantiles en Centros de Cuidado Infantil. Distribución de leche fortificada y cajas de alimentos. Transferencia de fondos para comedores infantiles.

Cuadro 1. Programas alimentario-nutricionales nacionales (2001-2008) (cont.)

Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)	1994-2002	Secretaría de Desarrollo Social	Adultos mayores sin cobertura social.	Cajas de alimentos.
PROBIENESTAR	1994-2002	PAMI	Adultos mayores en situación de indigencia.	Cajas de alimentos y prestaciones alimentarias en comedores.
Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	1999	Secretaría de Desarrollo Social	Población en situación de pobreza y de indigencia.	Financiamiento de prestaciones en comedores comunitarios.
UNIDOS (fusión Asoma y PRANI) en el marco del Sistema Alimentario Federal	2000-2001	Secretaría de Desarrollo Social	Familias en situación de pobreza con niños menores de 14 años y adultos mayores sin cobertura social.	Cajas/Módulos de alimentos.
Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)	2002-2003	Min. de Desarrollo Social	Familias en situación de pobreza con niños menores de 14 años y adultos mayores sin cobertura social.	Transferencia de recursos (especialmente cajas de alimentos) a las provincias para programas alimentarios.
PNSA	Desde 2003. Originado por Ley N° 25.724	Min. de Desarrollo Social y Min. de Salud.	Niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza.	Prestaciones del FOPAR, PROHUERTA y distribución de fondos a las provincias para la adquisición de las prestaciones alimentarias (cajas, vales, tickets, tarjetas).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de bibliografía existente sobre el tema.

## Abordajes

Teniendo en cuenta estos antecedentes conceptuales (enmarcados en investigaciones de autores vinculados con el campo de la antropología alimentaria, el campo jurídico y el campo de las políticas sociales citadas oportunamente) y contextuales y el objetivo del artículo, se recurrió a un enfoque cualitativo y a un tipo de investigación exploratoria-descriptiva. La técnica de recolección de la información fue la documental. El corpus estuvo constituido por documentos oficiales (leyes, programas, acciones alimentarias, reglamentaciones y documentos del Poder Ejecutivo), quedando conformado de la siguiente manera:

- a) Ley N° 25724/02 de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación y su decreto reglamentario 1018/2003.<sup>9</sup>
- b) Selección de programas alimentario-nutricionales nacionales vigentes en 2001-2008 (PROHUERTA, Fondo Participativo de Inversión Social -FOPAR-, PEA, Decreto 108/02 y PNSA).<sup>10</sup>
- c) Documento La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social, Ministerio de Desarrollo Social. 2007. d) Documento Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I. Ministerio de Desarrollo Social. 2010.
- e) Documento de Resultados de la ENNyS (realizada en 2003) y Documento de Resultados de la Primera y la Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles (realizadas en 2005 y 2009, respectivamente).
- f) Discursos de la presidenta C. Fernández de Kirchner, pertinentes para la indagación.

Los interrogantes que originaron el trabajo fueron *qué dicen* las políticas sociales alimentarias acerca de la alimentación y la problemática alimentaria en el período 2001-2008 y desde qué enfoques se piensan las mismas. Estos interrogantes guiaron la selección de los núcleos temáticos, los que a su vez fueron construidos a partir de lecturas bibliográficas y reconstruyéndose a partir del propio análisis del corpus. El procesamiento y análisis de la información se realizó mediante el análisis del contenido de los documentos seleccionados. Se apeló a la fragmentación de cada uno de los documentos en unidades de codificación para su agrupamiento en las categorías construidas (definición de alimentación, identificación de las causas de la problemática alimentaria, enfoques político-ideológicos predominantes) y se las asoció con los significados presentes en los mismos.

A partir de la lectura y análisis del material recolectado se reconstruyeron las definiciones (que cristalizan las visiones y significados) acerca de la alimentación, de la problemática alimentaria

y de los enfoques político-ideológicos que subyacen en las políticas sociales alimentario-nutricionales, luego de la crisis de diciembre de 2001 hasta el mes de diciembre de 2008.

## Reconstrucciones

Durante el período seleccionado para el análisis, se han presentado proyectos de leyes y se han sancionado, se han relevado y difundido datos y se han formulado e implementado políticas, programas y medidas diversas. En otras palabras, la problemática alimentaria estuvo dentro de la agenda política, materializándose en diversos proyectos, medidas, programas y políticas. También en discursos presidenciales. Como se mencionó en el apartado metodológico, se recolectaron una serie de documentos oficiales. La clasificación y revisión del corpus construido y las lecturas bibliográficas permitieron reconstruir lo que *se dice* a través de las definiciones (los sentidos y significados) acerca de la alimentación, de la problemática alimentaria y de los enfoques políticos ideológicos que subyacen en las políticas sociales alimentarias.

### *El problema ¿está en la producción o en la distribución inequitativa?*

Iniciamos la reconstrucción con la definición que realizaba la presidenta C. F. de Kirchner en la Cumbre Mundial de la Alimentación, en Roma en junio de 2008 ya que revela la manera de definir la problemática alimentaria a nivel mundial, y de la cual Argentina no estaba exenta. Al respecto, en 2008, se afirmaba:

La caracterización que nosotros tenemos acerca del problema alimentario no es solamente un problema de producción de alimentos, sino también de distribución de alimentos. [...] Creemos entonces que el principal problema no radica solamente en la producción, sino también en un problema de distribución y de acceso en las distintas comunidades precisamente a precios sustentables de los alimentos...<sup>11</sup>

Sin dejar de lado el problema de la producción (que debe ser suficiente, estable, autónoma y sustentable), el reconocimiento de la inequidad en la distribución se visualiza durante la crisis de 2001 y durante el gobierno provisional de E. Duhalde, quien como se verá más adelante tomó una serie de medidas tendientes todas ellas a intervenir sobre la cuestión del acceso a los alimentos y sobre las consecuencias de esa inaccesibilidad (Cuadros 1 y 2).

El reconocimiento de que el problema no está *solamente* en la producción (disponibilidad) sino en la distribución inequitativa implica intervenir sobre los diferentes componentes que inciden sobre

el acceso (precios, ingresos, estructura impositiva, etc.) y que exceden ampliamente las políticas compensadoras-asistenciales. Sin embargo, como se ha visto precedentemente, y más allá de medidas indirectas relacionadas con la política de precios de alimentos e ingresos de la población, lo dominante fueron los planes y programas de asistencia alimentaria, dirigidos expresa y prioritariamente a atender la carencia alimentaria (definida en términos de cantidad), implementándose una vez que ni el mercado ni la familia podían satisfacer las necesidades básicas colocando al Estado casi ante un deber moral de acción (Cuadro 1). Por tanto, frente al reconocimiento de que el problema radica también en la distribución inequitativa, las iniciativas estatales estuvieron regidas por un enfoque que mira a la alimentación como una necesidad biológica antes que como un derecho, aun cuando la Argentina haya compartido los lineamientos acerca de las condiciones de la seguridad alimentaria planteadas en la década del '70. Con el paso de los años el enfoque de derechos ha ingresado y dominado discursivamente la escena de las políticas sociales alimentarias (Cuadro 2). En este sentido, son significativas las palabras dadas por C. F. de Kirchner en relación con las políticas tendientes a garantizar el acceso a los alimentos y las consecuencias que esto tiene también en términos económicos y políticos. En ocasiones, garantizar el acceso a través de determinadas políticas y programas tiene un objetivo de crecimiento económico y contención social (siguiendo la lógica de las políticas sociales compensadoras), aunque se presente con argumentos de tipo jurídicos, morales o éticos.

