

## POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y ESPACIOS SUBNACIONALES: EVALUANDO LA IMPLEMENTACIÓN

GUILLERMINA CURTI

Grupo Política y Gestión, Facultad de Ciencia Política y RRII,  
Universidad Nacional de Rosario y la Facultad de Trabajo Social, Argentina.  
guillecurti@hotmail.com

Las intervenciones que el Estado desarrolla en una sociedad se vinculan con un determinado momento histórico y un contexto social específico. En este marco, las políticas sociales desplegadas por las esferas estatales suelen ser reflejo de relaciones sociales y de la permeabilidad e interdependencia de las mismas en un momento de su historia.

En esta línea, el presente trabajo tiene como propósito evaluar la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en la Provincia de Santa Fe, Argentina, desde su puesta en marcha en el año 2003 hasta 2013.

Estudiar la implementación en un proceso de políticas brinda la oportunidad de visualizar el despliegue estratégico de una multiplicidad de actores, dando cuenta que el mismo escapa a la linealidad muchas veces sostenida desde los estudios clásicos.

Así, de nuevos actores citados a participar en las políticas, desde el modo descentralizado de implementación a la centralidad del diseño, desde improntas innovadoras a viejos problemas, fueron parte de los desafíos de indagación.

*Palabras Claves: Políticas Alimentarias, Estados Subnacionales, Implementación, Evaluación.*

## FOOD AND SPACE POLICY SUBNATIONAL: EVALUATING THE IMPLEMENTATION

Interventions that the State develops in a society are linked to a particular historical moment and specific social context. In this context, the social policies implemented by states are often a reflection of social relations, and permeability and interdependence of those at that time in history.

The present work aims to evaluate the implementation of the Plan Nacional de Seguridad Alimentaria in the state of Santa Fe, Argentina, from its beginning in 2003 until 2013.

Studying the implementation in a policy process provides the opportunity to visualize the strategic deployment of a multiplicity of players, realizing that it escapes linearity often held.

Thus, new players invite to participate in politics, from the decentralized implementation mode to the centrality of design, from innovative solutions to old problems, were part of the challenges of inquiry.

*Keywords: Food Policies, Subnational States, Implementation, Evaluation.*

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX se proyectaron diversas modalidades de ayuda y asistencia alimentaria, focalizadas principalmente en la niñez. En ese ámbito, la escuela fue un receptor de las primeras copas de leche y comedores escolares. Las políticas alimentarias se fueron desarrollando a lo largo de esta centuria siendo el Estado Nacional un actor protagónico.

En los últimos tiempos, los programas alimentarios que se sucedieron adoptaron en la mayoría de los casos dos formas representativas: por un lado nos encontramos con la distribución de alimentos para consumo en el hogar (cajas o bolsones de alimentos); y por el otro, con numerosas modalidades de comedores (comunitarios, infantiles o escolares) y copas de leche (Britos y Costa, 2007).

La coyuntura de crisis económica y social de 2001—2002 determinó que el problema del hambre y la desnutrición se constituyeran en un tema de agenda, como no ocurría desde fines de la década de los ochenta. En este marco el Gobierno Nacional declaró la Emergencia Sanitaria y Alimentaria en 2002 y, en ese contexto, la reorientación de fondos presupuestarios a reforzar programas sociales, de salud y alimentarios. Un año más tarde y ya bajo la Presidencia de Néstor Kirchner se lanzó el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) -Hambre Más Urgente-, declarando la intención de articular los programas existentes y avanzar hacia la conformación de una base única de receptores, transfiriendo fondos a las provincias para una ejecución más organizada de los programas.

La implementación del mismo se desarrolló de un modo descentralizado, respetando el carácter federal del sistema de ordenamiento político; siendo el gobierno nacional el que aporta los fondos a las provincias que suscriben los convenios correspondientes, y estas últimas las que establecen la particular modalidad de ejecución, según el tipo de prestación a implementar.

El presente escrito tiene como propósito introducir las lecciones más destacadas que reveló el proceso de implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) llevado adelante por el Estado Argentino en una instancia subnacional, la Provincia de Santa Fe, desde su puesta en marcha en el año 2003 hasta el 2013. El mismo se desprende de una investigación más amplia que tuvo como objeto central analizar los cambios y continuidades en los modos en cómo se problematiza e interviene

en lo social, focalizando el estudio en las políticas alimentarias argentinas. Evaluar diez años de su implementación nos permite obtener reflexiones y aprendizajes críticos sobre la política estudiada y esbozar argumentaciones sobre las estrategias estatales que apuntan a promover procesos de inclusión social.

El recorte temporal que delimita el estudio corre desde la puesta en marcha del PNSA en 2003 (año en el cual la provincia firma su primer convenio con el gobierno nacional) hasta el momento de cierre de la investigación, al final de la primera década de vida del mismo. Esto es tan importante cuanto que se trata de diez años de profundas transformaciones en la Provincia de Santa Fe. Los indicadores económicos y sociales oscilaron mostrando un promisorio crecimiento; las grandes ciudades (Rosario y Santa Fe ciudad) lograron una modificación de sus geografías urbanas por el boom inmobiliario, fruto en parte de las rentas agropecuarias. Así como también existió una dinamización de la economía doméstica que se evidenció principalmente en las ciudades más pequeñas de la provincia.

La llegada del partido socialista en 2007, tras 24 años de administraciones del Partido Justicialista, y su posterior reelección, ha sido una variable clave en este proceso. En parte, por los tipos de prácticas que cada gobierno le imprimió a su modo de gestionar (los diversos interlocutores, socios estratégicos, nuevos y viejos intermediarios; prácticas y estrategias); y en parte por los diferentes nuevos y viejos conflictos, competencias esperables y cooperaciones inesperadas a los que este caso particular dio lugar.

Este trabajo coloca el foco en el componente compensatorio del PNSA, el cual es integralmente implementado por los gobiernos provinciales, en convenio con la instancia nacional. Este componente abarca la asistencia alimentaria a hogares en situaciones de vulnerabilidad social y económica con niños/as menores de 14 años, desnutridos, discapacitados, embarazadas u adultos mayores. Otras partes del programa incluyen estrategias de prevención y de superación que son llevadas adelante de modo casi exclusivo por el gobierno nacional en todo el país.

La selección de este componente para el estudio se encuentra directamente relacionado con el carácter descentralizado de la ejecución del Programa que constituye a los gobiernos provinciales en actores protagónicos de esta fase del proceso.

Así, nos centramos en la etapa de implementación de la política, en una esfera subnacional. Según Pressman y Wildavsky (1998), el proceso de implementación

puede ser entendido como el espacio de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Es allí donde toman cuerpo las políticas, donde disputan sentido y poder los diferentes actores del proceso de política pública.

De problemas y (re)soluciones, de ajustes mutuos y (re)formulaciones, de (re)visiones y (re)diseños estratégicos, se encuentra plagado el proceso. Las rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes, se convierten en variables fundamentales en el desarrollo de las políticas.

Para estudiar la implementación del PNSA en la Provincia de Santa Fe hemos decidido realizar un recorrido analítico a partir de la consideración de ciertos elementos, que imbricados unos con otros, nos permitirán avanzar en nuestro cometido. Cabe aclarar que este trabajo analítico no responde a una metodología sistemática y propia de un proceso de evaluación, sino que el recorte teórico realizado ha posibilitado leer ciertas categorías con el objeto de valorar “los problemas sociales y las soluciones que se proponen para hacer frente a los mismos” (Bueno Suárez, Osuna, 2012: 179). En este sentido, consideramos a la evaluación como una forma particular de análisis o de investigación social (Roth Deubel, 2014: 237). Partimos de un enfoque pluralista, que siguiendo a Ballart (1992), “rechaza la idea de la evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa, para centrarse en la importancia de los valores y las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con el mismo”. Asumimos, junto con Bueno Suárez y Osuna (2012:203) “una perspectiva holística, integral y plural, superando concepciones que restringen a la evaluación a una fase ex post centrada en políticas ejecutadas. La evaluación no puede obviar que aspectos como el propio diseño y la gestión de las intervenciones deben ser objeto de análisis, en tanto que también inciden en los resultados de las intervenciones pasadas, presentes y también futuras”.

