

# El abordaje alimentario-nutricional comunitario en los territorios

Análisis desde el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

Brenda Lilian Pereyra Cousiño  
y Adriana García (compiladoras)





# **El abordaje alimentario-nutricional comunitario en los territorios**

**Análisis desde el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**

Cousiño, Brenda Lilian

El abordaje alimentario nutricional comunitario en los territorios / Brenda Lilian Cousiño ; Adriana García. - 1a ed. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2022.

Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8926-10-0

1. Seguridad Alimentaria. I. García, Adriana. II. Título.

CDD 363.85

Creado por Adriana García, Alejandro Otamendi, Ana Moreno, Brenda Lilian Pereyra Cousiño, Graciela Montañez, Lourdes Ghirardi, Luciana García Pasquaré, María Elena Boschi y Mónica Yedvab.

Compiladoras: Adriana García y Brenda Lilian Pereyra Cousiño.

Corrección de textos y diseño: Betsabe Sensottera

© Adriana García, Alejandro Otamendi, Ana Moreno, Brenda Lilian Pereyra Cousiño, Graciela Montañez, Lourdes Ghirardi, Luciana García Pasquaré, María Elena Boschi y Mónica Yedvab, 2022.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Libro de edición argentina.

Se permite el uso total o parcial de esta obra con cita, su incorporación a un sistema informático, su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros métodos. No se autorizan usos comerciales de la presente obra. Todo de acuerdo a la Ley 11.723.

# Contenido

## **Introducción – 7**

María Elena Boschi, Adriana García y Brenda Lilian Pereyra Cousiño

## **Presentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – 17**

Brenda Lilian Pereyra Cousiño y Mónica Yedvab

## **Trayectoria histórica del concepto seguridad alimentaria y nutricional, y sus dimensiones – 35**

Lourdes Ghirardi

## **Alimentación y nutrición en poblaciones: nutrición pública, comunitaria y salud pública – 51**

María Elena Boschi y Luciana Garcia Pasquaré

## **El abordaje comunitario integral y transversal en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – 71**

Brenda Lilian Pereyra Cousiño y Mónica Yedvab

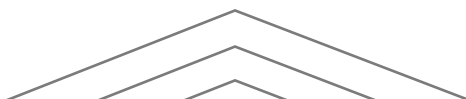
## **De la intervención comunitaria al abordaje territorial – 93**

Ana Moreno, Adriana García y Graciela Montañez

## **La noción de hambre en la cultura alimentaria argentina: discursos, símbolos y disputas de poder – 111**

Alejandro Otamendi

## **Autores – 135**





# Introducción

**María Elena Boschi**

**Adriana García**

**Brenda Lilian Pereyra Cousiño**

**E**n la Constitución Nacional de 1853 (reformada por última vez en 1994), el Estado argentino reconoce el derecho a la alimentación de forma implícita, al dar a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales una jerarquía constitucional superior a las leyes ordinarias. Esto significa que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la alimentación en todos sus componentes.

Argentina atraviesa un período de transición nutricional caracterizado por coexistencia de enfermedades por carencia, con otras por exceso. Los factores causales son múltiples y variados (Aguirre, 2004). Dicha complejidad requiere la aplicación de políticas nutricionales que vean el problema de forma interdisciplinaria, y en cuya implementación estén involucrados diversos actores (De Martini et al., 2016).

Los organismos internacionales, tales como la Organización Mundial para la Salud (OMS) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), han influido fuertemente en delinear las formas de intervenir con el fin de promover la seguridad alimentaria en este mo-

mento de transición nutricional. Desde el retorno a la democracia en 1983, se le ha otorgado una creciente importancia a la intervención nutricional con un abordaje comunitario como una estrategia de promover la seguridad alimentaria. Sin embargo, los conceptos utilizados, así como la forma de implementarlos, han ido cambiando a lo largo del tiempo.

Es aquí que surgen las preguntas: ¿Qué significa la intervención nutricional comunitaria desde la perspectiva de seguridad alimentaria? ¿Cómo la interpretan los que diseñan la política? ¿De qué manera esta definición es resignificada por los profesionales a cargo de la implementación? ¿Cómo es interpelada por los actores en el territorio?

Estas fueron algunas de las preguntas que surgieron por parte de un grupo de investigadores y docentes de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) provenientes de las disciplinas de Trabajo Social, Antropología y Nutrición, interesados en el abordaje comunitario de las problemáticas de salud y nutrición. Nos parecía, como equipo, que las respuestas a estas preguntas no podían realizarse solo desde una perspectiva filosófica y abstracta, sino que resultaba relevante verlas en su implementación en una política concreta. Decidimos, por lo tanto, focalizar nuestra mirada en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), en especial, en los primeros 13 años de su implementación (2002-2015). Para ello desarrollamos un proyecto de investigación entre los años 2018 y 2019 financiado por la UNLa, el título del mismo es *La intervención nutricional comunitaria como un proceso de construcción: el análisis del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*. Este documento es parte de los resultados de dicha investigación. La misma se realizó utilizando diferentes fuentes de información. En el caso de los capítulos de análisis del PNSA, se tuvo acceso



a documentos oficiales tanto públicos como internos del Ministerio de Desarrollo Social. También realizamos entrevistas a informantes claves que tuvieron un rol preponderante en la definición de la política alimentaria en el Ministerio de Desarrollo Social en Argentina durante el período 2003-2014. Los entrevistados fueron elegidos por sus diversos perfiles técnicos, políticos y legales<sup>1</sup>.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, creado en el año 2003 en el marco de la Ley 25724, busca articular las diversas acciones, proyectos e iniciativas que giraban en torno a la cuestión de la seguridad alimentaria a nivel nacional. Manteniendo cierta autonomía provincial, buscó definir lineamientos generales, canales de articulación y conceptos rectores que guiaran la implementación de las acciones de gobierno. En el PNSA, la participación comunitaria tiene un rol fundamental dándole un papel importante a la comunidad como actor en la política nutricional.

