

Entre la emergencia y el derecho: génesis e implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Argentina

Between emergency and the right to food: development and implementation of the National Food Security Plan in Argentina

Au

Mauro Ezequiel Laguzzi ¹

Doctor en Salud Colectiva
<https://orcid.org/0009-0002-3710-2345>

¹ Laboratorio de Investigación en Salud y Biodiversidad, Universidad Nacional de Hurlingham, Argentina

mauro.laguzzi@unahur.edu.ar

Rs

RESUMEN

Argentina posee una extensa trayectoria en políticas de asistencia alimentaria, desde las Sociedades de Beneficencia en el siglo XIX hasta programas de alimentación escolar y distribución de alimentos en el siglo XX. La crisis económica, política y social de 2001 exacerbó los niveles de pobreza e indigencia, lo que llevó a la declaración de la emergencia alimentaria y a la implementación del Programa de Emergencia Alimentaria en 2002. En este contexto, se promulgó la Ley 25.724, dando origen al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Este trabajo analiza la génesis e implementación del PNSA en el contexto de la crisis socioeconómica y política en Argentina en el periodo 2002–2003, considerando los diferentes actores, problemas e intereses que contribuyeron y/o condicionaron su diseño e implementación. Se realizó un estudio histórico-social mediante un análisis de contenido a través de entrevistas semiestructuradas, complementado con el análisis de fuentes secundarias. Se utilizaron las dimensiones sugeridas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para analizar este tipo de programas. El PNSA fue propuesto para mejorar el acceso a alimentos en poblaciones bajo la línea de indigencia y pobreza, priorizando niños, niñas, mujeres embarazadas y adultos mayores. Aunque su diseño abordó aspectos fundamentales, las acciones se centraron más en cantidad que en calidad nutricional. La implementación, inicialmente planteada como intersectorial, se centralizó en el Ministerio de Desarrollo Social, dejando de lado colaboraciones propuestas con otros organismos gubernamentales. El Programa incluyó múltiples componentes, pero enfrentó limitaciones al no considerar suficientemente las dimensiones socioculturales y priorizar una lógica centralizada que invisibilizó realidades locales. El Plan incorporó mejoras legales y estructurales respecto de iniciativas anteriores; sin embargo, sostuvo un enfoque asistencial y de corto alcance, reiterando limitaciones previas. Si bien garantizó la alimentación durante la emergencia, no consolidó respuestas estructurales sostenibles. Transcurridos más de veinte años ininterrumpidos en emergencia alimentaria, los programas alimentarios en Argentina siguen siendo respuestas coyunturales, que no abordan las causas estructurales del hambre y la desnutrición. Es necesario profundizar en investigaciones sobre este tipo de programas donde se contemple el derecho a la alimentación, el rol estatal y el ejercicio pleno de ciudadanía.

Palabras clave: Seguridad Alimentaria; Programas de Nutrición; Política Pública; Ciudadanía; Programas y Políticas de Nutrición y Alimentación

Ab

ABSTRACT

Argentina has a long history of food assistance policies, ranging from the *Sociedades de Beneficencia* in the 19th century to school feeding programs and food distribution initiatives in the 20th century. The economic, political, and social crisis of 2001 exacerbated levels of poverty and extreme poverty, leading to the declaration of a food emergency and the implementation of the Emergency Food Program in 2002. In this context, Law 25,724 was enacted, giving rise to the National Food Security Plan (PNSA).

The objective of this study was to analyze the genesis and implementation of the PNSA in the context of the socioeconomic and political crisis in Argentina between 2002 and 2003, considering the different actors, problems, and interests that contributed to and/or conditioned its design and implementation.

A historical and social study was conducted through content analysis based on semi-structured interviews, complemented by the analysis of secondary sources. The dimensions suggested by the Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) for studying this type of program were used.

The PNSA aimed to improve access to food among populations below the poverty and extreme poverty lines, prioritizing children, pregnant women, and older adults. Although its design addressed fundamental aspects, actions focused more on quantity than on nutritional quality. Its implementation, initially conceived as intersectorial, became centralized in the Ministry of Social Development, sidelining the collaborations proposed with other governmental bodies. The program included multiple components but faced limitations due to insufficient consideration of sociocultural dimensions and the prioritization of a centralized logic that obscured local realities.

The Plan incorporated legal and structural improvements compared to previous initiatives; however, it maintained an assistance-based, short-term approach, repeating earlier limitations. Although it guaranteed access to food during the emergency, it did not consolidate sustainable structural responses. After more than twenty consecutive years under a declared food emergency, food assistance programs in Argentina continue to function as short-term, context-dependant responses that fail to address the structural causes of hunger and malnutrition. Further research on these types of programs is needed, incorporating a perspective that considers the right to food, the role of the state, and the full exercise of citizenship.

Keywords: Food Security; Nutrition Programs; Public Policy; Citizenship; Nutrition Programs and Policies

In

INTRODUCCIÓN

Argentina tiene una amplia trayectoria en intervenciones de asistencia alimentaria, cuyos antecedentes se remontan a principios del siglo XIX con las iniciativas de las Sociedades de Beneficencia. A lo largo del tiempo, estas acciones han evolucionado, destacándose, entre otras medidas, la distribución de copas de leche en instituciones educativas a comienzos del siglo XX (1). En la década de 1930 se promulgaron las primeras leyes destinadas a formalizar la asistencia alimentaria, con un enfoque en la promoción de la lactancia materna, la provisión de leche en condiciones higiénicas adecuadas y, posteriormente, la distribución de leche por parte del Estado (1, 2). A partir de la década de 1960, el Estado comenzó a financiar comedores escolares y a implementar la distribución de alimentos destinados a los sectores más vulnerables de la población (3,4). Años más tarde, con el retorno de la democracia en 1983, se implementó el Plan Alimentario Nacional (PAN), que consistía en la entrega de alimentos no perecederos a los sectores de la población con necesidades básicas insatisfechas (3). En la última década del siglo XX se ejecutaron diversos programas de carácter compensatorio que buscaban dar respuesta, de manera fragmentada y con escaso financiamiento, a las necesidades alimentarias de las familias. En el año 2000 se unificaron todos los programas de asistencia alimentaria existentes en dos: Promin-Materno Infantil y Programa Unidos (3), medidas que resultaron insuficientes ante la gravedad de la situación, consecuencia de múltiples factores, que derivaron en una situación crítica. Es así que, en el año 2001, se desencadenó en el país una crisis económica, política y social sin precedentes en su historia reciente y, como consecuencia de la prolongada recesión, la pobreza y la desocupación aumentaron considerablemente. Como respuesta, se implementó un nuevo plan económico centrado en el ajuste fiscal y en algunas políticas compensatorias en el orden social para los más desfavorecidos. Medidas que no resolvieron el problema ni conformaron a la sociedad, que se manifestaron a través de huelgas, cacerolazos, saqueos y disturbios. El presidente Fernando De la Rúa declaró el estado de sitio y ordenó una brutal represión que dejó 32 muertos, lo llevó a renunciar y profundizó la crisis política, donde en un breve período de tiempo asumieron y renunciaron cinco presidentes. El 1 de enero de 2002 asumió la presidencia Eduardo Duhalde, quien permanecería en el cargo hasta el 25 de mayo de 2003 (5-8). Para ese año, aproximadamente la mitad de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, es decir, con ingresos insuficientes para acceder a la canasta básica total de bienes y servicios, mientras que el 22% se hallaba en situación de indigencia al no contar con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica alimentaria. Asimismo, el 58% de los menores de 14 años vivía en condiciones de pobreza y el 28% en indigencia (9). En este contexto, el 17,5% de los hogares atravesaba situaciones de inseguridad alimentaria (10).