## I. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducir el estudio de las políticas alimentarias en nuestro país, y específicamente centrarnos en el análisis de la implementación del PNSA en la Provincia de Santa Fe, reclama la necesidad de avanzar sobre algunas referencias conceptuales que nos posibilitarán aclarar los posicionamientos teóricos y develar los lentes con los cuales analizaremos nuestro objeto de estudio.

En este sentido, resulta interesante estudiar las intervenciones sociales –estatales y no- en el marco de las políticas públicas. Entendiéndolas como “un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998).

La idea de pensar a las Políticas Públicas como una toma de posición manifiesta el modo en que el Estado<sup>1</sup> y otros actores sociales conciben a la cuestión –en este caso la alimentaria-. Oszlak y O’Donnell (1976:112) nos dicen que: “de dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a una cuestión.”

Estudiar las Políticas Públicas nos permite ver al Estado en acción, desagregado en sus despliegues estratégicos y operativos, en sus decisiones, pero también en las (re)acciones de los distintos actores que se ven influenciados por las mismas en términos de reacomodamientos y recontextualizaciones.

---

<sup>1</sup> Se entenderá al Estado siguiendo el concepto elaborado por Guillermo O’Donnell (2010:76), según el cual Estado “es una asociación con base territorial, compuesta de un conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Estas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita”.

Pensar qué temáticas/cuestiones<sup>2</sup>/problematizaciones son objeto de intervención pública, nos revela la vitalidad no sólo de la política sino también de sus involucrados—los actores sociales, políticos y económicos—, y de la capacidad actoral para introducir ciertas problematizaciones en la agenda de decisión pública. Bajo esta mirada, los actores se constituyen en unidades de análisis<sup>3</sup>, a partir de los cuales deconstruir ese complejo objeto y zambullirse en la malla de racionalidades actorales que conforman la red interactiva de relaciones de poder, puestas en contexto y situadas y que se expresan en múltiples definiciones, posicionamientos y posicionamientos públicos, alianzas y confrontaciones, orientaciones, intereses y valoraciones (Galano, Curti, 2014).

De este modo, si entendemos a la política pública como un conjunto de tomas de posición -del Estado para el caso de estudio- respecto a cierta cuestión, y si este complejo tiende a variar, a través de diversas cristalizaciones institucionales a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser explicada prescindiendo de las políticas de otros actores. Al involucrar todos estos aspectos, el carácter conflictivo y negociado es recurrente en el despliegue operativo de las políticas.

En esta línea, la definición de las políticas y su estudio puede operar como revelador del estado de las relaciones entre Estado y Sociedad en una temporalidad determinada (Subirats, 1989), dándonos pistas también de la política puesta en juego y del componente político que subyace.

En la mayoría de los estudios sobre política pública, ésta se concibe como un proceso con distintas etapas y con actores particulares que participan en cada una de ellas (Díaz, Curti, 2014:39). La posibilidad de entender el proceso de políticas públicas por medio de fases nos brinda la ventaja de poder identificar especificidades en cada momento, los actores involucrados y las restricciones de cada una, como así también las decisiones tomadas y los desarrollos y resultados propios.

<sup>2</sup> Según Oszlak y O'Donnell (1976:110), ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos cuestiones a estos asuntos socialmente problematizados (...). La cuestión posee un ciclo vital, desde su problematización hasta resolución (que no implica solución) toma posición por parte de los actores afectados, que tienden a modificar el mapa de relaciones sociales. Algunas son resueltas por la sociedad civil; importan para este estudio las que son resueltas por el Estado.

<sup>3</sup> Más adelante, nos ocuparemos de precisiones conceptuales acerca del término *actores*.

Es necesario aclarar que la noción de “Proceso de Política” es un dispositivo analítico, intelectualmente construido para ordenar, explicar y prescribir una política. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica, las etapas pueden sobreponerse y superponerse, tal como lo veremos en nuestro caso concreto (Aguilar Villanueva, 1993: 9).

Siguiendo la idea de proceso de políticas públicas, los estudios determinantes de la primera etapa se ocupan desde la emergencia del problema público hasta la elaboración de las políticas. Atraviesan la problematización social de algún asunto, el análisis de su relevancia pública y la incorporación de la misma en la agenda de trabajo (Díaz y Curti, 2014:39). A esta etapa le suceden los estudios sobre la implementación de las políticas (descuidados por los académicos hasta el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky en la década del setenta), los cuales resaltan la complejidad del proceso de ejecución y la puesta en marcha de las políticas públicas. Además, reconocen la dificultad de la acción conjunta, otorgando una función central a los ejecutores de las políticas. El momento de la evaluación se presenta como la etapa última, no por eso clausurando el proceso. Constituyéndose en una de las fases más polémicas en su discusión y de las más dinámicas en su desarrollo. En los últimos veinte años, es posible encontrar vasta literatura de políticas públicas centrada en este asunto específico. La legitimación de una política, la consecución de los objetivos preestablecidos y los impactos que la misma ha producido son algunos de los puntos que se cuestionan al momento de analizar evaluativamente con las modalidades *ex post* y *ex ante* (Díaz y Curti, 2014:40).

### **1.1. Desagregando el proceso: El estudio de la implementación**

La aventura de analizar la puesta en práctica de una política pública determinada, estudiando en términos de Pressman y Wildavsky el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos, nos brindará la posibilidad de visualizar el juego estratégico que supone la misma.

La fase de la implementación puede ser considerada en sí misma como una fuente de problemas que no pueden ser solucionados ajustándose mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea. Los procesos de implementación

de las políticas públicas deben ser caracterizados como interorganizativos, ya que la variable clave son las instancias de negociación que se establecen entre los actores durante la puesta en práctica de la misma (Cortázar Velarde, 2005:1).

Se suelen reconocer dos modos clásicos para abordar analíticamente el momento de la implementación: el modelo “de arriba hacia abajo”, caracterizado por ser un enfoque administrativista y racionalista, que parte del supuesto que otorga prioridad jerárquica a la formulación y diseño de una política y aborda la implementación como una ejecución llevada a cabo por “agentes”. El abordaje opuesto, “de abajo hacia arriba”, resalta la importancia determinante de los agentes estatales y los actores que se encuentran involucrados en el proceso de implementación. Esta trama resignifica y transforma a las políticas, en un proceso que no debe verse como accesorio, sino como central. “Sólo si comprendemos la forma cómo trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación” (Elmore, 1993:186).

Mientras el primer abordaje pone énfasis en la definición de las metas desde la jerarquía más alta y nos permite comprender la intencionalidad política, el segundo nos facilita captar el papel de los trabajadores en la línea de producción (Parsons, 2007:487) y, con ello, los impactos y los cambios que una política produce y sufre en su puesta en acción.

Otros aspectos claves que la literatura invita a tomar en cuenta en el análisis son el proceso de comunicación (la existencia de mensajes claros, que no existan distorsiones en la red de comunicaciones); el problema de la capacidad (que tenga la organización responsable para realizar su encomienda); y la actitud de los encargados de la implementación (entre los que podemos mencionar el conocimiento de la política, la orientación de su respuesta a la misma y la intensidad de su respuesta, entre otras); (Van Meter y Van Horn: 1993).