Según Oszlak y O'Donnell (1995), la política pública es el conjunto de las tomas de posición del Estado frente a una “cuestión” que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Como tal, involucra decisiones de varias organizaciones que expresan un determinado modo de intervención, las cuales no son necesariamente unívocas, homogéneas ni permanentes. Desde esta perspectiva, la política social no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de “diseño”, sino que es objeto de un proceso social y político que configura -en consecuencia- un campo en disputa.

Asimismo, detrás de la política social hay una concepción de esta y un discurso sobre lo social que se materializa en acciones den-

---

1 A lo largo del texto se los citará como “referentes técnicos” y “referentes políticos” a fin de preservar su anonimato.

tro de un campo de disputa entre otros actores. Danani (2008) define políticas sociales como el campo de políticas complejo, en el sentido (epistemológico), en él se encuentran múltiples dimensiones interrelacionadas entre sí: procesos político-culturales, económicos e institucionales, pero también el género, la edad, la orientación ideológica, entre otros, constituyen aspectos que “están presentes en el campo de la política social y se moldean mutuamente” (p. 27).

Cabe destacar que la política social influye en la vida de los actores, pero estos también inciden en moldearla y definirla (Oszlak y O'Donnell, 1995). Por ello,

...la política pública (entre ellas las sociales) debe ser explicada en función del proceso que resulta no sólo de las interacciones entre los actores involucrados (incluyendo sus capacidades y comportamientos), sino también con relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad. (Repetto, 2010, p. 2)

A su vez, las políticas alimentarias tienen una especificidad que las moldea. El alimento constituye la base de la existencia humana y acceder a una alimentación adecuada es un derecho humano central. Las políticas alimentarias, por lo tanto, están definidas no sólo por cuestiones culturales, sino también por decisiones y posiciones políticas. Teniendo en cuenta lo antes dicho, podemos decir que el PNSA es una política de Estado que se construyó en un momento histórico signado por una perspectiva política ideológica que permeó las estrategias de intervención sobre la problemática alimentaria.

Según algunos autores, durante el período 2003-2015, la política social en general y el abordaje alimentario en particular, estuvo mar-

cado por el enfoque de derechos, la territorialidad y la perspectiva de integralidad (Santarsiero, 2012). El enfoque de derechos implicó cambiar la forma de concebir a las personas, las responsabilidades del Estado y los recursos con los que se respaldan estas acciones (De Gorban et al., 2011). La perspectiva de integralidad y transversalidad marcó la forma como se desarrollaron dichas acciones, así como el lugar que se le otorgó al territorio y a la comunidad organizada (Repetto, 2010).

Pero, si bien se mantuvo una perspectiva a lo largo del tiempo, se evidenciaron cambios en la forma de implementarlo (Britos y Costa, 2007). Es posible definir dos momentos, el primero estuvo marcado por la emergencia alimentaria que da lugar a la ley, con una fuerte matriz de asistencia a través de la entrega de alimentos, ya sea de manera individual como colectiva. En el segundo momento, a partir del año 2007, se busca superar la asistencia poniendo énfasis en las transferencias monetarias a través de la creciente bancarización y la incorporación de una tarjeta magnética (Pautassi y Zibecchi, 2010). Como lo expresa Abeyá Gilardon (2016), “con el lanzamiento del programa de Asignación Universal por Hijo (AUH), comienza una nueva etapa marcada por la contribución del Estado a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población”.

En referencia a la territorialidad durante dicho periodo, diversos autores (Guevara, 2014; Rey, 2011) han destacado la presencia del Estado en los territorios, promoviendo la organización y participación de distintos actores sociales. Rey (2011) al analizar el Estado argentino post-convertibilidad, señaló que este fue virando hacia la búsqueda del crecimiento económico, pero simultáneamente apostó a la inclusión social mediante la conexión con una variedad de actores sociales, hacia lo denomina como un “enraizamiento”. Es decir,

conformar una relación de coalición entre organizaciones sociales y funcionarios estatales con el fin de articular intereses y contribuir a la implementación de políticas sociales.

Este libro da cuenta de un primer proceso de reflexión sobre la temática del abordaje nutricional territorial desde dos perspectivas. Por una parte, queríamos reflexionar sobre los conceptos claves desde una perspectiva teórica. Por otra, deseábamos analizar la forma de cómo se pensó dicho abordaje en el PNSA y los cambios que fueron sucediendo a lo largo del tiempo, en especial entre 2003 y 2014, en la forma de pensar el territorio.

En el primer bloque de textos de discusión más teórica, nos pareció relevante pensar en torno a cuatro ejes: el hambre y lo alimentario desde una perspectiva cultural y antropológica. El concepto de seguridad alimentaria con su evolución en el tiempo. Las ideas en torno a nutrición comunitaria. Y por último, el concepto de territorio, comunidad y abordaje o intervención social comunitaria.

En un segundo bloque, buscamos analizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y la forma de abordar los conceptos antes mencionados, focalizando la mirada en el abordaje nutricional alimentario territorial. Este análisis lo definimos en dos niveles. En un primer nivel, más descriptivo del Plan y sus componentes. Y un segundo momento, un análisis de los tres ejes centrales que guían esta política: la transversalidad, el enfoque de derechos y la integralidad.