En ese escenario, la pobreza, una de las principales causas del hambre, se constituye como un condicionante de la desnutrición y de las enfermedades crónicas no transmisibles (11). Donde no son las condiciones naturales las que conducen a los grupos humanos a la situación del hambre, como afirma de Castro (12, p.20) “[...] sino ciertos factores culturales, productos de errores y defectos graves de las organizaciones sociales en juego”. Reconociendo que los problemas alimentario-nutricionales que afectan a la población argentina son múltiples y responden a una compleja trama de determinantes, resulta evidente que todos ellos se encuentran, en distinta medida, condicionados por las desigualdades socioeconómicas estructurales y por las modalidades de intervención y gestión implementadas por el Estado.

En este marco, y como respuesta a la crisis socioeconómica que profundizó los niveles de pobreza e indigencia a comienzos del siglo XXI, se declaró la emergencia alimentaria a nivel nacional y se creó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), con el objetivo de garantizar el acceso inmediato a alimentos a los sectores más vulnerables. Posteriormente, se avanzó en la institucionalización de esta política mediante la sanción de la Ley 25.724, que dio origen al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) a fines de 2002 (13-18).

El PNSA se propuso articular y reorganizar las distintas acciones alimentarias existentes, orientándolas hacia la garantía del derecho a la alimentación y la mejora de la situación nutricional de la población en situación de vulnerabilidad social, consolidando así un marco normativo específico para la intervención estatal en la materia (13-19).

Con respecto a estas intervenciones alimentarias, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó una serie de trabajos con recomendaciones para que este tipo de programas resulten “exitosos” (20, 21). No obstante, los programas alimentarios implementados en el país con anterioridad al PNSA, pese a los cambios de denominación y de modalidad administrativa, presentaron en términos generales rasgos convergentes: distribución de alimentos dirigida a sectores empobrecidos, ejecución unilateral por parte de los gobiernos de turno, diseño fragmentado y limitada articulación entre programas (22-24). En el mismo sentido, en Argentina, muchos de los programas alimentarios se originaron de manera improvisada en momentos de crisis y luego se mantuvieron en el tiempo, en ocasiones en forma indefinida, sin objetivos claros y reproduciendo las deficiencias nutricionales de los hogares (25-27). En referencia a estos programas, Abeyá Gilardon (25), resalta la necesidad de considerar la presencia de múltiples actores al momento de implementarlos, los diversos niveles jurisdiccionales y de organización y la naturaleza de los

problemas, dado que, en muchas ocasiones, estos se distancian de la propuesta programática.

Como se señaló, la intervención del Estado constituye una condición necesaria para la existencia de políticas públicas: estas son diseñadas, reguladas e implementadas en el marco de sus estructuras institucionales, aun cuando en su proceso puedan participar diversos actores sociales, económicos y políticos. En este sentido, sin Estado no es posible hablar estrictamente de política pública. No obstante ello, el propio Estado no es un actor homogéneo, sino un entramado institucional atravesado por disputas, intereses y correlaciones de fuerzas entre quienes lo gobiernan y lo integran. Son estos actores, tanto estatales como no estatales, quienes contribuyen a definir qué problemáticas ingresan en la agenda pública y de qué modo se gestionan, en interacción con el régimen político vigente y las dinámicas de poder que lo configuran (28–30). Entonces, al analizar una política pública, es necesario reconocerla como un proceso integral que abarca todas sus etapas, desde la

formulación del problema hasta su implementación y evaluación (31).

En nuestro país, especialmente en las últimas décadas, los programas alimentarios fueron cobrando centralidad dentro de las políticas sociales (30). Así, la contención social aparece como consecuencia no buscada de la intervención estatal, quedando implícito su intento de paliar el conflicto del hambre (32). Estas políticas de emergencia le otorgan a la problemática alimentaria un enfoque coyuntural y paliativo (15, 33). Sin embargo, la implementación del PNSA generó un cambio en el diseño de la política alimentaria (34–37).

Este trabajo, busca aportar nuevos elementos que permitan comprender las condiciones históricas que posibilitaron la génesis y puesta en marcha del PNSA. Así, se propone analizar el origen e implementación del PNSA en el contexto de la crisis socioeconómica y política en Argentina en el periodo 2002–2003, considerando los diferentes actores, problemas e intereses que contribuyeron y/o condicionaron su diseño e implementación.

Mt

MATERIALES Y MÉTODOS

En el análisis de una política pública, la respuesta a un problema social plantea una interpretación del significado y el funcionamiento del Estado. De esta manera, articular el análisis de las dimensiones objetivas y subjetivas de las prácticas sociales contribuye al análisis de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas implementadas por el Estado (38).

Se realizó un estudio histórico social del periodo 2002–2003 a través de un análisis de contenido que, desde el punto de vista operacional, parte de una lectura en primer plano del relato de informantes claves y calificados y de documentos, para alcanzar un nivel más profundo, superando los sentidos manifiestos del material; donde se relacionan significantes con significados de los enunciados y se articula la superficie de los enunciados de los textos con los factores que definen sus características (39, 40).

Se analizó el PNSA, a través de los agentes sociales involucrados en su formulación y ejecución, estudiando las condiciones históricas que posibilitaron su emergencia e implementación (38).

El abordaje se llevó a cabo a través de: a) Fuentes secundarias: documentos, informes, leyes, decretos, resoluciones ministeriales, entre otras; y b) Fuentes primarias: a través de la realización de entrevistas semiestructuradas, considerando que dicha modalidad ofrece un grado de flexibilidad aceptable, a la vez que mantiene la suficiente uniformidad para alcanzar las interpretaciones acordes a propósito en estudio (41).

Se seleccionó una muestra intencional de actores sociales vinculados al PNSA (funcionarios de diferente jerarquía, trabajadores, etc.). Se realizaron 17 entrevistas, para las cuales se utilizó una guía de prosecución elaborada para tal fin como apoyo. Además, se realizaron consultas complementarias a través de correos electrónicos, llamadas y mensajes telefónicos a los propios entrevistados y a los informantes clave.

La información recabada se procesó de la siguiente manera: a). Primera interpretación: transformación del discurso en texto; b) Separación del texto en unidades significativas y fichaje por temas (unidades de sentido y registro); c) Análisis de contenido; d) Presentación de la información.

Para el análisis del PNSA, se utilizaron dimensiones propuestas por FAO relacionadas al diseño; al macro y microentorno) y a la sostenibilidad, entendida como la capacidad de sostener en el tiempo los efectos positivos alcanzados por el Programa una vez cumplidos sus objetivos (20, 21).

El análisis del diseño contempla:

- Pertinencia: refiere a la evaluación previa de las causas de la malnutrición y a la correspondencia entre dichas determinaciones y los objetivos formulados, a fin de establecer si la intervención propuesta aborda efectivamente los factores identificados.