Asimismo, en el momento de la implementación se explicitan y corporizan diversos problemas que usualmente no son resultado de grandes desacuerdos o conflictos sobre los valores, objetivos o metodologías de las políticas públicas, sino que responden a la complejidad que tienen rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes (Cortázar Velarde, 2005). En otras palabras, no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre al momento del diseño. Los gestores de las políticas

se enfrentan con frecuencia a problemas específicos de la implementación, que ponen en riesgo el éxito de la política. De este modo, el énfasis en el proceso de gestión permite inferir la necesidad de revalorizar su complejidad.

Siguiendo a Cortázar Velarde (2005:6), resulta “interesante remarcar el potencial estratégico de la implementación en cuanto: a) la implementación abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas, y b) la implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses”.

## **1.2. Los actores y las instituciones formando redes de (y en las) políticas**

En el despliegue territorial de las políticas es importante poder reconocer las diversas formas de relacionamiento de los actores que participan de la misma, así como el rol de las instituciones en las que se corporizan o contextualizan esas políticas. De allí que consideremos conveniente realizar un análisis que vaya más allá de los atributos de cada organización interviniente, buscando dar cuenta de la relación que se establece entre actores e instituciones. El análisis de actores es, en este sentido, fundamental para estudiar las políticas públicas y su(s) despliegue(s).

Acuña y Repetto (2007) sugieren que los actores pueden ser entendidos como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción. En esta línea, los actores pueden pertenecer a esferas gubernamentales –en tanto representantes políticos, tomadores de decisiones y gerentes públicos– así como también los partidos políticos, sindicatos, instituciones financieras internacionales, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado como empresarios, medios de comunicación, entre otros. Lo esencial es captar intereses, recursos y capacidades y sus ideas o entendimientos -mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan- (Acuña, 2013:39).

De acuerdo a Falcao Martins y Fontes Filho (1999: 9), el concepto de actor tiene, por lo menos, tres ventajas: a) es político, pues considera la organización (sus propósitos racionalmente definidos) como una resultante (pacto) de intereses conflictivos y desiguales; b) es operacionalizable, pues permite la identificación de

actores en la medida en que se pueda evaluar el quantum de poder, legitimidad y urgencia que ciertos actores tienen en determinado tiempo y espacio; y c) es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores.

Los actores despliegan sus estrategias en una determinada trama institucional, la cual obtura y/o dinamiza el desarrollo de las mismas. La confluencia de determinados actores en un momento específico de la política y en un determinado entramado institucional, interpelados por una particular temporalidad, son puntos de referencia a tener en cuenta cuando se analiza la puesta en marcha de las políticas.

De este modo, es fundamental destacar el rol del marco institucional en cuanto permite entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias; a la vez que facilita la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso por donde se canalizan los derechos y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público (Repetto, 2003).

Enmarcan el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a los decisores y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado. Razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores.

Por su parte, los vínculos entre los actores situados institucionalmente remiten a la idea del establecimiento de redes de y en las políticas. Esta noción nos permite visualizar el campo de acción y los tipos de relaciones que se tejen entre los actores que participan en un proceso de política pública.

La creciente interdependencia de actores y organizaciones en marcos institucionales democráticos es aprehendida por la literatura de políticas públicas a través de la idea de gobernanza. Esta es entendida como una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. Así, la gobernanza viene a plantear que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Esta estructura no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes inter-organizacionales (Mayntz, 2001:1).

Así, actores e instituciones se interpelan, reconocen, resignifican, dotándose y dotando de sentido a las políticas, tejiendo distintas redes de relaciones. Estas relaciones, según Morata (1991:164) “atravesan las estructuras político-administrativas, constituyendo redes específicas de intereses implicados de forma simultánea en distintas políticas. Cada red representa un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de políticas públicas”.

## 2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNSA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

El PNSA en la Provincia de Santa Fe se empieza a ejecutar en el año 2003, con la firma de un convenio entre el gobierno nacional y el provincial.

El proceso de implementación estudiado fue construyendo su propia especificidad, en gran parte, por el modo descentralizado que tiene el programa de ejecutarse. En este marco, cada instancia subnacional realiza su propio diseño de implementación, explicitado en la firma de un Convenio entre el Gobierno Nacional y el Provincial, lo que permite observar a lo largo del territorio nacional una gran heterogeneidad en la forma en la que se implementan los Planes de Seguridad Alimentaria en las diferentes provincias, si bien ciertas tendencias pueden llegar a ser compartidas. La disparidad entre ellas se ve reforzada por el hecho de que la implementación del PNSA en las distintas jurisdicciones encuentra contextos de creación y puntos de partida disímiles. En ciertas provincias, el Programa hoy financiado por el PNSA existía con anterioridad y simplemente se derivaron los fondos hacia él, sin reformular ni realizar cambios en su modalidad de implementación, como en los casos de las provincias de Neuquén, Mendoza y San Luis (Aulicino, Díaz Langou, 2012). En la provincia de Santa Fe, a pesar que la entrega de alimentos tenía un recorrido considerable, será a partir de este Programa que asumirá una magnitud destacable y una transformación de las intervenciones.

El punto de partida en esta nueva forma de intervención en materia alimentaria es el Plan de Emergencia Alimentaria (PEA en adelante)<sup>4</sup>, el cual fue a nivel nacional

<sup>4</sup> La declaración de la Emergencia Alimentaria en 2002 y la afectación de los fondos nacionales de programas alimentarios fueron concentrados en el Plan de Emergencia Alimentaria (PEA), que empezó a implementarse ese mismo año en las distintas provincias por medio de firma de convenios. Las provincias, de acuerdo a sus realidades específicas y necesidades, definieron la modalidad de ejecución de fondos (módulos alimentarios, cajas o bolsones de alimentos,

y en la Provincia de Santa Fe un respiro a las demandas sociales que se hacían cada vez más crudas al inicio del nuevo milenio.

La especificidad del proceso también debe relacionarse con la confluencia en la escena local de distintas concepciones de lo político y las políticas, de institucionalidad/es y de matrices de intervención social, donde las distintas jurisdicciones pugnan por darle un sentido a la/s política/s. De este modo, el análisis de la implementación del PNSA se constituirá en un elemento revelador de dichos aspectos e iluminador de las tensiones propias que representa administrar “lo social”. La rigidez de la formulación de la política a nivel nacional y la búsqueda de espacios de innovación en la esfera local serán dos características que permanecerán constantes en los diez años estudiados.

## **2.1. Entre la innovación, las miradas estratégicas, nuevos circuitos en la gestión de las políticas alimentarias y (des)conocidos interlocutores**

A partir de la puesta en marcha del PNSA —y continuando con lo que venía realizándose por medio del financiamiento del PEA—, la provincia de Santa Fe rápidamente firma un Convenio con el Gobierno Nacional por medio del cual se impulsa la transferencia de fondos destinados a asistencia alimentaria. Esto le permitió a la Provincia continuar en una línea similar con su política alimentaria de entrega de Módulos Alimentarios en las ciudades de Rosario y Santa Fe y la transferencia de los fondos a las demás municipalidades y comunas manteniendo índices iguales a los utilizados en el PEA.

Cabe destacar que, según los actores protagonistas de este proceso, desde el Gobierno Nacional, específicamente desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, impulsaban la idea de poder avanzar en un sistema bancarizado. Por lo cual, la decisión (negociada y consensuada) por parte del Gobierno Provincial —como instancia intermedia— del traspaso de módulos alimentarios a la entrega de tickets/vales para la adquisición de alimentos resultó muy alentadora.

---

comedores comunitarios, escolares, copas de leche, etc.). En Santa Fe, los fondos transferidos por el gobierno nacional se ejecutaron luego de la firma del Convenio en enero de 2002. Los mismos se utilizaron fundamentalmente en la compra de alimentos para la conformación de módulos alimentarios básicos y en menor medida especiales (complemento para recuperación nutricional, celíacos, diabéticos), y víveres secos para comedores comunitarios, que fueron distribuidos en todas las localidades de la provincia.

