

DOCUMENTO DE TRABAJO N°88  
ABRIL DE 2012

## La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales

CAROLINA AULICINO | GALA DÍAZ LANGOU

Este documento fue elaborado como parte del proyecto "La incidencia de las variables político-institucionales en la gestión, pertinencia y alcance de los programas de combate a la pobreza: Un análisis de los principales programas en la Argentina desde el año 2002 hasta la actualidad", dirigido por Fabián Repetto [Proyecto de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica de la Nación, PICT N° 10/2206, convocatoria 2007].

## **Índice**

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>6</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Presentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria</b> .....	<b>9</b>
Problemática .....	9
Inserción institucional y sectorial .....	13
Estrategia de implementación.....	16
Objetivos específicos del programa.....	16
Población objetivo.....	17
Prestaciones.....	17
<b>2. La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales</b> ..	<b>20</b>
Margen de acción de las provincias .....	21
Recursos y capacidades.....	30
Modo de organización.....	36
<b>3. Conclusiones</b> .....	<b>47</b>
Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del PNSA.....	47
Coordinación pro-integralidad: ¿qué recomendaciones podrían hacerse? .....	48
<b>Bibliografía</b> .....	<b>53</b>
<b>Acerca de las autoras</b> .....	<b>56</b>
<b>Notas</b> .....	<b>57</b>

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Población bajo la línea de pobreza e indigencia por provincia, en %, año 2010 .....	10
<b>Cuadro 1.</b> IDH e IDHA por provincia. Datos de 2009 .....	11
<b>Cuadro 2.</b> Niños/as de 6 a 72 meses según diagnóstico antropométrico nutricional, por provincias. En % .....	13
<b>Cuadro 3.</b> Beneficios brindados por el PNSA .....	19
<b>Cuadro 4.</b> Líneas de acción financiadas por el PNSA por provincia.....	20
<b>Cuadro 5.</b> Redefinición de objetivos por parte de las provincias.....	24
<b>Cuadro 6.</b> Prestaciones según grandes grupos .....	26
<b>Cuadro 7.</b> Definición de posibles titulares en las provincias.....	27
<b>Cuadro 8.</b> Tipos de posible titular .....	29
<b>Cuadro 9.</b> Margen de acción de las provincias .....	30
<b>Cuadro 10.</b> Presupuesto del PNSA (en pesos 2003) .....	31
<b>Cuadro 11:</b> Erogación presupuestaria a las provincias por el PNSA .....	32
<b>Cuadro 12.</b> Financiamiento de los programas provinciales por el PNSA .....	34
<b>Cuadro 13.</b> Sistemas de información disponibles .....	35
<b>Cuadro 14.</b> Responsabilidades de los niveles de gobierno en la implementación del PNSA.....	37
<b>Cuadro 15.</b> Inserción institucional de los programas financiados por el PNSA.....	40
<b>Cuadro 16.</b> Características de la implementación del PNSA en las provincias .....	41
<b>Cuadro 17.</b> Existencia de espacios y reglas para la coordinación .....	43
<b>Cuadro 18.</b> Grados de (des)centralización .....	46

## Resumen ejecutivo

La problemática alimentaria es un fenómeno multidimensional que afecta especialmente a los grupos más vulnerables. En 2003, había alcanzado niveles alarmantes, en el contexto de un país con el 54% de su población bajo la línea de pobreza. En este marco, se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), una política destinada a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente.

Este documento analiza la implementación del PNSA en 10 provincias argentinas: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero. El informe se estructura en **tres secciones**. En la **primera**, se efectúa una presentación general de la iniciativa, analizando en profundidad dimensiones como la problemática que atiende (situación en materia de pobreza e indigencia en la Argentina, panorama nutricional y grado de desarrollo humano alcanzado en las distintas jurisdicciones), su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece. También se describe el entramado de la normativa, los recursos disponibles y los actores involucrados en la gestión del programa, como punto de partida para comprender el estado de su implementación en el territorio. Además, se incluye un breve repaso de las políticas públicas diseñadas con anterioridad para enfrentar esta situación.

En la **segunda sección**, se analiza la implementación del programa a nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en su gestión y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades implicados.

En este sentido, **el documento revela que el rol de las provincias es altamente relevante en la implementación de esta política pública**. El propio diseño del PNSA les permite a las provincias tener un margen de acción amplio en la definición de cuestiones como: los objetivos de los programas provinciales, sus prestaciones, la población alcanzada, la modalidad de implementación (incluida la división de funciones entre niveles de gobierno y la relación con los municipios) y la institucionalidad del programa (su inserción en la estructura burocrática provincial y su inserción sectorial). Esto, a su vez, también otorga una gran permeabilidad a los factores político-institucionales.

Finalmente, la **tercera sección** presenta las conclusiones de la investigación y formula recomendaciones de política pública tendientes a promover mejoras en la gestión del programa. Estas recomendaciones se orientan, principalmente, al abordaje de uno de los mayores desafíos del PNSA: la coordinación pro-integralidad. Para ello, este documento propone:

- 1) **Mejorar la coordinación de las intervenciones provinciales con la oferta y la gestión de los otros niveles de gobierno en materia de seguridad alimentaria;**
- 2) **Promover mayores articulaciones de las intervenciones alimentarias con aquellas de otros sectores sociales,**
- 3) **Generar sistemas de información social integrados y**
- 4) **Desarrollar herramientas de monitoreo y evaluación.**

## **Agradecimientos**

Las autoras reconocen muy especialmente los aportes realizados por Fernanda Potenza. También se reconoce a Paula Forteza y a Juan Pablo Fernández, quienes colaboraron en el trabajo de campo, en la sistematización de la información relevada, en la elaboración de documentos de trabajo previos y en la revisión del presente informe. A su vez, agradecen a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

## Introducción

El presente documento tiene como objetivo general contribuir al conocimiento del modo en el que se gestionan las políticas de protección social en los niveles subnacionales de gobierno de la Argentina. Para ello, su objetivo específico consiste en analizar la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, llevado adelante desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en conjunto con los gobiernos provinciales, en 10 jurisdicciones argentinas.

El estudio forma parte de una serie de Documentos de Trabajo elaborados por el Programa de Protección Social de CIPPEC en el marco de un proyecto de investigación financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

El propósito de dicha investigación consiste en explicar de qué forma las variables político-institucionales, y sus expresiones en políticas y programas concretos, influyen en los modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención, el alcance y la pertinencia de las intervenciones sociales. Para ello, se analiza la manera en que fueron implementados un conjunto de seis programas sociales en diez provincias argentinas.

Los programas estudiados fueron seleccionados por estar particularmente dirigidos a atender las necesidades de la población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad económico-social, por representar, cada uno de ellos, iniciativas de relevancia dentro de la política de un determinado sector, así como también por operar bajo diferentes modalidades de gestión. Los seis programas abordados son los siguientes: Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; Plan Nacer; Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias.

Las provincias en las cuales se estudió la implementación de estos programas fueron elegidas por considerarlas representativas de la heterogénea situación social, política y fiscal de nuestro país. Las jurisdicciones priorizadas fueron: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero<sup>1</sup>.

En ese contexto, este Documento de Trabajo presenta los hallazgos y las principales observaciones derivados del trabajo de relevamiento de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (en adelante, PNSA) en las 10 provincias seleccionadas.

El informe se estructura en tres secciones. En la primera, se efectúa una presentación general de esta iniciativa, analizando en profundidad dimensiones como la problemática que atiende, su inserción institucional y sectorial, la estrategia de implementación bajo la cual se rige, sus objetivos específicos, su población objetivo y las prestaciones que ofrece. Aquí se describe el entramado de normativa, recursos disponibles y actores involucrados en la gestión del programa, como punto de partida para comprender el estado de situación de su implementación en el territorio.

---

<sup>1</sup> Una explicación con mayor detalle acerca de los criterios utilizados en la selección tanto de programas como de provincias puede ser consultada en el Documento “Protección social, marco teórico y metodológico para programas sociales”, elaborado por este mismo equipo.

En la segunda sección, se analiza la implementación del programa a nivel subnacional, tomando en cuenta la relevancia del programa en el contexto provincial, el margen de acción de las provincias para intervenir en su diseño e implementación, los recursos y capacidades involucrados en su gestión y, finalmente, el modo de organización y la división de responsabilidades implicados. Así obtendremos un panorama en el que descubriremos, más allá de un diseño e instrucciones de implementación precisas y determinadas a nivel nacional, una serie de situaciones diversas en relación al alcance del programa y a la forma que adopta su gestión cotidiana en las jurisdicciones bajo análisis.

En fin, la tercera sección recoge las conclusiones obtenidas en base a las secciones anteriores y presenta las recomendaciones de política pública tendientes a promover una mejora de la gestión del programa, elaboradas siguiendo las lecciones aprendidas a lo largo de todo el proceso de investigación.

Las fuentes primarias y secundarias utilizadas a lo largo de este informe se encuentran enumeradas al final del Documento.

## 1. Presentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

En esta primera sección se presenta el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Para ello, por un lado, se introduce la problemática a la cual la iniciativa intenta hacer frente: la situación en materia de pobreza e indigencia en la Argentina, así como la situación nutricional y el grado de desarrollo humano alcanzado en las distintas jurisdicciones. Luego, se hace un breve recorrido sectorial en torno a las políticas previamente implementadas en la historia reciente de nuestro país en esta dirección. En tercer lugar, se describen las características fundamentales del PNSA: sus objetivos específicos, su población meta y sus prestaciones.

### Problemática

Las políticas alimentarias buscan atender principalmente a los grupos poblacionales más vulnerables. Al respecto, un dato central, utilizado en muchos casos para definir los destinatarios de dichas políticas, consiste en los niveles de pobreza e indigencia. En nuestro país, entre 2003 (año de creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) y 2010, se evidencia una disminución considerable en las tasas de pobreza e indigencia. De acuerdo con la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el año 2003, la pobreza alcanzaba al 54% de la población del país, mientras que la indigencia llegaba al 28%. Siete años más tarde, un 12% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza mientras que un 3% estaba por debajo de la línea de indigencia. No ignoramos que, desde la intervención del INDEC en el año 2007, la veracidad de estos datos es duramente cuestionada. De hecho, mediciones realizadas por el Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)<sup>2</sup>, establecen que, para el año 2010, la población cuyos ingresos se encontraban por debajo de los U\$ 4 (considerada en situación de pobreza) era del 14%, mientras que la población cuyos ingresos se encontraban por debajo de los U\$ 2.5 (considerada población indigente) se elevaba al 7%. Por su parte, un trabajo realizado por Gasparini y Cruces (2010) sugiere que la tasa de pobreza tiende a estancarse desde 2007, año en que alcanzaba un valor de 23,4%<sup>3</sup>. Sin embargo, los datos generados por el INDEC son los únicos que nos permiten, por su magnitud, realizar una comparación entre provincias. El cuestionamiento de los datos del INDEC a en términos absolutos no impide que revistan utilidad para realizar un análisis comparativo de cifras relativas.

En este sentido, es posible observar fuertes diferencias entre las provincias analizadas a partir de los datos relevados por el INDEC (Encuesta Permanente de Hogares, Primer Semestre). En 2010, entre las 10 provincias analizadas es la provincia de Mendoza la que presentaba los niveles más bajos de pobreza e indigencia: 7,6% y 1,8% respectivamente, seguida por Buenos Aires con un 10,2% de su población debajo de la línea de pobreza y un 3,4% debajo de la línea de indigencia. En el otro extremo, Corrientes presentaba los niveles más elevados de pobreza e indigencia: 26,5% y 6% respectivamente, seguida por Misiones con un 21,3% y un 7,1%. Con valores un poco menores se ubican las provincias de Río Negro con un 16,1% de su población debajo de la línea de pobreza y un 6,2% debajo de la línea de indigencia, Santiago del Estero, 15,4% y 1,5% respectivamente, y

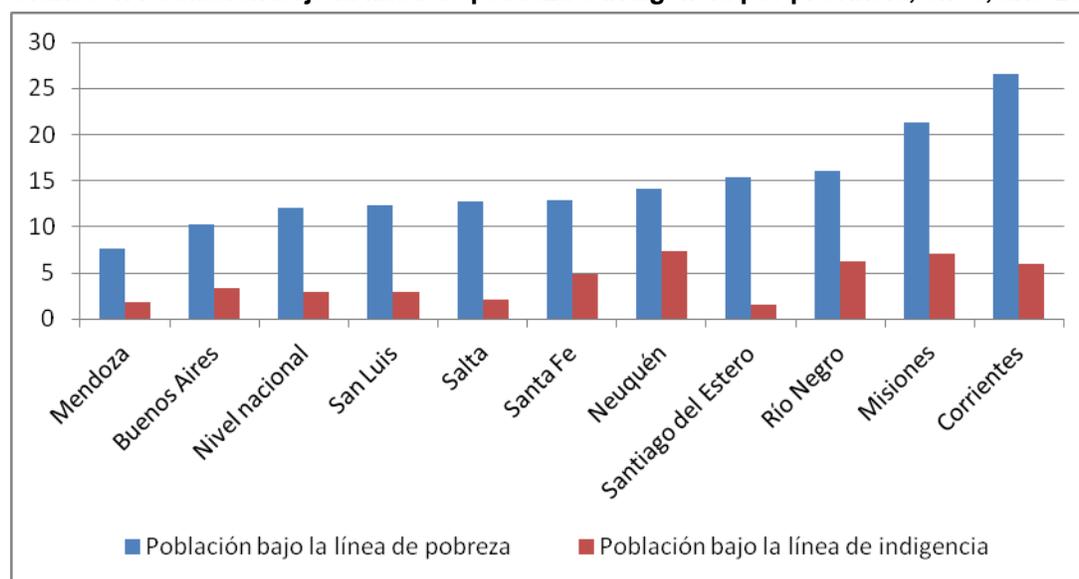
---

<sup>2</sup> Elaborado en conjunto por el Center for Distributive, Labor and Social Studies (CEDLAC) de la Universidad de la Plata y el Banco Mundial.

<sup>3</sup> El cálculo se realiza extrapolando los valores de 2006 con un promedio de tasas de inflación reportadas por investigadores privados, dados los problemas de confiabilidad del índice de precios al consumidor (IPC) oficial (Gasparini & Cruces, 2010).

Neuquén que presenta un nivel de pobreza menor, del 14,1%, pero el mayor nivel de indigencia de todas las provincias analizadas: 7,4%. Más cercanas a la media nacional se ubican las provincias de San Luis, 12,3% y 2,9% respectivamente, Salta, 12,8% y 2,1% respectivamente y Santa Fe, 12,9% y 4,95% respectivamente. Es sabido que las tasas de pobreza son sustancialmente mayores en las regiones del norte, como podemos evidenciar en el caso de los datos presentados para las provincias seleccionadas. Sin embargo, si tenemos en cuenta la fuerte concentración población que nuestro país presenta en la región Pampeana (especialmente en el Gran Buenos Aires) podemos observar que el GBA concentra el 46,2% de las personas pobres del país, mientras que el resto de la región Pampeana reúne otro 20% (Gasparini & Cruces, 2010).

**Gráfico 1. Población bajo la línea de pobreza e indigencia por provincia, en %, año 2010**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del INDEC, EPH, Primer Semestre.

Resulta fundamental reconocer que la pobreza es un fenómeno multidimensional, y que medirlo exclusivamente a través de indicadores que hacen referencia a la dimensión de ingreso constituye una limitación. Para intentar superar esta restricción es posible incorporar al análisis la situación que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) presenta en cada provincia<sup>4</sup>. A nivel nacional, este índice alcanza un valor de 0,830 por lo que es considerado un país de alto desarrollo humano, de acuerdo con la última medición mundial hecha con datos de 2009<sup>5</sup>. Las diferencias a este

<sup>4</sup> El IDH mide el progreso promedio de un país en el largo plazo en relación a tres capacidades humanas básicas: 1) tener una vida larga y saludable; 2) poseer conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social, y 3) gozar de ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente. La primera dimensión es estimada por la esperanza de vida al nacer; la segunda por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria, y terciaria, y la tercera por el producto interno bruto (PIB) per cápita, expresado en paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses. De la medición de estas variables, su reducción a valores entre 0 y 1 y su combinación en una suma que otorga igual ponderación —es decir, un tercio— a cada una de las dimensiones, resulta el IDH. Su valor varía entre 0 y 1; cuanto más cercano a 1, mayor es el nivel de desarrollo humano de un país (PNUD, 2009).

<sup>5</sup> PNUD, 2010.

respecto entre las provincias no son muy amplias ya que la única variante en su cálculo consiste en considerar el ingreso per cápita del hogar en lugar del PBI per cápita como indicador de acceso a recursos. Con todo, es posible observar que, entre las provincias analizadas, solamente Neuquén, Mendoza, Río Negro y Santa Fe se ubican por encima de la media nacional, El resto, se ubica por debajo de la media nacional en el siguiente orden Buenos Aires, Salta, San Luis, Corrientes, Misiones y Santiago del Estero.

Sin embargo, si consideramos el Índice de Desarrollo Humano Ampliado<sup>6</sup> (también según datos de 2009, los últimos disponibles) podemos observar que las variaciones entre los valores provinciales aumentan, así como disminuye el valor alcanzado a nivel nacional que, con esta metodología, es de 0,742 frente al 0,830 del IDH. Esto resulta, a su vez, en un mejoramiento de la situación de algunas provincias respecto al promedio nacional. Estas diferencias están especialmente explicadas por el comportamiento de las variables de mortalidad infantil por causas reducibles, tasa de sobrevivencia y calidad educativa (PNUD, 2009). Con esta medición, la distribución entre provincias que alcanzan niveles superiores a la media y provincias que alcanzan niveles menores se mantiene, pero los niveles alcanzados por la provincia mejor posicionada se encuentran apenas por encima de aquellos obtenidos por la provincia peor posicionada en el IDH tradicional.

