

## Políticas alimentarias en Argentina: alcances y limitaciones en su implementación

*Food policies in Argentina: scope and limitations in their implementation*

*Celeste Ambrosi, Luis Blasich y Patricia Moretti*

Fecha de presentación: 31/10/23

Fecha de aceptación: 10/03/24

### Resumen

Las dificultades que presenta un sector de la población para acceder a los alimentos no constituyen una problemática de interés público reciente. En Argentina, comenzó a cobrar mayor relevancia política con el retorno de la democracia, en un contexto marcado por el empobrecimiento de los trabajadores. Ante ello, la cuestión social quedó desligada de las relaciones de poder y la respuesta estatal en torno a la misma se redujo a una cuestión alimentaria. La implementación del Plan Alimentario Nacional despuntó el derrotero - despolitizado- que presentarían las políticas alimentarias durante los años noventa, en un contexto donde la exclusión y polarización social se acentuaron profundamente. Junto a la reactivación económica y laboral acaecida a inicios del nuevo milenio, la política alimentaria implementada con perspectiva de derechos humanos desde el nivel central cobró renovado impulso en el marco de la salida de la crisis. En este breve recorrido, las políticas alimentarias mostraron transformaciones y continuidades que revitalizan algunos debates en torno problemas estructurales que subyacen en torno al acceso a los alimentos y las respuestas estatales. Tomando aportes de la noción de seguridad/soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, este artículo propone analizar las políticas alimentarias implementadas desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, dando cuenta de sus alcances y limitaciones.

### Abstract

*The difficulties faced by a sector of the population in gaining access to food is not a recent issue of public interest. In Argentina, it began to take on greater political relevance with the return of democracy, in a context marked by the impoverishment of workers. As a result, the social issue became detached from power relations and the state's response to it was reduced to a food issue. The implementation of the National Food Plan set the course of the - depoliticised - food policies of the 1990s, in a context where social exclusion and polarisation were profoundly accentuated. Together with the economic and labour reactivation at the beginning of the new millennium, food policy implemented with a human rights perspective from the central level gained renewed impetus as the crisis was overcome. In this brief overview, food policies have shown transformations and continuities that revitalise some of the debates on the structural problems underlying access to food and state responses. Drawing on contributions from the notion of food security/sovereignty and the right to food, this article proposes to analyse the food policies implemented since the return of democracy to the present day, taking into account their scope and limitations.*

## Palabras clave

Soberanía alimentaria; seguridad alimentaria; políticas públicas; Argentina.

## Keywords

*Food sovereignty; food security; public policies; Argentina.*

## Introducción

El acceso desigual a los alimentos se ha constituido como un asunto de interés público y de relevancia académica. En los últimos años nos encontramos con renovadas discusiones en torno a las desigualdades, particularmente en América Latina. En materia alimentaria, el actual funcionamiento del circuito de producción, distribución y consumo de alimentos –traccionado por el actual funcionamiento del sistema agroalimentario global–, no está exento de estas discusiones en torno a los procesos de desigualdad. Esto responde, en parte, a que el acaparamiento y explotación de los recursos alimentarios se concentra mayormente en grupos económicos vinculados al capital transnacional que ponderan la obtención de ganancias por sobre el derecho humano a la alimentación.

Si bien a inicios del nuevo milenio se dieron avances significativos en materia de igualdad en América Latina y Argentina en particular mediante el despliegue de políticas laborales y sociales orientadas a recomponer los salarios y bienestar de los sectores populares, aún persisten desigualdades estructurales que se manifiestan en problemáticas vinculadas a la fragmentación sociolaboral, dificultades en el acceso a la vivienda y alimentación, entre otras cuestiones (Benza y Kessler, 2021). En materia alimentaria y aun cuando se cuenta con disponibilidad de alimentos, una parte significativa de la población que reside en áreas urbanas y rurales no accede a alimentos en calidad y cantidad suficiente (Vera, 2022; Aguirre, 2017 y 2005). Al respecto, el Informe sobre el Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo del año 2023, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) advirtió que aún estamos lejos de alcanzar la segunda meta de hambre cero establecida por los Objetivos del Desarrollo Sostenible para el año 2030. En un contexto de creciente tendencia a la urbanización –que trae aparejado desafíos para la producción y acceso a los alimentos–, se destaca que entre los años 2015 y 2022 el número de personas que padecieron inseguridad alimentaria grave o moderada en América Latina y el Caribe mostró una tendencia creciente para gran parte del período de referencia<sup>1</sup>, en tanto que entre los años 2021 y 2022 se registró una leve disminución. Un dato no menor en torno a la problemática de la inseguridad alimentaria a nivel mundial es que afecta mayormente a mujeres y personas que residen en áreas rurales, así como a quienes tienen menores recursos (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2023), cuestión que nos coloca frente a renovados debates en torno a la feminización del hambre y la pobreza.