Es así que a partir de 2005 se empiezan a ejecutar en la provincia con financiamiento mayoritario del PNSA tres estrategias por medio de sistema de tickets alimentarios: El Programa Alimentario “Santa Fe Vale” ; El Programa de Celíacos y El Programa de Recuperación del Niño en Riesgo Nutricional “Nutrir Más”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Los tickets se empezaron a implementar en una primera instancia en las ciudades de Santa Fe y Rosario, llegando a contar con 78.000 receptores. En una segunda etapa, hacia el 2007, el programa se extendió hacia toda la provincia. Su entrega era mensual a cada beneficiario (que tenía que asistir personalmente con una identificación) y los lugares de entrega eran los CDZ en Rosario y Santa Fe y sedes dispuestas por los gobiernos locales en las otras localidades de la provincia.

**Cuadro 1: Síntesis del sistema de tickets 2005–2007**

	<b>SANTA FE VALE</b>	<b>NUTRIR MÁS</b>	<b>CELÍACOS</b>
<b>OBJETIVOS</b>	Posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social y en riesgo de subsistencia, a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada.	El objetivo de esta iniciativa era el abordaje integral de la problemática de la desnutrición infantil, en la que además de la prestación alimentaria, se ponía énfasis en el acompañamiento a las familias y en la mejora de los hábitos alimentarios y el cuidado de los niños.	Facilitar la adquisición de alimentos necesarios para la dieta de personas con celiaquía.
<b>RECEPTORES</b>	Hogares en situación de pobreza (escasos recursos o ingresos inestables e insuficientes) con hijos menores de 14 años o que cuenten entre sus miembros con personas mayores de 70 años sin jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados.	Niños menores de seis años integrantes de familias en situación de vulnerabilidad social y que presentan diagnóstico de desnutrición/emaciación según las normas utilizadas por el Programa de Salud Integral del Niño de 0 a 6 años.	Personas celíacas, en situaciones de vulnerabilidad social.
<b>TIPO DE PRESTACIÓN</b>	Entrega de vales de alimentos con una periodicidad mensual.  Los tickets sólo podían utilizarse para la compra de los alimentos permitidos.	Entrega de vales de alimentos con una periodicidad mensual.  Los tickets sólo podían utilizarse para la compra de los alimentos permitidos.  Capacitación en talleres mensuales para las madres o adulto responsable.	Entrega de vales de Alimentos con una periodicidad mensual.  Los tickets sólo podían utilizarse para la compra de los alimentos permitidos.
<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>	Coordinación de Servicios Alimentarios – SEPC	Coordinación de Servicios Alimentarios – SEPC Ministerio de Salud	Coordinación de Servicios Alimentarios – SEPC

Fuente: Elaboración propia en base a documentos institucionales de la SEPC.

Este giro en la forma de asistencia alimentaria es un fenómeno de los últimos años en la mayoría de las provincias argentinas, desde la puesta en marcha del PNSA a nivel nacional, profundizándose a partir de 2006–2007. Esta estrategia brinda un mayor grado de formalización, con una planificación sobre la periodicidad, circuito de entrega de los mismos, estructura y logística, etc., que la diferencia de las entregas de Cajas Alimentarias en las cuales este circuito, a pesar de estar estipulado, era mucho más informal y sujeto a mayor nivel discrecional por parte de las encargadas de la distribución. Asimismo, los tickets eran personalizados, es decir, en cada uno estaba impreso el nombre, apellido y DNI del receptor, haciendo más transparente el proceso en el intento de reducir intermediarios.

Podemos entender que esta transformación en la forma de abordar las políticas alimentarias no es solamente un nuevo modo de gestionarlas sino que implica también una concepción más amplia de la política social y sus receptores, tratando de superar paradigmas asistenciales e intentando identificar al destinatario de las políticas como un sujeto de derecho, con capacidades y autonomía, respetando sus preferencias y costumbres. Es preciso rescatar la modificación en las formas de intervención, apuntando a cubrir las necesidades de los hogares de manera indirecta —a través de la complementación de ingresos—. Aunque este cambio pierde centralidad, en tanto los programas de satisfacción indirecta de las necesidades alimentarias presentan similitudes con los anteriores en cuanto a la escasez de los montos transferidos a los hogares (valores que resultan sumamente bajos en consideración del precio de la canasta básica familiar) y al mantenimiento de los criterios de selección de los beneficiarios en base a la comprobación de necesidades (y no en virtud del reconocimiento de un derecho social); (Ierullo, 2009).

Con argumentos<sup>6</sup> acerca de “la dignificación de los beneficiarios, quienes a partir de entonces pudieron elegir qué comprar y dónde hacerlo (...) hecho que propone un cambio estructural en la política social”, se avanzó en el traspaso de entrega de cajas de alimentos a un sistema de tickets alimentarios. Esta modificación, que intentaba otorgar “mayor autonomía de los beneficiarios en la selección de alimentos”, se llevó adelante no sin pocos conflictos.

Resulta interesante poder distinguir el carácter innovador en la forma de gestionar en PNSA en la Provincia de Santa Fe, asumiendo que la innovación no debe ser

---

<sup>6</sup> Sobre la base de entrevistas realizadas a informantes claves para la investigación.

entendida solamente como un producto sino que también como un proceso. El traspaso de un sistema de entrega de cajas de alimentos a tickets no implicó un quiebre o una ruptura absoluta, más bien significó un continuo que posee rasgos novedosos. Entendiendo que es una construcción que está sujeta a reelaboraciones por parte de los decisores/ejecutores, enmarcado en un proceso interpretativo abierto.

El conflicto no fue ajeno a los cambios e innovaciones en la política. Los “referentes sociales” y los “punteros políticos” presentaron variadas objeciones a estas transformaciones. La recepción de mercaderías, en este caso de alimentos, se había convertido en un objeto de disputa de poder, de significación, de construcción de relaciones (clientelares), no sólo desde el Estado a los receptores, sino desde los referentes hacia los beneficiarios mismos. Una contienda sobre quién “recepionaba” y “repartía” los módulos alimentarios.

Más allá que se tenía la intención de transparentar las entregas, identificando a los receptores que cumpliesen con los requisitos, se ha podido constatar que los “intermediarios” (referentes sociales, punteros políticos, encargados de organizaciones sociales locales) siguieron permaneciendo y constituyéndose, por medio de diversas prácticas, en protagonistas de estas políticas. Estas prácticas políticas institucionalizadas no remitían solamente a movilizaciones que se reproducen en los canales institucionales. Las mismas se encontraban fundadas en un conjunto de experiencias que estos actores han atravesado, y que con el transcurso del tiempo se cristalizaron en actos que se perpetuaron en su seno.

Es por eso que el cambio de sistema representó en cierto modo una nueva forma de vinculación por parte del gobierno provincial con los receptores directos. La confección de un padrón más “puro y transparente” (que incluyera solamente a los “verdaderos” receptores) fue una de las tareas más arduas encaradas por la SEPC. Sin embargo, no podemos desconocer que a pesar de la modificación en el tipo de gestión de la política alimentaria, este tipo de prácticas perduraron y se fueron instalando a lo largo del tiempo.

La confección del listado de receptores fue un aspecto crítico en la ciudad de Rosario, ya que el Municipio presentó muchos reparos al momento de entregar los datos que se tenían relevados a las autoridades de la Secretaría Provincial, así como también al momento de elaborar un padrón único de receptores, como se intentaba construir. Nuevamente los diferentes colores políticos se constituyeron

en obturadores para la implementación. Asimismo, el desembarco de esta política en el territorio rosarino se realizó de modo independiente de la estructura y redes sociales y políticas que venía desarrollando el municipio. Su irrupción no puede pensarse como un quiebre o un punto de inflexión, pero sí como un nuevo eje en la disputa por la apropiación de “la política social rosarina”.