- b. Focalización: se define como el mecanismo orientado a garantizar que el programa alcance exclusivamente a la población destinataria prevista. Su evaluación implica analizar tanto la posible subcobertura como la filtración.
- c. Intervenciones: comprenden las acciones destinadas a abordar las causas de la malnutrición identificadas en el diagnóstico, las cuales deben orientarse al cumplimiento de los objetivos establecidos en los plazos previstos, procurando eficiencia en el uso de los recursos y resguardando criterios de equidad
- d. Actividades de la comunidad: aluden al nivel de participación social en el programa, orientado a fortalecer la autosuficiencia, el diagnóstico situacional, la planificación estratégica, la gestión de recursos y la sostenibilidad de las acciones implementadas.
- e. Gestión del programa: refiere a la supervisión de calidad, financiamiento, gestión operativa, transparencia institucional, control político y prevención de abusos en recursos programáticos.
- f. Seguimiento y evaluación: el primero recopila información periódica sobre ejecución; la segunda analiza pertinencia, eficacia e impacto programático.
- g. Conexiones del programa: refieren a la articulación con autoridades subnacionales y otros programas.

El macroentorno comprende:

- a. Macroentorno político: comprende el conjunto de políticas nacionales, estrategias sectoriales, planes de acción en nutrición y compromisos internacionales que estructuran y condicionan la intervención.
- b. Colaboración intersectorial: evalúa articulación entre sectores estatales y cooperación con sociedad civil, organismos internacionales e instituciones académicas.
- c. Recursos gubernamentales en nutrición: analiza la proporción presupuestaria asignada a programas nutricionales respecto del gasto total y sectorial.
- d. Análisis de la función y la contribución de la comunidad internacional: refiere a la contribución internacional considerando financiamiento, alineación

de prioridades, coordinación interinstitucional y coherencia con estrategias nacionales de nutrición.

- e. Suficiencia del asesoramiento técnico nacional: contempla la disponibilidad y capacitación del recurso técnico nacional como condición para la implementación eficaz del programa nutricional.

El microentorno refiere a:

- a. Grado de diversidad en el área del programa: analiza la diversidad geográfica, socioeconómica, sanitaria y cultural del área programática, considerando su incidencia en problemas nutricionales.
- b. Economía alimentaria local: analiza las dinámicas alimentarias en contextos urbanos y rurales, considerando vulnerabilidades estructurales y coyunturales que inciden en la seguridad alimentaria.
- c. Niveles de desarrollo comunitario: evalúan el grado de desarrollo local a partir de indicadores de alfabetización, equidad de género, condiciones económicas, organización social y cohesión comunitaria.
- d. Estructuras locales de desarrollo: analiza la suficiencia de las estructuras locales de desarrollo para favorecer la institucionalización y fortalecer la participación comunitaria en la implementación del programa.

Consideraciones éticas

El Comité de Ética de la Universidad Nacional de Lanús aprobó el protocolo del estudio. Todos los participantes recibieron una explicación detallada de los procedimientos y firmaron el consentimiento informado previo a la realización de la entrevista.

Cabe aclarar, además, que los datos que identifican a la persona se mantendrán en forma confidencial de acuerdo a la Ley de Protección de datos personales N° 25.326. El investigador del presente proyecto se compromete con los principios de la Declaración Universal de Bioética y DDHH (42) y la Declaración de Helsinki (43).

Rs

RESULTADOS

LA EMERGENCIA ALIMENTARIA Y LA CREACIÓN DEL PLAN

El 15 de enero de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional decretó la Emergencia Alimentaria Nacional, dando lugar a la creación del PEA, destinado a la compra de alimentos para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia (19). La emergencia alimentaria permitió saltar procedimientos administrativos, acelerar la compra de alimentos para distribución, posibilitando que la ayuda

llegue más rápido a la población. Así lo manifestaba un reconocido referente político, sobre las ventajas de gestionar con la emergencia alimentaria:

"Nos dio la posibilidad de ayudar. Eso te abre la posibilidad de ayudar con alimentos a la gente, no es nada extraordinario. Te abre la posibilidad de ir socorriendo a los que necesitan. Te ayuda a ser más ágil. Hacerle bypass a la burocracia, eso es un aprendizaje que una va haciendo (...)" (P1).

En julio de ese mismo año, organizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el auspicio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se realizó el “Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición” con el objetivo de debatir y orientar políticas sociales. Contó con la activa participación y reconocimiento de diversas organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico. Por otra parte, y de manera simultánea, una iniciativa alternativa fue impulsada por otras organizaciones y actores de la sociedad civil, entre ellos Poder Ciudadano, La Nación, América TV, Vox Populi, Radioshow, la Mesa de Diálogo Argentino, el Grupo Sophia y la Red Solidaria, así como por numerosas figuras públicas a título individual. Asimismo, participaron empresas como Metrogas, Metrovías y la Fundación Andreani, que brindaron respaldo institucional y apoyo a la propuesta. Ambas iniciativas confluyeron posteriormente en un proyecto unificado, que incorporó principalmente los contenidos elaborados por el sector académico y adoptó parcialmente la denominación “El hambre más urgente”, promovida por algunas de las organizaciones mencionadas. Así, en dos meses se logró el aval del 1,5% del padrón electoral en 17 provincias, alrededor de 1.200.000 firmas; lo cual permitió la presentación del proyecto de ley por el mecanismo de Iniciativa Popular, para que el Congreso sancione una ley que hiciera obligatoria la alimentación de 2.300.000 niños menores de cinco años y de mujeres embarazadas en condiciones de pobreza (44–46). De esta manera, se logró concretar el proyecto de ley “El Hambre más urgente” que, meses más tarde, daría sustento al Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (PNAN).

La complejidad del contexto y la necesidad de resolver los problemas alimentarios era tal, que una funcionaria de ese entonces lo refería de la siguiente manera: “(...) en ese momento era tal la desesperación, era tan grande el lío que teníamos. Vos pensá que estábamos atajando penales todo el tiempo” (P2).

Finalmente, el proyecto fue aprobado el 28 de noviembre en la Cámara de Diputados, al cual se incorporaron aportes de distintos legisladores. Luego, el 17 de diciembre ingresó a la Cámara de Senadores, donde el 26 y 27 en la 2º sesión extraordinaria se trató sobre tablas y, más allá de algunos contrapuntos sobre todo en lo referido al financiamiento, se sancionó por unanimidad la Ley 25.724 dando origen al nuevo Programa.

La denominación inicial fue Programa Nacional de Nutrición “El hambre más urgente”. La extensión “El hambre más urgente” se debió a que los actores que impulsaron uno de los proyectos necesitaban mostrar que su propuesta había sido aceptada, contentándose solo con la incorporación del nombre, pero sin mayores objeciones sobre el contenido de fondo. Posteriormente, el Programa cambia de denominación y se convierte en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Así, el 17 de enero de 2003 en el Boletín Oficial N° 30.070 se publicó la Ley 25.724 que en su artículo 1 creó el PNAN en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, inicialmente destinado a cubrir los requerimientos nutricionales de niños/as hasta los 14 años, mujeres embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años. Además, se priorizaron las mujeres embarazadas y niños hasta los 5 años de edad. La autoridad de aplicación sería ejercida en forma conjunta por los Ministerios de Salud y Desarrollo Social de la Nación, aunque en la práctica se implementó unilateralmente por el último. Se estableció la coordinación del Programa a través de la creación de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación que tenía entre sus funciones la definición de los criterios de acceso al Programa y los mecanismos de control, en la que se incluyó la creación del Registro Único de Beneficiarios. En la práctica, se constató que la referida comisión no ejerció funciones sustantivas en la implementación ni en la supervisión del PNSA. Asimismo, se observó una particularidad institucional relevante: la máxima autoridad de dicha comisión coincidió temporalmente con el cargo de Subsecretaria de Políticas Alimentarias, concentrando ambas responsabilidades en una misma persona. Al respecto, una de las entrevistadas refería lo siguiente:

“(...) no existía en ese momento la Subsecretaría de Política Alimentaria, fue una reforma que se hizo a la estructura orgánica del ministerio. Yo asumí como subsecretaria de Adultos Mayores a cargo del Plan Alimentario, hasta que se produjo la modificación de toda la estructura del ministerio. (...) Pero desde el primer día estuve a cargo, trabajando la línea alimentaria” (P3).