**Cuadro 1. IDH e IDHA por provincia. Datos de 2009**

Jurisdicción	IDH			IDHA		
	Valor	Por encima del promedio nacional	Por debajo del promedio nacional	Valor	Por encima del promedio nacional	Por debajo del promedio nacional
Buenos Aires	0,818		X	0,725		X
Corrientes	0,809		X	0,693		X
Mendoza	0,832	X		0,786	X	
Misiones	0,802		X	0,682		X
Neuquén	0,842	X		0,787	X	
Río Negro	0,831	X		0,752	X	
Salta	0,817		X	0,670		X
San Luis	0,815		X	0,715		X
Santa Fe	0,832	X		0,772	X	
Santiago del Estero	0,784		X	0,626		X
<b>Total País</b>	<b>0,83</b>			<b>0,742</b>		

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del PNUD, 2010.

<sup>6</sup> El IDHA considera las mismas tres dimensiones básicas del IDH –longevidad, logros educativos y nivel de vida decente– pero difiere en su operacionalización. Incluye más indicadores, a saber: en la dimensión de vida larga y saludable, a la esperanza de vida se agrega la mortalidad infantil por causas reducibles. En la dimensión de acceso a conocimientos, a la tasa de alfabetismo de adultos y de matriculación escolar combinada se suman el índice de sobrevivencia escolar (el porcentaje de alumnos con edad mayor a la correspondiente al grado en el cual están matriculados) y el índice de calidad educativa. En la dimensión de recursos necesarios para una vida decente, al ingreso total familiar per cápita se agregan la tasa de empleo y la tasa de desocupación. Así, el IDHA incluye información sobre variables de comportamiento más dinámico que las del IDH (PNUD, 2009).

Respecto a la problemática de la seguridad alimentaria, los datos más actualizados y representativos corresponden a la Primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), desarrollada en 2005, cuyos resultados fueron publicados en 2007. Esta encuesta nos permite establecer las principales problemáticas alimentarias que afectan a nuestro país a esa fecha, pero no una comparación de la evolución de estos indicadores antes y después de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. De acuerdo con los resultados alcanzados, el bajo peso (menor peso para la talla) y la desnutrición crónica (menor talla para la edad) son las principales deficiencias nutricionales a nivel nacional, mientras que la obesidad se presenta como una problemática en ascenso y la anemia continúa siendo una preocupación (en especial en niños menores de 2 años). Es importante aclarar que no debe pensarse en una asociación mecánica entre pobreza-desnutrición y opulencia-obesidad, ya que este último constituye un problema relacionado con la malnutrición y por eso está presente también en los sectores socio-económicos más bajos que presentan una monotonía en la alimentación y una composición inadecuada de la dieta (Maceira & Stechina, 2008a). Además, la problemática de la anemia adquiere mayores proporciones en la población infantil (en especial en niños menores de dos años) y en las mujeres embarazadas.

La ENNyS refleja un dato importante: la existencia de fuertes inequidades tanto regionales como entre las provincias (Maceira & Stechina, 2008b)<sup>7</sup>.

En cuanto a las diferencias regionales, es posible observar que los niveles más altos de obesidad se ubican en la Región Patagónica, aunque la presencia de esta problemática también es particularmente grave en el Gran Buenos Aires (donde del mismo modo existen altos niveles de desnutrición crónica y bajo peso) y la Región de Cuyo (que también cuenta con una alta presencia de niños con bajo peso). Por su parte, la Región del Noreste Argentino (NEA) es la más afectada por la problemática del bajo peso y desnutrición crónica y la Región del Noroeste Argentino (NOA) presenta una situación similar aunque en menores proporciones. Estas dos regiones son las que tienen más niños con bajo peso (peso/edad) y desnutrición crónica (talla/edad), además de ser las que cuentan con los mayores índices de mortalidad infantil, mortalidad de niños de uno a cuatro años, mortalidad materna, población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y población sin cobertura en salud. En cuanto a la problemática de la desnutrición crónica, otra región que presenta proporciones elevadas es la Región Pampeana (Maceira & Stechina, 2008b)<sup>8</sup>.

En este marco, existen, a su vez, diferencias provinciales. Respecto al bajo peso, si comparamos los datos entre las 10 provincias analizadas en este trabajo podemos ver que la diferencia entre Misiones (con 7,7%) y Río Negro (con 3,2%), implica una brecha de dos veces y media. En cuanto a desnutrición crónica, la diferencia entre la provincia mejor y peor posicionada es de casi tres veces: Río Negro con 2,2% frente a Santa Fe con 6,3%. En cuanto a desnutrición aguda, si comparamos entre las provincias bajo análisis en este trabajo podemos identificar una brecha de poco más de 3 puntos entre las provincias que presentan el porcentaje más bajo, Santiago del Estero y San Luis con un valor de 1,1% y el más alto, Mendoza (Maceira y Stechina, 2008b).

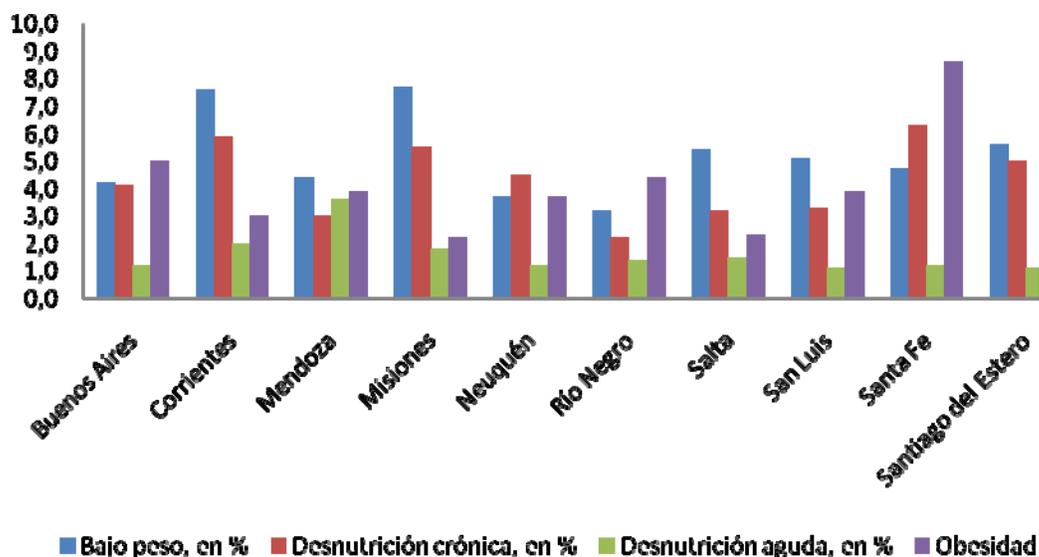
---

<sup>7</sup> Los valores correspondientes al nivel regional corresponden a la población de niños y niñas de 6 meses a 5 años y mujeres de 10 a 49 años. Por su parte, los valores correspondientes al nivel provincial solo corresponden a la población de niños y niñas de 6 meses a 6 años (Maceira & Stechina, 2008b)

<sup>8</sup> Es importante aclarar algunas definiciones. Bajo peso significa un menor peso en relación a la edad, mientras que desnutrición aguda implica bajo peso para la talla y desnutrición crónica baja talla para la edad (lo que implica una deficiencia nutricional de larga data que ha dejado secuelas permanentes impidiendo el normal desarrollo). Por su parte, la obesidad refiere a un alto peso para la talla.

Finalmente, en cuanto a obesidad, la diferencia entre los valores extremos de las provincias analizadas en este trabajo, es de 4 puntos entre la provincia con el valor más bajo, Misiones (2,2%) y Santa Fe. Es importante destacar que Santa Fe presenta los peores indicadores en dos problemáticas: desnutrición crónica y obesidad. Y que Misiones, si bien presenta el mejor indicador en obesidad, presenta el peor en bajo peso (Maceira y Stechina, 2008b).

**Cuadro 2. Niños/as de 6 a 72 meses según diagnóstico antropométrico nutricional, por provincias. En %**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Maceira y Stechina, 2008.

La existencia de estas problemáticas y de fuertes inequidades entre las provincias debe ser tomada en cuenta a la hora de implementar políticas de seguridad alimentaria, ya que muchas veces estas ayudas constituyen el principal acceso que tienen sus titulares a los alimentos. El hecho de que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria adquiera, como veremos, una implementación descentralizada que varía en cada provincia según las decisiones que éstas mismas tomen, hace suponer que existe, al menos, la posibilidad de que contribuya a reducir las mencionadas inequidades.

## Inserción institucional y sectorial

### Antecedentes sectoriales al PNSA

En nuestro país existen experiencias en materia de asistencia alimentaria desde épocas muy tempranas. Ya hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX surgen los comedores escolares a los que se van sumando las ollas populares. Sin embargo, es con la creación del Instituto Nacional de Nutrición, hacia fines de la década de 1930, que el Estado asume responsabilidad en esta materia, diseñando e implementando programas alimentarios que van evolucionando hasta generalizarse, hacia la década de 1970, la modalidad de distribución de alimentos, de la mano de las políticas desarrollistas impulsadas en el contexto de la “Alianza para el Progreso” por la administración Kennedy en Estados Unidos (Maceira & Stechina, 2008a). Otro hito institucional

importante fue la sanción de la Ley Palacios<sup>9</sup> en 1936 que crea la Dirección de Maternidad e Infancia en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objetivo de disminuir la mortalidad infantil y mejorar las condiciones de desarrollo del niño y de la madre. Entre las funciones asumidas se encontraba la promoción de la lactancia materna y la entrega de leche. Así, en 1937 se crea el Programa Materno Infantil (PMI), un programa pionero en la región cuyo componente alimentario consistía en la entrega de leche a embarazadas y niños menores de dos años<sup>10</sup>. Su objetivo final consistía en asegurar la atención de salud a embarazadas y niños pequeños y fue aplicado en todo el país con excepción de la Ciudad de Buenos Aires (Ierullo, 2010). La dictadura militar que se instala en el poder en 1976 cierra, a fines de dicha década, el Instituto Nacional de Nutrición, abriendo paso a una etapa de ausencia de políticas rigurosas en materia alimentaria. La reactivación de las políticas de nutrición tiene lugar, ya en democracia, a mediados de la década de 1980 con la creación del Programa Alimentario Nacional (PAN) (Ley N.23.056 de 1984) que comprendía como principal acción la entrega de cajas de alimentos secos a la población en riesgo nutricional (las cajas cubrían un 30% de las necesidades nutricionales de las familias). Es decir, este Programa no implicaba un abordaje integral de la problemática alimentaria que incluye acciones de educación alimentaria nutricional, si bien constituyó una innovación ya que no existían hasta el momento programas similares en el país en cuanto a su modalidad y escala, alcanzando al 20% de la población total del país (Ierullo, 2010). Además, se proponía como una política coyuntural y provisoria (el Congreso estableció su duración en dos años, con posibilidad de extensión bajo su aprobación) y fue criticada por su falta de efectividad en la modificación de las condiciones de acceso a los alimentos en el largo plazo (Ierullo, 2010).

La crisis económica de 1989 y la consiguiente hiperinflación de dichos años dan lugar a una situación social crítica que desborda la capacidad de las políticas en marcha. En esos años, el mencionado (PMI), el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO, que financiaba comedores comunitarios orientados principalmente a niños e 2 a 5 años no cubiertos por el PMI ni por los comedores escolares), el Programa Social Nutricional (PROSONU, que ofrecía principalmente alimentación en comedores escolares) y el Bono Solidario (reemplazo del PAN, que sustituye la modalidad de entrega de cajas por bonos) fueron el núcleo de las políticas alimentarias del Estado.

Durante los años 90 los programas alimentarios, como tantos otros en esos años, se volvieron más focalizados y comenzaron a observarse procesos de descentralización en su implementación y gestión, asumiendo un mayor peso los niveles subnacionales de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. El PROSONU y el PROSOCO fueron transferidos a las provincias y pronto dejaron de existir como tales para pasar a formar parte del fondo de coparticipación (Maceira & Stechina, 2008a). Además, comienza a cobrar relevancia el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial que desde 1993 financia el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), que funcionó como un refuerzo del anterior PMI contribuyendo al financiamiento de la leche fortificada distribuida, sumando además capacitaciones para el personal involucrado y financiamiento para remodelación y equipamiento<sup>11</sup>. Es en esta etapa que surge el Programa Integrado Promoción de la

---

<sup>9</sup> Ley N. 12.341.

<sup>10</sup> La gestión de dicho componente fue centralizada hasta 1992, siendo el gobierno nacional quién realizaba las compras de leche fortificada y las distribuía en los hospitales del país.

<sup>11</sup> También se crea el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) en 1994, destinado a ancianos mayores de 60 años con alta vulnerabilidad social a quienes se entrega mensualmente cajas de alimentos, y el Programa Alimentario

Autoproducción de Alimentos (mejor conocido como “ProHuerta”) que continúa hasta nuestros días, y que ofrece asistencia técnico-financiera y capacitación a familias urbanas y rurales con vulnerabilidad social y a niños en escuelas en áreas críticas para las huertas comunitarias, escolares y familiares.

La crisis social, política y económica de 2001 marca un punto de inflexión en materia nutricional, así como lo hizo en tantas áreas. En especial, se decreta la emergencia alimentaria nacional (Ley 25.561 de febrero de 2002) y se crea el Programa de Emergencia Alimentaria, que profundizó la descentralización de las políticas de intervención alimentaria hacia las provincias. El 80% de su presupuesto se destinaba a cajas de alimentos y constituye el antecedente más cercano del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Maceira & Stechina, 2008a).

### **La creación del PNSA y su inserción institucional**

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” (PNSA) fue creado el 16 de enero de 2003 bajo el nombre “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación” mediante la Ley 25.724.

El surgimiento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria revierte un carácter especial, marcado por el contexto de profunda crisis económica, política y social en el cual es creado. Para septiembre de 2002, Argentina se encontraba, además, en Estado de Emergencia Alimentaria<sup>12</sup>. Frente a este escenario, y luego de la difusión de varios casos de muertes por desnutrición, especialmente en niños y niñas, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y grupos de medios puso en marcha en ese mes una campaña destinada a atender “El hambre más urgente”. Su objetivo se centraba en obligar al Estado a garantizar alimentación y nutrición para los niños menores de cinco años y para las madres en período de lactancia y/o embarazadas.

El grupo organizador estaba constituido por Poder Ciudadano, La Nación, el canal América TV, la organización Vox Populi, el Grupo Sophia, la Red Solidaria, el periodista Luis Majul, y Radioshow, así como por algunas empresas, como Metrogas, Metrovías y Fundación Andreani. En sólo dos meses se consiguió el 1,5% del padrón electoral en 17 distritos (provincias) y se juntaron 1.200.000 firmas aproximadamente; lo cual permitió la presentación del proyecto de Ley por iniciativa popular. Finalmente, la Ley fue aprobada el 23 de enero de 2003. En abril de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la esta Ley, a través del Decreto N° 1018/03. Más tarde ese año, la Ministra de Desarrollo Social aprobó y puso en marcha el Programa a través de la Resolución Ministerial 2.040/03.

La Ley 25.724 establece que la autoridad de aplicación para la implementación del PNSA es ejercida conjuntamente entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación. Según el Decreto 1.018/03, la Unidad Ejecutora Central del Programa es la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, conformada con profesionales de los equipos técnicos de ambos Ministerios. Sin embargo, el Decreto 178/04 designa como Presidenta de la Comisión a Irma Liliana Paredes, quien ocupaba el cargo de Subsecretaria de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social. Consecuentemente, el Plan se comenzó a implementarse desde el año 2003

---

Nutricional Infantil (PRANI) en 1996 destinado a niños de 2 a 14 años con NBI que se destinó a la mejora de los comedores infantiles de los Centros de Cuidado Infantil, al reparto de cajas de alimentos y al refuerzo de dietas en comedores infantiles. También se crea el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en 1995 que financia organizaciones comunitarias.

<sup>12</sup> Declarado, como fue mencionado, en febrero de ese año mediante la Ley 25.561.

bajo la órbita del MDS y de manera progresiva fue incorporando distintos programas alimentarios que estaban en ejecución en forma desarticulada.

Vale aclarar que aunque el programa nació con el mencionado mandato de articular con el Ministerio de Salud, hasta donde se dispone de información todo parecería indicar que, en la práctica, esto no sucedió. Actualmente, el Programa es implementado por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, perteneciente a la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La Secretaría de Políticas Sociales está facultada (por la Resolución 2040/03) a dictar las normas reglamentarias, aclaratorias, interpretativas y/o complementarias que resulten necesarias para la implementación del Programa.

El PNSA fue implementado en todas las provincias del país mediante el establecimiento de Convenios Marco.

### **Estrategia de implementación**

Más allá del contexto de emergencia en el cual fue creado, marcado por fuertes presiones sociales, el Programa apuntó a constituirse como política de Estado en materia alimentaria, unificando todos los programas vigentes en temas de seguridad alimentaria, tal como establece en el Art. 1 de la ley. Para ese momento, nuestro país contaba con una multiplicidad de intervenciones en materia alimentaria además del mencionado Programa de Emergencia Alimentaria como, por ejemplo, el Programa Alimentario Nutricional Complementario (Asistencia Nutricional Directa), el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), las Acciones Compensatorias para Escuelas Críticas (del Ministerio de Educación), algunas acciones del Plan Materno Infantil (del Ministerio de Salud), y el Programa Pro-Huerta (que fue incorporado como un componente del PNSA).

Esta unificación se operativizó en lo establecido por el artículo 12 del Decreto Reglamentario 1.018/03, que determinó un mecanismo para evitar la superposición del PNSA con otros programas (y partidas presupuestarias) de otros sectores del Gobierno Nacional, o de los Gobiernos Provinciales y/o Municipales. Sin embargo, existe cierto consenso entre ciertos sectores en considerar que el PNSA no supuso una reestructuración de los programas vigentes sino tan sólo la confluencia de ellos bajo un mismo paraguas.

El Plan se implementó, como ya fue mencionado, masivamente en todo el territorio nacional. Sin embargo, es importante resaltar que existen diferencias en cuanto a los contextos de creación de los programas provinciales financiados por el mismo, diferencias que serán retomadas en la segunda sección de este trabajo.

### **Objetivos específicos del programa**

A nivel nacional, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se crea para cumplir con el “deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” (art. 1º, Ley Nº 25.724). De manera más específica, el objetivo central del PNSA consiste en asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población (Decreto 1018/03, art. 1º).