Este nuevo sistema trajo consigo un nuevo actor protagonista de la gestión de la política alimentaria. El gobierno provincial ya no tendría que comprar alimentos, quedando relegados una gran cantidad de proveedores privados tradicionales de la SEPC e incorporándose un actor que desempeñará un rol crucial en esta nueva implementación. Por medio de una licitación pública “poco transparente” — esto según algunos actores entrevistados— se adjudicó la confección de los tickets a una empresa privada, así como también de proveer al gobierno provincial del circuito financiero y administrativo que la nueva modalidad adoptada conllevaba. Esta empresa, además, debía garantizar una red comercial con amplia cobertura.<sup>7</sup>

Este nuevo actor jugó un rol preponderante en la entrega a término de los tickets mensualmente. El retraso en la transferencia de fondos por parte del gobierno provincial, la logística específica (contratación de agentes policiales para custodiar el lugar de la entrega), entre otras cuestiones, implicaban, en varias ocasiones, retrasos en la entrega de los mismos.

Cabe mencionar la coexistencia de otros programas alimentarios de la SEPC que seguían con la entrega de alimentos, lo que permite plantear que al ser el Santa Fe Vale, Nutrir Más y Celíacos un desprendimiento del PNSA, las condicionalidades establecidas por el Gobierno Nacional (no de modo formal, pero sí constatadas por diversas fuentes consultadas), representaron un giro en la tradicional forma de intervenir en materia alimentaria.

Debemos pensar que la centralidad del PNSA, siendo un programa diseñado y estructurado a nivel nacional, estableció firmes puntos que los implementadores debieron cumplir. La grieta se encontró, según nuestro criterio, en la posibilidad de destinar parte de los fondos a un programa de desnutrición infantil, que no sólo financió un componente monetario, sino también un componente de capacitación.

---

<sup>7</sup> En la ciudad de Rosario se ha llegado a relevar, en este periodo, alrededor de más de 500 locales que recepcionaban estos tickets, principalmente cadenas pequeñas y almacenes y/o granjas de los barrios más carenciados de la ciudad.

Sin embargo, comenzaron a visualizarse hacia fines de 2003/4, luego de los años más críticos, casos de localidades donde sus demandas no se relacionaban con la transferencia de fondos para la compra de alimentos o entregas de los mismos. Los responsables de la SEPC también manifestaron que esta rigidez determinada por la política nacional, impedía la reasignación de fondos para otras líneas estratégicas para el gobierno provincial, por ejemplo, destinar partidas para infraestructura o complementar otros programas que la SEPC estaba ejecutando, reforzar programas para jóvenes, de capacitación y empleo, entre otras acciones que se consideraban prioritarias.

En cuanto a la Política Alimentaria, luego que esta cuestión dejó de ser una problemática central en la agenda sistémica o pública, el programa continuó su ejecución con el encorsetamiento del PNSA, sin mayores modificaciones. Sin embargo, la puesta en marcha de la misma, la logística desplegada para la entrega de los tickets, así como también las negociaciones con la empresa que administraba el sistema, y los reclamos por sumar receptores por parte de organizaciones barriales, sociales y/o piqueteras hicieron que su devenir se realice no sin pocos conflictos. Un desgaste muy grande a nivel de la estructura organizacional provincial que incidió, además, en la escena política y en los juegos políticos desplegados por distintos actores.

## **2.2. La implementación entre la (re)formulación y la innovación**

El cambio de la gestión de gobierno provincial, provocó, transformaciones profundas en el entramado institucional que da forma y corporiza a las políticas alimentarias provinciales. Fue entonces el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), por medio de la Dirección de Asistencia Crítica la que se hizo cargo de la ejecución de la política alimentaria provincial, coordinando con otras áreas del Ministerio la logística de la misma, como fue explicado en el apartado anterior.

En 2008 se materializa en la Provincia de Santa Fe lo estipulado pero no ejecutado por el gobierno anterior, es decir, el traspaso del sistema de tickets a un sistema bancarizado por medio de tarjetas de débito electrónicas, que son recargadas mensualmente, para la adquisición por parte de los titulares del acceso exclusivo de alimentos.

En este marco, se crea la Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC) en 2008, no solamente como un medio de pago sino con la idea de transformación en la concepción de lo alimentario en particular y lo social en general. Se plantea que esta tarjeta garantiza derechos, como una forma de aportar a la construcción de ciudadanía (Díaz Langou, et. al., 2011).

Para Liborio y Rocchi, “la TUC permitió cambiar el paradigma al dejar de intervenir sobre el consumo de bienes alimentarios para pasar a “elegir” qué comprar. La tarjeta representa un vehículo para desarrollar la autonomía y la libertad de la compra a pesar de no cubrir la canasta básica de alimentos definida como indicador de consumo del adulto” (Liborio y Rochi, 2012).

Siguiendo esta línea, Musso y Ukic (2010) agregan que “el desarrollo de programas bancarizados supone la pérdida de instancias obligatorias de contacto directo con la población, en tanto que dejan de ser necesarios los espacios de la entrega de alimentos o de entrega de tickets utilizados muchas veces con fines clientelísticos”.

Como podemos observar en estos párrafos, fueron similares argumentos de “fomentar capacidades”, “lograr autonomía”, “dignificar” a los receptores, así como también, “transparentar el proceso” los cuales llevaron a los decisores a transformar el sistema de tickets a la TUC.

**Cuadro 2: Descripción TUC<sup>8</sup>**

<b>TARJETA ÚNICA DE CIUDADANÍA</b>	
<b>OBJETIVOS</b>	<p>Mejorar el acceso a los alimentos de núcleos familiares socialmente vulnerables a través de la provisión de tarjetas magnéticas pre-cargadas para la adquisición de alimentos acordes a los hábitos, costumbres y posibilidades de la población beneficiaria.</p> <p>Fortalecer la participación de entidades de la sociedad civil (cámaras de comercio, asociaciones de productores, etc.) en la implementación de las políticas sociales.</p> <p>Favorecer las economías locales.</p> <p>Otorgar mayor autonomía a los receptores para la selección de alimentos, posibilitando el consumo de todos los grupos de alimentos.</p> <p>Desde el punto de vista nutricional, favorecer el acceso a alimentos frescos con un importante valor nutricional, especialmente en proteínas de alto valor biológico.</p> <p>Desde el punto de vista de la promoción humana, promover el ejercicio de los derechos de consumidor como forma de aportar a la construcción de ciudadanía.</p>
<b>RECEPTORES</b>	<p>El programa asiste a hogares en situación de pobreza (definida por ingreso) con hijos menores de 14 años de edad o que estimen entre sus miembros a personas mayores de 70 años que no cuente con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados. El beneficio se otorga al grupo familiar y es percibido por el titular, que debe ser una persona mayor de edad o emancipada, preferentemente con relación de parentesco con el beneficiario.</p> <p>La tenencia de cualquier otro plan o programa social de cualquier jurisdicción no habilita a recibir la TUC.</p>
<b>TIPO DE PRESTACIÓN</b>	<p>Por medio de tarjetas magnéticas pre-cargadas que los receptores pueden utilizar como medio de pago para la compra de alimentos en comercios adheridos al sistema. Los beneficiarios pueden seleccionar los productos a adquirir dentro de un conjunto de alimentos permitidos, sin limitaciones en cuanto a la marca, calidad o forma de presentación del producto.</p>
<b>ORGANISMOS RESPONSABLES</b>	<p>Dirección de Asistencia Crítica. Secretaria de Inclusión Social. Ministerio de Salud.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentación institucional. Ministerio de Salud.

Si afirmamos que la implementación de una política no se da de un modo lineal y unívoco, y comprendemos que en esta etapa se presentan diversos elementos que propician nuevas estrategias de los encargados de ejecutarla, la misma asumirá perspectivas diferentes cuando el cambio implicó, además, la modificación de la conducción política y de la institución que la llevó adelante.