Se creó para su financiamiento el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, de carácter intangible, que se constituía con partidas presupuestarias asignadas anualmente en la Ley de Presupuesto Nacional, donde se facultaba al Jefe de Gabinete de Ministros a reasignar partidas presupuestarias si lo consideraba necesario.

A partir de la sanción de la ley se unificaron todos los programas alimentario-nutricionales vigentes financiados con fondos nacionales a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedaran afectadas al cumplimiento de esta ley.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), conforme a lo establecido en su Reglamentación N° 47 del 28 de abril de 2003, definió en su fase inicial una estrategia de focalización dirigida a la población ubicada por debajo de la línea de indigencia. En esta primera etapa, la intervención se orientó prioritariamente a mujeres embarazadas, niños y niñas de 0 a 5 años y personas adultas mayores de 60 años. Como criterio de inclusión, se estableció la ausencia de cobertura social y la condición de beneficiarios activos de Programas de Asistencia Alimentaria al momento de la implementación.

Asimismo, se incorporó dentro de la población objetivo a aquellos individuos pertenecientes a los grupos mencionados que presentaran diagnóstico de desnutrición en cualquiera de sus grados (I, II o III), con el propósito de garantizar una respuesta inmediata ante situaciones de mayor vulnerabilidad nutricional (47).

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

El Plan incluyó los siguientes componentes: prevención de carencias nutricionales específicas; lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros 6 meses de vida; rehabilitación nutricional; seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales; calidad e inocuidad de los alimentos; educación alimentaria nutricional; asistencia alimentaria directa; autoabastecimiento y producción de alimentos; monitoreo permanente del estado nutricional de la población; evaluación integral del Programa; y prevención en salud materno infantil. Componentes que se desarrollaron a través de los programas Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) (luego Abordaje Comunitario-PNUD); ProHuerta; Servicio Alimentario Escolar; Asistencia Alimentaria Directa; Educación Alimentaria Nutricional; Proyectos Especiales; Tarjeta Alimentaria y Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (merenderos).

Se consideró también la ejecución conjunta entre los Ministerios de Salud y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el desarrollo de las actividades comunitarias en salud (vinculadas con el objeto de la Ley N° 25.724) de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Este ítem resultó de relevancia en los primeros años de implementación del Plan, ya que muchos/as de los/as beneficiarios/as del Programa Jefes y Jefas de Hogar cumplieron sus horas de trabajo realizando diferentes actividades en los comedores comunitarios, como tareas de cocina, cuidado, mantenimiento o limpieza.

Se puede observar, que la propuesta de ley trabajada desde el Foro contempló, aun sin categorizarlos textualmente, los componentes necesarios para la implementación y “éxito” de los programas alimentarios como la FAO publicaría años más tarde (20, 21).

EL PNSA Y LOS COMPONENTES FAO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS

Aspectos relacionados al diseño del PNSA

Considerando las dimensiones sugeridas por FAO para el “éxito” de los programas de nutrición, se desarrolla a continuación un análisis del Plan de acuerdo a dichas recomendaciones.

En términos de pertinencia, al contrastar los objetivos con los problemas identificados, se advierte que, conforme a la descripción del problema de desnutrición y malnutrición (baja talla para la edad, sobrepeso) y la atención a situaciones de pobreza, la intervención podría considerarse pertinente. No obstante, el diagnóstico inicial explicitado por los participantes del Foro identificó las particularidades de la situación alimentaria y nutricional, destacando los problemas de obesidad, baja talla para la edad y desnutrición oculta (carencia de ingesta de micronutrientes). Las propuestas se orientaron al problema del acceso a los alimentos y a la emaciación o desnutrición aguda como prioridad. Situación que mediáticamente fue relevante, pero que para los (pocos) indicadores epidemiológicos con que se contaban para ese momento, no reflejaban un problema significativo. En este sentido, si bien los objetivos declarados se orientaron al mejoramiento integral de la salud y la nutrición de la comunidad, las acciones efectivamente propuestas se concentraron predominantemente en garantizar el “acceso a los alimentos” y en “paliar el hambre”. Esta orientación pone de manifiesto la primacía de intervenciones asistenciales vinculadas a la provisión alimentaria, en detrimento de estrategias destinadas a asegurar un acceso adecuado, oportuno y sostenido a condiciones integrales de salud para la población. De este modo, se configuró una brecha entre la formulación general de los objetivos y el alcance específico de las medidas implementadas. Si bien el Programa contempló componentes que podrían contribuir a un abordaje más amplio, como la educación alimentaria y nutricional, la inocuidad de los alimentos y la salud materno-infantil, fueron subordinados a una lógica predominantemente de asistencia.

Sobre la focalización del Programa, se propuso una implementación orientada hacia situaciones de vulnerabilidad social. Se priorizaron grupos etarios, niños y niñas, mujeres embarazadas y adultos mayores en situación de pobreza, a través de intervenciones que garantizaban el acceso a los alimentos. Se propusieron dos etapas de focalización, iniciando con el grupo más vulnerable y luego sumando a los demás. Si bien se reconoció a partir de la sanción de la Ley 25.724 el derecho a la alimentación, y algunas propuestas que se podrían considerar superadoras, los criterios de focalización fueron similares a los implementados en los programas ejecutados en la década anterior, con características del modelo (teórico) de asistencia de organización de la protección social relacionado con políticas de corte neoliberal (48, 49).

Las intervenciones que se propusieron fueron las mismas que se realizaron antes de la sanción y reglamentación de la ley que le dio origen, a través de la unificación de los programas existentes que confluyeron en uno solo, a pesar de que se planteó la incorporación de nuevos componentes. De esta manera, más allá de que los programas existentes, se unificaron en un mismo plan las intervenciones y criterios de focalización, se continuaron

implementando de manera similar, aunque con algunos matices, desde la creación del Plan Alimentario Nacional (PAN en adelante), como lo afirma Sordini (32, p. 2) “desde 1983 se inaugura un periodo de sucesivas intervenciones alimentarias asistenciales, focalizadas en la pobreza y masivas en su cobertura”.

Durante esta etapa existió una activa participación de la comunidad. Por un lado, a través del Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, donde participaron diferentes personas en representación de distintas organizaciones de la sociedad y asociaciones de profesionales y empresariales. Y por otro, la activa participación en la ejecución de otras organizaciones sociales en la implementación de algunas de las prestaciones alimentarias del programa FOPAR, entre otras. En este periodo, se destacó la participación comunitaria en aspectos que tienen que ver con la constitución de los lineamientos del Programa, a diferencia de lo que ocurrió en las etapas posteriores donde la vinculación estuvo, casi exclusivamente, relacionada con la ejecución de ciertas prestaciones, coincidiendo con lo que afirma Arias, que las políticas asistenciales instrumentan un conjunto de dispositivos tendientes a transferir responsabilidades típicamente societales a las comunidades (50).