Frente a las desigualdades expresadas en las dificultades para comer a diario, la comprensión del alimento en términos de derecho humano universal nos invita a reflexionar sobre los nuevos desafíos

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, mientras en 2015 7.3 millones de personas padecían inseguridad alimentaria grave, el 2021 nos encontró con 13.9 millones, en tanto que en el 2022 la cantidad se ubicó en 12.6 millones (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2023, 21).

que presenta el acceso a los alimentos en tiempos donde la dinámica de la producción, distribución y consumo se manifiestan de forma más concentrada. Considerando que las dificultades para acceder a los alimentos persiste durante el tiempo –no sin que ello ocurra sin transformaciones en sus causas estructurales–, este artículo propone abordar el modo en que el Estado afrontó el “problema del hambre”. Concretamente y tomando aportes de la noción de seguridad/soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, se propone el análisis de las políticas alimentarias implementadas desde el retorno de la democracia en Argentina hasta la actualidad, dando cuenta de sus alcances y limitaciones. En términos metodológicos, analizaremos un conjunto de fuentes documentales –de carácter vinculante y no vinculante–, informes de organismos públicos y bibliografía específica y afín a la temática propuesta.

Para ello, este trabajo se estructura del siguiente modo. En la primera parte, presentamos el modo en que se fueron configurando históricamente las nociones de la seguridad y soberanía alimentaria. En segundo lugar, reconstruimos el derrotero que tuvieron las políticas alimentarias en Argentina desde el retorno de la democracia hasta la actualidad, analizando sus alcances y limitaciones respecto al modo en que abordaron las cuestiones vinculadas a la seguridad y soberanía alimentaria. Finalmente, y en el marco de las conclusiones, presentamos los desafíos actuales que presenta el problema del hambre y su abordaje mediante las políticas públicas.

## *Aproximación sociohistórica a las nociones de seguridad y soberanía alimentaria*

Entendemos que, en tanto necesidad fundamental, el comer no se reduce a lo puramente nutricional en la medida que involucra un conjunto de dimensiones culturales, políticas y económicas que hacen posible -o no- el acceso a los alimentos (Aguirre, Katz y Bruera, 2010; Aguirre, 2005). La imposibilidad de comer expresado en el hambre, desde que ingresó a la agenda internacional, ha sido objeto de diversos abordajes mediante la instrumentación de un conjunto de pautas de carácter vinculante y no vinculante que fueron ampliando el universo de sentidos y contorneando el modo en que actualmente se comprende a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. Comprender los actuales sentidos atribuidos a las nociones de seguridad y soberanía alimentaria implica reconocer el proceso de construcción histórica del que han sido objeto en el orden internacional. En tal sentido, este apartado presenta el modo en que las nociones de seguridad y soberanía alimentaria se fueron configurando sociohistóricamente -al calor de la problemática del hambre-, dando cuenta de los diversos contextos y actores que han participado en sus (re)definiciones.

En materia jurídica y desde un plano internacional, en el marco de la Segunda Guerra Mundial se dieron avances normativos significativos en pos de delimitar las condiciones necesarias para acceder a la alimentación desde los parámetros de una vida digna. Con la Conferencia de Hot Springs de 1943, realizada en Estados Unidos empezó a configurarse la noción de seguridad alimentaria en relación al problema del hambre y la pobreza, planteándose que su resolución “requería del impulso de la agricultura”. Por entonces, y dado que las dificultades para acceder a los alimentos radicaba en la insuficiencia de recursos, se propuso mejorar los sistemas de producción de trigo y arroz (Borrell, 2019).

En este contexto, el derecho a la alimentación quedará plasmado en el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos (1948).

Posteriormente, este inicial interés internacional por abordar el problema del hambre enfrentando a la pobreza dejó de pensarse bajo estos términos para hacerlo en relación al desarrollo de producción agraria, mediante la aplicación de los avances científicos y tecnológicos gestados en torno a la biotecnología. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció el desarrollo científico-tecnológico de la producción y distribución de los alimentos (Artículo 11, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Estas transformaciones impactaron en la noción de seguridad alimentaria en tanto se comprendió que la disponibilidad de alimentos se ligaba a la producción de los mismos. Así, la cuestión alimentaria será excusa, bajo el liderazgo inicial de Estados Unidos, para dar curso a la expansión del sistema agroalimentario internacional mediante lo que por entonces se llamó Revolución Verde. Consolidada entre los años sesenta y setenta, esta consistió en la aplicación –y expansión hacia países periféricos– de los avances científicos y tecnológicos acerca del uso de semillas y técnicas agrarias con alta productividad en la producción agroalimentaria a cielo abierto, ; fue México el primer territorio piloto y fundacional de esta renovada modalidad de explotación (Gárgano, 2022; Borrell, 2019).

En el año 1974, en un contexto internacional atravesado por la implementación de las primeras reformas neoliberales en diversas regiones del mundo, se lleva a cabo la Conferencia Mundial de la Alimentación donde se aprueba la Declaración Universal de la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. En la mencionada conferencia y en pos de afrontar el problema del hambre, se destaca la importancia de seguir dando avances en el incremento de la disponibilidad de alimentos, esto es, en aumentar la producción, para lo cual se plantea la importancia de la cooperación internacional entre los Estados (Federik y Laguzzi, 2019).