Así, la implementación del PNSA por medio de la TUC en la provincia de Santa Fe no debe ser pensada como “un barajar y dar de nuevo”, sino más bien como una readaptación que implicó ajustes e intentos de “perfeccionar el sistema”. Esto se puede exponer a que los objetivos y receptores de la política siguen siendo los mismos, los cambios fundamentales en la gestión de política alimentaria durante el gobierno de Binner los trataremos a continuación.

En una *primera instancia* es necesario resaltar quiénes quedaron afuera en este ajuste y quiénes entraron en el mismo. Así, el nuevo sistema empezó a dejar de lado distintos intermediarios que el diseño de la política contenía anteriormente, bajo el supuesto de otorgar mayor autonomía a los receptores. Así las organizaciones donde se entregaban los tickets dejaron de cumplir esa función en la localidad más grande de la provincia, lo cual resignificó, además, la intervención del gobierno provincial en este territorio. Del mismo modo, al desaparecer los tickets, el prestador del sistema deja de constituirse en un actor fundamental. Otros intermediarios que vieron mermado su protagonismo fueron los gobiernos locales, quienes en diversas ocasiones habían utilizado el anterior sistema como un término de intercambio, evitándose ahora diversas relaciones clientelares.

Un nuevo actor entró en este circuito de la implementación: el gobierno provincial contrató como prestador del servicio al Banco Municipal de Rosario, y por su intermedio, a la tarjeta Cabal. En un primer momento, por medio de un contrato y, luego, a través de un proceso licitatorio. Contando con alrededor de 4000 comercios que recepcionan la TUC en toda la provincia.

<sup>8</sup> La TUC funciona a través de un sistema de débito vía pos o activación telefónica. Mensualmente, se acredita en la cuenta de cada titular la suma establecida, que corresponde al monto del beneficio, el cual puede utilizarse para comprar alimentos en negocios adheridos a la red. El procedimiento es similar a una compra en condiciones ordinarias, pero con la característica de pago mediante tarjeta de débito. El titular no debe ingresar ninguna clave, sólo es necesario el Documento Nacional de Identidad. Una vez realizada la transacción, deberá firmar el ticket comprobatorio de la compra. Si bien no es necesario gastar todo el dinero en una sola compra, no es posible pagar en cuotas, ni se puede retirar dinero en efectivo, ni por la ventanilla del banco, ni por cajeros automáticos. Asimismo, es preciso tener presente que si no se usa la tarjeta durante más de dos meses se retira el beneficio (Musso, Ukić, 2010).

Un *segundo punto* a resaltar son las innovaciones que supuso la TUC, las mismas se relacionan con la modernización (en términos de informatización y acceso público a la información) del sistema, similar a lo que ocurre en muchas provincias del país, otorgándole mayor transparencia. Por otro lado, la TUC puede pensarse como una forma de “dignificación de los beneficiarios”, al ser un medio de pago socialmente aceptado, similar a cualquier otra tarjeta.

Como *tercer eje* podemos remarcar la reducción de la logística mensual de distribución y la existencia de problemas de corrupción.

En *cuarto lugar*, a pesar de las transformaciones enunciadas es posible reconocer que los gestores en este periodo también se han topado con elementos comunes a lo que planteábamos cuando concluíamos el apartado de los tickets. Las fuentes consultadas nos enunciaban que “lo alimentario no es lo acuciante...”, sin embargo “el gobierno nacional se presenta como un limitante para poder encontrar alternativas innovadoras a otras problemáticas sustantivas” para esta gestión, como por ejemplo “atender las problemáticas juveniles, cuestiones de hábitat, economía solidaria, salario mínimo, entre otros... De este modo, resignificar las políticas alimentarias, buscando nuevas alternativas... y focalizar verdaderamente en los que necesitan ser asistidos...”

El *quinto punto* a resaltar es el del escaso monto que representa este programa para cada receptor. Un estudio realizado en un barrio de la ciudad de Rosario (Rochi, Perona, 2012) plantea que por una multiplicidad de factores (entre ellos el escaso monto que representa la TUC y el uso exclusivo para acceder a la compra de alimentos) es que este programa no posee una alta significación para los receptores, en contraposición con otros programas nacionales, lo que desde su implementación en 2009 vino a representar una opacidad para esta política.

*Por último*, debemos remarcar que entre los desafíos de la gestión de este gobierno se planteaban la ampliación de la cobertura y la posibilidad de alcanzar una intervención integral con otras iniciativas destinadas a solventar la situación de vulnerabilidad nutricional de algunos sectores de la población santafecina (Díaz Langou, et. al., 2011).

### 2.3. Perspectivas y desafíos futuros de la TUC

La gestión asumida por el Gobernador Bonfatti a partir de diciembre de 2011 y de la Lic. Mónica Bifarello al frente del MDS, ancló el PNSA en un nuevo entramado institucional. Este cambio se realizó bajo el supuesto de fomentar la promoción y el acceso a una alimentación segura y saludable, donde la TUC es sólo un componente que se complementa y es complementado con otras iniciativas enmarcadas bajo el paradigma de la Seguridad y Soberanía Alimentaria y un enfoque de la Economía Social.

Este cambio implicó poner en agenda desde el MDS estos supuestos, como una nueva forma para mirar e intervenir sobre lo alimentario. Considerando además que la estructuración anterior, por medio de una Dirección de Asistencia Crítica, planteaba un trabajo enfocado mayormente en procedimientos administrativos y de asignación de recursos, que llevó adelante el traspaso del sistema de tickets a tarjetas de débito.

Esta nueva mirada se sustentó en estrategias de un abordaje territorial, por medio de distintas acciones que sentasen y radicasen capacidades en los municipios y comunas, bajo líneas de trabajo de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento; apoyo a la producción, comercialización, distribución e intercambios de productos de la Economía Social; así como también, financiamiento para inversiones estratégicas en el territorio. Por medio de la firma de convenios entre provincia y municipios se comenzaron a llevar adelante nuevas iniciativas, como por ejemplo la creación de la figura del Promotor de Seguridad y Soberanía Alimentaria para algunas localidades y se mantuvieron otras, como la TUC, el PROSONU y la Tarjeta Institucional.

En este sentido, se plantea interesante remarcar algunas de las acciones llevadas adelante en el marco de la nueva gestión, teniendo en cuenta la mirada sobre la “promoción del acceso a una alimentación segura y saludable”:

*Nueva Normativa:* frente a este nuevo marco se planteó la necesidad de actualizar la normativa vigente, por lo cual en noviembre de 2012 se promulga la Resolución Ministerial N° 816, que redefine los objetivos del Programa de Seguridad Alimentaria – TUC, con el propósito de posibilitar el acceso de la población vulnerable a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades en forma adecuada y suficiente, complementando con otras modalidades de asistencia alimentaria; fortalecer la Soberanía Alimentaria, potenciando los mecanismos de disponibilidad, acceso,

consumo y distribución de los alimentos en forma sustentable y sostenible; y fomentar la participación activa de la sociedad en la implementación de la misma que favorecerá incorporar enfoques y estrategias de acción más adecuadas a la realidad local.

En la misma, se determinaron los objetivos específicos de cada una de las modalidades de la TUC, así como también se establecieron modelos de convenios para firmar entre los municipios y comunas con el MDS.

*Convenio INTA PRO-HUERTA:* otro componente del PNSA es el Programa Pro-Huerta, ejecutado en las instancias subnacionales por medio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), contexto en que sus acciones se encontraban aisladas de las estrategias del gobierno provincial. A partir de esta gestión se ha realizado un acercamiento con esta institución que se ha plasmado en la firma de un acuerdo entre el Ministerio y este organismo para realizar un acompañamiento y aunar esfuerzos en torno a la creación de huertas, no sólo individuales sino también comunitarias.