Entre las conexiones para la implementación del programa, se contempló inicialmente la participación en la ejecución de diferentes ministerios. Luego, a partir de la reglamentación de la ley, se estableció que las autoridades de aplicación serían los ministerios de Desarrollo Social y Ministerio de Salud, y participación de otros organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en ProHuerta¹ o el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social con la vinculación de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar² en los comedores comunitarios. Las conexiones del Programa se plantearon amplias, sobre todo al inicio de las discusiones y propuestas, pero se fueron limitando con el correr de los meses. Estas conexiones, particularmente en lo relativo a la fase de ejecución, tendieron a estrecharse progresivamente, con una participación efectiva de actores inferior a la prevista en el texto de la ley. Esta reducción se acentuó aún más en relación con lo establecido en la reglamentación, que contemplaba un entramado institucional más amplio. En consecuencia, se observa un desfase entre el diseño normativo, tanto en

la ley como en su reglamentación, y la configuración real adoptada durante la implementación, caracterizada por una menor pluralidad de actores intervinientes. Así, la presentación inicial de un plan con amplia participación, propuesta desde la lógica del “deber ser” con una amplia mirada sobre el futuro y reducida en el presente (51), a medida que pasaron los días el transitar la realidad fue demostrando lo contrario, y las decisiones pasaron a centralizarse en unos pocos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Durante esta etapa existió una activa participación de la comunidad. Por un lado, a través del Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, donde coexistieron representantes de distintas organizaciones de la sociedad. Y por otro, la activa participación de organizaciones sociales en la ejecución de las prestaciones alimentarias, indispensables para implementar programas como FOPAR³, entre otros.

Inicialmente, en el texto de ley, las conexiones del Programa se plantearon con gran amplitud, con la participación de diferentes ministerios. Conexiones que se recortaron sólo a dos en el texto que reglamenta la ley: Salud y Desarrollo Social, que finalmente en la práctica se implementó solamente desde este último. A continuación se expone una síntesis del análisis del PNSA, estructurada según las dimensiones sugeridas por FAO para el diseño e implementación de programas de nutrición y alimentación (Tabla 1).

¹ Fue un programa público implementado desde 1990 por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, orientado a promover la autoproducción de alimentos frescos mediante huertas familiares, escolares y comunitarias, con el fin de mejorar la seguridad alimentaria en poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

² Fue un programa implementado en 2002 para otorgar un ingreso mínimo a hogares desocupados en situación de pobreza, condicionado a la realización de actividades laborales, comunitarias o de capacitación durante la presidencia de Eduardo Duhalde.

³ Fondo Participativo de Inversión Social, fue un programa estatal implementado desde mediados de la década de 1990 hasta los primeros años de la década de 2000, destinado a financiar proyectos comunitarios participativos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población en contextos de pobreza.

Tabla 1. Síntesis analítica del (PNSA) según componentes FAO

Componentes FAO		Dimensiones favorables	Aspectos problemáticos	Señalamientos relevantes
Diseño del programa	Pertinencia	Reconoce pobreza y vulnerabilidad	Prioriza hambre/emergencia por sobre malnutrición estructural	Brecha entre objetivos amplios y acciones asistenciales
	Focalización	Niños, embarazadas, adultos mayores (pobres) Múltiples componentes	Continuidad de lógica focalizada (modelo asistencial)	Similar a programas de a los años 90 (continuidad)
	Intervenciones	(E.A.N., ProHuerta, SAE, Tarjeta, Abordaje Comunitario)	Predominio de acceso cuantitativo a alimentos	Más cantidad que calidad nutricional (con algunas excepciones)
	Participación comunitaria	Alta en el Foro inicial	Luego limitada a ejecución operativa	Centralización progresiva en MDS
	Gestión y conexiones	Diseño interministerial (Salud + Desarrollo Social)	Implementación concentrada en Desarrollo Social	Desfasaje entre norma y práctica
	Seguimiento y evaluación	Previsto monitoreo nutricional y evaluación integral.	Escasa institucionalización sistemática en etapa inicial.	Limitaciones para evaluar impacto estructural.
Macroentorno	Contexto político	Crisis socioeconómica y declaración de la emergencia alimentaria	Gestión orientada a la urgencia y contención social	Persistente tensión entre la excepcionalidad de la emergencia y la garantía efectiva del derecho a la alimentación
	Colaboración intersectorial	Convocatoria plural (Estado, sociedad civil, academia)	Decisiones concentradas en pocos actores (MDS)	Reducción progresiva de la intersectorialidad
	Organismos internacionales	UNICEF, BM, PNUD Influencia técnica y financiera	Influencia técnica sin transformación estructural del modelo. Prolongación en el tiempo. Subestimación de las capacidades locales	Apoyo técnico y financiero en programas específicos
	Financiamiento	Fondo especial por Ley Mayor institucionalidad que programas previos	Avance en formalización, pero sin ruptura conceptual	Mayor estabilidad institucional respecto a programas previos
	Capacidades técnicas nacionales	Equipos técnicos con experiencia previa	Escala ampliada sin fortalecimiento proporcional	Tensión entre expansión programática y capacidad operativa
Microentorno	Diversidad territorial	Enunciado amplio sin diferenciación territorial específica.	Implementación homogénea con escasa adaptación a particularidades locales	Invisibilización de particularidades locales
	Economía alimentaria local	Considerada marginalmente (ProHuerta)	Sin estrategia estructural de producción, distribución y comercialización	Débil articulación con sistema alimentario local
	Desarrollo comunitario	Participación inicial en debate	Baja incidencia en decisiones estratégicas	Predominio de lógica centralizada que reduce autonomía territorial
Sostenibilidad		Creación por Ley (mayor estabilidad institucional) Financiamiento formalizado. Declarada vocación de mediano y largo plazo	Persistencia de lógica de emergencia. No transformación estructural No aborda causas profundas del hambre	Tensión no resuelta entre emergencia y enfoque de derechos

Fuente: elaboración propia según dimensiones FAO para programas de alimentación y nutrición comunitarios (20,21).

El Programa y su macro y microentorno

Como se señaló previamente, la creación del PNSA tuvo lugar en un contexto de inestabilidad política y de una crisis socioeconómica sin precedentes en el país. En ese marco, el gobierno de turno adoptó diversas medidas, entre ellas la unificación de los programas de alimentación y nutrición existentes y la convocatoria a un foro de discusión para la elaboración de un plan, al que fueron invitadas diversas organizaciones de la sociedad civil. Esto fue posible, considerando la heterogeneidad de los actores intervinientes dado el capital político de quienes convocaban, porque “[...] no me podían decir que no [...]”; tenés que ir buscando alternativas”, como manifestó un alto cargo político con responsabilidad sobre el Plan (P4). Como resultante, se consensuó un proyecto en el cual todos los sectores se sintieron parte, destacándose el rol político de las autoridades responsables del Consejo Coordinador de Políticas Sociales (52–54).

Asimismo, la Ley 25.724 reconoce el deber indelegable del Estado en garantizar el derecho a la alimentación en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las Convenciones Internacionales a las que el país había suscrito. Es en esta instancia donde el Estado implementa, como afirma Sordini (32, p. 1), “estrategias para garantizar el bienestar de la población, configurando los parámetros de necesidad y falta que la sociedad es capaz de soportar”.

Con respecto a la decisión política de los objetivos y su focalización, se decidió priorizar la emergencia en los sectores más pobres con acciones orientadas al hambre, para que no le faltara “el plato de comida a nadie. Se quería evitar otro caso Barbarita”, como mencionó una de las entrevistadas (P5), en referencia a las situaciones mediáticas en Tucumán y las provincias del noroeste argentino, a pesar de que se tenía noción de la situación alimentaria y nutricional donde la emaciación no era la principal problemática.