Será en los años ochenta, marcada por malas cosechas a nivel mundial, que la noción de seguridad alimentaria amplía su significación. Si previamente el énfasis se colocó en la disponibilidad –cuestión que requería el aumento de la producción–, a partir de estos años se incorpora la dimensión de accesibilidad en los alimentos, entendida como el acceso físico y económico de manera estable, independientemente de cualquier crisis (Federik y Laguzzi, 2019). Finalmente, en la década del noventa se termina por contornear la noción de seguridad alimentaria, la cual termina por establecer que la resolución del hambre no solo requiere de mejoras en la producción de alimentos sino también en el acceso a los mismos en condiciones salubres y afín a los gustos culturales. Desde el año 1996 y en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, realizada en Roma, se entiende que existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

Simultáneamente a estos procesos de ampliación de los significados en torno a la noción de la seguridad alimentaria y en un contexto donde el sistema agroalimentario internacional basado en la biotecnología se expandió hacia países periféricos desplazando cultivos tradicionales e impulsando procesos de migración del campo a la ciudad (Gárgano, 2022; Borrell, 2019), diversas organizaciones de productores

aglutinados en el movimiento de Vía Campesina manifestaron algunas limitaciones que presentaba dicha noción. Desligada de la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria no significaba el trastocamiento de la forma hegemónica de producir y acceder a los alimentos. Como un punto de ruptura respecto a los avances biotecnológicos aplicados al desarrollo agrario y concentrado en empresas transnacionales, Vía Campesina expresó que la soberanía alimentaria también implicaba el derecho a que los pueblos y los Estados puedan elegir el curso de las políticas agrarias y alimentarias – en términos de producción, distribución y consumo– que promueva el acceso a los alimentos (Gorban, 2015). Desde este planteamiento, la soberanía alimentaria emerge como condición necesaria para la seguridad alimentaria

A nivel territorial latinoamericano y en un contexto de poscrisis alimentaria internacional en 2008, desde el año 2012 contamos en la región con la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, que establece el abordaje conjunto de las nociones presentadas en este apartado. Desde estos sentidos, la comprensión internacional de la cuestión alimentaria y las respuestas/directrices que se fueron gestando a lo largo del tiempo son centrales para analizar el curso de las políticas alimentarias en Argentina que se presentan en la siguiente sección.

## *Políticas alimentarias en Argentina: alcances y limitaciones en el abordaje de la seguridad y soberanía alimentaria con perspectiva de género*

Las políticas alimentarias en Argentina han presentado lineamientos heterogéneos que versan entre la focalización y universalización. Más allá de estas divergencias y como veremos en este apartado, se destaca cierta persistencia de políticas que abogan por la maternalización de las mujeres, anclada en la responsabilización de las mujeres respecto a la función nutricia en los ámbitos domésticos y comunitarios (Faur, 2014; Nari, 2004).

Con el retorno de la democracia y bajo la gestión presidencial de Raúl Alfonsín, en un contexto caracterizado por procesos inflacionarios, la implementación del Plan Alimentario Nacional (PAN), en 1984, contribuyó a la despolitización de la cuestión social. Bajo el impulso de los organismos internacionales, el abordaje del problema de la pobreza se redujo a las condiciones mínimas biológicas y a las necesidades básicas insatisfechas, lo que marcó el rumbo focalizado que tendrían las políticas sociales durante los años noventa (Vommaro, 2011). Caracterizado por su alcance masivo a nivel nacional, el PAN consistió en la entrega de cajas con alimentos secos –como ser, por ejemplo, arroz, *corned beef*, azúcar, leche en polvo– y alcanzó a cubrir a unas 1,4 millones de familias (Vommaro, 2011). En el marco del neoliberalismo en su versión más cruenta –que dejó como saldo negativo el incremento de la desigualdad en Argentina, expresado en el aumento exponencial de la pobreza, la desocupación y precarización laboral–, durante la década del noventa y bajo las presidencias de Carlos Menem se implementaron una serie de políticas alimentarias que, lejos de abordar las causas de fondo, se caracterizaron por presentar una direccionalidad asistencial y focalizada (Brid, 2014). Durante estos años, los programas alimentarios consistieron en la entrega de bolsones con alimentos y se concentraron en la atención de aquellos grupos con mayor vulnerabilidad –centralmente en niños y

niñas, mujeres y personas mayores—. Asimismo, se ejecutaron de manera descentralizada y, en variadas oportunidades, su implementación estuvo mediada por la participación de organizaciones no gubernamentales. Entre otros tantos aspectos, se destacan para esta época la puesta en marcha del Programa Alimentario Nacional Infantil (PRANI), el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), el Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) y el programa Pro-Huerta<sup>2</sup>, creado en 1990.

Destinado a familias y organizaciones de productores en situación de vulnerabilidad social, Pro-Huerta se constituyó en un programa de apoyo a la producción agroecológica, que contribuyó al acceso a productos saludables para una alimentación adecuada. Un punto interesante a resaltar del Pro-Huerta, vigente en la actualidad, es el modo en que planteó la articulación entre la seguridad y soberanía alimentaria en tanto primó la promoción de la autoproducción de alimentos. Particularmente, este programa plantea el impulso de huertas y granjas agroecológicas, utilizando recursos estatales para el fortalecimiento de proyectos productivos comunitarios. La implementación concreta del programa Pro-Huerta significó la capacitación permanente, la distribución de semillas para el cultivo y el fomento de la educación alimentaria saludable.