Estas discusiones, resultan centrales en la búsqueda de generar conocimiento sobre las dimensiones de la intervención nutricional comunitaria en el contexto argentino. Dicho debate es relevante tanto para diseño de las políticas que garanticen el derecho a la alimentación, como así también líneas de acción que promuevan la

seguridad alimentaria con soberanía. Esperamos que este libro sirva en esta dirección.

## Referencias bibliográficas

Abeyá Gilardon, E. O. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 12(4), 589-604. <https://doi.org/10.18294/sc.2016.935>

Aguirre, P. (2004). *Ricos flacos y pobres gordos. La alimentación en crisis*. Capital intelectual.

Britos, S., y Costa, R. (2007). Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007 (p. 298-325). En *Concurso RedSAN [Memoria]*. Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre. [http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/memredsan\\_10.pdf](http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/memredsan_10.pdf)

Danani, C. (2008). La gestión de la política social, un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (Org.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (p. 25-51). Prometeo Libros.

De Gorban, M. K., Carballo, C., Paiva, M., Abajo, V., Filardi, M., Giaí, M., Veronesi, G., Graciano, A., Risso Patrón, V., Broccoli, A. M. y Gilardi, R. (2011). *Seguridad y soberanía alimentaria*. Colección Cuadernos.

De Martini, S. L., Carpintero, K. G., Donzelli, B. E., Rossi, M. I., Aras, F., y Bohl, F. (2016). *Análisis crítico de la implementación de políticas públicas alimentarias en Argentina* [Documento realizado por el Centro de Investigación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Argentina]. V Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina. <http://www.fao.org/3/l8961ES/i8961es.pdf>

Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la región metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. *Quid* 16, (4), 115-136.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES - Revista de Estudios Sociales de Ciencia*, (4), 98-128.

Pautassi, L., y Zibecchi, C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias* (Serie Políticas Sociales, N.º 159). Unicef.

Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (p. 47-84). [http://catalogo.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://catalogo.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf)

Rey, M. (2011). Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad (Artículos centrales). *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, (2), 29-39.

Santarsiero, L. H. (2012). Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su determinación. *Trabajo y Sociedad*, XVI(18), 159-176.





# Presentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

**Brenda Lilian Pereyra Cousiño**

**Mónica Yedvab**

**E**l Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) fue creado en 2003 en el marco de la Ley 25724. Argentina se constituye en el primer país de América Latina y el Caribe en sancionar e implementar una Ley de Seguridad Alimentaria. Es considerada la principal política alimentaria implementada en el país, surgida post-crisis de 2001 (Carrasco y Pautassi, 2015).

Mientras que en la Argentina se produce un excedente de alimentos, amplios sectores de la población no cuentan con los recursos necesarios para lograr la seguridad alimentaria. Si bien desde la formación del estado-nación existieron acciones tendientes a promover el acceso al alimento a poblaciones que carecían de ella, las principales políticas alimentarias surgen con el retorno a la democracia hacia los años 80. Estas acciones tendieron fundamentalmente a paliar la crisis de accesibilidad de población especialmente vulnerable, y se caracterizaron por su fragmentación (Abeyá Gilardon, 2016).

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria propone un marco de transformación de la política alimentaria promoviendo la perspectiva de derechos, así como una articulación de las diversas acciones tendientes a la seguridad alimentaria. Si bien el PNSA sigue vigente hasta la actualidad, a lo largo de los años se fueron produciendo

cambios y transformaciones, tanto en los conceptos que guiaron la toma de decisiones, así como también la forma de implementar algunos programas y proyectos en el mismo.

En el presente texto presentaremos brevemente el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como sus principales cambios. Nos focalizamos en el período 2003-2015.

## **Orígenes y presentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**

Hacia fines del 2001, la Argentina vivió una de las crisis económicas políticas y sociales más grandes de su historia (Zeballos, 2003). A partir de la crisis del 2001, la problemática alimentaria gana protagonismo social, periodístico y político. Esto llevó al cuestionamiento de las políticas alimentarias, interpelando a los actores legislativos a la sanción de una ley que contemplará lo que se dio en conocer como “el hambre más urgente”. En otras palabras, la crisis del 2001 constituyó un contexto de oportunidad para lo que se denominará el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

Se consideran que fueron varios los factores que hicieron esto posible. El periodismo cumplió un rol importante en darle visibilidad al hambre. Uno de los hitos emblemáticos fue el caso “Barbarita” en la provincia de Tucumán. En abril de 2002, esta nena tucumana se desmayó en la escuela por falta de alimentos. Tenía ocho años y no llegaba a los 20 kilos. “Me duele la panza de hambre”, dice y sus lágrimas frente a las cámaras de un programa televisivo nacional y su historia conmueven al país entero.

Por otra parte, en julio del año 2002, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizó el Foro para un Plan Na-

cional de Nutrición. Uno de los motivos que estimuló este encuentro fue el rechazo al intento de promocionar el uso de soja en los comedores populares, utilizando para ello fondos públicos. En ese momento, el monocultivo transgénico de soja representaba más del 50% de la superficie sembrada del país (Teubal, 2006) y subyacía la idea de que detrás de ello habían intereses económicos. En este encuentro participaron alrededor de 300 técnicos de organismos gubernamentales, legisladores, investigadores de universidades y centros de investigación, y miembros de organizaciones no gubernamentales. Las conclusiones fueron más allá del enérgico rechazo al uso de la soja e incluyeron, también, las bases de lo que debería ser una política alimentaria.

En septiembre del año 2002, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y grupos de medios de comunicación pusieron en marcha una campaña, producto emergente de la hiperinflación vivida. “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” (Aulicino y Diaz Langou, 2012, p. 15). El 23 de diciembre del año 2002, se sanciona la Ley 25724 y la definición del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional declarando la “emergencia alimentaria”. Esta ley se reglamenta a través del Decreto 1018/03 en abril del año 2003. Más tarde ese año, se puso en marcha lo que se denominó Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que sigue vigente hasta la actualidad. El rápido trámite parlamentario y su promulgación fueron un claro mensaje político sobre la prioridad puesta por el Gobierno en la “deuda social” frente a los requerimientos de la deuda financiera (Abeyá Gilardon, 2016).