[...] una de las obligaciones fundamentales que tiene quien ocupa el sillón de Presidenta de la República, no es solamente articular virtuosamente a la industria y a la producción para lograr resultados, sino, fundamentalmente, hacerlo para que los argentinos puedan seguir comiendo como lo están haciendo. Ustedes saben que en estos cinco años ha aumentado el consumo de la carne un 30%, el pollo aproximadamente un 25%, y también mucho del consumo de la leche y sus productos derivados. Esto tiene que ver con que los argentinos han vuelto a tener trabajo, han vuelto a tener salario, han vuelto a consumir [...], nosotros tenemos que garantizar entonces, en primer término, la mesa de los argentinos, no por una cuestión solamente, en mi caso de adhesión a un modelo económico y social, sino en el caso de los productores y de los empresarios industriales por una cuestión de inteligencia. Nunca ha habido sustentabilidad institucional y política para ningún modelo que termine provocando hambre y falta de trabajo en los argentinos.<sup>12</sup>

Cuadro 2. Categorías, ejemplos de frases asociadas, síntesis y definiciones reconstruidas

Categoría	Ejemplos de frases y palabras asociadas a las categorías extractadas de los documentos	Síntesis	Definiciones
	<p><i>volumen de producción y de oferta de alimentos que excede ampliamente las necesidades de la población (FOPAR).</i></p> <p><i>En Argentina existe un problema de acceso , debido al deterioro de las condiciones sociales (...)</i> (FOPAR).</p>		
<b>Problemática alimentaria</b>	<p>La Argentina y América del Sur (...) contando con (...)enormes reservas de alimentos y de materias primas (La Bisagra, 2007).</p> <p>La peor crisis nacional, que puso en riesgo el acceso a la alimentación a miles de compatriotas (La Bisagra, 2007).</p> <p>El principal problema no radica solamente en la producción, sino también en un problema de distribución y de acceso (C. F. de Kirchner, 2008).</p>	<p>Presente en los documentos analizados, la paradoja de producción excedentaria y problemas de inaccessibilidad estuvo presente, desde el 2001. La Figura del granero del mundo (luego será sustituida por la figura de la góndola del mundo o supermercado del mundo) representa la síntesis de esta paradoja.</p>	<p>El problema radica en el acceso y no en la producción alimentaria. Se omite la cuestión de la sustentabilidad de la producción. Esta definición unifica a los contextos (el crítico de 2001 y el de crecimiento a partir de 2003).</p>
	<p>(...) resulta imprescindible la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia (Decreto 108/02). Ésta constituye una necesidad básica de las personas (FOPAR).</p>	<p>Alimentación = necesidad = individuos (por oposición a la categoría de ciudadano). La necesidad debe satisfacerse con la ayuda del Estado.</p>	<p>Es una necesidad básica (domina en la definición su aspecto biológico). Se omite la palabra derecho y se enfatiza en la carencia y la urgencia. Esta definición prevalece en las acciones llevadas a cabo en el contexto crítico de 2001/02.</p>
<b>Alimentación</b>	<p>El derecho a la alimentación de toda la ciudadanía (Ley 25.724).</p> <p>Que en la CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en la DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS y en las Convenciones Internacionales que el país ha suscrito se establece el derecho de todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas la alimentación (...) Que el derecho de las personas a tener una</p>	<p>Alimentación = necesidad = derecho (sustentado en marcos jurídicos reconocidos, como la constitución nacional) = seguridad alimentaria (cantidad y calidad) = ciudadanía = ciudadanos</p>	<p>Es un derecho (domina en la definición su aspecto político-jurídico sin desconocer su aspecto biológico), que nace de la idea de necesidad a garantizar. Esta definición prevalece en las acciones llevadas a cabo en el contexto 2003/08.</p>



**Cuadro 2. Categorías, ejemplos de frases asociadas, sntesis y definiciones reconstruidas (cont.)**

alimentaci3n que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente constituye la denominada Seguridad Alimentaria (Decreto 1018/03).

Hoy podemos decir, con orgullo, que ya no hablamos de necesidades sino de derechos (La Bisagra, 2007).

*Crise en el 3mbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, el PROGRAMA DE EMERGENCIA*

*ALIMENTARIA, deshimido a la compra de alimentos, para la atenci3n prioritaria de las necesidades b3sicas de la poblaci3n de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia (Decreto 108/02).*

*El comedor comunitario, es "una forma social de satisfacer una necesidad de los individuos y los hogares" (FOPAR).*

**Enfoques Político-Ideol3gicos**

*Nosotros hablamos de titulares de derecho, no de beneficiarios (...)*  
*(La Bisagra, 2007).*

*Nosotros trabajamos, junto y con otros, en la reparaci3n y la construcci3n de derechos, unificando y articulando los recursos (Políticas Sociales, 2010: 35).*

*Bols3n o caja, sintetiza metonimicamente, la idea de la ayuda. Prestaci3n = bols3n o caja = ayuda sin*

*autonomía. Define qu3 se come.*

*Comedor, sintetiza la idea de satisfacer la necesidad de alimentarse de los individuos (el comedor como espacio y momento anula la idea de la comensalidad familiar). Define c3mo se come.*

*Sujetos = titulares de derechos. Nosotros en oposici3n a un ellos que hablan de beneficiarios y que resume la estrategia de diferenciaci3n en t3rminos de enfoques.*

*Prestaci3n = Ticket/tarjeta = educaci3n alimentaria = derecho a elegir y decidir qu3 y c3mo comer = derecho a comer en familia y en la casa.*

*Es un enfoque asistencial, compensador, focalizador que opera normativamente (define qu3 y c3mo deben comer los individuos).*

*Beneficiarios y Receptores pasivos.*

*Estado socorrista y mitigador. Acciones fragmentadas.*

*Este enfoque prevalece en la forma de pensar las acciones, llevadas a cabo antes y durante contexto cr3tico de 2001/02.*

*De derecho.*

*Universal. Sujetos de Derechos*  
*El Estado reparador, garante y promotor de la inclusi3n social. Este enfoque prevalece en la forma de pensar las acciones, llevadas a cabo en el contexto cr3tico de 2003/08. Pero convive con el enfoque prevaleciente en el contexto 2001/02 (acci3n de dar de comer y el concepto de ayuda alimentaria).*

## Cuadro 2. Categorías, ejemplos de frases asociadas, síntesis y definiciones reconstruidas (cont.)

<p><b>Enfoques Político-Ideológicos</b></p>	<p>PRO-HUERTA es un programa de seguridad alimentaria (...) tía mejora de las condiciones de acceso (...) promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada (...) Los beneficiarios no son receptores pasivos de las prestaciones.</p> <p>Implementar un Programa de educación alimentaria nutricional (...) que permita(n) a la población decidir sobre una alimentación saludable desde la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos (Ley 25.724).</p> <p>(...) la ayuda alimentaria llega a través de ticket o tarjetas sociales (...) Con esta modalidad de prestación las personas y las familias recuperan la capacidad de elegir con dignidad alimentos de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, afianzando el objetivo de alcanzar el "comer en familia" (La Bisagra, 2007)</p> <p>Implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios (...) (Ley 25.724)</p> <p>Garantizar la mesa de los argentinos (el Estado) (C. F. de Kirchner, 2008).</p> <p>La Argentina que soñamos es aquella donde la familia esté sentada en una mesa (Néstor Kirchner, 2004).</p>	<p>Seguridad Alimentaria y Educación Alimentaria como parte de una estrategia que ve a la alimentación en todos sus componentes.</p> <p>Mesa, operación que sintetiza metonímicamente, la idea de tener alimentos suficientes, adecuados y compartirlos en comensalidad familiar.</p>
<p>Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía (Ley 25.724)</p> <p>El objetivo del PROGRAMA NACIONAL DE NUTRICION Y ALIMENTACION es propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente (...) (Decreto 1018/03).</p> <p>(...) la gestión que se inicia en 2003 se enmarca en una perspectiva de derechos. El Estado promotor, presente y activo, recupera su lugar protagonista en la toma de decisiones (...) (La Bisagra, 2007).</p>	<p>Deber = obligación del Estado = garante de alimentación adecuada (=saludable) y suficiente (=accesible).</p>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de algunos ejemplos extractados del análisis realizado de los documentos. Gráfico ejemplificatorio, sin pretensión de exhaustividad.

## *El problema se construye a partir de ¿una necesidad biológica o un derecho?*

Si garantizar la mesa de los argentinos (una operación retórica que sintetiza la idea de tener alimentos para comer y compartirlos en comensalidad) es el objetivo de las políticas sociales alimentarias estatales de los últimos años, tradicionalmente los enfoques se han sustentado en definiciones de la alimentación como necesidad biológica y regidas por el principio moral de la ayuda discrecional antes que por la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación.