A su vez, se definen los objetivos específicos que incluyen la definición sustantiva así como enumeran los aspectos instrumentales para alcanzarlos:

- a) Realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar:
  - brindar asistencia alimentaria del hogar, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.
- b) Fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad:
  - facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes pre estacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos.
  - impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales.
  - realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

## **Población objetivo**

A nivel nacional, el PNSA define grupos poblacionales hacia los cuales está destinado. Estos son: los niños y niñas hasta los 14 años, las embarazadas, los discapacitados, y los ancianos en situación de pobreza (según la línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (art. 2, Ley 25.724). A su vez, el Programa establece grupos poblacionales priorizados: las mujeres embarazadas, los niños hasta los 5 años de edad y las poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional.

La modalidad de atención de los titulares establecida es de tipo gradual, en dos etapas según la situación de vulnerabilidad (Art. 2º del Decreto 1.018/03). En la primera, se prioriza la atención de los siguientes grupos de titulares:

- a) Población bajo la línea de indigencia: embarazadas y niños hasta 5 años, y adultos mayores a partir de los 60 años, sin cobertura social y que sean titulares del Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) (ya que se pretendía garantizar la continuidad a quienes venían recibiendo la ayuda).
- b) Población con desnutrición grado 1, 2 y 3, aún cuando no hayan sido titulares del PEA.

En la segunda etapa, se incorporó a la población bajo la línea de pobreza: los niños de hasta 14 años, los discapacitados, las embarazadas, las nodrizas y los adultos mayores de 70, sin cobertura social.

Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Programa llegaba, en 2010, a 1.830.899 familias con ayudas alimentarias. Para esa fecha, el 20% de dichas familias eran asistidas a través de módulos alimentarios, dado que se trataba de familias que residían en zonas muy alejadas y no tenían acceso a la bancarización.

Partiendo de estos criterios generales, las provincias tienen margen de acción para especificar y normar la selección en los programas provinciales financiados con estos fondos. Es decir, están facultadas para introducir ajustes respecto del perfil de los titulares. Así, el universo de titulares definido por los programas o intervenciones de política alimentaria financiados por el PNSA varía en cada provincia, si bien todos comparten el requisito de que los titulares se encuentren en situación de vulnerabilidad social (sea esto definido por NBI o línea de pobreza).

## **Prestaciones**

Las prestaciones del PNSA en su definición a nivel nacional pueden agruparse en cinco categorías:

1. Asistencia Alimentaria y Nutricional directa (Abordaje federal y focalizado). Este componente consiste en la distribución de módulos de alimentos, tickets o tarjetas alimentarias a las familias, desnutridos y otros grupos de riesgo (incluyendo casos nutricionalmente especiales como celíacos) mediante financiamiento a las provincias desde el Ministerio de Desarrollo Social. En los últimos años puede observarse una tendencia a reemplazar la entrega de módulos o tickets alimentarios por tarjetas magnéticas: según Cruces et al (2008), 1.663.000 familias ya habían accedido en 2008 a tarjetas magnéticas. No obstante, la primera modalidad se mantiene en aquellas zonas que no cuentan con la estructura de servicios necesaria para implementar las tarjetas magnéticas.
2. Asistencia a Comedores Sociales, Infantiles y Comunitarios. Se reparten raciones diarias para brindar almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas mediante financiamiento del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. También se ofrece asistencia técnica y financiera a organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios alimentarios.
3. Autoproducción de alimentos. Se distribuyen insumos y se ofrece capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, mediante recursos del Pro-Huerta y del Ministerio de Desarrollo Social. También se brinda asistencia alimentaria, capacitación y/o financiación de insumos para la autoproducción de alimentos.
4. Mejoramiento de los Servicios Alimentarios de comedores escolares. Se otorga un refuerzo para complementar los fondos provinciales con los que se brindan servicios alimentarios escolares mediante financiamiento del Ministerio de Educación y del Ministerio de Desarrollo Social.
5. Cuidado de la embarazada y el niño sano. Se realizan tareas de prevención (estimulación temprana, desarrollo infantil y educación alimentaria entre otros) y se hacen entregas de leche, para niños y niñas de hasta los 2 años, y leche fortificada a través del Plan Materno Infantil.

El PNSA identifica, a su vez, una serie de componentes sobre los que se centra su accionar (Decreto 1018/03):

- a) La prevención de carencias nutricionales específicas.
- b) La lactancia materna con especial atención a la alimentación en los primeros 6 meses de vida.
- c) La rehabilitación nutricional.
- d) La seguridad alimentaria en sus aspectos micro y macro sociales.
- e) La calidad e inocuidad de los alimentos.
- f) La Educación Alimentaria Nutricional (E.A.N.).
- g) La asistencia alimentaria directa.
- h) El autoabastecimiento y la producción de alimentos.
- i) El sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la población.
- j) La evaluación integral del Programa.
- k) La prevención en Salud Materno Infantil.

A continuación, se presenta en detalle la cantidad de beneficios brindados desde la creación de programa en 2003 hasta la actualidad:

**Cuadro 3. Beneficios brindados por el PNSA<sup>13</sup>**

<b>Concepto</b>	<b>Asistencia alimentaria a hogares indigentes</b>	<b>Asistencia alimentaria a hogares indigentes<sup>3</sup></b>	<b>Asistencia financiera para la conformación de huertas</b>
<b>Detalle</b>	<b>Ayuda alimentaria / Ticket Alimentario y Otros</b>	<b>Total módulo alimentario</b>	<b>Total huertas</b>
<b>2010</b>	13.114.560	3.800.000	590.200
<b>2009</b>	13.114.560	3.800.000	586.200
<b>2008</b>	7.250.000	6.000.000	590.200
<b>2007</b>	2.750.000	10.400.000	590.200
<b>2006</b>	2.711.350	10.927.658	478.151
<b>2005</b>	2.441.051	14.614.673	482.000
<b>2004</b>	388.384	3.883.844	455.115
<b>2003*</b>	752.550	8.700.000	
<b>2002*</b>	4.657.953		

\* Datos correspondientes al Programa de Emergencia Alimentaria.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de los Mensajes de elevación del Presupuesto Nacional 2002-2010

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que el dato de Asistencia alimentaria a hogares indigentes resulta sorprendente, considerando la combinación entre la tasa de indigencia de septiembre de 2009, que alcanza al 3,1% de los hogares y al 4,0% de las personas del país (INDEC), y la estimación de 40.518.951 de habitantes en la Argentina para 2010 (según las Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015 del INDEC, elaborado en base a los resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001). El Mensaje de Elevación no brinda mayores aclaraciones. Es útil recalcar que esta línea de prestaciones corresponde a los tickets alimentarios brindados entre 2002 y 2009. Por otra parte, la cantidad de hogares indigentes establecidos como meta para 2010 es exactamente igual a la cantidad de tickets alimentarios que se propuso brindar en 2009. Este dato lleva a suponer que la cantidad de hogares indigentes asistidos probablemente no sea tal, sino que los más de 13 millones sean tickets alimentarios brindados a hogares indigentes, considerando que cada hogar pueda recibir más de un ticket alimentario.

## 2. La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales

En esta segunda sección se sistematizará el trabajo de campo realizado en el marco del Proyecto, en lo que se refiere a la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en las 10 provincias argentinas. El trabajo de campo fue realizado durante el año 2010 (hasta el mes de septiembre) y los datos reflejados en este documento reflejan la información obtenida hasta esa fecha<sup>14</sup>.

Antes de avanzar, se presenta resumidamente en el siguiente cuadro las líneas de acción financiadas por el PNSA en cada provincia, así como su población objetivo y prestaciones, ya que la proliferación de programas y prestaciones a las que se hará mención en los próximos apartados puede dar lugar a confusiones.

**Cuadro 4. Líneas de acción financiadas por el PNSA por provincia**

Provincia	Línea de acción provinciales financiadas por el PNSA	Titulares
<b>Buenos Aires</b>	Plan Más Vida, Programa Servicio Alimentario Familiar y Programa Tarjeta Plus Alimentaria. En este trabajo se analiza el Plan Más Vida, por ser el programa de seguridad alimentaria más importante de la provincia, tanto por importancia presupuestaria como por alcance territorial	La siguiente población específica que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza: embarazadas; madres en período de lactancia; niños a partir de los 6 meses de edad hasta su ingreso al primer año de EGB; voluntarias (manzaneras y comadres) que conforman la Red Comunitaria
<b>Corrientes</b>	Programa Sapucay	Familias con Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>Mendoza</b>	Programa Tarjeta Ticket	Mujeres embarazadas, niños de 6 a 14 años, personas con discapacidad, ancianos mayores de 60 años sin cobertura social, jefes de hogar desocupados con informalidad o precariedad laboral
<b>Misiones</b>	Dos líneas del Programa Provincial de Recuperación Nutricional "Hambre Cero": el Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional y el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar	En el primer caso, los titulares son los niños/as y adolescentes menores de 18 años, personas con capacidades especiales, y adultos mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad social. En el segundo caso, son los niños y niñas de hasta 14 años que asisten a los establecimientos escolares que brindan la prestación
<b>Neuquén</b>	Tarjeta Crecer	Grupos familiares compuestos por adultos mayores de 60 años y/o con miembros menores de 14 años, discapacitados y embarazadas
<b>Río Negro</b>	El Hambre Más Urgente	No define explícitamente, por lo que se asume que se destina a los grupos poblacionales especificados a nivel nacional PNSA

<sup>14</sup> La excepción la constituye el caso de la provincia de Buenos Aires, para la cual el trabajo de campo correspondiente no pudo ser realizado. Se toma como principal referencia la siguiente publicación: Rebón, Marcela, Vitar, Ana y Luciana Piccirillo, "Plan más vida, nuevas estrategias en seguridad alimentaria: la estrategia de la tarjeta de alimentos", Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, mayo de 2009.

<b>Salta</b>	Tarjeta Social y los módulos alimentarios del Nutri-Vida, Pancita, TBC, Bolsones Celíacos, Bolsones de Emergencia y Pan Casero	Los titulares de Tarjeta Social son las familias con jefes de hogar desocupados e hijos menores de 18 años, personas de la tercera edad, sin cobertura social ni jubilación o pensión o con algún integrante con discapacidad que se encuentre en trámite de gestión de la pensión. El Kit Nutri-Vida alcanza a niños y niñas de 6 meses a 6 años de edad; el Pancita a mujeres embarazadas de bajos recursos; el TBC a enfermos de tuberculosis; los Bolsones Celíacos a personas de bajos recursos con esa afección y el Pan Casero a madres que producen pan para autoconsumo o venta. Los Bolsones de Emergencia son ayudas coyunturales y de alcance variable
<b>San Luis</b>	Copa de Leche y refuerzo alimentario a comedores escolares	Ambos programas están dirigidos a niñas/os y adolescentes que asisten a establecimientos escolares y/o comedores comunitarios
<b>Santa Fe</b>	Tarjeta Única de Ciudadanía y Tarjeta Institucional	En el primer caso, los titulares son los hogares en situación de pobreza (definida por ingreso) con hijos menores de 14 años de edad o que cuenten entre sus miembros a personas mayores de 70 años que no cuente con jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados. En el segundo, los fondos entregados se destinan a Comedores Comunitarios, Copas de Leche y personas físicas que representen a movimientos sociales de las ciudades de Santa Fe y Rosario
<b>Santiago del Estero</b>	Dos líneas del Abordaje Federal: Tarjeta Social y apoyo a comedores escolares	No define explícitamente, por lo que se asume que se destina a los grupos poblacionales especificados a nivel nacional PNSA. Además, brinda apoyo a comedores escolares

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

## Margen de acción de las provincias

Antes de avanzar en un análisis pormenorizado de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria a nivel subnacional es importante resaltar una vez más que su propio diseño descentraliza la gestión a los gobiernos provinciales. El Plan se destina a financiar los programas alimentarios propuestos, diseñados e implementados por las provincias, algunos de los cuales incluso eran preexistentes al Plan nacional. Esto da como resultado una alta heterogeneidad en la modalidad que asume la implementación de los planes de seguridad alimentaria en las distintas provincias, si bien ciertas tendencias puedan llegar a ser compartidas.

La heterogeneidad entre las provincias 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 desde antes y simplemente se derivaron los fondos hacia los mismos, sin reformular ni realizar cambios en su modalidad de implementación, como en los casos de las provincias de Neuquén, Mendoza y San Luis. En **Neuquén**, el Plan Provincial de Seguridad Alimentaria existía con antelación al PNSA y contaba con la Tarjeta Crecer, considerada estratégica para la provincia, por lo que los fondos

nacionales fueron destinados al financiamiento de esta línea de intervención. Lo mismo sucede en el caso de **Mendoza** que cuenta con un Plan Provincial de Nutrición desde 1991 que unifica las iniciativas en materia de seguridad alimentaria, y donde los recursos del PNSA fueron puestos al servicio de dicha estrategia. Por su parte, en **San Luis**, los fondos del PNSA se destinan a financiar los programas Copa de Leche y los refuerzos alimentarios a los comedores comunitarios, preexistentes al plan nacional. Por otro lado, en el caso de **Santiago del Estero**, una parte del financiamiento del PNSA se destina a programas existentes, como los comedores escolares (que funcionan desde la década del setenta) y otra parte comienza a funcionar con el arribo del programa nacional, primero mediante la compra y entrega de módulos alimentarios hasta ser reemplazados progresivamente en la actualidad por la Tarjeta Social, una tarjeta de débito para el cobro del subsidio.

Distinto es el caso de la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, donde los programas actualmente financiados por el PNSA, el Plan Más Vida (PMV) en Buenos Aires y la Tarjeta Única de Ciudadanía en Santa Fe, son posteriores al lanzamiento del Plan nacional. Originalmente, el PNSA financió en la provincia de **Buenos Aires** al Plan Vida, cuya implementación consistió en la provisión de leche y productos básicos de la canasta familiar destinado a satisfacer las necesidades de mujeres embarazadas y menores de 6 años en situación de vulnerabilidad social, a través de una red descentralizada de municipios y trabajadoras vecinales. El Plan Vida surge en 1994 con el objeto de reducir la tasa de desnutrición (que alcanzaba el 21,8% en la Provincia, y el 23% en GBA, según Rebón, 2009), y la mortalidad materno-infantil en la Provincia y respondía al paradigma de la descentralización propio de la protección social de la década de 1990. En 2008, la Provincia establece el actual Plan Más Vida sobre la experiencia acumulada por el Plan Vida a través de sus numerosas adaptaciones, y los fondos del PNSA son redirigidos a este nuevo Plan. Por su parte, en la provincia de **Santa Fe** el PNSA comenzó a implementarse en 2003 bajo el nombre de “Santa Fe Vale”, que entregaba vales alimentarios para la compra de alimentos permitidos así como módulos alimentarios y asistencia a comedores comunitarios. Este programa es reformulado en 2008, creándose el Programa Tarjeta Única de Ciudadanía que pasa a recibir los fondos del PNSA anteriormente destinados al Santa Fe Vale. En 2009 se suma el Programa Tarjeta Institucional.

En el caso de **Salta**, el PNSA en un inicio se implementaba bajo la modalidad de bolsones de alimentos. Si bien se mantiene esa línea programática para algunos grupos con vulnerabilidades nutricionales específicas (como celíacos) la Tarjeta Social ha pasado a ser la principal línea de intervención financiada por el Plan Nacional.

En **Misiones** el PNSA financia el Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional y el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar, líneas que fueron posteriormente incluidas en las prestaciones del Programa provincial de recuperación nutricional “Hambre Cero”, como programas que hacen frente a las situaciones de inseguridad alimentaria, cuando este es lanzado en 2010<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Es importante aclarar que el trabajo de campo se realizó durante el año 2010, finalizando en septiembre de ese año. Para ese momento, el Hambre Cero constituía una estrategia provincial en plena definición, que se estaba conformando mediante la aglutinación de intervenciones previamente existentes. Inmediatamente después de la realización del campo, se realizaron cambios importantes respecto a la gestión de este programa: se produjo un cambio de Ministerio coordinador, pasando a la órbita del Ministerio de Derechos Humanos, y se establecieron lineamientos más claros respecto a su gestión y prestaciones. Estos cambios no podrán ser considerados en este trabajo, ya que fueron realizados

A su vez, el hecho de que el financiamiento del PNSA se destine a programas provinciales heterogéneos, da lugar a una inserción institucional y sectorial que será diferente en cada caso. Así, podemos encontrar diferencias en cuanto a la manera en que se integra a la burocracia provincial, ya que en algunos casos la ejecución directa es descentralizada y llevada adelante por las unidades subprovinciales (municipios y regiones). Esto será analizado con mayor profundidad en un posterior apartado.

Esta heterogeneidad de situaciones en materia de las modalidades de implementación de los programas de seguridad alimentaria en las 10 provincias analizadas refleja también diversas situaciones en el margen de acción de las provincias para modificar, o adecuar a las características locales, aspectos centrales del diseño central del Programa. Esto puede evidenciarse en múltiples aspectos. En este caso, nos centraremos en cuatro cuestiones:

- La redefinición de los objetivos
- La modificación en las características de las prestaciones
- La determinación de la población objetivo
- La generación de normativa propia para la ejecución del programa.

### **La redefinición de los objetivos**

Respecto al primer punto mencionado, es importante recordar que la definición de objetivos a nivel del plan nacional es bastante amplia y vaga: asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente (Decreto 1018/09, art. 1). En todos los programas provinciales analizados se comparte el objetivo expresado en el PNSA de cubrir las necesidades alimentarias de la población en situación de mayor vulnerabilidad social y reducir o eliminar las tasas de desnutrición. Sin embargo, mientras que en algunas provincias la descripción de los objetivos del programa no avanza más allá (como es el caso de **Corrientes, Misiones y Santiago del Estero**), otras presentan una descripción algo más específica pero también más abarcativa: en el caso de la provincia de **Buenos Aires** el programa se propone también asegurar un acceso a la educación en igualdad de condiciones con quienes reciben una nutrición adecuada y el acceso a la oferta de capacitación laboral, así como la búsqueda de reconstruir el tejido social generando vínculos y recuperando el rol de la alimentación familiar como vehículo de la cohesión social. Este último objetivo es compartido en la definición que presenta el Programa Tarjeta Ticket, en **Mendoza**, que establece, además, la necesidad de una fuerte conexión con las políticas de inclusión socioeconómica para vincular a los titulares con el derecho al empleo y al autoempleo. Así, los casos de Buenos Aires y Mendoza se destacan en cuanto a la ambición de sus objetivos, ya que además de las metas nutricionales establecen la necesidad de coordinar estos programas con políticas de inclusión socioeconómica que aseguren el acceso al empleo o autoempleo por parte de los titulares, lo que supone, implícitamente, la coordinación con otros programas relativos a la materia.