*Nutrir Más:* este componente comenzó a partir de mediados de 2013 a sufrir un cambio sustancial. Los talleres de capacitación, tan rescatados por otras gestiones, se fueron diluyendo en su contenido y articulación y se tomó la decisión de dejar de llevarlos adelante. Como comentamos anteriormente, según un funcionario del MDS entrevistado, los mismos luego del 2007 se empezaron a implementar de modo cada vez más esporádico. El aspecto de la “promoción” se dejó de lado y se plantea como un desafío poder reformularlos y darle otro marco para su implementación. De igual modo, cabe resaltar que los beneficiarios siguen cobrando el mencionado beneficio y los técnicos del programa fueron reubicados en otras áreas de la misma dependencia.

*Otras iniciativas:* más allá de las acciones enumeradas anteriormente resulta prioritario remarcar una estrategia que se coordina desde distintos instancias gubernamentales (Ministerio de Salud, Educación y Desarrollo Social), como un ejemplo de este nuevo marco de intervención del gobierno provincial. El programa de “Bitácora de la Alimentación Segura y Saludable”, pone énfasis en la Educación Alimentaria Nutricional y se constituye en un eje prioritario para la Subsecretaría de Economía Social del MDS. El mismo puede ser pensado como una caja de herramientas que contiene un conjunto de técnicas y estrategias didácticas, basadas en las técnicas

de educación popular, aplicadas a la promoción de una alimentación segura y saludable en la provincia, propiciados por los espacios virtuales.

En la actualidad, la implementación de la TUC se complementa con otro conjunto de estrategias que delinear una marcada orientación hacia la promoción más que a la asistencia alimentaria. En este marco, los desafíos relevados se alinean con un intento de reformulación de la cuestión alimentaria. Frente a la evidencia de que la cuestión del hambre ya no es urgente, los desafíos plantean necesario enfocar la mirada en la Educación Alimentaria Nutricional; asimismo, existe una imperiosa necesidad de reactualizar el padrón de beneficiarios del programa. Por otro lado, sabemos que más allá de lo discursivo la TUC tiene un claro sesgo asistencial y las acciones que en la actualidad se están llevando a cabo intentan complementar esta mirada con una más abarcativa que incluye la promoción. Desde la gestión, se es consciente que estas acciones de carácter asistencial también son necesarias. Este cambio supone realizar modificaciones en el modo de intervenir en lo alimentario, poniéndose bajo el paraguas de la Seguridad y Soberanía alimentaria. Además, hemos podido observar que la TUC posee muchas limitaciones en términos del monto que el programa entrega y que su impacto en la economía familiar es mínimo. Se coincide con Santarsiero (2012:172) en que “la tarjeta representaría un vehículo para la autonomía y la libertad de compra. A pesar de ello, es necesario hacer hincapié que el monto máximo que se entrega por familia mensualmente no llega a cubrir el valor de la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente”. Por último, a partir de lo estudiado hemos visto cómo la problemática alimentaria es permeada por otras cuestiones, como por ejemplo la malnutrición, la obesidad, la necesidad de focalizar en la Educación Alimentaria Nutricional para fortalecer el consumo de alimentos seguros y saludables, entre otros. Más allá de eso, la TUC es considerada por parte de los gestores públicos consultados como una herramienta para abordar situaciones de vulnerabilidad social, consolidación y fortalecimiento de un sistema de protección de primer nivel. El conocimiento que procura este padrón (más allá de las limitaciones relacionadas con su (re) actualización), se convierte en un instrumento estratégico para la gestión de políticas sociales para *“llegar a toda la provincia, no sólo a los beneficiarios, sino también para fortalecer lazos con los municipios y comunas”*.

## CONCLUSIONES

Estudios del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (2013) indican que Argentina junto con otros seis países del continente americano (Chile, Venezuela, Cuba, Estados Unidos, Uruguay y México) posee tasas muy bajas de malnutrición, con menos de un 5% de sufrimiento de hambre.

En esta misma línea, Britos (2008) nos comenta que a diferencia de otros países de la región, como por ejemplo Paraguay, Argentina atraviesa una etapa avanzada de transición nutricional, caracterizada por una disminución de las manifestaciones agudas de desnutrición, niveles moderados o bajos de carencia de nutrientes y, por el contrario, una tendencia creciente de sobrepeso y obesidad, ya instalados en la infancia.

Sin embargo, no podemos desconocer que todavía encontramos un porcentaje de hogares que presentan situaciones de carencia de alimentos, evidenciados por la tasa de pobreza que alcanzaban para 2013 (según el INDEC, un 5,4%). Sin embargo, para otros organismos encargados en realizar mediciones (Observatorio de la Deuda Social, UCA), la tasa de pobreza alcanzaba en este mismo año un 27,5% y para 2014 un 28,7%. En relación con la cuestión alimentaria, la Encuesta de la Deuda Social Argentina identificó para finales de 2010 que un 19,2% de los niños y adolescentes con residencia urbana experimentaban algún nivel de inseguridad alimentaria. Es decir que casi 2 de cada 10 niñas, niños y adolescentes vivían en hogares donde los adultos y/o los niños debieron restringir su consumo alimentario por problemas económicos y experimentaron episodios de hambre. (Salvia, 2012)

Frente a estos datos, las intervenciones en materia alimentaria por parte de los gobiernos parecen ser convenientes y altamente recomendables. Muchos trabajos (Revista del Observatorio Social N°19, 2008, entre otros) nos indican que enfocar las acciones hacia la primera infancia y las madres resulta una línea de trabajo prioritaria hacia donde trazar caminos futuros. Hemos descripto como las iniciativas estatales ya se han orientado hacia estos sectores. En nuestro estudio de caso también se ha observado que las estrategias de los gestores locales del PNSA se encauzaron hacia estos sectores con el Nutrir Más (que a pesar de las diversas objeciones planteadas se encuentra en proceso de reformulación con la manifiesta necesidad de sostenerlo).

El análisis de las particularidades y singularidades del caso santafesino nos ha permitido rever cómo las acciones llevadas adelante en la provincia se reeditan también en otras instancias subnacionales. El traspaso de cajas o bolsones de alimentos a un sistema de tickets o vales alimentarios o a una tarjeta de débito fue una experiencia que otras provincias también han desarrollado. Este traslado, que implicó un cambio en el modo de gestionar las políticas alimentarias, ha resultado muy alentador en las iniciativas para paliar el hambre de las familias más vulnerables. Estudios como los de Ierullo (2009), Santarsiero (2012), Britos (2008), Aulucino (2012), Aulucino y Díaz Langou (2012), entre otros, demuestran que la opción de adoptar un sistema bancarizado, por medio del cual los beneficiarios puedan elegir qué alimentos comprar, ha representado un avance frente a las estrategias asistenciales habituales. El uso de tarjetas como medio de recepción de beneficios alimentarios puede entenderse como un salto cualitativo en términos de la mayor responsabilidad de los beneficiarios, la procuración de sus alimentos y la menor relación clientelar que se establece con los administradores de programas asistenciales (Britos, 2008).

Sin embargo, el escaso monto que el programa brinda, esto en términos de transferencias monetarias, no alcanza para cubrir las necesidades básicas en alimentos (considerada en la Canasta Básica de Alimentos) de un integrante del grupo familiar, teniendo en cuenta que esta transferencia se realiza para todo el grupo.

El análisis de diez años de implementación del PNSA en Santa Fe ha permitido visualizar la dinámica propia que adoptó el proceso, en donde la conjunción de factores políticos, sociales y económicos aleccionaron que la reformulación, el ajuste mutuo y el seguir ajustando, se constituyen en aspectos claves que los teóricos de los estudios de las políticas. Es decir, alertaba el momento de la construcción de un marco analítico que permitiera comprenderlo.