Retomando la síntesis de los programas alimentarios argentinos vigentes al inicio del período seleccionado para esta indagación, se confirma lo antedicho: programas alimentarios definidos por la caja o módulo de alimentos y el comedor escolar y comunitario como prestaciones dominantes. En el contexto de la crisis de 2001, bajo el gobierno de Duhalde, (primeros meses de 2002), a través de la firma de diferentes decretos, el Poder Ejecutivo fue organizando y reorganizando la implementación y la gestión de la política social alimentaria en la emergencia. A través de la firma de decretos, convocatoria de la discusión pública, envío de proyectos de ley, *operativos*, modificaciones y reestructuraciones en los programas vigentes, se intentó construir una imagen gubernamental activa en relación con la problemática alimentaria. Se decretó la emergencia alimentaria, se creó el PEA y se modificó el FOPAR (Cuadro 1).

El PEA destinado a la compra de alimentos dependiente del Ministerio de Desarrollo Social consistía en módulos alimentarios y/o provisión de alimentos, *tickets*, vales y/o tarjetas de débito; asistencia alimentaria en comedores; asistencia a huertas o la combinación de dichas prestaciones. Se lo asumió como una medida paliativa de la crisis que se estaba atravesando. En sus considerandos se afirmaba:

Que es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza [...]. Que por todo ello, resulta imprescindible la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia [...]. Que en base a ello resulta pertinente la creación de un PROGRAMA DE EMERGENCIA ALIMENTARIA en el ámbito del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, con el fin de superar la situación de riesgo colectivo...<sup>13</sup>

Asimismo, se determinó la reconversión del FOPAR en programa alimentario. Si bien ninguna de las normas referidas al contexto de la emergencia alimentaria menciona a este programa, los programas en general quedaron afectados a la misma. Sus objetivos fueron: atender, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, las necesidades

alimentarias de la población en situación de pobreza a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios. Si en la etapa que va de 1995 a 2001, el programa financiaba pequeños proyectos comunitarios que atendían distintos aspectos de la pobreza; a partir de 2002 y con la reestructuración comentada líneas arriba, se establece como actividad principal del mismo “la atención de la problemática alimentaria de la población en situación de pobreza”. Al hablar de la modalidad de intervención, se establece que a partir de la reformulación confluyen elementos de intervención asistencial “porque uno de los objetivos principales de los proyectos es la alimentación y ésta constituye una necesidad básica de las personas” y de desarrollo comunitario porque busca “promover las formas de organización y participación social que permitan una mejora de las condiciones de vida”. A su vez, el comedor comunitario, eje de la intervención del programa, es definido como “una forma social de satisfacer una necesidad de los individuos y los hogares”.<sup>14</sup>

Si bien la concepción de la alimentación como necesidad biológica transversaliza todo el documento, al hablar de la problemática alimentaria en sus páginas finales, se la conceptualiza a partir de la noción de seguridad alimentaria, pero omitiendo parte de la definición, especialmente los aspectos vinculados con alimentación cultural y nutricionalmente adecuada. Según el Documento Operativo del programa, “se entiende por Seguridad Alimentaria el derecho del conjunto de la población a alimentos que permitan cubrir sus necesidades básicas. La misma incluye tres dimensiones: la disponibilidad, el acceso y la inocuidad”.<sup>15</sup>

Al hablar de la disponibilidad, en el FOPAR se asume que en Argentina no se presentan problemas ya que “se registra un volumen de producción y de oferta de alimentos que excede ampliamente las necesidades de la población”. Al hablar del acceso, se asume que “en Argentina existe un problema de acceso, debido al deterioro de las condiciones sociales y el desmejoramiento progresivo en la distribución del ingreso”.<sup>16</sup> Al hablar de consumo, se afirma que puede ser analizado desde distintas perspectivas: como necesidad, como hecho social y como hecho cultural, constituyendo diferentes dimensiones de la alimentación. Como puede observarse, los significados atribuidos a la alimentación dan cuenta de la existencia de diferentes definiciones, aunque siempre la que predomina remite al mundo biológico de la necesidad, oscureciendo no sólo los otros componentes, sino la dimensión jurídico-política que tiene el concepto (la alimentación como un derecho).

La configuración del esquema continuó con la firma del Decreto 328/02. Para evitar la superposición de programas, se dejaron sin

efecto el Programa de Apoyo Familiar -Unidos- y Sistema Alimentario Federal, creados por el Decreto 547/2000 (Cuadro 1). Se exceptuó al PROHUERTA que continuó funcionando en la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Este programa<sup>17</sup> se autodefinía como programa de seguridad alimentaria a partir de la instauración de huertas y granjas en pequeña escala con tendencia al autoabastecimiento, identificando como núcleo crítico el problema de la accesibilidad económica a una alimentación saludable y, a diferencia de la mayoría de las intervenciones, tenía como eje la calidad de la dieta y no su cantidad. Esto puede observarse tanto en sus objetivos como en sus principios básicos. En relación con los primeros, esperaba complementar la alimentación mediante la autoproducción, mejorar la calidad de la dieta alimentaria y el gasto familiar en alimentos, promover la participación comunitaria y generar tecnologías apropiadas para la producción de los alimentos así como promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias. Pero, ¿cuáles eran los principios que guiaban las intervenciones de este programa?

PRO-HUERTA es un programa de seguridad alimentaria [...] vía mejora de las condiciones de acceso, mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de los destinatarios del programa [...] [está] dirigido a población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada [...]. Los beneficiarios no son receptores pasivos de las prestaciones, sino que contribuyen al programa con dos factores esenciales: la tierra donde se instalan las huertas y el trabajo necesario para cultivarlas y cosechar [...]. La capacitación brindada, además de favorecer mejores condiciones de acceso a alimentos frescos, provee conocimientos para una mejor alimentación...<sup>18</sup>

A diferencia de otros programas intentaba ir más allá de la asistencia alimentaria clásica, más allá de la estrategia de supervivencia y tender hacia alternativas de generación de ingresos mediante la constitución de pequeños emprendimientos agroalimentarios ambientalmente sustentables promoviendo el consumo saludable. Puede observarse otra línea de intervención, guiada por otras visiones que ponía el foco en la calidad y no en la cantidad de los alimentos, y que ponía en foco en la autoproducción y no solamente en la entrega directa.<sup>19</sup>

Mientras se reconfiguraba el esquema según experiencias ya conocidas aunque articuladas, nada cobró tanta difusión pública y mediática como el *Operativo Rescate* bajo el argumento que el problema que se vivía y padecía en la provincia de Tucumán constituía el emergente de la falta de organización social. Anunciado el 25 de

noviembre de 2002, dio cuenta de una construcción espectacularizada y mediatizada de la cuestión alimentaria y sus consecuencias (la desnutrición infantil). Este operativo comenzó con el viaje a Tucumán, para luego extenderlo a otras provincias, de un equipo del Ministerio de Desarrollo Social con la logística del Ejército y las Fuerzas de Seguridad. La tarea consistió en el recorrido casa por casa en las zonas críticas para la detección de casos de desnutrición y la distribución de alimentos provenientes del gobierno provincial, nacional, de países extranjeros (Demonte, 2009).

El *Operativo Rescate*, pero también todas las acciones alimentarias emprendidas por el gobierno de Duhalde, han estado sujetos a la visión de Hilda “Chiche” Duhalde. Su modalidad de gestión redentora estuvo caracterizada por un estilo particular que se puede describir a partir de tres características básicas: relación directa con la gente; capacidad de trabajo; y un modo directo de control y de toma de decisiones, sin mediaciones burocráticas o técnico-institucionales (Grassi, 2003). Estas características mostraban la imagen de una mujer con vocación de servicio más que la imagen de una mujer propia del ámbito de la política. El *Operativo Rescate* se identificó directamente con ella, dando cuenta del espíritu redentor de la misiva. Para la primera dama, la medida esencial era la organización de una red de contención social y la capacitación: hay que hacer docencia, era su principal lema. Hay que organizarse y hay que generar trabajo, eran sus consignas (Demonte, 2009).

Como se ha visto hasta aquí, la gestión de la política alimentaria en este periodo se enmarcó prioritariamente desde la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y consistió principalmente en asistencia directa de alimentos a través de transferencias financieras a las provincias en el marco del PEA; comedores comunitarios a través del redireccionamiento de las líneas programáticas del FOPAR; autoproducción de alimentos a través del PROHUERTA. Más cantidad, que calidad; más asistencia que redistribución; más paliativo, que estructural. De este modo, el concepto de crisis implicó actuar en la urgencia de la coyuntura bajo un justificativo de tipo moral.