El objetivo general del PNSA era “posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país”. En el artículo n.º. 1 de la ley, señala que es un “deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”. La perspectiva de derechos se transforma en uno de los principios centrales del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, “El derecho a todas las personas a la satisfacción de las necesidades básicas entre ellas la alimentación como una condición de la calidad de vida” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDS], 2021).

Esta perspectiva, busca alinearse con la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, y que adhiere la Argentina con status constitucional a partir de la reforma de 1994. En la misma declaración, en el artículo n.º. 25 en su 1<sup>er</sup> párrafo, consignó:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Ahora, si bien el Plan está pensado como un mecanismo para asegurar el derecho a la alimentación a toda la ciudadanía, focaliza su mirada hacia una población que define como más vulnerable. En el art. n.º. 2 del PNSA, señala que es un programa de emergencia en un momento de crisis extrema. Pensarlo como una acción de “emer-

gencia”, enmarca en gran medida las acciones que ahí están propuestas. Es por esto, que también se focaliza en la cobertura de los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años de edad, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza y, asimismo, destaca que se priorizará a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 años de edad.

El documento normativo de los lineamientos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria define a la seguridad alimentaria como “el derecho de las personas a tener una alimentación que respete la diversidad de pautas culturales y sea nutricionalmente adecuada y suficiente”. Señala además que ese derecho no solo depende de las capacidades de las personas, sino también de los recursos que se obtiene en una economía de mercado a través de los ingresos personales. Dada la importancia para la salud y el crecimiento y autonomía física y social, se requiere una política activa que promueva la asistencia, pero con una perspectiva de autonomía.

Otro de los principios centrales que promueve el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria es la articulación y coordinación de las acciones de gobierno, así como de la sociedad civil. Reconoce la fragmentación en las políticas sociales alimentarias y plantea la necesidad de generar mecanismos que faciliten el trabajo coordinado para promover una mirada integral del sujeto y la familia. Por esta razón, el Plan busca unificar y/o coordinar todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional.

La Ley 25724 establece que la autoridad de aplicación para la implementación del PNSA es ejercida conjuntamente entre el Mi-

nisterio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>1</sup> (MDS). Consecuentemente, el Plan comenzó a implementarse desde el año 2003 bajo la órbita del MDS y de manera progresiva, fue incorporando distintos programas alimentarios que estaban en ejecución en forma desarticulada. El Plan propone articular diversas iniciativas preexistentes y genera nuevas líneas de acción. Esta situación, permite una gran diversidad de programas y proyectos a lo largo de todo el país, los cuales busca articular bajo un “paraguas”. La gestión está descentralizada en los gobiernos provinciales y/o municipales, lo cual da como resultado, una alta heterogeneidad en la modalidad que asume la implementación de los planes de seguridad alimentaria en las distintas provincias (Aulicino y Diaz Langou, 2012).

Los objetivos específicos del PNSA marcaron las líneas prioritarias de políticas que desarrolla:

- Brindar asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social;
- facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales: comedores, centros comunitarios, jardines maternos, escuelas y otros;
- fortalecer la gestión con descentralización de fondos y asistencia técnica a las diferentes jurisdicciones;
- impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales, municipales y facilitar la participación del tercer sector;

---

<sup>1</sup> Según el Decreto 1018/03, la unidad ejecutora central del programa es la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, conformada con profesionales de los equipos técnicos de ambos ministerios. El Decreto 178/04 designa como Presidenta de la Comisión, Irma Liliana Paredes, quien ocupaba el cargo de Subsecretaria de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social.

- realizar acciones integrales en materia de educación alimentaria nutricional, cuidado de la salud y fortalecimiento de las familias;
- y desarrollar acciones específicas dirigidas a grupos focalizados de riesgo (MDS, 2021).

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria atraviesa los ejes de la seguridad alimentaria promoviendo y favoreciendo tres dimensiones: la disponibilidad, el acceso y la promoción. En cuanto a la disponibilidad, hace referencia al acceso digno a nivel familiar de los alimentos mencionando el estímulo para la realización de cría de animales, huertas familiares y comunitarias.

Con respecto al acceso, hace mención a la entrega de módulos alimentarios o dinero a las familias. En una segunda instancia, se refiere a la prestación de desayuno, merienda, almuerzo y/o cena a través de los comedores escolares o comunitarios. Y en una tercera, es la promoción y capacitación hacia huertas familiares y/o comunitarias.

Por último, en cuanto a la promoción y educación nutricional, señala las acciones de información, capacitación y formación de multiplicadores en los temas de alimentación y nutrición.

El PNSA incluyó diversos programas complementarios. El programa Familias y Nutrición que buscaba fortalecer a las familias en la función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud. El programa Abordaje Comunitario cuyo objetivo era impulsar el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios. El programa Pro-Huerta diseñado para promover el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo

personal, familiar, comunitario e institucional. Y el programa Educación Alimentaria y Nutricional que capacitaba a técnicos y destinatarios del PNSA, con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable.

## **Segunda etapa del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria**

Si bien existe solo un documento oficial del PNSA, tanto los actores políticos, así como los académicos que analizan dicho Plan, coinciden en marcar algunas modificaciones que se generaron en la forma de implementarlo. El PNSA se fue modificando, a lo largo del tiempo, haciendo eco de las tendencias y valores que se proponen en las políticas sociales a nivel nacional. Si bien se mantienen algunos principios básicos, estos se van transformando en su contenido (Britos y Costa, 2007; Carrasco y Pautassi, 2015).