La colaboración intersectorial estuvo presente desde el comienzo, sobre todo en la intención inicial, pero luego en la práctica las decisiones se centraron en el MDS. No obstante, se comenzaron a establecer vínculos con diferentes organismos internacionales como UNICEF, Banco Mundial (BM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Vínculos que, a futuro, permitirían el trabajo conjunto a través de diferentes programas y líneas de acción.

Con relación al financiamiento, se reconoce en las reestructuraciones previas de los programas el PEA, la unificación de los recursos en un intento de optimización de los mismos. En las discusiones en el Foro surgieron las diferencias sobre el origen del financiamiento del futuro programa. Así lo destacaba una de las participantes: “(...) esa era la discusión, la gaita que le queríamos hacer gastar al gobierno” (P6). A pesar de esas disputas, se estableció que el Programa se

financiaría a través del Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional.

En cuanto a las capacidades de los equipos técnicos, los ministerios nacionales ya contaban con trabajadores técnicos que se profesionalizaron durante la década anterior, aunque para una escala de menores dimensiones a lo que el nuevo programa pretendía alcanzar.

Sobre el microentorno político y el grado de diversidad del programa, se destacó un amplio número de componentes sobre los que trabajar, como la prevención de carencias nutricionales, rehabilitación nutricional, seguridad alimentaria en aspectos macro y microsociales, educación alimentaria y nutricional, entre otras. En esta etapa, no se explicitaron las particularidades de las intervenciones, más allá de los criterios de focalización generales, donde no se destacan intervenciones por localización geográfica, características culturales, entre otras.

En lo referido al análisis de la economía alimentaria local, esta dimensión fue contemplada de manera marginal, principalmente en lo concerniente a la implementación del programa ProHuerta. Asimismo, si bien los niveles de desarrollo comunitario y la suficiencia de las estructuras locales fueron considerados en el marco del Foro —instancia en la que participaron diversas organizaciones de la sociedad civil—, e incluso algunas de ellas asumieron posteriormente funciones ejecutoras en determinados programas, dicha participación no se tradujo en una incidencia sustantiva en el diseño ni en la orientación estratégica del Plan. En este sentido, la apertura deliberativa inicial no logró consolidarse en la fase de implementación. La participación de las organizaciones sociales tendió a diluirse en un esquema de gestión predominantemente centralizado, en el que las definiciones programáticas y los criterios de intervención permanecieron concentrados en el nivel nacional. De este modo, pese a la incorporación formal de actores sociales en la etapa de discusión, el Plan fue concebido y ejecutado desde una lógica central, con escasa adecuación a los contextos socioculturales específicos. Esta tensión entre participación en el diseño y centralización en la implementación, limitó la capacidad del programa para reconocer e integrar los diversos saberes, prácticas y concepciones presentes en los territorios, afectando su efectividad en el nivel local (51).

La sostenibilidad

En lo que concierne a la sostenibilidad, el Programa contempló su implementación no solo en la emergencia a corto plazo, como se menciona en el texto de la ley, sino también a mediano y largo plazo. Asimismo, al ser creado por ley, esta le otorgaba cierta certidumbre a sus acciones y financiamiento futuro, diferenciándose de los programas implementados en la década anterior creados a través de resoluciones o decretos, con “baja institucionalidad formal”, más lábiles en cuanto a su marco legal (55).

Ds

DISCUSIÓN

La creación del PNSA generó un cambio en la política alimentaria, tanto por su cobertura como por su relevancia presupuestaria, pero no implicó transformaciones sustantivas en la concepción del problema y la implementación de sus acciones, como tampoco evitó el solapamiento de sus intervenciones (34–37). Y si bien se reconoció el derecho a la alimentación, y algunas propuestas se pueden considerar superadoras si se las compara con las políticas implementadas previamente, los criterios de focalización fueron similares a los de los programas anteriores, muy parecidas a los del modelo de asistencia de organización de la protección social, característicos del neoliberalismo de los noventa (48).

El Plan tuvo inicialmente un fuerte apoyo de diversos sectores de la sociedad, donde algunas de las demandas sociales se mostraron como un reflejo de las expectativas ciudadanas (49), mostrando una interrelación entre el Estado y la sociedad. No obstante, sus acciones enfocaron a propiciar el derecho a la alimentación durante la emergencia, esquivando la centralidad de la discusión sobre la redistribución social de la riqueza (46). Así, decantó en una propuesta política coyuntural, como afirma Cervio (56), ya que desde la implementación del PAN desde 1983 en adelante, los distintos programas alimentarios tuvieron una lógica de emergencia y transitoriedad, no siendo considerados como una política sistemática a pesar de su persistencia en el tiempo. En el mismo sentido, afirma Sordini (32, p. 1), “desde 1983 se inaugura un periodo de sucesivas intervenciones alimentarias asistenciales, focalizadas en la pobreza y masivas en su cobertura”. Ante esta situación, la política social se configuró como forma de intervención en lo social, en las que aquellas políticas vinculadas a la seguridad alimentaria constituyeron el principal eje articulador sobre el que se sostiene el derecho a la asistencia (57). Asimismo, la pertinencia y los objetivos, resultaron demasiado amplios, ya que con un programa (posteriormente plan) se pretendió mejorar muchos aspectos alimentarios en la población, que excedían lo estrictamente nutricional, sin considerar aspectos como la producción, distribución y comercialización de alimentos (20, 21, 33).

A pesar del reconocimiento del derecho a la alimentación, en el análisis de la focalización y el macroentorno, puede considerarse que tanto el Plan como los programas que lo antecedieron, persistieron como mecanismos estatales para evitar la conflictividad derivada de las desigualdades sociales (56).

Por otro lado, la participación e influencia de diferentes organismos internacionales como PNUD y BM y las recomendaciones de FAO para lograr el “éxito” de los programas de alimentación y nutrición (20, 21), fueron considerados, deliberadamente o no, en la génesis del Plan. En este marco, se evidencia una insistencia en alcanzar legitimidad y éxito político mediante la búsqueda de respaldo técnico con fines prácticos, reproduciendo una fórmula, que, lejos de consolidar resultados sostenibles, redundó en fracasos técnicos y prácticos. Así, se buscó el éxito “perfeccionando técnicas y/o métodos” (51), pero se desconoció el problema epistemológico de sustento.

A más de 40 años desde el retorno de la democracia en Argentina, de los cuales más de los últimos 20 transcurrieron en el marco de la emergencia alimentaria, debemos reflexionar sobre cómo los distintos planes y programas pueden convertirse en un obstáculo para reducir las desigualdades al imponer una oferta y reduciendo los derechos a partir de un diagnóstico externo. Reconocer que son las dinámicas políticas, económicas y sociales las que influyen en el hambre y la desnutrición de los pueblos (11), y revertir esta situación, no será posible si no se ejerce una ciudadanía plena (49, 58), incluyendo no sólo los aspectos civiles y políticos, sino también sociales (59–61), que hipertrofian los mecanismos democráticos (62, 63), en pos de garantizar la seguridad alimentaria y los derechos sociales, como el derecho a la alimentación (18, 64). Se debe establecer una relación distinta con las políticas, estructuras e instituciones existentes en el campo de la salud y las políticas alimentarias, con el propósito de obtener mayor equidad a través de la construcción de ciudadanos/as comprometidos/as que protejan y desarrollen sus instituciones y controlen las obligaciones estatales.