En este tipo de acciones y programas, según Arcidiácono & Carrasco (2012: 2; siguiendo a Brito *et al.*, 2004), subyace una “concepción gastronómica de las políticas sociales” y una “concepción asistencialista de las políticas alimentarias”, basadas en la entrega de alimentos para satisfacer las necesidades básicas (alimentarias) consideradas como ayudas bajo un imperativo moral y un principio discrecional.

Con el paso de los años y especialmente con el cambio de contexto,

los enfoques de política social comienzan a modificarse en el plano del discurso (Cuadro 2). A fines de diciembre de 2002, se sancionó la Ley N° 25.724, por medio de la cual se creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Cuando se produjo la entrada del gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 se lanzó el PNSA. Vale destacar aquí, como lo hacen Arcidiácono y Carrasco (2012), la importancia que ha tenido el surgimiento del PNSA por ley del congreso.<sup>20</sup> Ello constituye un hecho novedoso si se lo compara con otras políticas y programas, además de la incorporación en su denominación del concepto de seguridad alimentaria. Establecía en sus primeros dos artículos:

Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía [...]. Dicho Programa en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza [...]. Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco).<sup>21</sup>

Se rescata fundamentalmente la concepción de la alimentación como derecho. Ello también se reafirma en las palabras de Alicia Kirchner en el Documento sobre Políticas Sociales en el Bicentenario<sup>22</sup>:

Nosotros hablamos de titulares de derecho, no de beneficiarios [...] no objetos pasivos receptores de políticas focalizadas, paternalistas y clientelares. Hemos reformulado las políticas sociales, cambiando la modalidad de oferta de programas, reemplazamos las experiencias asistencialistas, fragmentarias del pasado, por una política integral...<sup>23</sup>

Este postulado polemiza con la construcción histórica que, desde diferentes ámbitos se realiza de los beneficiarios y de las prestaciones: en lugar de considerarlos sujetos de derechos, los consideran beneficiarios-población objeto de programas merecedores de ayuda alimentaria. La ayuda tiene un valor semántico con una fuerza simbólica profunda: se ayuda sin obligación, y el que recibe la ayuda no tiene derecho a desestimarla o exigirla. Pero además, la ayuda se construyó en términos de cantidad, silenciando también las otras características que hacen que los alimentos sean adecuados: la calidad en términos de inocuidad y de aceptación cultural, valores no relacionados exclusivamente con lo nutricional y biológico.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social, una vez iniciada la gestión del gobierno de Kirchner, la organización se realizó a partir de tres planes: se simplificaron y se concentraron los anteriores 76 programas en tres planes flexibles: Plan Manos a la Obra, el de Seguridad Alimentaria y el Familias (que luego se modificarán nuevamente).

[...] la gestión que se inicia en 2003 se enmarca en una perspectiva de

derechos. El Estado promotor, presente y activo, recupera su lugar protagónico en la toma de decisiones, y también lo hace la comunidad y el pueblo argentino. [...] se considera a la familia como eje fundamental para la planificación y desarrollo de las políticas sociales...<sup>24</sup>

Hoy podemos decir, con orgullo, que ya no hablamos de necesidades sino de derechos...<sup>25</sup>

Para completar esta visión, se cita un extracto de un discurso de Néstor Kirchner donde afirma, porque sintetiza posicionamiento respecto de la política social alimentaria de ese momento:

Nosotros contribuimos con políticas sociales a comedores y demás, pero la Argentina que soñamos es aquella donde la familia esté sentada en una mesa esperando a que el viejo o la vieja lleguen del trabajo para volver a reconstruir el amor...<sup>26</sup>

En el documento analizado también se realiza esta distinción a la que se aludía anteriormente entre los diferentes contextos de intervención en relación con la problemática alimentaria.

Desde el epicentro de la peor crisis nacional, que puso en riesgo el acceso a la alimentación a miles de compatriotas, se puso en marcha el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, promulgado a través de la Ley N° 25.724 de 2003, dirigido a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Una vez pasada la emergencia, se constituyó como una política de Estado en materia alimentaria, para elevar el nivel de vida de toda la población, abarcando el mejoramiento de la salud, y la nutrición a mediano y largo plazo.<sup>27</sup>

De acuerdo con el mencionado documento, el PNSA busca:

[...] dar asistencia alimentaria de acuerdo a las particularidades y costumbres de cada región del país, facilitar la autoproducción de alimentos por parte de las familias, fortalecer la gestión descentralizando fondos, impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.<sup>28</sup>

[...] avanza entonces más allá de las carencias y las urgencias. Construye no sólo comensalidad familiar, sino desarrollo social [...] constituyó por primera vez una política de Estado en materia alimentaria.<sup>29</sup>

[...] la ayuda alimentaria llega a través de ticket o tarjetas sociales [...], esa es una manera de ir desterrándolo [al clientelismo]. Con esta modalidad de prestación las personas y las familias recuperan la capacidad de elegir con dignidad alimentos de acuerdo a sus necesidades y posibilidades, afianzando el objetivo de alcanzar el "comer en familia" ...<sup>30</sup>



Analizando la primera cita del PNSA, es posible afirmar que aun cuando se intente instaurar el enfoque de derechos, el diseño tal como está planteado, no se diferencia de otros programas alimentarios vigentes en otros momentos. Analizando la segunda cita, cabe mencionar que avanza más allá de la carencia e incluye otros aspectos de la alimentación ausentes en general de los programas alimentarios. Finalmente, y analizando la última cita no se puede dejar de relacionar lo arraigada y extendida que es la asociación entre los planes sociales y el clientelismo. El enfoque de derechos cristalizado en la seguridad alimentaria ha sido un ejemplo en el que se intentó modificar esta lógica a partir del cambio en las prestaciones. Como afirman Arcidiácono & Carrasco (2012) el PNSA por su cobertura y relevancia presupuestaria implicó un cambio en la política alimentaria destinada a sectores en situación de vulnerabilidad. No obstante, evalúan los autores, el PNSA no implicó transformaciones sustantivas en la forma de concebir e implementar las políticas alimentarias, es decir, continuó primando una lógica de reparto de alimentos o transferencias para el sostenimiento de la modalidad de comedores. “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” (2012: 5).

En el enfoque desde el cual se piensan las políticas sociales alimentarias durante el último período, se busca que el Estado garantice el acceso, el consumo efectivo de alimentos y que esos alimentos se consuman en familia, bajo el imperativo del derecho a la alimentación (Cuadro 2). Aquí es importante destacar el rol ocupado por el trabajo y la familia y el comer en casa. Esta concepción (trabajo céntrica dirá Arcidiácono, 2012) y la cuestión de la comensalidad familiar recogen toda una tradición de la clase media argentina planteada por Aguirre (2005) y omitida tradicionalmente por las políticas sociales alimentarias. Sin embargo, más allá de estos enfoques y más allá del discurso, acordamos con Arcidiácono (2012) que la formulación del PSA es una continuidad de los programas alimentarios implementados desde la década del '80 más allá de los intentos discursivos para mostrar diferencias en su forma de origen, contenido y enfoque.

*El problema de la inequidad no solo está en la cantidad, sino en la calidad de los alimentos*

Aun cuando el enfoque que sustenta las políticas sociales alimentarias sea un enfoque asistencial/compensatorio focalizador o

un enfoque de derecho universal (Cuadro 2), lo cierto es que en las mismas se ha puesto el foco en el acceso a los alimentos en términos de cantidad y no en términos de calidad, con profundas consecuencias en los patrones nutricionales. Para conocer las consecuencias de los consumos (tipo de alimentos consumidos y su impacto en la salud y la nutrición), el Ministerio de Salud ha realizado diferentes encuestas nacionales.<sup>31</sup> Como se ha visto en otro apartado, la ENNyS y las sucesivas ENFR, recogen y asumen la complejidad que va adquiriendo el patrón nutricional de la población. Aquí no interesan tanto los resultados epidemiológicos (porque ya se han mencionado oportunamente en el apartado correspondiente) sino la forma de explicarlos y enmarcarlos en el contexto social y económico.