La principal transformación se la ve hacia los años 2007 al 2009, con una creciente bancarización de las prestaciones brindadas.

En la actualidad, el PNSA continúa vigente, y una de las transformaciones más destacadas del plan desde su surgimiento fue, hacia 2007, su creciente 'bancarización', es decir, la incorporación de tarjetas magnéticas a cuyas cuentas el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos, de manera que las personas puedan elegir libremente qué alimentos comprar. Siguiendo la descripción del MDS, las titulares del derecho de esta acción son aquellas familias con niños menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y adultos en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Por otra parte, se realizan transferencias de fondos



bajo proyectos a los estados provinciales, destinados a reforzar la alimentación de niños y niñas en edad escolar y el fortalecimiento a organizaciones sociales que desarrollan actividades en espacios comunitarios y brindan prestaciones alimentarias. (Carrasco y Pautassi, 2015, p. 11)

Para Abeyá Gilardon (2016), en cambio, es la gran transformación en el año 2009 con el lanzamiento del programa Asignación Universal por Hijo (AUH). Esto implica, también, la transferencia monetaria a madres con hijos. Según él, comienza una nueva etapa marcada por la contribución del Estado a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población.

En el marco de esta investigación, realizamos entrevistas a personajes claves de la definición de la política. En las entrevistas realizadas a las directoras de los programas, señalaron que este cambio fue en la dirección de la promoción de derechos, en la medida que las familias podían elegir qué consumir y qué comprar, en lugar de depender del comedor o la caja de alimentos que limitaba este derecho.

Esa fue la transformación. Y después dejar de, en el desafío que nos pusimos para cambiar era, dignificar la gente, que pudiera elegir sus propios alimentos. Entonces ahí fuimos por trabajar la mirada de la tarjeta alimentaria. Fue un desafío enorme, me acuerdo cuando Alicia planteó, bueno este es el objetivo. Nosotros tenemos que dejar la gestión teniendo el país con la tarjeta alimentaria. Yo pensaba y dije... Sí... era un sueño imposible... pensé, porque también uno miraba la dinámica territorial que era difícil con algunos que tenían que ver con prácticas clientelares, concepciones de cómo se atendía al otro, estos

que creen que porque yo te doy una cajita tengo el poder. Y yo creo que no pasa por ahí, no... El tiempo me dio la razón. Empezamos a delinear como poníamos en marcha, por ejemplo, el procedimiento, sí, desde dirección política es fácil decirlo, pero desde los procedimientos legales, contables y demás, no era tan fácil. También tenía la otra parte, como yo trabajaba para que la gente entendiera que ese dinero que recibía tenía que ser para comprar alimento y alimentos que tuvieran que ver con la calidad de alimentación a su familia y ahí el rol que fuertemente conjugaron esto de tener en el equipo diversidad de profesiones y de miradas. Era muy importante el rol de la nutricionista, pero también fue muy importante sentar en la mesa el trabajador social y la nutricionista con un sociólogo, con un arquitecto, con un contador, porque cada uno aportaba una mirada. (Referente política)

En esta cita, podemos ver la mirada que existía detrás de la etapa que debía ser superada. La entrega de alimentos en forma directa se la ve como una herramienta para prácticas clientelares, que se buscaban erradicar.

Esta perspectiva, también estaba en la línea de producciones académicas de análisis del programa, que tenían una mirada muy crítica de la entrega directa de alimentos, así como de los comedores populares. La idea de la entrega directa de dinero a las familias fue promovido por varios autores (Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003).

La generalización de la asistencia alimentaria bajo la tarjeta magnética ha tenido efectos destacables sobre aspectos tales como la participación y autonomía ciudadana, la promoción

del acceso a bienes básicos y la equidad territorial. Así, los y las titulares de derecho pueden decidir qué alimentos comprar y en qué momento, ampliando el ejercicio de su libertad y responsabilidad y permitiendo mayor flexibilidad en la definición de las estrategias de vida de las familias. (Documento interno, elaborado por técnicos del Plan)

Resulta interesante en esta cita, la asociación de la entrega de una tarjeta sobre ciertos principios como participación, autonomía y derechos. Se prioriza la libertad de elegir como un principio básico de los derechos humanos.

La entrega de la tarjeta magnética favorece, según los documentos del Ministerio de Desarrollo Social, a la equidad territorial. En especial, debido a que la transferencia se hace directamente desde el poder central a los “titulares de derecho”, sin pasar por instancias municipales o provinciales.

Bajo la modalidad centralizada, se homogeneizaron los criterios de ingreso y egreso al programa y se eliminaron los cupos de postulantes. Actualmente cada jurisdicción presenta su lista de postulantes, los que son evaluados en términos del nivel de ingreso que perciben tomando como insumo información provista por SINTYS. De esta manera se garantiza que dos personas de la misma situación social de distintas jurisdicciones vayan recibir exactamente el mismo tratamiento, ingresando al programa si corresponde. (Documento interno elaborado por los técnicos del plan)

Esta transferencia de dinero a las familias, así como el mejoramiento en general de las condiciones de vida, hacían que el Plan

debiera buscar formas de trabajar más allá de la emergencia abocándose a otros temas asociados a los derechos alimenticios. A su vez, empieza a tomar más vigencia el concepto de soberanía alimentaria<sup>2</sup> que enfatiza la producción local y sustentable en familia, apostando a los circuitos cortos de comercialización. Una de esas acciones fue la promoción de los alimentos tradicionales.