A grandes rasgos, estas políticas no abordaron la alimentación desde una perspectiva de derecho humano e integralidad que contempla la interacción entre las múltiples esferas estructurales –sociales, económicas, culturales y políticas– que hacen a la consecución de una vida digna. El acceso a una alimentación segura concebida desde la perspectiva de los derechos humanos comprende que la alimentación no es únicamente la comida, sino un conjunto de condiciones básicas para garantizar una alimentación saludable y estable. Esto implica que el Estado debe garantizar dicho derecho bajo los sentidos mencionados y, por tanto, no reducir la cuestión alimentaria a la provisión de mínimos biológicos como sucedió durante la década del noventa. Así, las políticas alimentarias implementadas durante estos años fueron comprendidas bajo el signo de la “teoría del derrame”<sup>3</sup>, sin trastocar la estructura multicausal que configura la emergencia de las desigualdades –entre ellas, las dificultades para acceder a una alimentación de calidad y en cantidad suficiente, según lo previsto por la seguridad alimentaria–, evitando de este modo la politización de la cuestión del hambre.

Junto a esta despolitización, para estos años también se destaca la feminización del hambre en tanto fueron las mujeres quienes fueron convocadas e invocadas como corresponsables en la resolución de las dificultades para acceder a los alimentos, mediante la participación en comedores o jardines maternos, en un contexto donde los ajustes estructurales fueron amortiguados por las familias y redes comunitarias presentes en los barrios (Faur, 2014). Así, la implementación de políticas alimentarias contribuyó a posicionar a las mujeres en un rol de centralidad y responsabilidad maternal en tanto la implementación de las mismas destacó el rol nutricional de las mujeres, dentro de la división sexual del

---

<sup>2</sup> El PRANI fue el primer intento de centralizar las políticas alimentarias en una. Se implementó bajo la modalidad de entrega de cajas y se intentó la transformación de comedores infantiles en CCI. El PROMIN, según Britos (2003) apuntaba a reforzar las acciones del PAMI articulando con una red con centros de desarrollo infantil. Por su parte, el programa ASOMA se basaba en la distribución de unas 180 mil cajas alimentarias, con una composición similar a las PRANI y PROMIN, destinadas a personas adultas mayores sin cobertura social.

<sup>3</sup> La teoría del derrame fue el paradigma que guio la implementación del neoliberalismo en Latinoamérica. Esta teoría, fundamentada desde las escuelas económicas austriacas, indica que la riqueza será, en primer lugar, de los sectores más acaudalados y luego se irá derramando hacia abajo.

trabajo y del cuidado dentro y fuera del ámbito doméstico. Tomando aportes de Pautassi, se puede sostener que

Las respuestas estatales no solo están lejos de integrar o articular el ejercicio de derechos sino que por el contrario, la resolución del cuidado y de la seguridad alimentaria se sigue realizando a costa del incremento del trabajo de las mujeres, sin que se haya avanzado de manera sustantiva en implementar un enfoque de derechos humanos (2016, 632).

Las respuestas estatales a la cuestión alimentaria a inicios del nuevo milenio significaron una ruptura respecto a los años previos. Las consecuencias del neoliberalismo -expresadas en un aumento elevado de la desocupación, pobreza e indigencia, signadas por la polarización y exclusión social (Svampa, 2005) reconfiguraron, a inicios del nuevo milenio, el escenario político, económico y social, lo que llevó a una crisis de representación sin precedentes que derivó en una sucesión de cinco presidentes en una semana<sup>4</sup>.

En este contexto, la salida de la crisis significó una reorientación de las respuestas estatales con respecto a la cuestión social, la cual fue (re)politizada. Comprendida en relación al núcleo duro del poder -donde se tensiona la ecuación capital/trabajo-, a partir del año 2003 la intervención del Estado en torno a las desigualdades -entre ellas, las dificultades para acceder a los alimentos- se caracterizó por el despliegue de políticas de reactivación económica y robustecimiento de políticas laborales y sociales, que contribuyeron a la reducción de las desigualdades (Benza y Kessler, 2021).

Las transformaciones en el abordaje de la cuestión alimentaria no permanecieron al margen de la direccionalidad política que asumió el Estado pos crisis de 2001. Centralmente a partir del año 2003 y bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, el Estado se configura desde una concepción diferente al último lustro, en tanto incorporó desde entonces el paradigma de los derechos humanos (EDH) como eje central y transversal en la instrumentación de las políticas públicas<sup>5</sup>. El problema del hambre, desde estos sentidos, significó pensarlo con otra lógica de intervención estatal, en donde la alimentación es pensada y abordada como un derecho. Así, es posible sostener que las políticas alimentarias no quedaron al margen de estas transformaciones; antes bien, fueron parte de la estrategia estatal de ganar proximidad territorial mediante la implementación de programas asistenciales (Perelmiter, 2016). Si los años noventa se habían caracterizado por una descentralización focalizada y fragmentaria, luego de 2003 asistiremos, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente" (PNSA) a una centralización de los programas alimentarios que, junto al el Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y el Plan Familias, constituyeron las tres principales líneas de acción de la política asistencial entre los años 2003 y 2015 (Perelmiter, 2016).