Una primera cuestión es el reconocimiento de la no linealidad (supuesta y construida luego de la crisis de 2001) entre la situación de pobreza e indigencia y la incidencia de casos de desnutrición. Una segunda cuestión es la confirmación de lo que diversos investigadores (de diferentes campos disciplinares) sostenían respecto de la complejidad del patrón nutricional. Esa complejidad se expresa en la coexistencia de problemas prevalentes disímiles: anemia<sup>32</sup>, sobrepeso y obesidad coexisten con otras manifestaciones como la desnutrición especialmente crónica. Una tercera cuestión es el reconocimiento (dado por los resultados) que es posible la existencia de una alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en contextos de pobreza y en contextos de abundancia. En este sentido, la necesidad de formular estrategias que atiendan esta complejidad se reconoció como un profundo desafío. El entonces Ministro de Salud, afirmaba en la Introducción del Documento de Resultados de la ENNyS:

La coexistencia de situaciones de déficit, junto con la elevada frecuencia de sobrepeso, obesidad y factores de riesgo para enfermedades crónicas no transmisibles, da cuenta de la importancia de la denominada «doble carga de enfermedad» que en Argentina [...] constituye un problema sanitario relevante que requiere de estrategias específicas para su resolución.<sup>33</sup>

En relación con las acciones y medidas que desde el Estado mismo se venían implementando en el documento se sostiene que:

El Poder Ejecutivo Nacional, a través de los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social, implementa acciones específicas de asistencia alimentaria directa, transferencia de fondos a las provincias para financiar prestaciones alimentarias, acciones preventivas promotoras de la salud y cuidado del niño y de su adecuada nutrición, que en forma concurrente con otras acciones y programas, se orientan a mejorar las condiciones de salud, de nutrición y calidad de vida, promoviendo la equidad y el pleno ejercicio de los derechos.<sup>34</sup>

La ENNyS fue realizada en 2003. Ello implica que la recolección, el procesamiento y la discusión de los datos relevados se realizaron en un contexto en el que diversos sectores sociales se preguntaban sobre el impacto que podría haber tenido la crisis en el patrón nutricional, luego de los intensos debates y las acciones llevadas a cabo en el contexto crítico de 2001. La primera ENFR fue realizada en el 2005. Si bien los objetivos fueron diferentes a los de la ENNyS no es difícil constatar que el contexto se había modificado, variando también el enfoque para explicar y fundamentar algunos de los resultados y estrategias necesarias en relación con lo alimentario-nutricional. En este sentido, en la primera ENFR<sup>35</sup> se parte de constatar tendencias relacionadas más con el modo de vida que con las condiciones de vida, cuestiones más vinculadas con los hábitos alimentarios en el marco de una sociedad con alimentos disponibles con elevadas calorías.

Debido a los cambios en los hábitos de vida de nuestra sociedad actual (alta disponibilidad de alimentos con elevadas calorías, disminución de la actividad física) el sobrepeso y la obesidad están en aumento tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, afectando cada vez más a niños y adolescentes y a niveles socioeconómicos bajos...<sup>36</sup>

Al explicar la relación entre sobrepeso y obesidad y nivel educativo y nivel de ingresos, es significativo que aun se siga recogiendo la relación de a menor nivel de ingreso menor prevalencia de sobrepeso y obesidad que se traduce en la persistencia de ciertas representaciones que asocian pobreza-indigencia con delgadez y desnutrición (los cuerpos flacos de los pobres por ausencia de comida) (Demonte, 2009).

Aunque en países en vías de desarrollo podría suponerse que en poblaciones de menores ingresos la prevalencia de exceso de peso sería menor, en esta encuesta se observó que a menor nivel educativo y menor nivel de ingresos mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad.<sup>37</sup>

Las explicaciones son las siguientes:

[...] posible relación causal con la elevada prevalencia de inactividad física y el bajo consumo de frutas y verduras, y a través de otras fuentes de datos, como cambios en el mercado laboral, urbanización y transporte, entre alguno de los posibles determinantes.<sup>38</sup>

En las explicaciones, se omite una de las posibles razones: la sobredeterminación de las iniciativas estatales (las políticas basadas en la asistencia directa), del mercado en el marco de las estrategias domésticas de consumo (Aguirre, 2005).

Frente a la importancia que ha adquirido el sobrepeso y la obesidad en el país (dato que también arrojó la ENNyS), se afirma la complejidad que asume no sólo respecto de las causas, sino también de las

estrategias de intervención necesarias para disminuir esa prevalencia y las consecuencias a ella asociadas.

Aunque intentáramos reducir el impacto del sobrepeso y obesidad en la salud poblacional a través del sistema de salud, el alcance de las intervenciones sería limitado. Los tratamientos para reducir de peso son complejos, costosos y a menudo no muy efectivos a mediano plazo.<sup>39</sup>

Es interesante la lectura que realiza el propio ministerio de las herramientas que tiene disponibles para intervenir sobre el problema, dando cuenta de los límites de las mismas. Menciona la Ley N° 25.724, pero reconoce que la misma no involucra herramientas en relación con la alimentación saludable; menciona el avance realizado en relación con el rotulado de alimentos, pero reconoce que si no se acompaña de otras medidas, no logrará el objetivo de empoderar a los consumidores para la realización de elecciones saludables; finalmente, frente a la participación del ministerio como organismo competente que tiene capacidad para realizar modificaciones en el Código Alimentario Argentino (CAA), implícitamente reconoce la necesaria participación activa de la industria alimentaria y la sociedad en su conjunto. Aun sin decirlo explícitamente, esta última se convierte en el principal límite para lograr intervenciones vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y la alimentación no saludable.

Además del peso corporal, otra de las dimensiones relacionadas directamente con lo alimentario-nutricional relevadas en la ENFR es la vinculada con la alimentación saludable (dada por el uso de sal, grasas para cocinar y frecuencia de consumo de alimentos en la última semana: frutas, verduras, huevo, carnes, pescado y lácteos). Luego de reconocer la incidencia que tiene la alimentación en relación con la salud y la enfermedad, el documento asume que el país está atravesando lo que se ha dado en llamar *transición nutricional*.

[...] estamos siendo testigos de la llamada transición nutricional, en la cual el consumo de alimentos más saludables como frutas y verduras está en descenso, y el consumo de alimentos elaborados y ricos en hidratos de carbono y grasas se está incrementando.<sup>40</sup>

De acuerdo con los resultados presentados, las explicaciones son complejas. Se asume que:

Dentro de las barreras para lograr esta meta [se refiere a la meta propuesta de consumo diario de frutas y verduras mayor a 400 gramos], no sólo debemos considerar factores culturales sino también problemas de accesibilidad a frutas y verduras: ingresos del hogar, nivel de producción, distribución, precios relativos y poder de compra.<sup>41</sup>

También se asume que otros factores explican que la alimentación sea o no saludable y que deberían incorporarse a la vigilancia además del consumo de determinadas categorías de alimentos: precios, producción, perfil de la industria alimentaria, cambios tecnológicos y marco regulatorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es casual que al mencionar las medidas necesarias para que la alimentación sea saludable, las acciones vinculadas con otros actores más allá de los individuos y más allá del sector salud cobran preponderancia. Se asume que las intervenciones individuales, comunitarias y de políticas de salud se han mostrado efectivas para mejorar los patrones alimentarios. Al igual que con la cuestión del sobrepeso y la obesidad, se destacan medidas sobre la oferta de alimentos (legislación y acuerdos con la industria alimentaria; disponibilidad de alimentos saludables); acciones sobre la demanda (comunicación masiva, estrategias educativas en diversos ámbitos y niveles).

Finalmente, y de modo propositivo, se asume que la promoción de la alimentación saludable requerirá una mirada más abarcativa del problema, haciendo partícipes de este cambio no sólo al sistema de salud sino también al sistema educativo, industria alimentaria y sector productivo, comercio, asociaciones de consumidores y otros actores involucrados.

Identificados los problemas más prevalentes (sobrepeso, obesidad, anemia), las causas y las consecuencias, las estrategias de intervención mencionadas en los documentos analizados recogen la complejidad del patrón actual. Identifican esos nudos críticos sobre los que hay que actuar, pero cuando deben hacerse efectivas, se vacían de contenido y se reducen a normas que hay que cumplir de manera individual asumiendo que la población tiene no solo el saber para identificar información técnica sino además la disposición para modificar prácticas en un ambiente obesogénico sobredeterminado por la acción de diferentes actores, incluido el Estado a través de sus políticas.

Por lo tanto, si se asume que los patrones alimentarios actuales son el resultado de la acción de las estrategias familiares en sus respuestas a los cambios del mercado y del Estado; el rol indelegable del Estado en garantizar el derecho a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente constituye un imperativo que implica pensar las políticas ya no desde la seguridad alimentaria sino también desde la soberanía alimentaria.