Nosotros tuvimos en una etapa casi última, fueron dos o tres años de un trabajo, con primero Secretaría de Cultura y después Ministerio de Cultura, toda una línea de Familia y Nutrición que llamábamos Nuestros Alimentos Tradicionales. Donde, se hizo toda una investigación, un trabajo con equipos técnicos de las provincias, de los municipios y también, se hizo en el Mercosur porque también hay toda una tarea del Plan con otros países indagando sobre los alimentos tradicionales. Y se consensuó que fueran tradicionales y no autóctonos porque justamente no era solamente aquellos que están en nuestro territorio, sino que los que vinieron con otras culturas. Cómo es el origen de nuestra sociedad y cuáles eran las preparaciones, cuáles eran los beneficios que las personas creen que tienen esa alimentación, y se hicieron dos publicaciones que se difundieron. (Referente técnico)

También, se buscó promover el trabajo territorial superando al comedor y focalizando en otros programas como el Pro-Huerta y Primeros Años. Desde esta perspectiva, se buscaba superar el para-

---

<sup>2</sup> Se emplea el concepto de soberanía alimentaria en Roma en 1996 por la Vía Campesina (agrupa a 182 organizaciones de 81 países) con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

digma de la “participación comunitaria” para tender hacia la “integralidad y transversalidad territorial”, como veremos más adelante.

El Pro-Huerta fue un motor muy importante. Pro-Huerta y Primeros Años con sus promotores facilitadores era, digamos, la presencia del Plan de todos los niveles en el territorio. Y este tipo de reuniones, encuentros, actividades que a su vez después se replicaban porque las personas que participaban en esos encuentros, después lo quieren hacer en su localidad, entonces también nos enterábamos. Ahora tenemos Facebook y veo algunas publicaciones de Primeros Años, pero eso efecto multiplicador, y es más que multiplicador porque no solo multiplica sino que genera cosas nuevas. Eso se producía también cuando volvían, hacíamos un encuentro en una región y cuando volvían a sus localidades al tiempo nos enterábamos que habían hecho lo mismo en su comunidad. Y a la vez también participamos de presentaciones que se hacían, los invitaban para ir a ver todo lo que habían hecho con las propuestas que surgían de estos encuentros, o sea, se llevaban a cabo territorialmente. (Referente técnico)

## **Reflexiones finales**

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue un hito en la política alimentaria argentina promoviendo el trabajo coordinado en pos de la seguridad alimentaria. La crisis económica del año 2001 fue el marco propicio para poner el alimento en la agenda de gobierno. Sin embargo, el PNSA fue pensado en un contexto de crisis económica y estuvo fuertemente ligado a la emergencia y en poblaciones vulnerables. Una vez superada la crisis y en un contexto de

disminución de la pobreza, el Plan se repiensa a sí mismo generando algunas transformaciones. A su vez, la Asignación Universal por Hijo y la Tarjeta Alimentar constituyen dos recursos fundamentales, que buscan promover el derecho al alimento a través del desarrollo de las capacidades monetarias de las poblaciones foco del programa.

En los próximos capítulos, analizaremos con mayor profundidad el impacto que estos cambios tuvo en las estrategias de abordaje de la cuestión comunitaria y territorial.

## Referencias bibliográficas

Abeyá Gilardon, E. O. (2016). Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, 12(4), 589-604. <https://doi.org/10.18294/sc.2016.935>

Aulicino, C., y Diaz Langou, G. (2012). *La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales* (Documento de trabajo n.º 88). CIPPEC. Buenos Aires, Argentina.

Britos, S., y Costa, R. (2007). Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007, 298-325. En *Concurso RedSAN. Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre*. [http://bvs-per.paho.org/texcom/nutricion/memredsan\\_10.pdf](http://bvs-per.paho.org/texcom/nutricion/memredsan_10.pdf)

Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil. <http://bvsper.paho.org/texcom/nutricion/35-programas.pdf>

Carrasco, M. y Pautassi, L. (2015). Diez años del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 4(5). <http://dx.doi.org/10.30972/dpd.45805>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). *Seguridad y soberanía alimentaria* (Documentos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y programas vigentes). Recuperado el 20 de mayo de 2021. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadalimentaria>

Teubal, M. (2006). Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino. *Realidad Económica*, 196, 1-14.

Zeballos, J. L. (2003). *Argentina: efectos sociosanitarios de la crisis, 2001-2003*. Organización Panamericana de la Salud. [https://www.paho.org/arg/publicaciones/pubOPS\\_ARG/Pub57.pdf](https://www.paho.org/arg/publicaciones/pubOPS_ARG/Pub57.pdf)







# Trayectoria histórica del concepto seguridad alimentaria y nutricional, y sus dimensiones

**Lourdes Ghirardi**

**L**a consagración en 1948 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) firmado en 1966, decretan a la alimentación como un derecho humano fundamental estableciendo, con relevancia jurídica, obligaciones a los estados para destinar recursos en pos de garantizar a los ciudadanos este derecho (Abajo et al., 2010).

El origen del concepto de seguridad alimentaria comienza a concebirse en el contexto de la Segunda Guerra Mundial con la finalidad de problematizar la subalimentación que padecía la población, mientras que a mediados de la década de 1990 se incorpora el concepto de seguridad nutricional para enfatizar la dimensión de utilización biológica de los alimentos simbolizando el consumo a nivel individual y las condiciones de salud y sanitaria de las familias e individuos. Desde entonces, la expresión seguridad alimentaria y nutricional ha sido acuñada por el campo de la salud pública y particularmente, por la nutrición para enfatizar el componente nutricional en las políticas y programas de seguridad alimentaria (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial [CFS], 2012).