<sup>4</sup> Esto sucedió luego de la renuncia del entonces presidente De La Rúa en diciembre de 2001. Por entonces, asumieron sucesivamente Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde.

<sup>5</sup> El paradigma de derechos humanos constituye una guía para orientar las políticas sociales de un Estado democrático" (Carrasco, 2015) en tanto se reconoce que los mismos resultan universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

Creado en el marco de la Ley N° 25724/2002, el PNSA dispuso la unificación y coordinación centralizada, en el nivel nacional, de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento (Perelmiter, 2016). Destinado a cubrir los requisitos nutricionales y alimentarios de la población en riesgo –niñeces hasta los 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y personas ancianas desde los 70 años en situación de pobreza<sup>6</sup>– y afín a la noción de seguridad alimentaria, el PNSA propuso abordar la problemática alimentaria incorporando las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad a los alimentos (Orejón, 2019; Perelmiter, 2016). A diferencia de lo que sucedió en los años noventa, el PNSA no solo abonó a la accesibilidad alimentaria sino que también, en el marco de la integralidad, contribuyó a la incorporación de otras dimensiones que hacen a la alimentación –por ejemplo, la comensalidad familiar y la educación alimentaria-nutricional– y estableció líneas programáticas que contemplaron la participación de los diferentes niveles de gobierno y de las organizaciones sociales. Siguiendo a Orejón (2019), los componentes que predispuso el PNSA pueden agruparse en dos grandes líneas programáticas: la transferencia de fondos a provincias, entrega directa de alimentos y asistencia a comedores y otra orientada a la promoción de derechos –fortalecimiento familiar en nutrición y desarrollo infantil, la EAN, la autoproducción de alimentos impulsada a través del Pro-Huerta–.

No menos significativa, aun cuando no fue pensada exclusivamente en torno a lo alimentario, resultó la Asignación Universal por Hijo (AUH), creada hacia el año 2009. Hito en las políticas sociales por su extensivo alcance y por configurarse como una política redistributiva con transferencia de ingresos monetarios -que hizo hincapié en el sujeto de derechos y la inclusión social de sectores históricamente excluidos-, en términos alimentarios, la AUH se destacó por propiciar el acceso a los alimentos vía consumo mercantilizado, al promover la selección de alimentos acordes a las preferencias y gusto de comensales. Al respecto, estudios de diversa autoría (Mendoza y Parra, 2016; Polischer et. al., 2012), destacaron cómo el uso de los dineros transferidos por medio de la AUH permitieron recuperar la comensalidad familiar y la planificación de las compras, así como a la incorporación de alimentos de mayor calidad nutricional, como frutas, verduras, lácteos y carnes.

Asimismo, especialistas como (Caballero Das Chagas, 2019) destacaron cómo la implementación de la AUH supuso la responsabilización de las mujeres por las condicionalidades en materia de salud y educación. Considerando los aportes de Mallardi, Musso y González (2014), entendemos que esta direccionalidad inicial abonó a la corresponsabilidad, familiarización y maternalización, lo que genera la profundización de la responsabilidad de las mujeres en la economía del cuidado, incluyendo en ésta la alimentación. Como sostiene Pautassi

Los sesgos de género regulatorios del Estado también trasladan todo el peso a las mujeres: las políticas de conciliación trabajo-familia las responsabilizan por el cuidado, restringiendo al mínimo las posibilidades de los varones y, en el caso de las medidas de corte asistencial, las principales destinatarias de los programas sociales son mujeres a quienes se les exige una serie

<sup>6</sup> Para esto se tuvo en cuenta la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ley 25724/2002)



de condicionalidades para recibir las prestaciones sin ofrecerles respuestas de cuidado (2016,632).

De cara a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas en general y alimentarias en particular, San Martín propone promover la desfeminización de la alimentación. Esto implica cuestionar la feminización de los cuidados y dentro de ello, el rol genérico que subyace a las actividades concernientes a la alimentación; de ahí la importancia de desandar “el triángulo feminización de la pobreza- feminización de la responsabilidad- feminización del hambre” (2023, 371).

Más allá de esas limitantes, es destacable cómo frente a un contexto donde el acceso a los alimentos se encuentra mercantilizado, es de vital importancia el impulso de políticas de redistribución, tanto como aquellas orientadas a la regulación de precios y del mercado laboral a fin de garantizar el acceso a los alimentos en cantidad y calidad suficiente.