## Discusiones

En este artículo se intentó analizar las políticas sociales alimentario-nutricionales luego de la crisis de diciembre de 2001 hasta 2008, identificando y analizando las definiciones asociadas a la alimentación, a la problemática alimentaria y a los enfoques políticos ideológicos que subyacen en las mismas.

Los documentos analizados expresan el punto de vista oficial respecto de los temas/problemas y respecto de las intervenciones sobre los mismos. Ese punto de vista varía con el contexto político, ideológico, económico, sanitario. La alimentación y los problemas vinculados con la inequidad en la distribución de los alimentos en cantidad y calidad suficientes estuvieron presentes en la agenda política desde la crisis de 2001. Las diferentes propuestas dan cuenta de que las leyes, políticas y programas no son el resultado de decisiones homogéneas por parte de los representantes del Estado, sino que constituyen iniciativas que disputan sentidos basados en definiciones político-ideológicas condicionadas por el contexto en el que ellas se proponen. Se han diferenciado dos contextos: el gobierno de Duhalde y el gobierno de N. Kirchner y de C. F. De Kirchner. El criterio para esa distinción estuvo dado no solamente por el contexto social y económico (uno de emergencia y el otro de crecimiento económico), sino también por el contexto político-ideológico. Y se han reconstruido tres cuestiones vinculadas con el tema: que el problema vinculado con la alimentación no está exclusivamente en la producción, sino en la distribución inequitativa; que el problema se construyó en un primer momento definiendo a la alimentación como una necesidad biológica y en un segundo momento definiendo a la alimentación como un derecho que debe garantizar el Estado; y que este derecho implica acceder a alimentos en cantidad y calidad suficientes, respetando las tradiciones culturales.

De acuerdo con esas cuestiones y considerando los contextos, se identificaron las siguientes definiciones, en algunos casos congruentes y en otros divergentes. Así, de acuerdo con lo que *dicen* los programas:

\* La problemática alimentaria no es un problema exclusivo de disponibilidad de alimentos sino un problema de distribución inequitativa. Éste fue un diagnóstico convergente que unificó a las gestiones de gobierno.

\* La definición de la alimentación como necesidad biológica y la definición de la alimentación como derecho expresan dos tipos de argumentos con profundas implicancias en la formulación e implementación de las políticas sociales alimentarias.

\* El Estado, presentándose como socorrista de sectores sociales con necesidades alimentarias insatisfechas; y el Estado presentándose como

garante del derecho a la alimentación saludable y culturalmente apropiada. Esa imagen fue el resultado de un proceso de transición en la que la salida crítica del neoliberalismo conllevó a nuevos discursos sobre la estadidad (Arcidiácono, 2012).

\* No obstante estas diferencias de enfoques en lo discursivo, *dar de comer* constituyó la modalidad que sintetizó la estrategia en el contexto crítico de 2001 y con el cambio del contexto se integró a la formulación de otras estrategias, pero nunca perdió centralidad. Al respecto, las prestaciones dominantes continuaron siendo las cajas o módulos alimentarios y el sostenimiento de comedores comunitarios. Como afirma Arcidiácono (2012) desde el discurso oficial, el PNSA fue presentado para el *mientras tanto* sin embargo se instalaron como prestaciones estables de las políticas alimentarias. Sí se modificó la manera de comprender la alimentación, asociándola con las prácticas alimentarias saludables en un contexto epidemiológico en el que coexisten la obesidad en la pobreza y la obesidad en la opulencia.

Los puntos marcados ameritan un análisis posterior. Si bien en ambos contextos se ha reconocido que la problemática alimentaria no pasaba sólo por la disponibilidad de alimentos sino por su distribución inequitativa, las políticas sociales alimentarias durante el gobierno de E. Duhalde y durante los gobiernos kirchneristas se sustentaron discursivamente sobre principios conceptuales y jurídico-políticos diferentes. En el primer caso, las acciones alimentarias han tenido la impronta particular de Hilda “Chiche” Duhalde en una línea de continuidad con su rol durante la gestión en la provincia de Buenos Aires durante la década del ‘90. Su mirada sobre las políticas sociales se enmarcaba más en el concepto de necesidad que en el enfoque de derechos (aunque en ocasiones hablaba de él); en la organización de una red de contención social y en la capacitación (especialmente de las mujeres madres de sectores en situación de pobreza). Se ha promovido una línea histórica de intervención: medidas de asistencia compensadora aunque rearticuladas; y frente al daño (desnutrición aguda y crónica), medidas reparadoras según el patrón de una sola manifestación. La asistencia alimentaria y en general toda la política social alimentaria, ha tenido como modelo la desnutrición evidente, la que se ve por la masa corporal reducida para la edad a partir de la entrega de daciones (Aguirre, 2005). El foco estuvo puesto más en la cantidad que en la calidad; más en la asistencia que en la redistribución. La lectura y la vivencia de la crisis no sólo operó como el factor explicativo sino también condicionó el tipo de medidas que hegemonizaron el debate y que finalmente se concretaron, funcionando como fundamento para la continuidad de ciertas intervenciones coyunturales.

La acción en la emergencia fue construida por los indicadores

socioeconómicos pero también por la movilización de todos los actores sociales en la que los medios de comunicación fueron protagónicos y a partir de la cual el gobierno debía mostrarse resolutivo (Demonte, 2009, 2015). También el contexto habilitó para el acuerdo al interior del Estado que el acceso a los alimentos constituía un problema, y que este acceso estaba relacionado no con la capacidad individual de las familias, sino con las condiciones de vida de estas familias. Sin negar el contexto social, político y económico en el que las acciones se propusieron, frente a un problema definido en términos de la urgencia, el imperativo es intervenir sin evaluar los modos ni los alcances, reproduciendo la vieja filantropía; desconociendo la seguridad alimentaria en tanto derecho, reproduciendo el supuesto del mérito negativo vinculado al arreglo institucional del neoliberalismo. Estas significaciones enmarcadas en las definiciones se transforman en principios que guían y condicionan las intervenciones en materia de políticas sociales alimentarias: si se producen alimentos capaces de alimentar a toda la población, *si la comida es mucha*, si se está atravesando una crisis en la que personas en situación de pobreza y de indigencia no están satisfaciendo una necesidad biológica dada por la falta de alimentos y esto se traduce en sus cuerpos, dar de comer es la intervención esperable y sustentada por diversos actores, más allá del Estado (Demonte, 2011). Sin embargo, la omisión de la conceptualización de la alimentación como fenómeno complejo durante ese período conlleva que las estrategias de intervención promovidas por los organismos del Estado reproduzcan una lógica tan exitosa (en términos económico-políticos) como contraproducente (en términos sanitarios). Si bien se reconoce la dimensión biológica de la alimentación, en el espacio de la política, considerar solo esta dimensión nos coloca en el reduccionismo biológico del mundo social y la lucha político-académica por la definición de los límites de lo necesario (Aguirre, 2005).

No se puede dejar de reconocer que tradicionalmente las políticas sociales alimentarias se han definido por el tipo de necesidad a paliar más que por el tipo de derecho que intentan garantizar, no especificando los derechos y obligaciones de los eventuales destinatarios en el que la prestación se convierte en un acto solidario con una población carenciada. En consecuencia, los beneficiarios se convierten en receptores pasivos de esas políticas que tienen la particularidad de no otorgarles un derecho que pueden exigir. El reconocimiento discursivo del derecho a la alimentación en la Ley N° 25.724 y los nuevos discursos en relación con las políticas sociales alimentarias constituyen hechos simbólicos significativos pero que abren interrogantes sobre la implementación. Al respecto, las



modificaciones en el discurso comenzaron a manifestarse con los debates y con la promulgación de la mencionada ley, fundamentalmente en la manera de definir el problema y en la incorporación de la visión de mediano y largo plazo. En primer lugar, el Decreto Reglamentario 1018/03 de abril de 2003 en sus considerandos explicita el concepto político de Seguridad Alimentaria. Por tanto, se asume que el estado nutricional refleja el grado de acceso de la población a los alimentos, lo que se encuentra directamente relacionado con el precio de los mismos, el ingreso de los hogares, el empleo, la situación de salud, los servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general, siendo los problemas nutricionales altamente complejos por lo que su abordaje requiere de un esfuerzo intersectorial integrado, a fin de considerar sus causas y magnitud, e identificar las responsabilidades de cada sector en la mejora de la situación. Además reconoce que el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación surgió para atender la situación de emergencia alimentaria de los sectores de la población más afectados, asumiendo que debería trascenderla y propender a elevar la calidad de vida de toda la población mediante el mejoramiento de su salud y nutrición, en el mediano plazo. En segundo lugar, la gestión de la política social se organizó en tres ejes principales, atendiendo al accionar en la emergencia pero sin perder de vista la estrategia de mediano y largo plazo, apuntando al desarrollo de la economía social, el mejoramiento del empleo y del nivel de ingresos.