La definición de seguridad alimentaria y nutrición involucra cuatro dimensiones: disponibilidad y acceso a los alimentos, uso biológico y la estabilidad de estas en el tiempo. La composición y características de estos componentes condicionan el estado nutricional de las poblaciones, que de no ser adecuado se refleja en la malnutrición, tanto por déficit como por excesos calórico y nutricional. A su vez, estos componentes están condicionados por factores ecológicos, económicos, sociales, políticos y sanitarios que se manifiestan en el contexto local y mundial.

En el siguiente modulo temático se desarrolla, en un primer apartado, los cambios conceptuales de la seguridad alimentaria y nutricional ponderando cada componente a lo largo del tiempo, para enfatizar en un segundo momento, sobre la descripción de cada dimensión de este concepto.

## **Cambios conceptuales de la seguridad alimentaria y nutricional en el tiempo**

El término seguridad alimentaria y nutricional se encuentra subyacente al concepto de derecho a la alimentación adecuada. El hito histórico que da inicio a las significaciones actuales de estas terminologías, ocurrió durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, en el año 1943 y tuvo lugar en la ciudad de Hot Springs, Virginia (EE.UU.), en la que se reunieron cuarenta y cuatro gobiernos con la finalidad de resolver las situaciones de miseria en materia de alimentación, concluyendo que la solución incluía un suministro seguro, suficiente y adecuado de alimentos para la población. Además, se enfatizó en la necesidad de una institución que tratara estos temas (CFS, 2012; Bengoa, 2000).

Fue en 1945, cuando se reunieron representantes de diversas naciones en Quebec (Canadá), que quedó formalmente conformada la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO). En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París, promulga la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 25, se expresa la alimentación como un aspecto necesario para el derecho a un nivel de vida adecuado. Durante los años 50 y 60, las directrices sobre la alimentación y la agricultura se centraron en la producción de alimentos básicos y su comercialización, relegando el objetivo a largo plazo de reducción de la pobreza para superar las deficiencias alimentarias de la población (CFS, 2012). En estos años, impulsado por enfoques neomalthusianos con la idea de una estructura agraria tradicional y estancada que debía dar respuestas a un crecimiento vegetativo y recuperación de la demanda de consumo por parte de los países europeos, tuvo génesis la revolución verde con el resultado de un incremento exponencial de la producción alimentaria a expensas de su dependencia de los hidrocarburos. Este nuevo modelo productivo suscita estrategias de los países capitalistas avanzados, a la cabeza EE.UU., para generar condiciones internacionales con el fin de expandir sus propios modelos productivos y la colocación de los excedentes de granos básicos mantenidos en reserva, para evitar una caída brusca de los precios y regular el comercio internacional (Colman et al., 1992).

El derecho a una alimentación adecuada es promulgado en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), asignando obligaciones a los estados para que sus políticas velen por una correcta producción, distribución y conservación de los alimentos con equidad distributiva según necesidades nutricionales (CFS, 2012).

A raíz de la crisis alimentaria mundial por la suba del precio del petróleo en 1973, se generó una reducción de la existencia de granos en el mundo. Este contexto, dio marco a la primera Conferencia Mundial de la Alimentación que tuvo lugar en Roma, celebrada en 1974, teniendo como tema central el problema de la producción, el comercio y las existencias alimentarias a nivel mundial, momento en el que se elaboró una definición de seguridad alimentaria con énfasis en la disponibilidad alimentaria. Sin embargo, considerando la promulgación del derecho a una alimentación adecuada, se establecieron también, acciones en pos de una alimentación equilibrada contemplando el aspecto nutricional. La incorporación del componente accesibilidad alimentaria a la definición de seguridad alimentaria, tiene génesis en el ensayo sobre pobreza y hambrunas de Amartya Sen (1981), que expone al hambre no como resultado de la falta de alimentos, sino de desigualdades en la distribución de estos (CFS, 2012).

En 1996, se celebró la Cumbre Mundial sobre la Alimentación acogiendo la siguiente definición, que incorpora las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, y cuyo uso se extiende hasta la actualidad:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. (CFS, 2012, p.6)

Además, durante la década de 1990, se desarrolló paralelamente el concepto de seguridad nutricional enfatizando sobre el consumo de alimento a nivel hogar e individual y el aprovechamiento

que el organismo hace de los nutrientes ingeridos con los alimentos. La FAO elaboró la siguiente definición para seguridad nutricional:

Hay seguridad nutricional cuando todas las personas consumen en todo momento alimentos en cantidad y de calidad suficientes en términos de variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, y tienen un entorno sanitario y una salud, educación y cuidados adecuados. (CFS, 2012, p.7)

Por último, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional se observa integrado al de derecho alimentario y soberanía alimentaria en la definición de la Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, en la que se acoge la definición como:

...la garantía de que los individuos, las familias y las comunidades en su conjunto, acceden en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respecto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2012, p.17)

En la esfera nacional, la alimentación como un derecho está promulgado a partir de la adhesión del país a pactos internacionales, como el ya mencionado PIDESC, durante la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, y más recientemente, en la ley de

Programa de Nutrición y Alimentación Nacional decretada en 2003 (Abajo et al., 2010), que refiere a la seguridad alimentaria como:

...el derecho de las personas y población a tener acceso a una alimentación nutricionalmente completa, suficiente y adecuada, compuesta por una gran diversidad de alimentos incluida el agua, de buena calidad, que no ocasione riesgo para la salud ni al medio ambiente, que sea culturalmente aceptable, que puedan las familias aprovechar la potenciabilidad de los alimentos y que éstos sean bien utilizados por el organismo. (p.17)

Esta definición, da cuenta de la complejidad del concepto al abarcar la disponibilidad y el acceso a los alimentos y el agua de forma suficiente en cantidad, nutricionalmente completa, adecuada social y culturalmente, de calidad e inocuidad para no generar daños a la salud ni al ambiente. Por último, contempla la importancia de la utilización biológica de los alimentos consumidos para una vida sana y activa.