Retomando la línea histórica y en relación a las políticas alimentarias implementadas bajo la presidencia de Mauricio Macri, se destaca cómo el PNSA presentó ciertas continuidades pero con algunas modificaciones. Si bien la entrega de recursos mediante las líneas programáticas persistió, la asistencia se acentuó. Para esta época, la implementación de la Tarjeta Alimentaria se desligó de la promoción de los emprendimientos productivos que se preveía con anterioridad, el Pro-Huerta resultó desprovisto del acompañamiento técnico en territorio y, en relación a la asistencia a comedores:

A partir del año 2016 se discontinuó el enfoque integral sobre la nutrición y sus acciones se focalizan en atender aquellos aspectos que contribuyen a resolver lo estrictamente alimentario, en simultáneo con la implementación de un nuevo criterio, el de situación crítica. (Orejón, 2019, s/p)

Por su parte, el cambio de gobierno en 2019 significó una reorientación en el abordaje de la cuestión alimentaria, que resultó atravesada por la crisis sanitaria internacional por COVID-19. Si bien la implementación del Pro-Huerta puede comprenderse como una instancia de articulación entre la seguridad y soberanía alimentaria, será en el año 2019 cuando se institucionaliza dicha vinculación con la puesta en funcionamiento, mediante resolución ministerial (Res. MDSN 8/2020), del Plan Alimentario Argentina contra el Hambre (PACH). Destinado a las personas que presentan inseguridad y vulnerabilidad alimentaria, así como también a las familias y comunidades que se encuentran en situación de pobreza, el PACH estableció como objetivo general “garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de toda la población argentina, con especial atención a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad económica y social” (MDSN, 2021). A grandes rasgos, sus lineamientos se orientaron a complementar los ingresos, promover la producción y acceso por parte de las familias y comunidades mediante su participación y generar espacios de intercambios en el marco de la economía popular (MDSN, 2021, 5). Al respecto, San Martín sostiene que:

Sus componentes principales se direccionan a brindar seguridad alimentaria a través de prestaciones destinadas a familias (mediante la carga de una tarjeta magnética para la compra de alimentos), comedores escolares y comedores y merenderos comunitarios; asistencia alimentaria directa ante situaciones críticas; apoyo a la producción y comercialización de alimentos mediante la generación de mercados populares; el apoyo a la agricultura familiar y a trabajadores de la economía popular; fortalecimiento de redes comunitarias (2023, 336).

Asimismo, San Martín (2023) acota que en sus líneas programáticas, se vuelve a reforzar la sobrecarga de las tareas de cuidado de las mujeres en las “familias”, expresando que existe en estas, un entramado de cuidados sexo-genérica desigual. Sumado a esto, interesa destacar que la incorporación del abordaje de la soberanía alimentaria en relación a la seguridad alimentaria predispuesta en el PACH no trastoca la estructura sobre la cual se cierne el actual modo de producir y distribuir los alimentos; más bien tiende a la comunitarización. No obstante eso, resulta relevante la institucionalización de decisiones políticas que proponen mejorar el acceso a una alimentación segura y soberana.

En el marco de la pandemia, el abordaje de la cuestión alimentaria significó un reforzamiento de las acciones que se venían implementando con anterioridad. Al respecto, Pereyra y Ambrosi (2021,s/p), sostuvieron que:

Se robustecieron algunas líneas de intervención preexistentes, como ser las desplegadas en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y del reciente Plan Nacional Argentina contra el Hambre (PNACH) ampliando, por ejemplo, la entrega de alimentos en ámbitos barriales así como también el monto, alcance y cobertura de la Tarjeta Alimentar. Asimismo se tomaron medidas de urgencia y excepcionales creando, por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia para familias cuyos ingresos se vieron afectados, otorgando bonos a jubilados y pensionados, receptores de AUH y AUE, medidas que tuvieron impacto significativo en el Área Metropolitana de Buenos Aires e interior de la provincia de Buenos Aires (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

Considerando la intempestiva llegada del COVID-19, destaca cómo frente a las dificultades para acceder a los alimentos que tuvieron los sectores más vulnerables en este contexto pandémico, resultó clave el histórico anclaje territorial que presentan las políticas alimentarias en Argentina, tanto como los dispositivos bancarizados, para la transferencia de ingresos monetarios. Asimismo, también es relevante mencionar que la pandemia, lejos de arrojar nuevos problemas en torno a la cuestión

alimentaria, mostró la preexistencia y profundización de procesos de desigualdad que intervienen en el acceso a los alimentos.

## Conclusiones

En Argentina, la intervención del Estado en la problemática alimentaria no es un asunto reciente, dada la existencia de variados antecedentes históricos de políticas alimentarias, como el PAN o el PNSA, según vimos. Ante las dificultades para acceder a los alimentos, en tanto expresión de los procesos de desigualdad, hemos presentado un recorrido sociohistórico acerca de la implementación de políticas alimentarias en Argentina y su vinculación con las nociones de seguridad y soberanía alimentaria desde un enfoque de derecho y perspectiva de género. Al respecto, hemos visto las tendencias que presentaron las políticas alimentarias, así como sus alcances y limitaciones.