Por su parte, la descripción de objetivos de los programas Tarjeta Ciudadana y Tarjeta Institucional, en **Santa Fe**, también comparte el objetivo de fortalecer el ambiente familiar como un

---

con posterioridad a nuestro relevamiento. Así, toda la información respecto a Misiones presentada en este informe corresponde al momento previo a estos cambios.

ámbito de integración, promoviendo, a su vez, el ejercicio de los derechos del consumidor como una forma de aportar a la construcción ciudadana. Además, hace fuerte hincapié en la necesidad de fortalecer y coordinar acciones con organizaciones no gubernamentales y promover la participación de entidades de la sociedad civil (incluyendo cámaras de comercio, asociaciones de productores, etc.).

Es importante resaltar otro conjunto de Provincias que, directamente, no definen objetivos explícitos en sus programas: **Neuquén, Salta y San Luis**.

**Cuadro 5. Redefinición de objetivos por parte de las provincias**

Provincias que se limitan a la definición nacional	Provincias que establecen una definición más amplia que el PNSA	Provincias que establecen una definición más acotada que el PNSA	Provincias en las que la definición de objetivos supone coordinación con otros programas
Corrientes, Misiones y Santiago del Estero. También se incluyen Neuquén, Salta y San Luis, que no definen objetivos específicos.	Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe	Ninguna	Buenos Aires, Mendoza.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

### La modificación en las características de las prestaciones

En el marco de los componentes generales establecidos por el Gobierno Nacional mencionados en la anterior sección, las provincias pueden adaptar la oferta de prestaciones del Programa a las realidades y problemáticas locales. Podemos diferenciar las prestaciones que brindan los programas provinciales en tres grupos:

1. Transferencia monetaria para la compra de alimentos (en modalidad de ticket o tarjeta magnética,)
2. Entrega de módulos o bolsones alimentarios
3. Talleres y cursos de capacitación, fortalecimiento familiar o comunitario.

La mayoría de las provincias combinan dos modalidades de prestaciones<sup>16</sup>. Tal es caso de las provincias de Corrientes, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Salta y Santiago del Estero.

En los casos de Corrientes, Mendoza y Santa Fe las prestaciones incluyen los componentes 1 y 3. En **Corrientes** las prestaciones del Programa Sapucay incluyen un aporte monetario mensual para la compra de alimentos (entre \$75 y \$93) y capacitaciones en alimentación y seguridad e higiene alimentaria para agentes multiplicadores (referentes territoriales de la Secretaría de Desarrollo Humano, técnicos de los municipios) a cargo del equipo del programa. Lo mismo ocurre con el Programa Tarjeta Ticket, de **Mendoza**, que combina un aporte monetario mensual para la compra de alimentos (no aclara monto) con capacitación pero, en este caso, a manipuladores y

<sup>16</sup> En todos los casos, los montos mencionados de las prestaciones corresponden a sus valores a septiembre de 2010, momento en que finalizó el trabajo de campo.

elaboradores de alimentos y financiada con recursos que no dependen del PNSA (ya que esta capacitación forma parte de la estrategia del área de la que depende el Programa). En el caso de **Santa Fe**, la prestación principal consiste en una transferencia monetaria mensual de \$100 a través de una tarjeta magnética precargada en el marco del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía que también ofrece talleres nutricionales. Este Programa incluye, como fue mencionado, la línea Nutrir Más, programa cogestionado con Salud que incluye controles médico-nutricionales para los titulares (niños menores de 6 años). También se realizan transferencias monetarias a comedores y personas físicas que representen movimientos sociales mediante la Tarjeta Institucional.

Por otro lado, las prestaciones de los programas implementados en las provincias de Misiones, Salta y Santiago del Estero combinan los componentes 1 y 2. En la provincia de **Misiones** se entregan, por un lado, módulos alimentarios a comedores escolares mediante el Programa Asistencia Alimentaria Escolar y, por el otro, un aporte monetario mensual para la compra de alimentos mediante el Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional (entre \$102 y \$117 según las características del grupo familiar). En **Salta**, las prestaciones adoptan la modalidad de transferencia monetaria (mediante tarjeta en el caso de Tarjeta Social por montos que varían entre \$70 y \$130 por grupo familiar, y mediante ticket alimentario en el caso del Programa Pancita) y apoyo financiero a comedores (se destina \$1.20 por día y por niño que asiste a diario a los comedores, duplicando el monto entregado en las gestiones anteriores) así como de entrega directa de alimentos y suplementos alimentarios. En el caso de **Santiago del Estero** se combinan las transferencias monetarias, tanto a los destinatarios de la Tarjeta Social (una ayuda de aproximadamente \$50 mensuales a través de la mencionada tarjeta de débito) como a los comedores de establecimientos educativos (una transferencia de \$2 diarios por alumno en el caso de jornada completa y \$0,80 diarios por alumno en jornada simple), sumado a entrega de módulos alimentarios en concepto de refuerzo de alimentos fortificados.

Otro grupo de provincias está conformado por aquellas que ofrecen una única modalidad de prestación: Neuquén, Río Negro y San Luis. En el caso de **Neuquén**, ésta consiste en una transferencia monetaria mensual realizada mediante la Tarjeta Crecer, entregada de manera gratuita para la compra exclusiva de alimentos, por un valor que varía, según las características del grupo familiar, entre los \$70 y los \$205. En **Río Negro**, la prestación que se entrega también consiste en una ayuda monetaria mensual pero cuyo valor se ubica en los \$60. A diferencia de las anteriores, en **San Luis** se realizan transferencias monetarias a las cooperadoras escolares por cada ración de desayunos y/o meriendas presentadas. En 2010 el monto era de \$0,93 per cápita para la Copa de Leche (que consiste en una serie de menús sugeridos) y \$0,40 per cápita para el Refuerzo a Comedores Comunitarios. Para las escuelas hogar o escuelas comunes de doble jornada que brinden almuerzo y/o cenas, se les transfería en 2010 \$3,40 a las primeras y \$3,20 a las segundas.

Finalmente, la provincia de **Buenos Aires** es la única que combinan las tres modalidades de prestación: una ayuda monetaria mensual que varía entre \$80 y \$100 (dependiendo de las cantidad de hijos) a través de una tarjeta magnética pre-cargada (Tarjeta Alimentos), la entrega diaria de leche a las familias y el desarrollo de cursos y talleres de fortalecimiento familiar y promoción comunitaria.

**Cuadro 6. Prestaciones según grandes grupos**

Jurisdicción	Transferencia monetaria para la compra de alimentos (ticket o tarjeta)	Entrega de módulos o bolsones alimentarios	Talleres y cursos de capacitación, fortalecimiento familiar o comunitario
Buenos Aires	X	X	X
Corrientes	X		X
Mendoza	X		X (como parte del Programa pero no financiado con aportes del PNSA)
Misiones	X	X	
Neuquén	X		
Río Negro	X		
Salta	X	X	
San Luis	X*		
Santa Fe	X		X
Santiago del Estero	X	X no se entregan más los bolsones	

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

Notas: \* En el caso de San Luis, la transferencia es solamente para los comedores escolares para refuerzo y copa de leche.

Como se desprende del cuadro precedente, todas las provincias realizan transferencias monetarias, sea mediante ticket o tarjeta. En aquellos casos en que la transferencia se realiza mediante tickets (el Programa Sapucay en Corrientes en los casos de zonas rurales, el Programa Pancita en Salta y algunos casos del Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional en Misiones), éstos son siempre tickets exclusivamente alimentarios. Por su parte, en los casos de transferencias mediante tarjetas precargadas las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, Salta y Buenos Aires aclaran que las mismas deben utilizarse exclusivamente en la compra de alimentos y lo mismo puede inferirse en los casos de Río Negro, Santiago del Estero y Misiones. Finalmente, como fue analizado, el caso de San Luis es particular, ya que la transferencia monetaria se destina exclusivamente a comedores escolares para las copas de leche y los refuerzos.

#### **La determinación de la población objetivo**

Respecto a esta última cuestión, la determinación de la población objetivo, el PNSA establece un perfil de titulares: niños y niñas hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos en situación de pobreza. Además, prioriza a las embarazadas, los niños hasta los 5 años de edad y las poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional. Dentro de estos parámetros, las provincias pueden introducir adecuaciones, dando lugar a un universo variado de titulares en cada provincia. En todos los casos, se cumple el requisito de que los mismos se encuentren en situación de vulnerabilidad social (sea esto definido por NBI o por línea de pobreza).

En términos de amplitud de cobertura, **Mendoza, Neuquén, Santa Fe y Salta** son las únicas provincias en las cuales los programas financiados por el PNSA incluyen explícitamente en su definición de titulares a los cuatro grupos poblacionales contemplados en el Plan Nacional: niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores de 70 años en situación de pobreza. A su vez, podemos incluir dentro de este grupo a las provincias de **Río Negro y Santiago del Estero**, que no definen explícitamente a sus titulares, por lo que es posible asumir que adoptan la definición del PNSA. Mendoza presenta, además, el único programa que incluye entre sus titulares a adultos en edad activa desocupados o en situación de informalidad o precariedad laboral, grupo poblacional no contemplado por el PNSA<sup>17</sup>. A su vez, Buenos Aires también incorpora un perfil no definido en el PNSA, las madres en período de lactancia, mientras que Misiones extiende el límite de edad para niños y adolescentes hasta los 18 años.

**San Luis**, por su parte, presenta el programa con la definición de titulares más limitada ya que solo incluye a los niños/as y adolescentes que asisten a establecimientos educativos, priorizando dentro de ellos a los menores de 12 años.

**Cuadro 7. Definición de posibles titulares en las provincias**

Incluye solamente uno de los grupos definidos en el PNSA	Incluye más de uno de los grupos del PNSA	Incluye los cuatro grupos definidos en el PNSA
<p>•<b>San Luis</b>, al destinarse únicamente a niños y adolescentes hasta los 14 años (e incluso únicamente a quienes asisten a establecimientos educativos públicos)</p>	<p>•<b>Buenos Aires</b>: mujeres embarazadas, madres en período de lactancia (grupo no considerado por el PNSA), niños a partir de los 6 meses y hasta que ingresan al primer año del EGB y voluntarias de la Red Comunitaria</p> <p>•<b>Misiones</b>: Niños y adolescentes hasta los 18 años de edad (mayor límite de edad que el PNSA), personas con capacidades especiales, y adultos mayores de 60 años en condiciones socialmente desfavorables y con una situación de vulnerabilidad social</p>	<p>•<b>Mendoza</b>: incluye también a los adultos en edad activa desocupados o en situación de precariedad laboral, grupo no contemplado por el PNSA</p> <p>•<b>Neuquén</b>: define explícitamente la inclusión de los cuatro grupos</p> <p>•<b>Río Negro</b>: se asume la inclusión de los cuatro grupos dado que no define explícitamente su población objetivo</p> <p>•<b>Santa Fe</b>: define explícitamente la inclusión de los cuatro grupos</p> <p>•<b>Santiago del Estero</b>: se asume la inclusión de los cuatro grupos dado que no define explícitamente su población objetivo</p> <p>•<b>Corrientes</b>: se asume la inclusión de los cuatro grupos ya que sólo aclara como condición para ser beneficiario el pertenecer a un hogar con NBI</p> <p>•<b>Salta</b>: entre Tarjeta Social y módulos alimentarios.</p>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

<sup>17</sup> En el caso de Salta los jefes de hogar desocupados deben tener a cargo hijos menores de 18 años para recibir la prestación.

Es importante destacar, como surge de observar el anterior cuadro, que las provincias de Mendoza, Buenos Aires y Misiones incorporan nuevos perfiles o extienden a otros grupos poblacionales el alcance de sus programas.

Otra diferencia que podemos encontrar entre las provincias se refiere al tipo de posible titular que identifican. Podemos encontrar, por un lado, aquellos programas que definen como posibles titulares a los grupos familiares, mientras que otros se destinan a individuos. Dentro del primer grupo, es posible ubicar a **Corrientes**, donde los titulares del Programa Sapucay son las familias con NBI, y **Neuquén**, donde reciben las prestaciones de la Tarjeta Crecer los grupos familiares compuestos por adultos mayores de 60 años y/o miembros menores de 14 años, discapacitados y embarazadas, a partir de un criterio de priorización basado en la tasa de indigencia. También forman parte de este grupo **Salta y Santa Fe**. En el primer caso, si bien el PNSA financia comedores infantiles y comunitarios y módulos alimentarios que se dirigen hacia personas con características específicas de vulnerabilidad social (embarazadas, niños de entre 6 meses y 6 años, personas con tuberculosis, celíacos de bajos recursos), la principal línea de intervención, la Tarjeta Social, define como titulares a los hogares con vulnerabilidad social. Para acceder a esta Tarjeta, el hogar debe contar con su jefe desocupado o en situación de informalidad y con hijos menores de 18 años a cargo, o adultos mayores sin cobertura social, jubilación o pensión o algún integrante con discapacidad. En el caso de **Santa Fe**, el Programa Tarjeta única de Ciudadana define como titulares a los hogares en situación de pobreza (definida por ingreso) que cuenten con hijos menores de 14 años o personas mayores de 70 años sin jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados. El beneficio se otorga al grupo familiar y es percibido por el titular. En este caso, el financiamiento del PNSA también se destina a un programa en el cual quién recibe las prestaciones es una institución: la Tarjeta Institucional, que acredita fondos a comedores comunitarios, copas de leche y personas físicas que representen a movimientos sociales.

Por otro lado, **Buenos Aires, Mendoza y Misiones** son provincias en las que los programas financiados por el PNSA definen como unidad a las personas y no a los hogares. En los tres casos, las personas son seleccionadas como titulares por su pertenencia a grupos poblacionales específicos que presentan una situación de mayor vulnerabilidad social (aunque Buenos Aires combina este criterio con un previo de selección del distrito en donde se aplicará el programa por criterios demográficos de mayor población y/o mayores tasas de NBI). En el caso de **Buenos Aires**, el Programa PMV se destina específicamente mujeres embarazadas, madres en período de lactancia, niños a partir de los 6 meses y hasta que ingresan al primer año del EGB y voluntarias del programa que conforman la Red Comunitaria. El Programa Tarjeta Ticket de **Mendoza** es más amplio ya que considera todos esos grupos, a excepción de las voluntarias, extendiendo la edad de cobertura para los niños/as hasta los 14 años e incorporando a las personas con discapacidad, los ancianos mayores de 60 años, los jefes desocupados o con informalidad o precariedad laboral y las familias numerosas. Por su parte, **Misiones** presenta un espectro más reducido de titulares que el anterior (no incorpora embarazadas, lactantes y jefes de hogar desocupados o en la informalidad) aunque extiende la cobertura de los niños/as y adolescentes hasta los 18 años. Además, presenta una diferencia con los anteriores programas mencionados ya que, en este caso, el PNSA también se utiliza para financiar comedores escolares. Este doble destino del financiamiento del PNSA, hacia grupos poblacionales específicos con vulnerabilidad social y hacia instituciones, también puede observarse, como fue mencionado, en los casos de Salta y Santa Fe.

En el caso de **San Luis**, a diferencia de todos los anteriores, las prestaciones se destinan exclusivamente a instituciones ya que los programas financiados por el PNSA, Copa de Leche y refuerzos a comedores, tienen como unidad destinataria a los establecimientos educativos. Por eso,

solamente atiende las necesidades de los niños/as y adolescentes que asisten a los establecimientos escolares, priorizando a los menores de 12 años.

Por su parte, en los casos de **Río Negro y Santiago del Estero** la información disponible no nos permite identificar si el beneficiario es la persona o el hogar, si bien en Santiago del Estero los fondos del PNSA también constituyen parte del financiamiento que reciben los comedores escolares, por lo que es posible establecer a las instituciones como un tipo posible de titular

En todos los casos, los planes son compatibles con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

**Cuadro 8. Tipos de posible titular**

Jurisdicción	Tipo de posible titular		
	Hogares o grupos familiares	Individuos	Instituciones
Buenos Aires		X	
Corrientes	X		
Mendoza		X	
Misiones		X	X
Neuquén	X		
Río Negro	Sin datos	Sin datos	
Salta	X (principalmente)	X (residualmente)	X (residualmente)
San Luis			X
Santa Fe	X		X
Santiago del Estero	Sin datos	Sin datos	X

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales

### La generación de normativa propia para la ejecución del programa

Finalmente, respecto al margen de acción de las provincias para generar normativa propia para la ejecución del programa, es importante recordar que el PNSA financia programas e iniciativas provinciales en materia de seguridad alimentaria. Esto significa que cada provincia genera normativa propia en términos de definición de sus programas alimentarios que luego son financiados, aunque sea en parte, por los fondos provenientes del PNSA.

En el caso de las provincias de Buenos Aires y San Luis, los programas alimentarios son regulados mediante leyes provinciales: la Ley 12.245 en el caso del Plan Más Vida de la provincia de Buenos Aires (promulgada por el Decreto-Ley 176/11 del 18 de marzo de 2011) y la Ley 5.198 en el caso del programa Copa de Leche en San Luis (sancionada el 12/4/2000 y publicada el 26/4/2000; y luego ratificada y prorrogada por la Ley N° 5511 en 2004).