Así, luego de 2003, la imagen proyectada será la de un gobierno que encarna un nuevo enfoque de políticas sociales en general y alimentarias en particular, basado no en la beneficencia sino en el derecho. Se sostendrá como concepto político-jurídico a la alimentación saludable como derecho, manifestando su garantía a través de las políticas vinculadas con la promoción del trabajo y mejora de los ingresos y, cuando ello no fuera posible, a través del PNSA. Desde el punto de vista del consumo y de las consecuencias del consumo la lógica será similar. A través de la realización de encuestas nacionales se materializa la imagen de un Estado preocupado por conocer el patrón alimentario-nutricional y por dar cuenta de las medidas necesarias para mejorarlo y garantizar de este modo el derecho a la alimentación saludable.

Esto marcó al nuevo gobierno y lo diferenció del anterior. Como afirma Arcidiácono (2012) la incorporación del lenguaje de los derechos en los programas sociales residuales surgió en paralelo al creciente reconocimiento de los derechos humanos en la normativa y jurisprudencia argentina e internacional (como se ha mencionado precedentemente) como así también por el lugar de los derechos en el

imaginario social. Pero, aun con los nuevos lineamientos, el núcleo de la política social alimentaria seguía siendo la asistencia con criterio focalizador donde la entrega directa, el comedor y la huerta continúan siendo las prestaciones principales.

Por tanto, es posible afirmar la convivencia del discurso de los derechos y la pervivencia de políticas asistencialistas y basadas en el merecimiento; la obesidad en la pobreza y la obesidad en la abundancia; la alimentación saludable y la alimentación no saludable; la industria de alimentos que promueven la salud y el bienestar y la industria de alimentos que promueven la enfermedad y el malestar. Acordamos con Arcidiácono (2012) en que se destaca como un avance el uso del lenguaje de los derechos en los programas sociales alimentarios. En tanto la elección de los conceptos no es ingenua y el discurso de la política se expresa en el discurso del derecho, dado el uso performativo del lenguaje, esa incorporación puede al menos potencialmente implicar una transformación en la forma de concebir las políticas sociales.

En esas formas de concebir la alimentación y la problemática alimentaria; en el rol del Estado y en los enfoques político-ideológicos que sustentan las políticas sociales alimentarias están implicados dilemas que expresan las contradicciones y la complejidad de la alimentación contemporánea. Tener presentes esos dilemas permite comprender las consecuencias de la alimentación como producto de determinados modos sociohistóricos de producir, distribuir, acceder y consumir los alimentos. Se considera que los cambios producidos en el modelo socioeconómico, la organización productiva y la relación asimétrica entre disponibilidad y acceso; la desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión social; las estrategias de los hogares en este contexto; la inversión de los patrones nutricionales, se erigen en nuevas cuestiones para repensar no solamente los enfoques desde los que se piensa la política social alimentaria, sino también su diseño y su implementación. Para ello se requiere considerar a la alimentación en todos y cada uno de sus componentes de manera interrelacionada: no solamente en sus aspectos biológicos, sino también ecológico-demográficos; tecnológico-económicos y sociopolíticos y culturales. Acordamos con Aguirre (2010) que una política social alimentaria integral implicaría producir los alimentos de manera sustentable, distribuirlos equitativamente y consumirlos saludablemente, teniendo la complejidad de la alimentación actual antes aludida. Ello inclina a pensar las políticas desde la soberanía alimentaria. Una deuda de las iniciativas estatales. Un desafío impostergable.

## Referencias

Aguirre, P. (2010). La comida en los tiempos del ajuste. En S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo II* (pp. 51-102). Buenos Aires: Edhasa.

Aguirre, P. (2007). Comida, cocina y consecuencias: la alimentación en Buenos Aires. En S. Torrado (comp.), *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia del siglo XX* (pp.469-503). Buenos Aires: Edhasa.

Aguirre, P. (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: CIEPP. Miño y Dávila.

Aguirre, P. (2004). *Ricos flacos y gordos pobres*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Álvarez, M. & Pinotti, L. (2000). *A la mesa. Ritos y retos de la alimentación argentina*. Buenos Aires: Grijalbo.

Arcidiácono, P. (2012). *La política del mientras tanto*. Biblos: Buenos Aires.

Arcidiácono, P. & Carrasco, M. (2012). Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. En L. Pautassi & C. Zibecchi (comps.), *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*. Buenos Aires. Recuperado de:

<http://www.scribd.com/doc/100734656/ARCIDIACONO-Pilar-y-CARRASCO-Maximiliano-Derechos-participacion-social-y-actividad-parlamentaria-en-el-Plan-Nacional-de-Seguridad-Alimentaria#scribd>

Britos, S., O'Donnel, A., Ugalde, V. & Clacheo, R. (2004). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.

Colman, O., Hintze, S., Lapsenson, S., Eguía, A., Suárez, M. & Pérez Habiaga, M. (1992). *La problemática agroalimentaria en la Argentina (1970-1988)*. La Plata: Serie Estudios e Investigaciones N° 8. UNLP.

De Garine, I. (2008). Antropología de la alimentación y autenticidad cultural. En M. Gracia Arnáiz (coord.), *Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España* (pp.9-13). Barcelona: Ariel.

Demonte, F. (2015). Entre el granero, la góndola, la mesa y la balanza. La construcción de la problemática alimentaria en la Prensa Gráfica y el Estado, Argentina (2001-2008). (Tesis doctoral). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Demonte, F. (2013). La alimentación como problema en el espacio mediático: análisis de editoriales de la prensa gráfica argentina, 2002-2008. *Revista Signo y Pensamiento*, XXXII (62), 82-97. ISSN: 0120-4823.

Demonte, F. (2011). La construcción de la malnutrición infantil en la prensa escrita argentina durante la crisis de 2001, *Revista Salud Colectiva* 7 (1), 53-71. ISSN: 1669-2381.

Demonte, F. (2009). *Dar de comer. La construcción social de la malnutrición infantil, desde la perspectiva de la prensa escrita y el Estado, diciembre de 2001-diciembre de 2002*. (Tesis de maestría). Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gracia Arnáiz, M. (coord.) (2008). *Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España*. Barcelona: Ariel.

Grassi, E. (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio.

Hintze, S. (1997). Apuntes para un abordaje multidisciplinario del problema alimentario. En M. Álvarez & L. Pinotti (comps.), *Procesos Socioculturales y Alimentación* (pp.11-33). Buenos Aires: Ediciones del Sol.

Hintze, S. (2005). *La problemática de acceso a los alimentos*. Trabajo presentado en Plan Fénix en vísperas del Segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. Facultad de Ciencias Económicas, Ciudad de Buenos Aires.

Ley Nacional N° 25724/02 de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Recuperado de:  
<http://infoleg.mec.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do%3BsessionId=94689CE301A369A32B1AC8B215E2C0AC?id=81446>

Ministerio de Salud de la Nación (2007). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*. Documento de Resultados. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación (2006). *Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación (2011). *Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación (2013). *Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Desarrollo Social (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Documento Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Pautassi, L. (2012). La alimentación desde un enfoque de derechos. Problemas persistentes, oportunidades emergentes. En L. Pautassi & C. Zibecchi (comps), *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*. Buenos Aires. Recuperado de:

<http://www.scribd.com/doc/100734344/PAUTASSI-Laura-La-alimentacion-desde-un-enfoque-de-derechos-Problemas-persistentes-oportunidades-emergentes#scribd>

Teubal, M. & Rodríguez, J. (2002). *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires: La Colmena.