Si la década del ochenta nos encontró con el primer programa alimentario de alcance masivo y nacional -PAN- implementado ante el deterioro de las condiciones de vida, los años noventa nos colocaron frente a un escenario signado por la polarización y exclusión social, donde las políticas alimentarias se caracterizaron por su fragmentación y focalización, con recurrencia a la responsabilización de los mismos actores destinatarios. Por su parte y a diferencia de lo precedente, el inicio del nuevo milenio nos encontró con la aglutinación de los diversos programas alimentarios en el marco del PNSA, esto en un contexto donde se destacó la revitalización que asumió el Estado nacional frente a lo alimentario – pensado desde un enfoque de derecho e integralidad – conjuntamente con la reactivación económica y redistribución a través de políticas laborales y sociales pensadas desde la inclusión.

Por su parte, el PNSA se constituyó en la primera política alimentaria en utilizar los lineamientos rectores del EDH y en introducir la noción de “seguridad alimentaria” y “soberanía alimentaria” en su implementación, lo que contribuyó a dar respuesta a las dificultades de disponibilidad y acceso a los alimentos que presentaron los sectores de menores recursos y en situación de vulnerabilidad. Otros rasgos distintivos radicaron en su continuidad histórica –ya que fue la política alimentaria con mayor recorrido en términos de años consecutivos– y en propiciar la bancarización de la política alimentaria, en tanto supuso el pasaje de los recursos directamente a la usaban, permitiéndoles una cierta autonomía de elección de los alimentos afín a la definición de la seguridad alimentaria.

En contraste con este período, entre los años 2015 y 2019, nos encontramos con el predominio de la asistencia alimentaria. Finalmente, desde el año 2019 se destaca el abordaje del problema del hambre bajo el impulso de intervenciones que articulan la seguridad y soberanía alimentaria, que muestran avances en esta materia. No obstante esto, se destaca como limitante la implicancia de las organizaciones, dado que se les adjudica un rol de responsabilidad en estas políticas, al generar una invisibilización de las causas macroestructurales del hambre. En síntesis, con esta comunitarización se desdibuja la trama estructural de desigualdades, lo que fragmenta la cuestión social. Por lo expuesto anteriormente solo se reduce a una problemática que afecta a un sector de familias en situación de vulneración, pasible de asistencia alimentaria.

El “problema del hambre”, en tanto problema social construido e históricamente situado, es expresión de una compleja relación Estado-sociedad civil. En términos internacionales, las respuestas al “problema del hambre” se fueron delineando inicialmente en relación a las directrices que estableció la noción de seguridad alimentaria para luego, al calor de los reclamos de los campesinos organizados, incorporar la centralidad de la soberanía alimentaria. Desde estos sentidos, quedó establecido que no hay posibilidad de acceder a la seguridad alimentaria sin considerar la relevancia de abordar la soberanía alimentaria. Esta última cuestión es clave para contrarrestar los procesos de desigualdad que genera el actual sistema agroalimentario internacional; de ahí la importancia de impulsar acciones que tiendan a promover nuevas formas de producción, distribución y consumo que contemplen el cuidado de los recursos naturales que hacen a la alimentación (tierra, agua y semillas), al considerar desde la perspectiva de género que estas acciones no se traduzca en sobrecarga en las tareas de cuidado que desempeñan las mujeres en el ámbito doméstico.

En base a lo expuesto, las formas en que lo alimentario se constituye en tema de agenda pública no pueden ser pensadas como algo lineal. Cómo se piensa y cómo se instrumenta el acceso a los alimentos implica necesariamente revisar el núcleo duro del poder y analizar el modo en que se tensan las relaciones entre el mercado, el Estado, la sociedad y la familia, desde una mirada crítica a partir del enfoque de derecho y la perspectiva de género. En estos sentidos, las posibilidades de acceso a los alimentos quedan vinculadas al mercado de trabajo, las políticas estatales que regulan ingresos/precios en los alimentos, las mismas políticas alimentarias, y también a la responsabilidad de las tareas de cuidados que hacen a lo alimentario. Sumado a lo anterior, resulta central desplegar acciones en torno a la soberanía alimentaria que trastocan las estructuras del poder y que no tiendan a la familiarización, feminización y comunitarización del hambre sino que construyan un camino ineludible para facilitar el acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente afín a los gustos culturales de cada población.

## Lista de referencias

- Aguirre, P. (2005). *Estrategias de consumo. Qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Aguirre, P., Katz, M., y Bruera, M. (2010). *Comer: puentes entre la alimentación y la cultura*. Buenos Aires. Libros del Zorzal.
- Benza, G. y Kessler, G. (2021). *La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Borrell, J. (2019). *Geopolítica y alimentos. El desafío de la seguridad alimentaria frente a la competencia internacional por los recursos naturales*. Buenos Aires: Biblos.
- Brid, G. (2014). *Seguridad alimentaria en la Argentina: permanencia en agenda y abordajes de implementación*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales. Argentina.
- Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.