A diferencia de lo anterior, al momento de realizar el campo, las provincias de Misiones y Neuquén no han emitido normativa específica a nivel provincial para la implementación de los programas financiados por el PNSA. En el caso de Neuquén es importante aclarar que, a 2011, existía un ante-proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria debatiéndose en la Legislatura provincial. Además, cada provincia decide a qué programa o programas se destinan estos fondos, impactando de esta manera, como fue posible observar, sobre los objetivos, el perfil de los titulares y la modalidad que adoptarán las prestaciones financiadas por el PNSA en cada caso, según la realidad local. En todos los casos deben adherir, mediante la suscripción de Convenios Marco y/o

de Ejecución, al programa. Estos convenios determinan la modalidad en que serán asignados los recursos y su destino, así como se establece la integración de este Programa con los otros Programas previamente existentes en las distintas jurisdicciones.

En resumen, las provincias presentan márgenes de acción considerables respecto a los cuatro puntos analizados:

**Cuadro 9. Margen de acción de las provincias**

Redefinición de objetivos	Modificación de las características de las prestaciones	Determinación de la población objetivo	Generación de normativa propia para la ejecución del programa.
Sí, mientras mantengan el mínimo establecido a nivel nacional: asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente	Deben enmarcarse en alguna de las 5 líneas definidas a nivel nacional, pero cada provincia puede optar a cuál dar mayor relevancia	Sí, mientras los titulares definidos se encuentren en situación de vulnerabilidad social	Sí, cada provincia genera normativa propia para sus programas provinciales que luego son financiados por el PNSA. Además, firma un Convenio Marco con el Gobierno Nacional

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

**Recursos y capacidades**

**Recursos humanos**

El programa es gestionado, a nivel nacional por el equipo de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias. Sin embargo, dado que la mayor parte de las responsabilidades de gestión recaen en los niveles provinciales, es menester señalar que las características que adoptan los distintos equipos técnicos varían de acuerdo con la provincia en cuestión.

Al respecto, un caso destacado lo constituye el Plan Más Vida de la **provincia de Buenos Aires**, que cuenta con el esquema más complejo de implementación en cuanto a recursos humanos. Tanto los equipos técnicos municipales como las manzaneras (38.000 en el año 2008) y comadres (8.000 en 2008) adquieren gran relevancia, debido a que el Plan Más Vida es el resultado de un aprendizaje consolidado en la implementación del Plan Vida. En el caso de los equipos técnicos, éstos cuentan con un importante caudal de experiencia acumulada, sumado a que fueron ellos quienes identificaron las dificultades encontradas en la ejecución del Plan Vida que resultaron en muchas de las modificaciones introducidas en al Plan Más Vida. Por su parte, las manzaneras y comadres fueron esenciales en el Plan Vida, y lo siguen siendo en el Plan Más Vida, para establecer canales de comunicación entre los titulares y los niveles superiores de gobierno, así como para detectar demandas y necesidades<sup>18</sup>. Esto no quita que la interacción con los equipos técnicos se torne compleja, en especial con la incorporación de la Tarjeta Alimentos que fue percibida como una reducción de su discrecionalidad por parte de las manzaneras y comadres.

<sup>18</sup> Las funciones de las manzaneras consisten en: registrar y solicitar las modificaciones del padrón de destinatarios, promover en conjunto con las comadres y el Municipio, reuniones mensuales con las familias de su zona, brindar información y promover la capacitación en temáticas que contribuyan al desarrollo de las familiar y articular con organizaciones barriales, acciones de fortalecimiento familiar, promoción de redes comunitarias y construcción de ciudadanía. Por su parte, las comadres tienen a su cargo la realización de un censo permanente de embarazadas dentro de su área, visitándolas periódicamente en informando las novedades a las manzaneras y Centros de Salud, la coordinación con el Centro de Salud respecto al sistema de turnos y la realización de un seguimiento de mujeres fuera del sistema de salud y de madres derivadas al segundo nivel de atención, informando al primer nivel (Díaz Langou, Fernández, Forteza, & Potenza Dal Masetto, 2011).

Todas las provincias cuentan con equipos propios destinados a la implementación de los programas alimentarios. Algunas destinan mayor cantidad de personal, como Neuquén (52 empleados), Santa Fe (30 personas), Salta (28 personas), Mendoza (20 personas) y Santiago del Estero (20 personas), y otras menos, como Misiones (12 personas), Corrientes (6 personas) y San Luis (5 personas). Todas incluyen técnicos entre su personal: en los casos de Neuquén y Salta estos equipos cuentan con personal que trabaja en territorio. En Neuquén y en San Luis, por su parte, todo el personal es financiado con recursos provinciales.

La excepción a lo dicho anteriormente lo constituye la provincia de Río Negro. Allí, el programa era gestionado, en 2010, directamente por el Secretario Interior y Políticas Nutricionales.

### Recursos presupuestarios

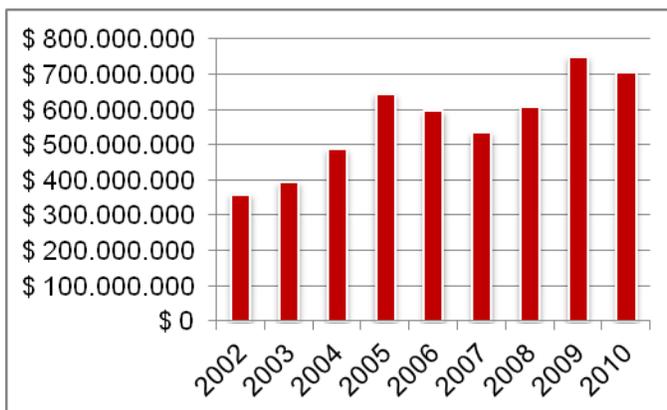
A nivel nacional, el financiamiento del PNSA corresponde al Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional de carácter intangible e integrado por dos componentes: las partidas presupuestarias que anualmente se asignan en la Ley de Presupuesto Nacional (más las partidas necesarias reasignadas por el Jefe de Gabinete de Ministros, en caso que sea necesario) y los aportes o financiamiento de carácter específicos que el Estado nacional obtenga de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados (Ley 25.724). También se contempla la posibilidad de recibir donaciones de alimentos por partes de empresas, comerciantes e industriales, que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el Código Alimentario Argentino.

Por su parte, los fondos transferidos a las provincias conservan el carácter de intangibilidad. La Comisión Nacional es formalmente la encargada de arbitrar los mecanismos para los controles de gestión técnicos contables y/u otros que permitan comprobar el cumplimiento de las metas establecidas y el destino de los recursos suministrados (Decreto 1018/03). Además, de acuerdo a las disposiciones normativas, los organismos de control nacionales deben auditar el programa una vez al mes.

El presupuesto total del Programa fue evolucionando progresivamente desde 2002, según los montos presentados a continuación:

**Cuadro 10. Presupuesto del PNSA (en pesos 2003)**

Año	Presupuesto total
2002	359.615.443
2003	392.801.156
2004	486.738.319
2005	645.019.288
2006	596.235.145
2007	534.480.741
2008	606.924.986
2009	749.566.476
2010	706.903.737



Fuente: Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

Según la página web del Ministerio de Desarrollo Social, la asignación del presupuesto a las provincias en el año 2010 se realizaba mediante el siguiente indicador: el 55 % según los criterios de

distribución establecidos por coparticipación federal, el 35 % por la línea de indigencia, y el 10 % por mortalidad infantil. La transferencia de los fondos a las provincias está vinculada a la rendición de (al menos) el 51% de los fondos anteriormente transferidos. En esta línea, los convenios celebrados entre el Ministerio de Desarrollo Social y las provincias deben incluir garantías expresas de ejecución regular de los fondos destinados a comedores escolares por cada jurisdicción.

El presupuesto que se le asigna desde Nación se sistematiza en el **cuadro 10**.

**Cuadro 11: Erogación presupuestaria a las provincias por el PNSA**

Provincia / Año*	Erogación 2010	Promedio erogación 2002-2010	Total erogación período 2002-10	Porcentaje erogación provincia/ total
Buenos Aires	\$ 251.512.246	\$ 147.578.420	\$ 1.328.205.780	19%
CABA	\$ 356.189.992	\$ 189.001.536	\$ 1.701.013.823	24%
Catamarca	\$ 16.848.341	\$ 12.544.030	\$ 112.896.266	2%
Chaco	\$ 34.766.434	\$ 26.737.523	\$ 240.637.710	3%
Chubut	\$ 13.349.189	\$ 8.878.913	\$ 79.910.220	1%
Córdoba	\$ 152.971.618	\$ 79.061.932	\$ 711.557.391	10%
Corrientes	\$ 49.165.804	\$ 30.018.793	\$ 270.169.136	4%
Entre Ríos	\$ 38.635.368	\$ 26.402.329	\$ 237.620.965	3%
Formosa	\$ 22.193.080	\$ 18.674.627	\$ 168.071.642	2%
Jujuy	\$ 26.124.133	\$ 17.140.340	\$ 154.263.059	2%
La Pampa	\$ 9.872.294	\$ 7.118.661	\$ 64.067.949	1%
La Rioja	\$ 12.842.045	\$ 8.694.036	\$ 78.246.320	1%
Mendoza	\$ 38.414.906	\$ 25.088.781	\$ 225.799.028	3%
Misiones	\$ 33.758.116	\$ 22.762.070	\$ 204.858.626	3%
Neuquén	\$ 3.685.265	\$ 5.635.508	\$ 50.719.574	1%
Río Negro	\$ 17.156.238	\$ 11.271.825	\$ 101.446.423	1%
Salta	\$ 34.660.218	\$ 24.194.841	\$ 217.753.565	3%
San Juan	\$ 22.004.285	\$ 15.483.493	\$ 139.351.433	2%
San Luis	\$ 11.678.736	\$ 8.775.119	\$ 78.976.068	1%
Santa Cruz	\$ 5.757.904	\$ 4.198.947	\$ 37.790.526	1%
Santa Fe	\$ 60.538.703	\$ 43.153.611	\$ 388.382.500	6%
Santiago del Estero	\$ 30.644.453	\$ 20.875.663	\$ 187.880.964	3%
Tierra del Fuego	\$ 3.730.452	\$ 2.938.906	\$ 26.450.155	0%
Tucumán	\$ 41.008.408	\$ 26.513.989	\$ 238.625.899	3%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.287.508.228</b>	<b>\$ 782.743.891</b>	<b>\$ 7.044.695.022</b>	<b>100%</b>

Nota: \* Para 2002 y 2003 se utilizaron los datos del Programa de Emergencia Alimentaria.

Fuente: Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto (2010).

Esta asignación presupuestaria nacional debe ser complementada por una contrapartida presupuestaria provincial. La magnitud de esta contrapartida es negociada con las distintas provincias. Así, la que recibe la mayor parte del presupuesto del PNSA (el 19%, ubicada por detrás

únicamente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que recibe el 24%<sup>19</sup>) es la **provincia de Buenos Aires**. Es importante recordar que es la provincia que concentra la mayor cantidad de población del país, aunque no sea la que presente peores indicadores en términos de desnutrición. Los datos disponibles no permiten establecer qué porcentaje del Plan Más Vida es financiado con los recursos que llegan a la provincia por PNSA y qué porcentaje depende de fondos provinciales.

En contraposición, el Programa Sapucay, de la provincia de **Corrientes**, recibe un 4% del total de los recursos del PNSA que incluso presentan importantes atrasos en su entrega. Mendoza recibe un porcentaje similar de los fondos del PNSA (3%, aunque también se recibe financiamiento nacional para otros programas alimentarios provinciales) pero mientras que en Corrientes ese financiamiento significa el 84% del total que requiere el Programa Sapucay, en Mendoza significa el 54% del presupuesto del Programa Tarjeta Ticket. Así, si bien Corrientes recibe un porcentaje bajo del financiamiento total del PNSA en comparación otras provincias, éste cubre casi la totalidad de los fondos necesarios para su programa, por lo que se beneficia en términos de negociación de la contrapartida provincial necesaria. Además, Corrientes cuenta con un equipo de recursos humanos financiados por el PNSA.

En el caso de **Santa Fe**, el porcentaje del presupuesto del PNSA que se destina es un poco mayor: el 6% del total, con lo que se financia el 58,5% de los Programas Tarjeta Única de Ciudadanía y Tarjeta Institucional. El resto de las provincias reciben porcentajes similares o menores del PNSA. En el caso del Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional, de la provincia de **Misiones**, el financiamiento nacional es menor que el provincial: representa un 44% del total que requiere el programa frente al 56% proveniente del nivel provincial. Es importante aclarar que, en este caso, el financiamiento del programa deber ser aprobado anualmente por ley. Por su parte, el financiamiento del Programa Asistencia Alimentaria Escolar, de la misma provincia, se conforma, a la inversa, en un 37% con fondos provinciales y un 63% nacionales. En total, esta provincia recibe el 3% de los fondos totales del PNSA. Así, el porcentaje financiamiento provincial que se ve implicado puede variar también según el componente del programa que se financie. **Salta** también recibe el 3% del total del presupuesto del PNSA pero se observa un aumento más que importante del presupuesto provincial destinado a los programas que el mismo financia, pasando de \$24 millones en 2006 y 2007 a \$268 millones en 2010.

Otra provincia que recibe ese porcentaje es **Santiago del Estero**. Con ello financia el 65% del presupuesto destinado al Programa Tarjeta Social (el otro 35% es financiamiento provincial) y el 35% de lo necesario por los comedores escolares (el 65% restante es cubierto con financiamiento provincial).

En el caso de **Neuquén**, que recibe el 1% del total del presupuesto del PNSA, es necesario mencionar que no se cuenta con información referida a la cantidad de recursos que destina la provincia al Programa Tarjeta Crecer como contraparte a los \$3.685.265 que corresponden a fondos nacionales del PNSA destinados a la provincia. Esto impide establecer si la mayor parte del financiamiento del programa corresponde a recursos nacionales o provinciales. Por su parte, la provincia de **Río Negro** también recibe el 1% del total de recursos del PNSA y, al igual que en el caso de Corrientes, existen importantes demoras en la recepción de los fondos, lo que explica, en

---

<sup>19</sup> Es importante aclarar, en este caso, que este porcentaje de gastos ejecutados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede corresponder a los gastos ejecutados desde el nivel nacional en la Ciudad, y que se computan como transferencias a la Ciudad.

parte, el hecho de que la provincia relativice, en este caso, la relevancia que este financiamiento tiene dentro de la oferta provincial, una oferta que, además, constituye una apuesta propia en materia alimentaria por parte de una provincia con signo político opuesto al nacional. **San Luis** también recibe el 1% del presupuesto total del PNSA, siendo mayor el aporte que realiza la provincia para financiar los programas alimentarios (Nación transfiere el 42,8% de los fondos mientras que la provincia aporta el 57,2% restante).

Como pudimos ver, en ciertos casos (Santa Fe, Corrientes y Río Negro), existen demoras en la entrega de los fondos nacionales a las provincias<sup>20</sup>.

**Cuadro 12. Financiamiento de los programas provinciales por el PNSA**

Jurisdicción	Porcentaje de financiamiento destinado por el PNSA a la provincia	Principal fuente de financiamiento del programa provincial
Buenos Aires	19%	Sin datos
Corrientes	4%	Nacional (84%)
Mendoza	5%	Nacional (54%)
Misiones	3%	Provincial (56%) para el Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional y nacional (63%) para el Programa Asistencia Alimentaria Escolar
Neuquén	1%	Sin datos
Río Negro	1%	Sin datos
Salta	3%	Sin datos
San Luis	1%	Provincial (57%)
Santa Fe	6%	Nacional (58,5%)
Santiago del Estero	3%	Nacional (65%) para el Programa Tarjeta Social y provincial (65%) para los comedores escolares

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

Es importante aclarar, también, que las provincias ejecutan los programas a través de equipos propios, lo que implica una contraprestación también en ese sentido. La excepción, como fue posible observar, la constituye la provincia de Corrientes que cuenta con un equipo de recursos humanos financiados por el PNSA.

<sup>20</sup> De hecho, estos han sido los casos en que este problema fue mencionado explícitamente por su seriedad. Sin embargo, las dificultades para cumplir en tiempo y forma con las rendiciones de fondos por parte de los gobiernos provinciales y los efectores en terreno, contribuyen también a generar demoras en la entrega de fondos, y esto constituye un problema que excede a las provincias mencionadas.

### Sistemas de información y sistemas de monitoreo y evaluación

En lo que refiere a **sistemas de información**, todas las provincias cuentan con padrones de titulares. Esto se explica por el art. 5 de la Resolución 2040/03 que establece la obligatoriedad de construir un Registro Único de Beneficiarios para la implementación del programa. Así, la información acerca de los titulares de los programas provinciales de seguridad alimentaria son sistematizados por cada provincia y enviados al Ministerio de Desarrollo Social, el cual actualiza sus datos en el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS). La mayoría de ellas, simplemente realiza cruces de estos padrones con las bases del SINTyS o con otros organismos nacionales y provinciales, generalmente para identificar duplicaciones. Este es el caso de **Corrientes, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Salta** (donde la base de datos se construye de manera conjunta con los municipios). La provincia de **San Luis**, por su parte, cuenta con registros de las prestaciones brindadas pero no realiza cruces de información (ya que las prestaciones se destinan únicamente a establecimientos educativos provinciales).

En el caso de la provincia de **Río Negro**, existe una base de datos más amplia, el Registro Único de Beneficiarios (RUB), en la que están incorporados la mayoría de los programas del Ministerio de Familia (del cual depende el programa alimentario financiado con fondos del PNSA) y que cuenta con información nominalizada de más de 40 mil familias beneficiarias de distintas acciones. Un registro similar es la Ficha RUS (Registro Único Social) implementada desde 2009 en **Santa Fe** y que recoge información de todos los titulares de programas sociales de la provincia. Esta Ficha cumple un rol central dentro del proceso de control, sistematización e informatización de índices y programas sociales que se implementa en la provincia desde ese mismo año. En el caso de los Programas Tarjeta Única de Ciudadanía se utiliza la base de la Ficha RUS para realizar cruces de información con otras bases y existe un mecanismo de denuncias y consultas. Por su parte, **Mendoza** cuenta con la Ficha de Alta de Programas Sociales (APROS) que identifica a todos los hogares y miembros titulares o postulantes de prestaciones sociales, con el objetivo de producir información social que permita conocer en profundidad las situaciones de vulneración de derechos sociales de hogares. El propósito último consiste en orientar los abordajes a realizar en el marco de las políticas de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad. Esta Ficha integra varias fuentes de información: departamental, provincial y nacional y desarrolla mapas digitalizados interactivos, y permite la detección de la correcta inclusión de familias en los diferentes programas sociales, así como una rápida visualización de indicadores de vulnerabilidad e intensidad de riesgos.