Así, las políticas no se estructuran en el vacío y lo que se juega en el medio es la política. Los cambios institucionales, de prácticas institucionalizadas y de las instancias encargadas de ejecutar el PNSA en la provincia. Lo que permitieron leer este complejo proceso. La búsqueda de grietas o intersticios fue el lugar donde las gestiones evidenciaron sus perfiles innovadores frente al encorsetamiento del diseño (que emanaba de la instancia nacional), encontrándose limitados márgenes de maniobra y negociación. Y esto lo fue, tanto para el gobierno provincial del mismo color político que el gobierno nacional, así como también para el FPCyS luego

de 2007. Este punto se presentó como un impedimento luego de haber relevado que la cuestión del hambre ya no era urgente, y que dentro de sus estrategias otras prioridades ocupaban las agendas provinciales de gobierno.

Sin embargo, ¿cómo hacer para poder dismantelar una política que realiza una transferencia monetaria, aunque con una cifra mínima, a más de ciento ochenta mil beneficiarios en toda la provincia? ¿Por qué desandar un camino recorrido que hoy día permite contar con la información (más o menos fidedigna) de las familias santafesinas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad social? ¿Quién se haría cargo de este costo político? ¿Se encuentran en posibilidades los gobernantes de asumir la responsabilidad de un re-direccionamiento de estos fondos hacia estrategias más focalizadas, como las que nos manifestaron los informantes claves? ¿Cómo resignificar una política alimentaria cuando el hambre ya no es lo urgente?

El gobierno provincial ha asumido un interesante desafío trazando líneas a partir de esta nueva gestión. No obstante, los ejes del PNSA que no se han abordado en este trabajo, relacionados con los componentes de prevención y superación, podrían otorgar otra mirada sobre las políticas alimentarias. Resulta necesario aclarar que estas estrategias se realizan de forma desarticulada con los gobiernos provinciales, al menos en el caso de estudio.

Por lo anterior, es que junto con Arroyo (2012), como un desafío de las políticas alimentarias poner el énfasis en la calidad alimentaria, la que no se determina por el consumo, sino que por los programas nutricionales que fomentan la calidad de los alimentos que se escogen y se amplía su conocimiento sobre la educación nutricional. Así, la experiencia que se encuentra llevando adelante el gobierno santafesino, enfatizando en la promoción más que en la asistencia alimentaria, bajo un paradigma de la Economía Social, puede ser considerada como una iniciativa que procura escenarios propicios para el desarrollo de las políticas alimentarias santafesinas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. Comp. (2013): ¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Acuña, C. Y Repetto, F. (2007): “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, documento de trabajo N°44, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. (1993a): *Estudio Introductorio* en Problemas públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Editorial, México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993b): *Estudio Introductorio* en La implementación de políticas, Porrúa Editorial, México.
- Álvarez Leguizamón, S. (2006): *La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres*, en Andrenacci, L. (compilador), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo, UNGS, Buenos Aires.
- Aulucino, C. y Díaz Langou, Gala (2012): “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales”, documento de trabajo N°90, CIPPEC, abril de 2012.
- Ballart, X. (1992): ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Berman, P. (1993): “El estudio de la macro y micro-implementación” en Aguilar Villanueva, Luis (compilador). *La implementación de políticas*, Porrúa Editorial, México.
- Britos, S. (2008): “Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente”, en Revista Observatorio Social N°19, Buenos Aires.
- Britos, S. y Costa, R. (2007): “Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas. El caso argentino 2001-2007”, recuperado el 30 de junio de 2015 de: [http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/memredsan\\_10.pdf](http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/memredsan_10.pdf)
- Bueno, C. Osuna, J. L. (2012): “La evaluación de políticas públicas en las ciencias sociales: entre el ser y el deber ser”. Prisma Social, Revista de Ciencias Sociales, N°9, diciembre 2012–mayo 2013, España.
- Cortázar J. C. (2005): “La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial”, publicado en la revista del CLAD Reforma y Democracia N° 33, octubre 2005, Caracas, Venezuela.
- Díaz, C. y Curti, G. (2014): “Reconstruyendo el camino: reflexiones sobre la creación de la Maestría en Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas”, en Ríos Cazares, Alejandra (Coord.) (2014): *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, CLEAR, CIDE, INPAE, México.

- Elmore, R. (1993): “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de políticas*, Porrúa Editorial, México.
- Falcao M. y Fontes F. (1999): “¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional”. Traducido del portugués por Carlos Sánchez. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, España, del 14 al 17 de octubre.
- Galano, N., Curti, G. (2014): “Una propuesta pedagógica para la enseñanza del análisis de políticas públicas. El caso de la Cátedra de Análisis de Políticas Públicas, Fcpolit-Unr”. En Díaz, Et. Al., *Miradas de Políticas Públicas*, Editorial Libros por Demanda, Rosario, Argentina.
- Ierullo, N. (2009): “La consolidación de las políticas de asistencia social en el marco del afianzamiento del proceso de familiarización del bienestar. El caso de las programas de asistencia alimentaria”. 5ta. Jornada de Jóvenes Investigadores IIGG- FSOC- UBA, Buenos Aires.
- Langou, G. Potenza, P. Forteza, M. F. (2010): “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión”. Documento de trabajo N°45, CIPPEC, Buenos Aires.
- Langou, G. Potenza, P. Forteza, M. Fernanda (2011): “Los principales programas de protección social en la provincia de Santa Fe”, documento de trabajo N°65, CIPPEC, Buenos Aires.
- Liborio, M. y Rochi, G. (2012): “Las políticas sociales de seguridad alimentaria y los sectores vulnerables”, trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Quito, Ecuador.
- Mayntz, R. (2001): “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” publicado en la revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela.
- Medellín, P. (1997): “Instability, uncertainty and restricted autonomy: elements for a theory of public-policy structuring in countries with low autonomy of governance”, revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 8, Caracas, Venezuela.
- Morata, F. y Loughlin (1991): “Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales” en Revista Documentación Administrativa. Madrid. N° 224-5.
- Musso, M. y Ukc, P. (2011): “Consideraciones acerca del proceso de bancarización de los programas alimentarios en la Provincia de Santa Fe”, ponencia presentada al 6° Congreso de Administración Pública, Resistencia, Chaco.
- O’Donnell, G. (2010): *Democracia, agencia y Estado*, Prometeo, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1976): *Estado y Políticas Estatales en América Latina*, CEDES, Buenos Aires.

- Parsons, W. (2007): *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño & Dávila, coeditado con FLACSO-México. 1ª edición 2007.
- Perona, N., Rochi, G. (2012): “Los programas de transferencias condicionadas: ¿cuáles son los efectos en y la percepción de beneficiarios de la asignación universal por hijo?”. Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Quito, Ecuador.
- Pressman J. Y Wildavsky, A. (1998): *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México.
- Repetto F. (2003): “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina” en revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, octubre.
- Roth Deubel, A. (2014): *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.
- Santarsiero, L. (2012): “Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su determinación”. En revista *Trabajo y Sociedad* N° 18, vol. XV, verano 2012, Santiago del Estero, Argentina.
- Subirats, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid.
- Van Meter D. y Van Horn, C. (1993): “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual” en AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de políticas*, Porrúa Editorial, México.

## Documentos institucionales consultados

- Ministerio de Desarrollo Social (2012): *Documentos afines a la seguridad alimentaria*, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Santa Fe A (s/d): “Aproximaciones al diagnóstico de la situación social de la provincia de Santa Fe” disponible en: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/72157/349776/file/Diagn%C3%B3stico\\_%20Situaci%C3%B3n%20Provincia%20de%20Santa%20Fe.pdf](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/72157/349776/file/Diagn%C3%B3stico_%20Situaci%C3%B3n%20Provincia%20de%20Santa%20Fe.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Santa Fe, *Informes Institucionales 2011, 2012, 2013*. Santa Fe.
- Programa Mundial de Alimentos (2013): *Mapa del hambre 2013* disponible en <http://es.wfp.org/>.