Cn

CONCLUSIONES

Considerando lo expuesto anteriormente, puede sostenerse que el PNSA representó un avance en términos de cobertura y de reconocimiento formal del derecho a la alimentación; sin embargo, su diseño e implementación permanecieron atravesados por una lógica de emergencia que limitó su potencial transformador. De este modo, el

Plan se configuró en una tensión persistente entre la excepcionalidad coyuntural y el enfoque de derechos: mientras incorporó discursivamente este último, en la práctica reprodujo modalidades asistenciales y centralizadas que restringieron la adecuación territorial y la participación sustantiva de los actores sociales.

Superar la dicotomía entre emergencia y derecho constituye un desafío central para la política alimentaria argentina. Ello implica trascender la lógica paliativa y avanzar hacia intervenciones estructurales y sostenibles, basadas en el ejercicio pleno de la ciudadanía y en un rol estatal orientado a garantizar el derecho a la alimentación como compromiso efectivo y permanente. En este marco, resulta necesario profundizar en investigaciones que aborden estos programas desde una perspectiva de derechos, fortaleciendo la participación activa en la construcción de políticas públicas inclusivas.

**Autoras y autores
no manifiestan conflictos de interés.**

Ag

AGRADECIMIENTOS

Este artículo se deriva de la tesis doctoral titulada “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: génesis y desarrollo de un programa alimentario en Argentina (2002-2021)”, realizada en el marco del Doctorado en Salud Colectiva de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina), bajo la dirección de la Dra. Patricia Aguirre. La investigación contó con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), a través de una beca de finalización doctoral que hizo posible su culminación.

RB

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- López X. La organización y consolidación del Estado nacional argentino en el tránsito al siglo XX: los antecedentes de la política alimentaria en Argentina. En: Clemente A, coordinadora. Necesidades sociales y programas alimentarios: las redes de la pobreza. Buenos Aires: Espacio Editorial; 2010. p. 79-88.
- Belmartino S, Bloch C, Camino M, Persello A. Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud. Argentina 1940-1960 [Internet]. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud; 1991. [Acceso nov. 2025] Disponible en: <https://iris.paho.org/items/0688aa36-63f5-46e6-bf3a-7074116e8831>
- Ierullo M. El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la Argentina (1984-2007). En: Clemente A, coordinadora. Necesidades sociales y programas alimentarios: las redes de la pobreza. Buenos Aires: Espacio Editorial; 2010. p. 89-115.
- Maceira D, Stechina M. Salud y nutrición: problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia [Internet]. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); 2008. [Acceso nov. 2025] Disponible en: <https://danielmaceira.com/wp-content/uploads/2014/07/Salud-y-Nutrici%C3%B3n-Febrero-2008.pdf>
- Cané M. Cinco presidentes: ¿una sola crisis? Articulaciones tópicas y ethos en los discursos presidenciales de fines de 2001 en Argentina. Temas y debates [Internet]. 2021;(41):59-85. [Acceso nov. 2025] Disponible en: <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/544>.
- Argentina. Dirección Nacional Electoral. Resultados y estadísticas electorales: elecciones 2001 [Sitio en Internet]. Ministerio del Interior.. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2001>
- Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1678/2001: Estado de Sitio. Boletín Oficial de la República Argentina [Internet]. 19 Dic 2001. [Acceso nov. 2025]; 29.799. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98084/norma.htm>
- Rodríguez M. Crisis del 2001 en Argentina: la cronología de los dos días que terminaron con la caída de Fernando de la Rúa. Página/12 [Internet]. 19 Dic 2021. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/389265-crisis-del-2001-en-argentina-la-cronologia-de-los-dos-dias-q>
- Teubal M, Palmisano T. Crisis alimentaria y crisis global: la Argentina de 2001/2002 y después. Realidad Económica [Internet]. 2013;(279):47-74. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_279.pdf
- Salvia A, Tuñón I, Musante B. La inseguridad alimentaria en la Argentina: hogares urbanos. Año 2011 [Internet]. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina; 2012. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180502/1525290164_Informe_Inseguridad_Alimentaria___doc_de_trabajo_.pdf_-_ultimo.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013 [Internet]. Santiago de Chile: FAO; 2014. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>
- De Castro J. Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo [Internet]. Lanús: Editorial de la Universidad Nacional de Lanús; 2019. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <http://isco.unla.edu.ar/edunla/cuadernos/catalog/view/618/33-2>
- Arcidiácono P. La política del «mientras tanto»: programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Biblos; 2012. 227 p.
- Abajo V, Figueroa E, Paiva M, Oharriz E. Derecho a la alimentación. Dieta (B. Aires) [Internet]. 2010 [Acceso nov. 2025];28(131):20-6. Disponible en: <https://www.oda-alc.org/documentos/1367960722.pdf>.
- López GM. El hambre más urgente. En: Tercer Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración. "Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo"; 2-4 de junio de 2005; San Miguel de Tucumán, Argentina.
- Argentina. Poder Legislativo Nacional. Ley 25.724: Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Boletín Oficial de la República Argentina [Internet]. 27 Dic 2002. [Acceso nov. 2025]; 30.070. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>
- Rodríguez Larreta H. El hambre más urgente. La Nación [Internet]. 12 Ene 2004. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-hambre-mas-urgente-nid563121>
- Federik M, Laguzzi M. Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Argentina: un recorrido histórico. Rev Esp Nutr Comunitaria [Internet]. 2019 [Acceso nov. 2025];25(1):e06. Disponible en: http://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/RENC_2019_1_06_-M_Federik_-Seguridad_Alimentaria_y_Derecho_a_la_Alimentacion%281%29.pdf
- Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 108/2002: Emergencia Alimentaria Nacional [Internet]. 15 Ene 2002 [Acceso nov. 2025]; 29.817. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71694/texact.htm>
- Ismail S, Immink M, Mazar I, Nantel G. Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios: examen y análisis de la experiencia [Internet]. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; 2005. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.fao.org/4/y5030s/y5030s00.htm>
- Ismail S, Immink M, Nantel G. Mejora de los programas de alimentación: un instrumento de análisis para la acción [Internet]. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; 2006. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/194d400f-35ab-41ef-9b52-27829176255c/content>
- Aguirre P. Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis. Buenos Aires: Capital Intelectual; 2004.
- Britos S, O'Donnel A, Ugalde M, Clacheo R. Programas alimentarios en Argentina [Internet]. Buenos Aires: CESNI; 2003. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: https://cesni-biblioteca.org/wp-content/uploads/2018/11/35programas_alimentarios_en_argentina.pdf?utm
- Britos S, Costa R. Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas: el caso argentino 2001-2007. En: Concurso RedSAN. Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre [Internet]. Santiago de Chile: FAO; 2008. [Acceso nov. 2025]. p. 298-325. Disponible en: http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/memredsan_10.pdf.
- Abeyá Gilardon E. Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. Salud Colect [Internet]. 2016. [Acceso nov. 2025];12(4):589-604. Disponible en: <https://www.scielosp.org/pdf/scol/2016.v12n4/589-604/es>
- Nessier M, Monsalvo A, Pichev V, Pacheco J, Palma V, Martínez M, et al. Percepción de usuarios del programa de recuperación de niños en riesgo nutricional "Nutrir más" del área urbana de la ciudad de Santa Fe, Argentina. Rev Chil Nutr [Internet]. 2010 [Acceso nov. 2025];37(1):51-9. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-75182010000100005&script=sci_arttext&utm_source=chatgpt.com
- O'Donnel AM. Las lecciones de la crisis alimentaria. Bol Acad Nac Med (B Aires). 2003;81(2):317-27.
- Isuani F. Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Doc Aportes Adm Pública Gestión Estatal [Internet]. 2012. [Acceso nov. 2025];(19):1-17. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272012000200003&script=sci_arttext
- Merino M. Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México : CIDE; 2013. 190 p.
- Vaccarisi ME. Asistencia social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social.. En: Favaro O, comp. Sujetos sociales y políticas: historia reciente de la Norpatagonia Argentina [Internet]. Buenos Aires: La Colmena; 2005. [Acceso nov. 2025]. p. 141-170. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110418033818/cap6.pdf>