**Cuadro 13. Sistemas de información disponibles**

	<b>Padrón de titulares</b>	<b>Sistema más amplios</b>
<b>Provincias que lo tienen</b>	Todas	Río Negro (Registro Único de Beneficiarios ), Santa Fe (Ficha RUS, Registro Único Social) y Mendoza (Ficha APROS)
<b>Registra</b>	Titulares del programa alimentario de cada provincia y prestaciones brindadas	Titulares de todos los programas sociales. En el caso de Río Negro cuenta, además, con información nominalizada de más de 40 mil familias beneficiarias de distintas acciones.
<b>Realizan cruce de datos</b>	Únicamente con el SINTyS u otros organismos para identificar duplicaciones: Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Salta	Sí, con el resto de los programas provinciales (en ambos casos se registran todos los titulares de programas sociales) y con bases nacionales (SINTyS y otras)
<b>No realizan cruce de datos</b>	San Luis	****

Fuente: CIPPEC sobre la base de información relevada en las provincias.

En lo que respecta los **sistemas de monitoreo y evaluación**, el Programa prevé formalmente una evaluación permanente (mensual) de procesos (control de gestión), resultados e impacto, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Para ello se han establecido distintos tipos de indicadores para determinar: la cobertura y satisfacción de los titulares de derechos; la periodicidad de las entregas de prestaciones del Programa; el aporte nutricional alcanzado; el nivel de ejecución de los fondos; el aporte de fondos de los distintos niveles y sectores; el costo de las prestaciones y el costo unitario de la prestación alimentaria. Asimismo, se evalúa el cumplimiento de los acuerdos suscritos por los efectores sobre accesibilidad, calidad de las prestaciones y satisfacción de los titulares de derecho. Adicionalmente, se realizan auditorías de las Unidades de Auditorías Internas (UAI) del Ministerio de Desarrollo Social, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Red Federal de Control Público, y de la Auditoría General de la Nación (AGN). Ninguna de estas evaluaciones están disponibles (o son accesibles) al público.

En materia de evaluación, los casos detectados fueron los siguientes: **Misiones**, donde fue realizada en 2009 por el gobierno nacional, y **Neuquén**, donde consistió únicamente en una evaluación de la implementación de la bancarización que, además, no se encuentra disponible. **Salta**, por su parte, cuenta con mecanismos de monitoreo de los cuales participa tanto la coordinación nacional del programa como el gobierno provincial (se realizan monitoreos socio-sanitarios y auditorías por muestreo de titulares) y **Santa Fe** realiza monitoreos cuantitativos constantes del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía, así como realiza auditorías esporádicas. Además, en 2010 planeaba realizar una primera inspección de las sedes de las instituciones enmarcadas en Tarjeta Institucional. En Mendoza, la falta de evaluaciones se explica por la menor jerarquía que tiene este programa en la oferta provincial (ya que otros programas sí han sido evaluados).

En todos los casos, los titulares cuentan la posibilidad de realizar reclamos, preguntas o denuncias a través de una línea telefónica de atención gratuita del Ministerio de Desarrollo Social (0800.333.202) y también a través de los Consejos Consultivos provinciales, municipales o barriales.

## **Modo de organización**

### **División de responsabilidades entre niveles de gobierno**

La implementación del PNSA en cada provincia requiere la participación de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. A nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de transferir los recursos y financiar los proyectos en las provincias. A su vez, éstas pueden establecer acuerdos con los Municipios y con la sociedad civil para implementar las prestaciones de los programas que ejecuten en el territorio. También deben adherir, mediante la suscripción de Convenios Marco y/o de Ejecución, al programa. En dichos convenios se determina el nivel de participación financiera y de asignación de recursos propios para cada componente, se delimita la forma y el destino de utilización de recursos, y la rendición de cuentas. Otra función relevante de los Convenios consiste en establecer la integración de este Programa con las otras intervenciones previamente existentes en las distintas jurisdicciones. Por último, las provincias, a través de los Convenios deben adherir a los indicadores sanitarios que se aplicarán para la implementación del Programa, y comunicarlos a todas sus instituciones, públicas y privadas, a los efectos de su cumplimiento.

De acuerdo a la normativa del Programa, en la implementación del programa pueden participar, con distintos tipos de responsabilidades, cinco grupos de actores: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, las Comisiones

Provinciales de Alimentación y Nutrición<sup>21</sup>, los Municipios y las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, dado que la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición no tiene actividad en la práctica, y tampoco las Comisiones Provinciales, sus funciones fueron adoptadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y por los Ministerios Provinciales de Desarrollo Social (o de Familia, o Desarrollo Humano, de acuerdo a la denominación local) respectivamente. De modo que, de facto, los actores que pueden participar de la implementación del programa son:

1. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
2. Ministerios de Desarrollo Social (o equivalentes) provinciales
3. Municipios y otros gobiernos locales (como Comunas)
4. Organizaciones de la sociedad civil.
5. Efectores locales de Salud (Hospitales o Centros de Atención Primaria a la Salud – CAPS)
6. Establecimientos educativos (jardines de infantes, escuelas primarias y escuelas medias)

A continuación se sintetizan sus principales responsabilidades en las distintas instancias de implementación del Programa:

**Cuadro 14. Responsabilidades de los niveles de gobierno en la implementación del PNSA**

<b>Actor</b>	<b>Responsabilidades</b>
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	<p><b>Preparación, financiamiento y monitoreo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Firmar convenios con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el desarrollo y la ejecución del Programa (y la integración con los programas ya existentes).</li> <li>- Financiar el Programa (en parte)</li> <li>- Brindar cooperación técnica para la gestión</li> <li>- Seguimiento y monitoreo de las acciones y resultados</li> </ul> <p><b>Plan estratégico y articulaciones</b> (esta función, en la normativa, se le asigna a la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar un plan estratégico para el cumplimiento de los objetivos del programa</li> <li>- Definir los mecanismos y las condiciones de articulación entre los sectores involucrados</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Social provincial <sup>22</sup>	<p><b>Implementación y ejecución del Programa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar y coordinar las acciones necesarias con la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación para asegurar el cumplimiento del Programa en cada jurisdicción.</li> <li>- Elaborar un listado de alimentos que cubran las necesidades nutricionales básicas de los titulares que tenga en cuenta la edad, características alimentarias regionales, así como un listado de los complementos nutricionales que correspondan, vitaminas, oligoelementos y</li> </ul>

<sup>21</sup> La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación fue creada por la Ley 25.724, artículo 4, para la coordinación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (nombre bajo el que se crea el PNSA), y está conformada por representantes de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social, de Educación, de Economía, de Trabajo Empleo y Seguridad Social y de Organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en el área. A su vez, dicho artículo crea las Comisiones Provinciales de Nutrición y Alimentación con similares integrantes.

<sup>22</sup> En la normativa, estas funciones se le asignan a las Comisiones provinciales de Alimentación y Nutrición.

Actor	Responsabilidades
	<p>minerales, que deberán ser provistos por el Ministerio de Salud de la Nación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Efectuar la rendición de cuentas a la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación (en la práctica, es al Ministerio de Desarrollo Social Nacional) de todas las actividades del programa realizadas a nivel jurisdiccional.</li> <li>- Estimular el desarrollo de la producción alimentaria regional a fin de abastecer de los insumos necesarios a los programas de asistencia alimentaria locales, respetando y revalorizando la identidad cultural y las estrategias de consumo locales.</li> <li>- Impulsar la generación de políticas de abastecimiento alimentario en los niveles locales a fin de garantizar la accesibilidad de toda la población, especialmente a los grupos mencionados en el artículo 1° y promover la creación de centros de provisión y compra regionales.</li> <li>- Promover la organización de redes sociales posibilitando el intercambio dinámico entre sus integrantes y con los de otros grupos sociales, potenciando los recursos que poseen.</li> </ul>
Municipios o Comunas <sup>23</sup>	<p><b>Registro único de beneficiarios y distribución de recursos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscripción de los titulares en un Registro Único de Beneficiarios.</li> <li>- Administrar los recursos en forma centralizada a través de la contratación de los insumos y servicios necesarios.</li> <li>- Implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalía familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario. Dicha red estará integrada por instituciones educativas y sanitarias, entidades eclesiásticas, Fuerzas Armadas y de Seguridad, entidades intermedias debidamente acreditadas, voluntariado calificado y titulares seleccionados del Programa Jefas y Jefes de Hogar o similares.</li> <li>- Implementar mecanismos de control (sanitarios y nutricionales) de los titulares.</li> <li>- Capacitar a las familias en nutrición, lactancia materna, desarrollo infantil y economato.</li> </ul>
Actores de la sociedad civil	<p><b>Diseño</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en la construcción de estrategias para la Seguridad Alimentaria.</li> </ul> <p><b>Implementación / Red de efectores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestación de bienes y servicios en tanto algunas OSC administran comedores que se benefician del Programa</li> </ul> <p><b>Control y rendición de cuentas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediante los Consejos Consultivos, actores de la sociedad civil pueden:</li> <li>- Definir prioridades</li> <li>- Brindar información relevante para orientar las acciones</li> </ul>

Fuente: Díaz Langou, Forteza, & Potenza Dal Masetto (2010).

Sobre la base de este modelo organizacional general establecido por la normativa nacional, cada provincia está facultada de centralizar o descentralizar las funciones que considere pertinentes en sus municipios y hacia actores de la sociedad civil. Del mismo modo, cada provincia determina la manera en la que el Programa se inserta en su estructura burocrática. En las provincias analizadas, en todos los casos, los programas financiados por el PNSA se encuentran insertos institucionalmente dentro de la estructura provincial, en distintos ministerios sectoriales específicos e integrados a las líneas programáticas provinciales. Es el propio diseño del Plan Nacional de

<sup>23</sup> En algunas provincias, las Comunas también están facultadas para implementar el Programa. En estos casos, cumplen las mismas funciones de los Municipios (siempre en una escala menor).

Seguridad Alimentaria el que establece esta característica. La dependencia institucional que firma el convenio y recibe los fondos del PNSA, debe relacionarse con el MDS nacional para la rendición de fondos y la entrega de padrones e información pertinente. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la modalidad de inserción.

Así, los programas pueden depender de Subsecretarías, como el caso de la provincia de **Buenos Aires** donde el Plan Más Vida se gestiona desde el a Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo; o Secretarías como el caso de **Salta**, mediante la Secretaría de Planificación, Articulación y Gestión de Programas del Ministerio de Desarrollo Humano. En la mayoría de los casos, dependen de Direcciones:

- **Mendoza:** todos los programas nutricionales se encuentran unificados por el Plan Provincial de Nutrición y gestionados desde la Dirección de Promoción al Derecho a la Alimentación, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Comunidad del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad.
- **Misiones:** para el caso Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional del Programa Provincial de Recuperación Nutricional "Hambre Cero" (que constituye la estrategia provincial en materia alimentaria), gestionado desde la Dirección de Seguridad Alimentaria que depende, al momento de finalizar el campo, del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud. El otro componente del Hambre Cero financiado por el PNSA, el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar, se implementa desde el Consejo General de Educación del Ministerio de Cultura y Educación.
- **Corrientes:** el Programa Sapucay, que es el que se financia con fondos del PNSA, depende formalmente de la Dirección de Ejecución de Programas Alimentarios de la Secretaría de Desarrollo Humano (aunque su coordinador reporta en forma directa al Secretario).
- **Neuquén:** financia mediante el PNSA una de las intervenciones del Plan Provincial de Seguridad Alimentaria (PPSA), las transferencias a familias, mediante la Tarjeta Crecer. El PPSA es implementado por la Dirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.
- **Santa Fe:** se implementan dos programas en el marco del PNSA. Por un lado, el Programa Tarjeta Única de Ciudadanía- Componente Seguridad Alimentaria y, por el otro, el Programa Tarjetas Institucionales Precargadas- Apoyo a Comedores Comunitarios y Escolares. Ambos dependen de la Dirección Provincial de Asistencia Crítica de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social, que se encarga no sólo de llevar adelante las acciones dirigidas a atender la emergencia alimentaria, sino también de generar los mecanismos adecuados para asegurar transparencia y eficiencia en el uso de recursos y los registros contables y administrativos necesarios para tramitar la ayuda alimentaria.

Por su parte, en el caso de **Río Negro** las intervenciones que forman parte de la iniciativa El Hambre Más Urgente financiadas por el PNSA dependen en forma directa del Secretario Interior y Políticas Nutricionales, del Ministerio de Familia.

En **San Luis**, el PNSA financia dos conjuntos de intervenciones: el Programa Copa de Leche, que depende del Subprograma Control de Recursos Financieros para la Inclusión Educativa del

Programa de Organización y Administración Educativa dependiente del Ministerio de Educación, y un refuerzo alimentario a comedores comunitarios, dependiente del mismo "Subprograma".

Finalmente, en el caso de **Santiago del Estero**, el PNSA financia las intervenciones que forman parte del "Abordaje Federal" que se implementan en la modalidad de tarjeta social. También contribuye al financiamiento de los comedores escolares. La mayor parte de las políticas alimentarias en esta provincia son gestionadas desde el Área de Políticas Alimentarias dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social (aunque la gestión de los comedores escolares se hace en forma concurrente con Educación)

**Cuadro 15. Inserción institucional de los programas financiados por el PNSA**

Provincia	Inserción sectorial			Jerarquía de la dependencia a cargo del programa alimentario
	Ministerio Desarrollo Social/Humano/Familia	Ministerio de Educación	Otros	
Buenos Aires	X			Subsecretaría
Corrientes	X			Dirección
Mendoza	X			Dirección
Misiones	X*			Dirección
Neuquén	X			Dirección
Río Negro	X		Secretario Interior y Políticas Nutricionales**	Dependencia directa del Secretario de Interior y Políticas Nutricionales
Salta	X			Secretaría
San Luis		X		Subprograma
Santa Fe	X			Dirección
Santiago del Estero	X	X		Área

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

\*Misiones cuenta con un segundo componente del Hambre Cero financiado por el PNSA: el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar que se implementa desde el Consejo General de Educación del Ministerio de Cultura y Educación. Para incluirlo en esta categoría, se tomó en cuenta el hecho de que el Hambre Cero en su conjunto depende, al momento de realización del campo, del Ministerio de Desarrollo Social.

\*\* Depende directamente de esa dependencia institucional que, a su vez, depende del Ministerio de Familia

Por otro lado, es posible encontrar una diferencia entre aquellas provincias que cuentan con planes provinciales para temática que buscan alcanzar una integralidad en las intervenciones y aquellas que no cuentan con ellos pero en las cuales los programas financiados por el PSNA se encuentran integrados a las burocracias provinciales y a las líneas programáticas. Dentro del primer grupo se ubican las provincias de Mendoza, que cuenta con el Plan Provincial de Nutrición, Misiones, que lleva adelante el Programa Provincial de Recuperación Nutricional "Hambre Cero" y Neuquén que hoy cuenta con el Plan Provincial de Seguridad Alimentaria y que, al momento de realizar el relevamiento de la provincia, se encontraba debatiendo la sanción de una Ley de Seguridad Alimentaria.

**Cuadro 16. Características de la implementación del PNSA en las provincias**

Jurisdicción	Responsabilidad de implementación del programa	Abordaje integral en políticas de seguridad alimentaria	Existencia de un plan provincial previo en materia de seguridad alimentaria
Buenos Aires	Municipal	No	No
Corrientes	Provincial	No	No
Mendoza	Provincial	Si	Si
Misiones	Provincial	Si	No
Neuquén	Provincial	Si	Si
Río Negro	Provincial	No	No
Salta	Municipal	Si	No
San Luis	Provincial	No	No
Santa Fe	Provincial	No	No
Santiago del Estero	Provincial	No	No

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento de casos provinciales.

Finalmente, es importante señalar que en ciertas provincias, el programa financiado por el PNSA tiene menor importancia y visibilidad, ya que se prioriza la apuesta propia de la provincia en materia de seguridad alimentaria: estos son los casos, como ha sido mencionado, de Río Negro (que prioriza el Comer en Familia) y Mendoza (donde el Tarjeta Ticket es tan sólo una intervención del Plan Provincial de Nutrición, siendo el Comer Juntos en Familia la estrategia provincial priorizada).

### **Espacios institucionales y reglas para la coordinación**

En el diseño original del PNSA, la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación es la encargada de la mayoría de las tareas de coordinación (artículo 4 de la Ley N° 25.724). Sin embargo, esta Comisión nunca se creó. Las funciones previstas de la Comisión Nacional incluían desde el diseño de las estrategias de implementación del programa, la fijación de los criterios de acceso y permanencia en el programa, el establecimiento de mecanismos de evaluación del programa y de un Sistema Permanente para la Evaluación del Estado Nutricional de la Población, y suscribir los convenios de adhesión con las provincias, entre otros (art. 5, Ley N° 25.724)<sup>24</sup>. En la práctica, la mayoría de estas funciones recayeron sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

A nivel provincial, podemos encontrar diferencias en la manera en que fue encarada la coordinación de los programas alimentarios financiados por el PNSA. Por un lado, están aquellas provincias que poseen espacios institucionales y/o reglas formales para la coordinación, como Buenos Aires, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe y, por el otro, aquellas que no, como Corrientes, Río Negro y Santiago del Estero. En el medio, se ubican provincias como Neuquén y Misiones, donde existen espacios de coordinación pero que parecen ser limitados.