## Notas

<sup>1</sup> Este artículo retoma lo trabajado en algunos capítulos de la tesis doctoral titulada Entre el granero, la góndola, la mesa y la balanza. La construcción de la problemática alimentaria en la Prensa Gráfica y el Estado, Argentina (2001-2008). Tesis Inédita de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Dra. Patricia Aguirre. Dicha tesis ha sido financiada con el Programa de Becas Internas Doctorales otorgadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en 2009 y 2012. Lugar de Trabajo: Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Martín (IDAES/UNSAM). Asimismo, retoma lo trabajado en algunos capítulos de la tesis de maestría titulada Dar de comer. La construcción social de la malnutrición infantil, desde la perspectiva de la prensa escrita y el Estado, diciembre de 2001-diciembre de 2002. Tesis Inédita de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de la Dra. Patricia Aguirre.

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, vigente desde 1976); Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969, vigente desde 1978); Protocolo de San Salvador (1988, vigente desde 1999), entre otros.

<sup>3</sup> Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974); Declaración Mundial sobre Nutrición y el Plan de Acción para la Nutrición (1992); Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Mundial de la Salud, 2004).

<sup>4</sup> Con la Declaración de Cochabamba (Bolivia) sobre "Seguridad Alimentaria con

Soberanía en las Américas”, aprobada el 5 de junio de 2012 en las sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), ambos conceptos se entrelazan, reconociendo su relación intrínseca tanto en el aspecto conceptual como también fundamentalmente político, mencionando diferentes estados en los que se los ha incluido en sus leyes y políticas.

<sup>5</sup> Se toma el concepto de inequidad definido en Arcidiácono (2012) como la inadecuada distribución de insumos y capacidad socialmente vigentes.

<sup>6</sup> Los objetivos de la ENNyS estaban encaminados a obtener información sobre el estado de nutrición y salud de niños y niñas entre seis meses y cinco años, mujeres en edad fértil y embarazadas; a evaluar factores asociados a los perfiles nutricionales así como a obtener información acerca del acceso de los servicios y la cobertura de programas alimentarios.

<sup>7</sup> La Primera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo fue un estudio transversal, que permitió estimar las prevalencias de los factores de riesgo en estudio y evaluar su evolución en el tiempo. Las áreas temáticas fueron: aspectos sociodemográficos, acceso a la atención médica, salud general y calidad de vida, actividad física, peso corporal, alimentación, hipertensión, colesterol, diabetes, tabaco, consumo de alcohol, medidas preventivas (rastreo de cáncer y métodos anticonceptivos), riesgo de lesiones. La población objetivo para esta encuesta comprendió a las personas de dieciocho años y más que habitan en viviendas ubicadas en zonas urbanas de la República Argentina. La segunda ENFR 2009 fue un estudio de corte transversal que permitía vigilar la prevalencia de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles y evaluar la evolución de los mismos en comparación con la primera encuesta. Cabe señalar que también se realizó una tercera ENFR, en 2013.

<sup>8</sup> Cabe mencionar en este sentido la implementación de la Asignación Universal por Hijo en 2009 que modificó profundamente las modalidades de prestaciones de las políticas sociales.

<sup>9</sup> Tanto las leyes como los decretos y resoluciones se recolectaron del sitio Infoleg, Información Legislativa y Documental, dependiente del Centro de Documentación de Información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<sup>10</sup> En el caso del FOPAR y del PROHUERTA no se ha podido acceder a los programas propiamente dichos, se reconstruyó la información a partir de los planes operativos e informes producidos en el marco de esos lineamientos programáticos inéditos.

<sup>11</sup> Discurso de C. F. de Kirchner, 3 de junio de 2008 en la Cumbre Mundial de la Alimentación.

<sup>12</sup> Discurso de C. F. de Kirchner, 2 de julio de 2008 en reunión con productores lácteos en Sala de Situación.

<sup>13</sup> Considerandos del Decreto 108/02 de Declaración de la Emergencia Alimentaria Nacional.

<sup>14</sup> Todo lo entrecomillado es textual de un Documento del Plan Operativo FOPAR.

<sup>15</sup> Documento del Plan Operativo FOPAR.

<sup>16</sup> Todo lo entrecomillado es textual de un Documento del Plan Operativo FOPAR.

<sup>17</sup> El PROHUERTA se inicia en 1990 a partir de una directiva del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) que encomienda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y al INTA, la elaboración de un programa dirigido a mejorar la situación alimentaria de la población en situación de pobreza a través de la autoproducción de alimentos.

<sup>18</sup> Documento Plan Operativo PROHUERTA.

<sup>19</sup> Cabe señalar que en la actualidad el PROHUERTA define como sus objetivos centrales mejorar la soberanía alimentaria, favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población y propiciar la comercialización de excedentes.

<sup>20</sup> Este proyecto fue tratado en la sesión del 28 de noviembre de 2002, junto otros proyectos de ley. Con la media sanción de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley ingresó luego a la Cámara de Senadores. En este marco, en la sesión del día 26 de

diciembre de 2002 se sancionó la ley bajo la denominación Ley N° 25.724 y se la reglamentó a través del Decreto 1018/03 firmado en abril de 2003. Fue el resultado de la discusión de numerosos proyectos en momentos en que los diferentes medios difundían imágenes y publicaban artículos sobre el tema de la desnutrición infantil.

<sup>21</sup> Ley N° 25.724, arts. 1 y 2.

<sup>22</sup> Este documento cristaliza la visión del Ministerio de Desarrollo Social sobre los enfoques en políticas sociales y los fundamentos teórico-políticos que subyacen a las políticas sociales formuladas e implementadas desde el año 2003. Para nosotros adquiere valor en ese sentido: en cómo desde el Estado pero fundamentalmente desde el gobierno que lo encarna se piensa la política social. No es objetivo de la indagación analizar la relación entre discurso y práctica.

<sup>23</sup> La Bisagra, 2007: 255.

<sup>24</sup> La Bisagra, 2007: 43.

<sup>25</sup> La Bisagra, 2007: 44.

<sup>26</sup> Extracto de un discurso realizado en la ciudad de Esperanza, Santa Fe en marzo de 2004 y citado en el documento La Bisagra (2007: 176).

<sup>27</sup> La Bisagra, 2007: 207.

<sup>28</sup> La Bisagra, 2007: 207.

<sup>29</sup> La Bisagra, 2007: 215.

<sup>30</sup> La Bisagra, 2007: 218.

<sup>31</sup> Cabe mencionar que en 2009 el Ministerio de Salud firma la Resolución N° 1083/09, la cual se lanza la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles (tendiente a reducir la prevalencia de factores de riesgo y muerte por enfermedades crónicas no transmisibles en la población en general, mediante la promoción de la salud, reorientación de los servicios de salud y vigilancia de Enfermedades No Transmisibles y Factores de Riesgo) y el Plan Nacional Argentina Saludable (destinado a coordinar acciones de base poblacional dirigidas a combatir en forma integral los principales factores de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles, tales como la inactividad física, la mala alimentación y el consumo de tabaco).

<sup>32</sup> Cabe señalar que el reconocimiento de la anemia como problema de salud pública se incluyó en la agenda política en el año 2002. La Ley Nacional N° 25.459/01 de Distribución de leche fortificada en programas alimentarios se sancionó el 15 de agosto de 2001 y la Ley Nacional N° 25.630 de Prevención de Anemias, Fortificación de Harinas se sancionó el 31 de julio de 2002.

<sup>33</sup> ENNyS, 2007: 18.

<sup>34</sup> ENNyS, 2007: 19.

<sup>35</sup> Del documento de Resultados de la primera ENFR de todas las dimensiones relevadas en la misma, se seleccionaron aquellas dimensiones relacionadas con lo alimentario-nutricional: peso corporal y alimentación saludable.

<sup>36</sup> ENFR, 2006: 69.

<sup>37</sup> ENFR, 2006: 71.

<sup>38</sup> ENFR, 2006: 71.

<sup>39</sup> ENFR, 2006: 71.

<sup>40</sup> ENFR, 2006: 78.

<sup>41</sup> ENFR, 2006: 80.

**Flavia C. Demonte** es Lic. en Ciencias de la Comunicación. Magíster en Políticas Sociales. Doctora en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Instituto de

Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín (Argentina). Profesora Adjunta del Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales, Carrera de Periodismo y Comunicación Social, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad de La Plata. Correo electrónico: [flaviademonte@yahoo.com.ar](mailto:flaviademonte@yahoo.com.ar)