31. Roth Deubel AN. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estud Polít* (Medellín) [Internet]. 2008. [Acceso nov. 2025];(33):67-91. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/esp/n33/n33a4.pdf>
32. Sordini MV. La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina. *Rev Sociol Polít* [Internet]. 2022. [Acceso nov. 2025]; 30:e012. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/?format=html&lang=pt>
33. Bonet de Viola AM, Marichal ME. Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación: un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Rev Derechos Acc* [Internet]. 2020. [Acceso nov. 2025];14(14):480-512. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/9746>
34. Demonte FC. Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008). *Poblac Soc* (Luján) [Internet]. 2016. [Acceso nov. 2025];23(1):5-43. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/article/view/2887>
35. Madrid LB. Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista: el caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). *Plaza Pública Rev Trab Soc* [Internet]. 2020. [Acceso nov. 2025];13(23):23-42. Disponible en: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/844>
36. San Martín LG. La problemática del acceso al alimento en la contemporaneidad: algunas notas para desfeminizar la alimentación. *Trab Soc* [Internet]. 2023. [Acceso nov. 2025];24(40):359-374. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387375273018>
37. San Martín LG, Moledo M. Procesos de intervención, problemática alimentaria y sujetos colectivos: tensiones y desafíos desde la experiencia en los Comités Barriales de Emergencia en el Partido de General Pueyrredón. *Plaza Pública Rev Trab Soc* [Internet]. 2021. [Acceso nov. 2025];14(25):126-41. Disponible en: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/1155>
38. Costa-Souza J, Viera-da-Silva LM, Pinnel P. A socio-historical approach to policy analysis: the case of the Brazilian Workers' Food Policy. *Cad Saúde Pública* [Internet]. 2018. [Acceso nov. 2025];34(1):e00064617. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/csp/a/sDSF5CCZrTWMQqbmZ8MDLMx/?lang=en>
39. de Souza Minayo MC. La artesanía de la investigación cualitativa. 1a ed. Buenos Aires: Lugar Editorial; 2009. 336 p.
40. de Souza Minayo MC, Deslandes SF, Gomes R. Investigación Social: teoría, método y creatividad. [Internet]. Lanús: Universidad Nacional de Lanús; 2023. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/368808677_Investigacion_social_Teoria_metodo_y_creatividad
41. Díaz-Bravo LP, Torruco-García U, Martínez-Hernández M, Varela-Ruiz M. La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investig Educ Méd* [Internet]. 2013. [Acceso nov. 2025];2(7):162-167. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009
42. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos [Internet]. París: UNESCO; 2005. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146180_spa
43. World Medical Association. Declaración de Helsinki de la AMM: principios éticos para las investigaciones médicas en seres humanos [Internet]. Helsinki:WMA; 2024. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.wma.net/es/policies-post/declaracion-de-helsinki-de-la-amm-principios-eticos-para-las-investigaciones-medicas-en-seres-humanos/>
44. CIPPEC. Los principales programas nacionales de protección social: estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión [Internet]. Buenos Aires: CIPPEC; 2010. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2476.pdf>
45. CIPPEC. La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales [Internet]. Buenos Aires: 2012. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf>
46. Di Rienzo G, Canciani Vivanco V. La presidencia de Duhalde: un gobierno de transición en la Argentina de 2002-2003. En: *Actas de las V Jornadas Nacionales de Historia Social*. Córdoba; 2015.
47. Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1018/2003. Programa Nacional de Nutrición Alimentación [Internet]. 28 Abr 2003. [Acceso nov. 2025]; 30:139. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1018-2003-84523>
48. Fleury S, Ouverney AM. Política de saúde: uma política social. En: Giovannella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, eds. *Políticas e sistema de saúde no Brasil* [Internet]. 2ª ed. Río de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012. [Acceso nov. 2025]. p. 25-57. Disponible en: <https://books.scielo.org/id/c5nm2/pdf/giovannella-9788575413494-05.pdf49>
49. Fleury S. Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina. 1 [Internet]. 1a ed. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús; 2021. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/978987493783450>
50. Arias A. La construcción de lo "comunitario" en las políticas sociales dirigidas hacia la pobreza. En: Clemente A, coord. *Necesidades sociales y programas alimentarios*. Buenos Aires: Espacio Editorial; 2010. p. 17-38.
51. Spinelli H. Volver a pensar en salud: programas y territorios. *Salud Colectiva* [Internet]. 2016 [Acceso nov. 2025];12(2):145-154. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/sc.2016.976>
52. Bourdieu P. La representación política: elementos para una teoría del campo político. En: Bourdieu P. *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa; 1988. p. 167-189.
53. Bourdieu P, Wacquant L. Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI; 2005.
54. Matus C. Teoría del Juego Social [Internet]. 2da edición. Lanús: Universidad Nacional de Lanús; 2021. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://repositorio.esocite.la/972/1/Matus2021-TeoriaJuegoSocial.pdf>
55. Repetto F. Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90 [Internet]. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Fundación Grupo Sophia; 2001. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/ACF384.pdf>
56. Cervio AL. Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80. *Entramado* [Internet]. 2019 [Acceso nov. 2025];15(1):62-77. Disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/5141>
57. Meschini P, Sosa T. Lo que el Cambio no se llevó. Una mirada acerca de la territorialización de las políticas sociales de seguridad alimentaria en el Partido de General Pueyrredón (2000-2013). En: *La Asistencia Social en Argentina y América Latina: avances, problemas y desafíos*. Rosario: Prohistoria Ediciones; 2018. p. 206-224.
58. Fleury S. La expansión de la ciudadanía. En: *Inclusión social y nuevas ciudadanía: condiciones para la convivencia seguridad democrática*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales; 2020. p. 167-194.
59. Rosanvallon P. The new social question: rethinking the welfare state. Princeton (N.J.): Princeton University Press; 2000. 139 p.
60. Rosanvallon P. El buen gobierno. Buenos Aires: Manantial; 2015.
61. Rosanvallon P. La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial; 2021.
62. O'Donnell G. Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* [Internet]. 1993 [Acceso nov. 2025];(128):62-87. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/estado-democratizacion-y-ciudadania/>
63. O'Donnell G. Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En: *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Buenos Aires: Paidós; 2002. p. 304-336.
64. Abramovich V, Courtis C. Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En: *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales* [Internet]. Buenos Aires: Editores del Puerto; 1997. p. 283-350. [Acceso nov. 2025]. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>



Esta obra está bajo una licencia Attribution 4.0 International - Creative Commons

Cómo citar este artículo:

Laguzzi M. Entre la emergencia y el derecho: génesis e implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Argentina. Salud Publica [Internet]. 2026 Abr [fecha de consulta]; 5. Disponible en: URL del artículo.