---

<sup>24</sup> El listado completo de las funciones de la Comisión está disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>

En **Buenos Aires**, en particular, es importante resaltar que el Programa opera en la actualidad desde una perspectiva multidimensional en la cual, si bien el componente de seguridad alimentaria sigue siendo preponderante, se han introducido nuevas variables (relacionadas con educación sanitaria y empleabilidad) ya que se considera que la exclusión social debe abordarse desde una perspectiva integral. Por eso, se busca coordinar con distintos organismos nacionales, provinciales y municipales para asegurar, sobre todo, la calidad y suficiencia de los componentes no monetarios del programa (con Ministerio de Salud para vacunaciones, Ministerio de Trabajo para acceso a capacitación laboral), así como también con los municipios para mejorar el acceso de las familias destinatarias a los controles de salud, a la inclusión educativa y a la seguridad alimentaria. En el caso de **Mendoza**, el Programa Tarjeta Ticket se vincula con el resto de la oferta de programas alimentarios en la medida en que comparten la misma dependencia institucional y supone, además, la articulación de acciones con los programas de empleo y autoempleo dependientes de ese mismo ministerio (Desarrollo Humano, Familia y Comunidad). En **Salta**, se establece una coordinación institucional con otros organismos de la administración pública tanto nacionales como provinciales. En el primer caso, la coordinación es con el MDS nacional y corresponde a la articulación con el Plan Ahí y el Plan Primeros Años. Además, el mencionado ministerio ofrece la infraestructura de los CIC en caso de ser necesaria para la implementación del Programa Tarjeta Social. En el segundo caso, se interactúa con el Área de Atención Primaria a la Salud (que brinda padrones de conocimiento del territorio) y con el Ministerio de Educación (que facilita el acceso a las escuelas rurales y subrurales). Con respecto a la implementación del Copa de Leche y los refuerzos, en **San Luis**, se establecen articulaciones con el Ministerio de Salud provincial que presta asistencia técnica con licenciados/as de nutrición y a través de la iniciativa Quioscos Saludables (donde se coordina el menú diario para evitar superposiciones con la ración diaria de estos programas). También se dialoga con organizaciones no gubernamentales para coordinar el accionar y lograr una intervención integral en el territorio, y con empresas alimentarias para que donen alimentos. En **Santa Fe**, en la implementación del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía se estableció un espacio de coordinación entre los ministerios provinciales de Desarrollo Social y de Salud con el objetivo de detectar casos de desnutrición por parte de los efectores de salud e incluirlos en la línea Nutrir Más del programa. Sin embargo, referentes de la provincia mencionan que la coordinación entre ambos Ministerios aún no está consolidada, y constituye una de las cuestiones a mejorar en la gestión del programa.

En otras provincias, como Misiones y Neuquén, los espacios de coordinación existentes o son muy limitados o se reducen meramente a lo formal. En el caso de **Misiones**, el Programa Fortalecimiento Nutricional Alimentario se enmarca dentro de la estrategia Hambre Cero que supone la coordinación con otros organismos (Ministerio de Derechos Humanos, Salud, Cultura y Educación y del Agro) aunque son articulaciones más bien formales y de intercambio de información que no conducen a una alineación de los objetivos ni a una intervención conjunta en el territorio, a excepción de la coordinación con el área de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud<sup>25</sup>. Además, se articula con el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional, para proveer insumos para el mejoramiento habitacional de los titulares, y con planes nacionales como el Plan Ahí del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Plan Nacer y la AUH aunque, una vez más, parecen limitarse a un diálogo formal que no genera acciones conjuntas en territorio. En **Neuquén**

---

<sup>25</sup> Esto no implica que no se hayan generado avances en materia de coordinación con el mencionado paso del Hambre Cero a la órbita del Ministerio de Derechos Humanos.

las articulaciones con las agencias territoriales del Ministerio de Desarrollo Social nacional no van más allá de los requerimientos formales, así como en la vinculación con la Subsecretaría de Salud a nivel provincial.

Como mencionamos, las provincias de Corrientes, Río Negro y Santiago del Estero directamente no cuentan con espacios formales y/reglas para la coordinación.

**Cuadro 17. Existencia de espacios y reglas para la coordinación**

Coordinación		
Alta	Limitada o meramente formal	Inexistente
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Buenos Aires:</b> en especial con Ministerio de Salud y de Trabajo para asegurar la calidad y suficiencia de los componentes no monetarios del programa</li> <li>• <b>Mendoza:</b> con el resto de los programas alimentarios del Ministerio de Desarrollo Humano y con los componentes de Empleo del mismo Ministerio</li> <li>• <b>Salta:</b> con MDS nacional para la articulación con el Plan Ahí y el Plan Primeros Años y con el Área de Atención Primaria a la Salud y Ministerio de Educación</li> <li>• <b>San Luis:</b> con Ministerio de Salud y ONG.</li> <li>• <b>Santa Fe:</b> con Ministerio de Salud en la implementación del Nutrir Más, aunque contiene aspectos a mejorar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Misiones:</b> la articulación entre Ministerio de Derechos Humanos, Salud, Cultura y Educación y del Agro es meramente formal, a excepción del área de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud. La coordinación con el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional y con los programas nacionales (Ahí, Plan Nacer, AUH) también es meramente formal</li> <li>• <b>Neuquén:</b> articulación meramente formal con las agencias territoriales del MDS nacional y con la Subsecretaría de Salud provincial</li> <li>• <b>Santiago del Estero:</b> el programa financiado por el PNSA y el resto de la oferta alimentaria dependen la misma área, lo que da lugar a un espacio institucional que permitiría la coordinación, si bien esta es, en el mejor de los casos, limitada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Corrientes y Río Negro:</b> En ambos casos esto se explica porque los programas financiados por el PNSA tienen muy poca vinculación con el resto de la oferta, si bien en el primer caso el programa es relevante dentro de la oferta de seguridad alimentaria, mientras que en el segundo caso no es.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC.

Finalmente, es importante resaltar que en los casos de Santiago del Estero y Corrientes, la coordinación provincial de los programas se reserva un cupo de prestaciones. En el primer caso, éste se asigna directamente desde el área de Desarrollo Social a personas residentes en la capital o la ciudad de La Banda (cercana a la capital provincial). En el segundo caso, se asigna directamente desde la Secretaría de Desarrollo Humano.

### Modalidad de intervención territorial

La modalidad de intervención territorial la determina cada provincia en función de las prestaciones que se brinden y de las acciones que sean necesarias implementar para ello. Así, cada provincia también determina el rol que los diversos actores a nivel local (tales como los Municipios, las OSC, las escuelas, los CAPS, etc.) y que los mismos titulares pudiesen tener en la implementación del PNSA.

En la **Provincia de Buenos Aires**, el Ministerio de Desarrollo provincial conduce, coordina y establece los lineamientos generales del programa “Plan Más Vida”, pero la ejecución directa es llevada adelante por cada municipio que administra los recursos materiales y humanos según sus necesidades específicas, no existiendo ningún modelo marco sugerido por el Ministerio. Así, el diseño del PMV habilita una amplia discrecionalidad de los gobiernos municipales en la gestión y ejecución del programa en el territorio, por lo que es posible encontrar modalidades de intervención territorial que difieren mucho entre sí. Por eso, la gestión varía en cada distrito: mientras que algunos cuentan con unidades especializadas para la ejecución del PMV, en otros se gestiona conjuntamente con otros programas de seguridad alimentaria, provinciales o nacionales. Sin embargo, la bancarización resultante de la introducción de la Tarjeta Alimentos permitió un mayor control sobre el destino de los fondos. Además, la provincia de Buenos Aires trabaja con los Municipios para mejorar el acceso de los destinatarios a los controles de salud, a la inclusión educativa y a la seguridad alimentaria. Cabe destacar, también, la modalidad de intervención territorial del PMV de esta provincia, realizada a través del ya mencionado trabajo de las manzanas que funcionan como nexos entre el nivel municipal de gobierno y la población beneficiaria.

En el caso de **Salta**, el PNSA financia distintas iniciativas: la Tarjeta Social, la distribución de módulos alimentarios y los comedores infantiles y comunitarios. Mientras que la gestión está a cargo de la Secretaría de Planificación, Articulación y Gestión de Programas, la implementación se canaliza a través de la estructura administrativa y de gestión correspondiente a cada una de las 6 regiones de la provincia, ya que se busca que la llegada a territorio sea completa y efectiva, promoviendo la cercanía con las familias.

En el caso de **San Luis**, son las Cooperadoras Escolares (conformadas por padres y por personas de la comunidad de manera voluntaria) quienes gestionan la Copa de Leche y los refuerzos y deciden la forma en la que se utilizan los fondos transferidos, mientras que el equipo técnico provincial supervisa y realiza el monitoreo contable y el seguimiento periódico.

En el resto de las provincias la implementación y ejecución directa del programa se realiza desde las estructuras burocráticas provinciales, lo que no niega la existencia de coordinación ni la delegación de ciertas funciones a los municipios. De hecho, en casi todos los casos, las provincias mantienen, por lo general, una relación fluida con los municipios, ya que son éstos los encargados de mantener los contactos con los titulares, realizar las altas y bajas de los programas y hacer la rendición de los fondos que reciben.

En el caso de **Mendoza** la Dirección de Promoción al Derecho a la Alimentación administra los fondos recibidos de nación (repartiéndolos entre los municipios según la cantidad de población con NBI). Los municipios deben verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al programa para lo cual deben evaluar al potencial beneficiario y completar la ficha APROS (Alta a Programas Sociales), y deben hacer rendición de los fondos recibido<sup>26</sup>. En **Misiones**, en el caso del Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional, el gobierno provincial a través de la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria es el responsable de realizar las transferencias mensuales a los grupos familiares. Los municipios, por su parte, son los encargados de llevar los contactos con los titulares y hacerles seguimiento, realizar las inscripciones al programa. En este caso, la vinculación

---

<sup>26</sup> En Mendoza los municipios tienen un alto nivel de autonomía, con lo cual este nivel de “descentralización” se condice con su organización política

entre el gobierno provincial y el local tiene un carácter más institucional ya que se establecen reuniones mensuales entre los intendentes y el Ministerio de Desarrollo Social provincial como parte del proceso de seguimiento, monitoreo y asistencia técnica a los municipios en la implementación del programa que realiza la Dirección Provincial.

En **Corrientes** la provincia transfiere los fondos recibidos de Nación entre los municipios según la modalidad (ticket o tarjeta), siguiendo el criterio de cantidad de población con NBI y consolida las rendiciones de fondos que se presentan a Nación. Los municipios deben hacer la rendición de los fondos recibidos. En **Santa Fe**, en el caso del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía, corresponde a los municipios y comunas proponer el padrón de titulares que debe ser aprobado por el nivel provincial, componer un legajo por beneficiario junto con informes socioeconómicos, colaborar en la organización de la entrega de tarjetas, comunicar cualquier dificultad o irregularidad y sugerir la adhesión de comercios minoristas de su localidad. La excepción la constituye la ciudad de Santa Fe donde la ejecución del programa depende directamente del MDS provincial a través de su Centro de Desarrollo Zonal. Sin embargo, la mayor coordinación con los organismos municipales tuvo lugar durante la primera entrega de tarjetas (a partir de ese momento la Dirección Provincial realiza mensualmente el pedido de carga y la entrega de las nuevas tarjetas). En el caso del Programa Tarjeta Institucional la implementación la realiza directamente la Dirección de Asistencia Crítica.

El caso del Programa Tarjeta Crecer, de **Neuquén**, es particular, ya si bien tiene una modalidad de gestión descentralizada (siendo los efectores los encargados de la implementación del programa mientras que el nivel provincial se responsabiliza de la auditoría y la transferencia de fondos así como de brindar capacitaciones), no existen vinculaciones con los gobiernos locales más allá de los requisitos formales para la implementación de la Tarjeta. Además, el gobierno provincial decide los municipios que se irán incorporando, decisión que ha sido fuertemente influenciada por la relación de los municipios con la administración provincial. Esta situación genera una gran superposición en la oferta programática del nivel provincial y local. Tampoco parece haber delegación de funciones hacia los gobiernos municipales en el caso de **Río Negro**, en el cual la Secretaría Interior y Políticas Nutricionales del mencionado ministerio provincial la encargada de administrar los fondos y presentar las rendiciones de cuenta correspondientes.

Las diferentes modalidades de intervención territorial que se registra entre las distintas provincias dan lugar a grados de descentralización de la implementación diversos, que permiten clasificar a las provincias como puede verse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 18. Grados de (des)centralización**

Grado de descentralización		
Alto	Medio	Bajo
<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Buenos Aires:</b> con un rol importante de los municipios a cargo de la gestión y ejecución del programa</li> <li>•<b>Neuquén:</b> los efectores son los encargados de la implementación del programa (pueden ser centros de promoción, centros de alimentos o unidades de gestión)</li> <li>•<b>Salta:</b> la implementación de los programas es canalizada a través de las 6 regiones administrativas de la provincia</li> <li>•<b>San Luis:</b> las Cooperadoras Escolares son quienes gestionan la Copa de Leche y los refuerzos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Mendoza:</b> la provincia distribuye los fondos hacia pero los municipios que verifican el cumplimiento de los requisitos para acceder al programa al evaluar a los titulares y completar una ficha APROS</li> <li>•<b>Misiones:</b> el gobierno provincial realiza transferencias mensuales a los grupos familiares y los municipios llevan los contactos con los titulares y realizan las inscripciones y el seguimiento de titulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Corrientes:</b> la provincia distribuye los fondos hacia los municipios que solo deben hacer la rendición</li> <li>•<b>Santa Fe:</b> los municipios solo proponen padrones de titulares y ayudan en la organización</li> <li>•<b>Santiago del Estero:</b> la provincia transfiere los fondos y realiza las rendiciones</li> <li>•<b>Río Negro:</b> la Secretaría Interior y Políticas Nutricionales del Ministerio de Familia de la provincia es la encargada de administrar los fondos y presentar las rendiciones de cuenta correspondientes</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de información relevada en las provincias.

### 3. Conclusiones

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) resultó un paliativo importante a las situaciones de vulnerabilidad social en el contexto post-crisis de 2001. A 9 años de su implementación es posible detectar tanto virtudes como desafíos.

Entre las virtudes se destaca el alto grado de descentralización en la gestión del Plan, que permitió adecuarlo a las necesidades de cada territorio. Sin embargo, al descentralizar en tal medida las responsabilidades en los niveles subnacionales de gobierno se crearon, también, asimetrías entre las distintas provincias, favoreciendo aquellas con mayores capacidades de gestión.

#### **Incidencia de los factores político-institucionales en la gestión del PNSA**

El hecho de que el PNSA financie proyectos provinciales deja un amplio grado de discreción a las provincias en las definiciones estratégicas del programa. Esto, a su vez, incrementa la permeabilidad a los factores político-institucionales.

El amplio margen de acción de las provincias en la implementación del PNSA se observa en una serie de cuestiones: la definición de las transferencias a las provincias, los objetivos de los programas provinciales, sus prestaciones, la población alcanzada, la modalidad de implementación (incluyendo la división de funciones entre niveles de gobierno y la relación establecida con los municipios) y la institucionalidad del programa (su inserción en la estructura burocrática provincial y su inserción sectorial).

En lo que refiere a las **transferencias** a las provincias, existe una relativamente alta heterogeneidad que parece responder tanto a criterios objetivos como a factores ligados a consideraciones políticas, especialmente, cuando se considera el porcentaje del programa provincial que es financiado por el PNSA (que se estipula en el convenio que firma cada provincia con el Ministerio de Desarrollo Social nacional).

Los **objetivos** de los programas provinciales también presentan variaciones, incluyendo algunas que exceden lo estipulado a nivel nacional como objetivos de intervención del plan. En este sentido, se destacan las provincias de Buenos Aires y Mendoza, que establecen objetivos más amplios que los del PNSA a nivel nacional, al incluir componentes que tienden a la inserción socio-laboral.

Los programas provinciales pueden, además, brindar tres tipos de **prestaciones**: transferencias, módulos o bolsones, o capacitaciones. Cabe resaltar que todas las provincias aquí analizadas cuentan con el componente de transferencias (incluido San Luis donde la transferencia es dirigida a las cooperativas que gestionan los comedores escolares), pero son pocas las que brindan beneficios de los otros dos tipos. En general, podemos observar una tendencia hacia la implementación del programa mediante el uso de tarjetas magnéticas precargadas o tickets que otorga mayores grados de libertad y autonomía a la población beneficiaria en lo que respecta a la capacidad de elegir los alimentos que destinará para su consumo. Esta modalidad facilita también la transparencia de la gestión provincial de PNSA y reduce el clientelismo, por lo que la tendencia a adoptar esta modalidad de prestación es considerada como algo positivo.

Lo mismo sucede respecto de la **población objetivo**. La normativa nacional establece cuatro grupos poblacionales que pueden ser titulares de los programas financiados por el PNSA a nivel provincial (niños y niñas hasta los 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y ancianos en situación de pobreza). Dentro de este marco, la mitad de las provincias analizadas mantiene,

explícitamente o por omisión al no especificar a los destinatarios, la definición nacional (Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Fe, Corrientes y Santiago del Estero). Tres provincias (Buenos Aires, Misiones y Salta) incluyen entre dos y tres de estos cuatro grupos poblacionales: niños/as y mujeres embarazadas en los casos de Buenos Aires y Salta, y niños/as, personas con discapacidad y adultos mayores en el caso de Misiones. San Luis es el único caso que escoge solamente uno de los grupos poblacionales (niños/as) y lo limita más aún al destinar el plan únicamente a los niños/as escolarizados en establecimientos educativos públicos, ya que el programa se destina exclusivamente a los comedores escolares.

A su vez, la **modalidad de implementación** de los programas provinciales presenta grandes variaciones: mientras que en Buenos Aires y Salta la implementación recae sobre los gobiernos locales (esencialmente, municipios), en el resto de las provincias se gestiona desde el nivel provincial. Existen también diversos grados de descentralización en la toma de decisiones referidas al programa.

Finalmente, con respecto a la **institucionalidad del programa**, es necesario señalar que todas las unidades gestoras de las intervenciones provinciales financiadas con el PNSA se encuentran insertas en la estructura burocrática provincial (en la mayoría de los casos, dentro de las áreas de Desarrollo/Acción Social). Esto se debe al propio **diseño del PNSA que financia programas provinciales**. Podemos aventurar que esta ha sido una de las razones por las cuales el PNSA se ha implementado en todas las provincias analizadas sin mayores problemas (a pesar de la existencia de retrasos de fondos en ciertas provincias, como Río Negro, Santa Fe y Corrientes).