- Caballero Das Chagas, G. (2019). *Debates en torno a la Asignación Universal por Hijo. Aproximaciones a la política pública de atención a la niñez en el período 2009-2015*. Universidad Nacional De Luján. Trabajo final de graduación por la Licenciatura en Trabajo Social.
- Carrasco, M y Pautassi, L. C. (2015). Diez años del “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” en *Prácticas y discursos/ Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales*. Año 4, Número 5, Julio-Diciembre, 2015. ISSN 2250-6942 *Argentina: una aproximación desde el enfoque de derechos*.
- FAO (2012). *Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Panamá.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2023). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano*. Roma, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc3017es> Consultado el 30/10/2023
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Federik, M. y Laguzzi, M. (2019). Seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Argentina: un recorrido histórico. *Revista Española de Nutrición Comunitaria*. 25(1):36-42. Madrid, España.
- Gárgano, C. (2022). *El campo como alternativa infernal. Pasado y presente de una matriz productiva ¿sin escapatoria?* Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi
- Gorban, M. (2015). *Hablemos de soberanía alimentaria*. Ciudad Autónoma Buenos Aires: Monada Nómada y CaLiSA.
- Mallardi, M.; Musso, M. y González, M. (2014). Cuestión social y relaciones familiares: aproximaciones a las tendencias en las políticas sociales en América Latina. *Palabra* N° 4. Cartagena. Colombia.
- MDSN (2021). Informe de gestión. Plan Nacional Argentina Contra el Hambre. Primer semestre de 2021. Dirección Nacional de Información Social Estratégica. Unidad Gabinete de Asesores
- Mendoza, M. y Parra, G. (2016). “Transferencias condicionadas de ingreso y vida cotidiana: análisis de la AUH desde la perspectiva de las titulares”. Ponencia presentada en las Jornadas FAUATS. Mar del Plata: Argentina.
- Nari, M. (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires (1890-1940)*. CABA: Biblos.
- Orejón, S. (2019). “La gestión del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria después del enfoque de derecho. Perspectivas de su implementación en la época del neoliberalismo tardío. (2003-2017)”. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2012). La igualdad en espera: el enfoque de género. *Lecciones y Ensayos*, N° 89. pp. 279-298. UBA. Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2016). La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidados. *Revista Salud Colectiva*. Universidad Nacional de Lanús ISSN 1669-2381 eISSN 1851-8265 doi: 10.18294/sc. Buenos Aires.

- Paura, V. y Zibecchi, C. (2019). Géneros y programas sociales: la construcción de una nueva agenda de investigación. *Trabajo Sociedad Núcleo B* Nº 32, Ve ISSN 151. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín-UNSAM EDITA.
- Pereyra, B. y Ambrosi, C. (2021). “Seguridad y soberanía alimentaria. El rol de las organizaciones territoriales en la producción, distribución y acceso a los alimentos durante el contexto de pandemia”. Ponencia presentada en el 12° Congreso Argentino de Antropología Social. La Plata, junio a septiembre de 2021.
- Polischer, G.; Miguel, L.; Díaz Córdova, D. y Melgarejo, L. (2012) “Estudio del impacto de la AUH en consumos vinculados a la alimentación y percepción de la misma como derecho por parte de los actores involucrados”. En Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (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: DSPP: 1-17.
- San Martín, L. (2023). La problemática del acceso al alimento en la contemporaneidad: algunas notas para desfeminizar la alimentación. *Trabajo y Sociedad*, Nº 40.
- Scott, J. (1990). “El género es una categoría útil de análisis”, en M. Nash y J. Amelung. *Género e historia*, Valencia, pág. 44
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus
- Vera, N. (2022). *Alimentación, medioambiente y salud: prácticas de producción, distribución, preparación y consumo de productores hortícolas agroecológicos del cordón periurbano bonaerense*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RCL Río Cultura.
- Vizcarra Bordi, I. (2008). Entre las desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre. *Nueva Época* año 21, Nº 57, mayo-agosto: México.
- Volnovich, J. (2012). “Patriarcado: marxismo, feminismo y psicoanálisis”. En Hazaki, César (compilador). *La crisis del patriarcado*. Buenos Aires: Editorial Topia
- Vommaro, G. (2011). La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento de la cuestión social en la Argentina de los 80. *Apuntes de Investigación del CECYP*, XIV/19, 45-73.

## Cita recomendada

**Ambrosi, C.; Blasich, L. y Moretti, P. (2024).** Políticas alimentarias en Argentina: alcances y limitaciones en su implementación. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 7 (14). 91-105. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/44885> ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la

obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

## *Sobre los autores*

### *Celeste Ambrosi*

Argentina. Profesora en Ciencias Antropológicas en la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Lanús. Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata. Pertenencia institucional: UNLa, UNLu y UNDAV. Correo electrónico: [celesteambrosi@gmail.com](mailto:celesteambrosi@gmail.com)

### *Luis Blasich*

Argentino. Licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Maestrando de Ciencias Sociales con Mención en Historia Social en la UNLu. Correo electrónico: [Claublas1990@gmail.com](mailto:Claublas1990@gmail.com)

### *Patricia Moretti*

Argentina. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Luján (UNLu). Magíster en Salud Mental por la Universidad Nacional de Entre Ríos y Doctora en Ciencias Sociales por la UNLu. Profesora de postgrado en la Universidad Nacional de José C. Paz. Investigadora a partir de los enfoques de género y de derechos humanos en la UNLu. Correo electrónico: [patriciahaydeemoretti@gmail.com](mailto:patriciahaydeemoretti@gmail.com)