En la mayoría de las provincias, los programas dependen de direcciones: Corrientes, Mendoza, Misiones, Neuquén y Santa Fe. En otros casos, de subsecretarías (Buenos Aires) o secretarías (Salta, Río Negro). Por su parte, en Santiago del Estero y San Luis los programas son gestionados por dependencias institucionales de menor rango. En la primera, por un área que depende de la Subsecretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (al momento de la realización del trabajo de campo se evaluaba su cambio de rango a dirección) y, en la segunda, por un subprograma, dependiente del Programa de Organización y Administración Educativa del Ministerio de Educación. Así, San Luis es la única provincia en la que el programa depende del Ministerio de Educación.

Es innegable que la **definición de estos aspectos está altamente influida por las concepciones que cada gobierno subnacional tiene de lo que debiera ser la seguridad alimentaria y de los factores políticos que marcan tanto su relación con la nación como con los municipios**. La relevancia de la intervención financiada por el PNSA en cada provincia es también muy variable y determina –al menos en parte– su sostenibilidad. En este sentido, existen casos como la Provincia de Buenos Aires donde se considera que el programa es una estrategia central de sus políticas alimentarias. Contrariamente, en las provincias de Mendoza y Río Negro los programas financiados con los recursos del PNSA resultan menos relevantes y visibles que otros componentes de la estrategia provincial en materia de seguridad alimentaria, principalmente aquellas que promueven la comensalidad en el núcleo familiar (Comer en Familia en Río Negro y Comer juntos en familia en Mendoza).

### **Coordinación pro-integralidad: ¿qué recomendaciones podrían hacerse?**

La **multidimensionalidad y complejidad asociadas a la seguridad alimentaria colocan en un lugar central a la coordinación pro-integralidad**. En este sentido, las diferentes modalidades de implementación del PNSA en las provincias argentinas –resultado, como se mencionó, del diseño

original del plan— generan avances muy diversos. Teniendo esto presente, es posible identificar cuatro grandes recomendaciones para alcanzar una gestión integral:

### **1. Articular las intervenciones provinciales con la oferta y la gestión de otros niveles de gobierno**

Para lograr un abordaje más integral en las intervenciones alimentarias, resulta fundamental articular las políticas que se implementan desde el nivel provincial con las de otros niveles de gobierno.

Por un lado, es necesario **mejorar la articulación con las intervenciones del nivel nacional**. Al respecto, es importante aclarar que el diseño del PNSA contemplaba la creación la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, un organismo encargado específicamente de las tareas de coordinación: (diseño de las estrategias de implementación del programa, fijación de los criterios de acceso y permanencia en el programa, establecimiento de mecanismos de evaluación y suscripción de convenios con las provincias) que, sin embargo, nunca fue conformado. Si bien muchas de esas funciones recayeron sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se perdió una oportunidad de contar con un organismo específico que se encargue de establecer instancias y mecanismos de coordinación entre las provincias y la Nación. A esto se suma la falta de funcionamiento del Consejo Federal en el área de Desarrollo Social (con excepción de aquellos Consejos vinculados a temas específicos como juventud o niñez y adolescencia)

Las dificultades resultantes de la ausencia de vinculación con el nivel nacional quedó evidenciada con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que generó grandes niveles de incertidumbre en relación a la incompatibilidad o no de la misma con los programas alimentarios y, por consiguiente, a la continuidad o no que tendrían estos programas. Avanzar en este sentido es una cuenta pendiente en las políticas de seguridad alimentaria en general, y en las intervenciones financiadas por el PNSA de forma particular. Además, es preciso señalar que el Ministerio de Desarrollo Social nacional desplegó estrategias propias en materia de seguridad alimentaria que se implementan desde los Centros de Referencia Territoriales (CDR)<sup>27</sup> y que, en casos como el de la provincia de Río Negro (donde desde los CDR se implementa el Abordaje Comunitario en Viedma y Bariloche), no están articuladas con la oferta provincial.

También es crucial **mejorar la articulación con los gobiernos locales**. Si bien la normativa a nivel nacional establece que las provincias pueden acordar con los municipios en la implementación de las prestaciones de los programas —especialmente en lo que refiere a registro de titulares y distribución de recursos—, la relación entre los niveles municipal y provincial es variada, lo que trae implicancias en materia de integralidad. Ciertas provincias prácticamente no establecen vínculos con los niveles municipales en la implementación del programa, como en las provincias de Neuquén y Río Negro. En el caso de Neuquén, esto ha dado por resultado una superposición entre la oferta provincial y municipal que es contraria a un abordaje integral de la problemática.

---

<sup>27</sup> Los CDR son agencias nacionales del Ministerio de Desarrollo Social nacional que operan a nivel territorial (como parte de la estrategia de construcción de una identidad social a nivel local y de alcanzar un mejor llegada a territorio) que comenzaron a conformarse entre los años 2006 y 2007, con el propósito de lograr una mejor articulación, en terreno, de la oferta programática del Ministerio (Díaz Langou, Forteza y Potenza dal Masetto, 2010)

En el otro extremo, la provincia de Buenos Aires delegó la ejecución directa del Plan Más Vida a los municipios, sin establecer modelos marco. Esto dio lugar a una implementación altamente heterogénea y desigual, que depende de las capacidades de cada gobierno local y que en algunos municipios incluye coordinación con la oferta provincial y nacional en materia de seguridad alimentaria, mientras que en otros no.

En pos de asegurar un acceso en igualdad de condiciones al plan alimentario al interior de cada provincia, sin derivar en un nivel de centralización que aleje las prestaciones de las necesidades de los titulares ni genere superposición de la oferta, es preciso encontrar un punto medio. **Es necesario generar instancias de coordinación entre los niveles municipales y provinciales que garanticen un abordaje integral de la problemática alimentaria.** Al respecto, podemos resaltar el caso de la provincia de Misiones donde se realizan reuniones mensuales entre los intendentes y el Ministerio de Desarrollo Social provincial como parte del proceso de seguimiento, monitoreo y asistencia técnica a los municipios en la implementación del programa, que realiza la Dirección Provincial.

## **2. Promover mayores articulaciones de las intervenciones alimentarias con aquellas de otros sectores sociales**

La problemática alimentaria, como todas las de índole social, responde a múltiples causas, por lo que requieren para su abordaje de enfoques multidimensionales y, por lo tanto, de intervenciones intersectoriales. En este sentido, es importante que las diferentes intervenciones en materia de política alimentaria se implementen en forma coordinada, para llegar a los titulares de manera efectiva y completa, sin superposición en la oferta. Esto incluye establecer mecanismos de coordinación también con aquellas políticas alimentarias que no cuenten con financiamiento del PNSA. Sin embargo, es igualmente importante que los esfuerzos de coordinación no se reduzcan a eso.

Dado que la mayoría de los programas analizados en este documento se implementan desde los ministerios de Desarrollo Social/Humano/Familia, es importante que –para avanzar en materia de **coordinación intersectorial**– se establezcan mecanismos de coordinación con otros ministerios sectoriales que tengan injerencia en la materia. Esto implica, a su vez, coordinar no sólo con las áreas de salud y educación (que juegan un rol clave, en el primer caso, en la detección de población con vulnerabilidad y/o afecciones nutricionales y, en el segundo, en materia de educación alimentaria nutricional), sino también con las dependencias institucionales encargadas de la problemática laboral y de hábitat.

Ciertas provincias evidencian avances en este sentido. Las coordinaciones más frecuentes se establecen con las áreas de **salud**: en Salta este área brinda patrones de conocimiento del territorio (la provincia también articula con el Ministerio de Educación que facilita el acceso a escuelas rurales y subrurales); en Santa Fe se estableció un espacio de coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud provinciales para detectar casos de desnutrición por parte de los efectos de salud e incluirlos en la línea Nutrir Más del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía; en Buenos Aires se coordina con el Ministerio de Salud para vacunaciones y educación. Cabe resaltar que en Buenos Aires también se establecen mecanismos de coordinación con el Ministerio de Trabajo para acceso a capacitación laboral. En Mendoza, el Programa Tarjeta Ticket también se articula con los programas de empleo y autoempleo, pero que en este caso dependen del mismo ministerio (Desarrollo Humano, Familia y Comunidad) por lo que el desafío de coordinar con otros ministerios y áreas institucionales permanece vigente.

Ciertas provincias requieren particularmente mejorar la forma en la que abordan la **coordinación horizontal**. Por un lado, están las provincias que no logran una modalidad de gestión integral, como Misiones con el programa Hambre Cero que aglutina diferentes prestaciones y programas pero no establece mecanismos de coordinación entre ellos, o Corrientes donde el grado de autonomía del Programa Sapucay respecto a la estructura administrativa puede atentar contra la integralidad. Por el otro, se encuentran las provincias que no cuentan con espacios de coordinación (o estos son meramente formales o presentan retos importantes), como Corrientes, Misiones, Río Negro, Santiago del Estero y Neuquén. El caso de Río Negro es paradigmático: el programa financiado por el PNSA reviste muy poca importancia para la provincia cuya principal intervención es el Programa –provincial– Comer en Familia) y, por eso, la coordinación con el resto de la oferta provincial es prácticamente nula. De hecho, existe superposición de titulares: aproximadamente un 30% de quienes reciben el Hambre más Urgente acceden también al programa Comer en Familia, ya que la provincia no considera que sean incompatibles. Por su parte, el caso de San Luis es particular ya que constituye la única provincia en la que la principal política de seguridad alimentaria se implementa desde el Ministerio de Educación, dejando sin cobertura a otros grupos vulnerables más allá de los niños y adolescentes escolarizados a los que se destina la política.

### **3. Generar sistemas de información integrados**

Entre las recomendaciones transversales para mejorar la integralidad en las políticas de seguridad alimentaria surge, en primer lugar, la necesidad de **generar sistemas de información integrados**. Todas las provincias cuentan con padrones de titulares, obligación impuesta por el diseño nacional del PNSA. Sin embargo, resulta necesario avanzar un paso más, hacia Sistemas Integrados de Información Social que no sólo incluyan datos de los titulares de las políticas sino, también, acerca de las características de los programas involucrados, su gasto social correspondiente e indicadores específicos de gestión. Esto permitiría, además, vincular las demandas sociales de la ciudadanía con la oferta del Estado. Siendo los programas aquí analizados de índole provincial, es necesario que estos sistemas permitan, a su vez, realizar cruces con las bases nacionales.

Al respecto, tan sólo tres provincias presentan avances. Por un lado, la provincia de Santa Fe cuenta con la Ficha RUS (Registro Único Social) desde 2009, que registra información de todos los titulares de programas sociales y permite realizar cruces con otras bases. Esta Ficha cumple un rol central dentro del proceso de control, sistematización e informatización de índices y programas sociales que se implementa en la provincia desde ese mismo año. Por otro lado, la provincia de Río Negro cuenta con un Registro Único de Beneficiarios que incorpora a la mayoría de los programas del Ministerio de Familia y cuenta con información nominalizada de más de 40.000 familias titulares de distintas acciones. Finalmente, la provincia de Mendoza cuenta con la Ficha de Alta de Programas Sociales (APROS), que identifica a todos los hogares y miembros titulares o postulantes de prestaciones sociales con el objetivo de producir información social que permita conocer en profundidad las situaciones de vulneración de derechos sociales de hogares para orientar los abordajes a realizar en el marco de las políticas de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad. Esta Ficha permite tanto la detección de la correcta inclusión de familias en los diferentes programas sociales como una rápida visualización de indicadores de vulnerabilidad e intensidad de riesgos. Integra varias fuentes de información: departamental, provincial y nacional, y desarrolla mapas digitalizados interactivos. Sin embargo, incluso en estos casos, permanece el desafío de avanzar hacia Sistemas Integrados de Información Social.

#### 4. Desarrollar herramientas de monitoreo y evaluación

Entre las recomendaciones transversales también surge la necesidad de promover el desarrollo de herramientas de monitoreo y evaluación. A pesar de que el diseño del PNSA establece la realización de evaluaciones mensuales permanentes de procesos, resultados e impactos, así como auditorías, solamente se han registrado evaluaciones en dos provincias: Misiones y Neuquén. En el primer caso, data de 2009 y fue realizada por el gobierno nacional; en el segundo, consistió únicamente en una evaluación de la implementación de la bancarización. A nivel provincial, Santa Fe realiza monitoreos cuantitativos constantes del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía y auditorías esporádicas. Salta, por su parte, cuenta con mecanismos de monitoreo (sociosanitarios y auditorías por muestreo de titulares) en los que participa tanto la coordinación nacional del programa como el gobierno provincial.

Así, permanece vigente el desafío de avanzar en el **desarrollo de herramientas de evaluación y monitoreo permanentes que abarquen todo el ciclo de la política pública**, ya que constituyen un insumo indispensable para establecer la situación actual de los programas e identificar aspectos a reformular que permitan avanzar hacia un abordaje integral de la problemática alimentaria.

A modo de cierre, resulta importante resaltar la importancia que tienen los **factores institucionales** en la posibilidad de alcanzar un abordaje integral. El peso político de los diferentes programas varía según su inserción institucional y la valoración que hace la provincia de la centralidad de los mismos. Respecto a la primera cuestión, es paradigmática la diferencia entre la provincia de San Luis, donde la principal política alimentaria depende del Ministerio de Educación y alcanza únicamente a niños y adolescentes escolarizados, y la provincia de Mendoza, donde todas las intervenciones alimentarias se encuentran unificadas en el Plan Provincial de Nutrición y gestionadas desde la Dirección de Promoción al Derecho a la Alimentación del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, lo que da por resultado un alto nivel de coordinación entre las mismas. En cuanto a la segunda cuestión, resalta el caso de Río Negro en el que la provincia da una baja relevancia al apoyo del PNSA, lo que da por resultado que sea destinado a una intervención que no es central en la provincia y que, por lo tanto, es descuidada en la gestión. Al respecto, es importante señalar el peso que juega la variable presupuestaria: las importantes demoras en la entrega de los fondos nacionales son un factor de peso que influye en la falta de apoyo provincial al plan. Asegurar el cumplimiento en tiempo y forma en la entrega de los recursos por parte del nivel nacional constituye otro aspecto a consolidar, ya que estas demoras en las transferencias se evidencian también, por ejemplo, en los casos de Santa Fe y Corrientes.

## Bibliografía

Díaz Langou, Gala y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en la provincia de San Luis", Documento de Trabajo N°63, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011

Díaz Langou, Gala: "Los principales programas de protección social en la provincia de Neuquén", Documento de Trabajo N°67, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.

Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en la provincia de Salta", Documento de Trabajo N°64, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011.

Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo y Forteza, Paula: "Los principales programas de protección social en la provincia de Misiones", Documento de Trabajo N°69, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011b)

Díaz Langou, Gala; Fernández, Juan Pablo; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N°70, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto Fernanda: "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, julio de 2010

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Santa Fe", Documento de Trabajo N°65, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011.

Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, María Fernanda: "Los principales programas de protección social en la provincia de Río Negro", Documento de Trabajo N°68, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011.

Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo: "Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas" Documento de Trabajo N°102, CEDLAS, julio 2010.

Ierullo, Martín *El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la argentina (1984-2007)* en Clemente, Adriana (coord.) "Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza", Editorial Espacio y Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, 2010

Maceira, Daniel y Stechina Mariana: "Salud y nutrición: problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia. Documento de Trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2008(a)

Maceira, Daniel y Stechina, Mariana: "Inequidades nutricionales entre provincias: la experiencia argentina". Documento de Trabajo N°48, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2008(b)

Maceira, Daniel: "Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina". Documento de Trabajo N°23, CIPPEC, Buenos Aires, enero 2008.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): "Aportes para el desarrollo humano en Argentina", PNUD, Buenos Aires, 2009.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): "Informe nacional sobre desarrollo humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos", PNUD, Buenos Aires, 2010.

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: “Los principales programas de protección social en la provincia de Corrientes”, Documento de Trabajo N°72, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011a)

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: “Los principales programas de protección social en la provincia de Mendoza”, Documento de Trabajo N°71, CIPPEC, Buenos Aires, julio de 2011. (2011b)

Potenza Dal Masetto, María Fernanda: “Los principales programas de protección social en la provincia de Santiago del Estero”, Documento de Trabajo N°66, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2011. (2011c)

Rebón, Marcela, Vitar, Ana y Luciana Piccirillo: “Plan más vida, nuevas estrategias en seguridad alimentaria: la estrategia de la tarjeta de alimentos”, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, mayo de 2009.

## **Páginas web**

SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean): <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos): <http://www.indec.mecon.ar/>

## **Leyes, decretos y resoluciones**

Decreto N° 1018/03 reglamentario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, 2003

Decreto 178/04, de designación del cargo de presidente de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, 2004

Decreto provincial N°176/11, de la provincia de Buenos Aires de promulgación de la ley 14.245, 2011

Ley nacional N° 12.341 de creación de la Dirección de Maternidad e Infancia, 1936

Ley nacional N° 23.056 de creación del Plan Alimentario Nacional, 1984

Ley nacional N° 25.561 de declaración de la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, 2001

Ley nacional N° 25.724 de creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, 2002

Ley provincial N° 14.245 de la provincia de Buenos Aires, 2011

Ley provincial N° 5198 de la provincia de San Luis, de Emergencia Social y Laboral que crea el programa Copa de Leche, 2000

Ley provincial N° 5511 de la provincia de San Luis, de prorrogación de la Emergencia Social y Laboral, 2004

Mensajes de Elevación del Presupuesto Nacional 2002-2010

Resolución de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación N° 2.040/03 que pone en funcionamiento el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, 2003

## Acerca de las autoras

**Carolina Aulicino:** asistente del Programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado, Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG). Se ha desempeñado como ayudante-alumna en la materia “Historia Argentina” de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (tesis pendiente). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

El **Programa de Protección Social** trabaja con la misión de contribuir para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

**Si desea citar este documento:** Aulicino, C. y Díaz Langou, G. (abril de 2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°70*, Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar de [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

***La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.***

***Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica***





CIPPEC



políticas públicas  
public policies

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org www.cippec.org