## **Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional**

El devenir histórico del concepto de seguridad alimentaria y nutricional desarrollado en el apartado anterior, da cuenta de las dimensiones de este concepto y el énfasis que cada una de estas fue adquiriendo a lo largo del tiempo, a partir de las modificaciones contextuales que forzaban a incorporar nuevos componentes en el análisis de las problemáticas alimentarias, que se hacían visibles en los perfiles epidemiológicos de malnutrición en las poblaciones.

Por lo que se considera pertinente, describir las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, que están explíci-



tas en estas definiciones: disponibilidad y accesibilidad alimentaria, utilización de los alimentos y estabilidad en el tiempo para los tres componentes.

La disponibilidad alimentaria refiere a la oferta de alimentos que se constituye a partir de la producción interna, los niveles de reservas, las ayudas alimentarias y los movimientos de importación y exportación alimentaria. Los alimentos disponibles deben ser suficientes en cantidades, social y culturalmente adecuados e inocuos y además su oferta debe ser estable en el tiempo (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] 2010; FAO, 2010).

El interés respecto a esta dimensión de la seguridad alimentaria y nutricional se enfatizó a partir de la década de 1970 a causa de la crisis del petróleo y el alza en el costo de los granos, lo que dificultó el suministro estable de alimentos a nivel mundial centran-do el debate de la seguridad alimentaria en los mecanismos de producción, almacenamiento y comercialización de alimentos (Coneval 2010; FAO, 2010).

En nuestro país, la disponibilidad alimentaria es suficiente en la cantidad de algunos grupos de alimentos para abastecer a toda la población, estable en el tiempo, dado que las variaciones estacionales no comprometen la provisión de estos, y con autonomía en la producción local, en tanto, no depende del suministro externo (Aguirre, 2004), mientras que su sustentabilidad está en duda por responder a estándares mundiales de producción a gran escala. Es en este último aspecto, donde comenzaron a presentarse problemáticas a nivel local y mundial (Aguirre, 2006), que de no trabajar en su resolución, con el tiempo, se verán afectados los otros aspectos de la disponibilidad alimentaria, ya que una producción de alimentos que

genere daños ambientales compromete la autonomía, la estabilidad, la cantidad y calidad de los alimentos producidos. Esta situación descrita para Argentina, puede ser similar a otros países caracterizados por basar sus sistemas productivos en modelo extractivista y de agronegocios.

Una oferta acorde de alimentos debe ser acompañada por una demanda efectiva, entendida como la posesión de recursos económicos y/o físicos que posibiliten el acceso a los alimentos inocuos y nutritivos por parte de los individuos. Es a partir de este binomio, que a comienzo de la década de 1980, se destaca el acceso a los alimentos como una dimensión fundamental de la seguridad alimentaria y nutricional, postulando una diversidad de medios para adquirir los mismos, tales como: mercado, trueque, autoproducción, recolección de alimentos, redes de apoyo comunitarias, entre otros (FAO, 2010). Todos los cuales dependen de la estructura de derecho de la sociedad y que en parte, condicionan las capacidades del individuo para acceder a los alimentos.

Los estudios realizados por Amartya Sen (1983) sobre hambrunas versus escasez de alimentos en diferentes momentos históricos, territorios y culturas, que abarcan desde la gran escasez de Bengala en plena Segunda Guerra Mundial (1943) hasta la hambruna de Bangladesh en 1974, dan cuenta de que el problema alimentario se encuentra atravesado por factores sociales, económicos y políticos que condicionan el sistema de derechos y las posiciones de los individuos en las sociedades. A partir de los cuales, se puede o no acceder a una cantidad suficiente de alimentos que va más allá de su disponibilidad.

El acceso físico a los alimentos, en las sociedades de mercado, depende de las condiciones de oferta y demanda de los consumi-

dores, que produce una distribución desigual del tipo de alimentos que se ofrecen en la diversidad territorial. El acceso económico a los alimentos obedece fundamentalmente a los ingresos de los hogares y al costo de los alimentos (Coneval, 2010).

Dado que la mayor parte de la población vive en áreas urbanas, el acceso alimentario está fuertemente condicionado por la capacidad de compra de los hogares, más que por la autoproducción. El precio de los alimentos y los ingresos de los hogares son los elementos más influyentes al momento de adquirir los alimentos, por lo que los procesos inflacionarios combinados con altos índices de destrucción de puestos de trabajo, reflejados en los datos de desocupación, constituyen el peor escenario para la capacidad de compra (Aguirre, 2006).

Por su parte, el mercado determina qué ofrece y para quienes. De este modo, se genera un mercado alimentario para los pobres, con oferta de alimentos más económicos pero nutricionalmente escasos (con elevada densidad calórica por combinar hidratos de carbono con grasas saturadas o trans). Mientras que los alimentos con mayor densidad nutricional (alimentos fuentes de proteínas y micronutrientes), por su elevado costo y modos de preparación y consumo, están dirigidos a los grupos más acomodados (Aguirre, 2006; Caballero, 2005; Monteiro et al., 2004). Pensar en diversificar la oferta de alimentos y favorecer los vínculos entre productores y consumidores, puede ser una estrategia que mejore el precio y la calidad de este último grupo de alimentos, haciendo su acceso más equitativo.

En la década de 1990, se incorpora a la cuestión de la seguridad alimentaria y nutricional, la dimensión utilización de los alimentos, entendida como la forma en que el organismo aprovecha los nutrientes consumidos, depende del estado de salud del indivi-

duo. Esta dimensión está condicionada por diversos factores socio-sanitarios, entre ellos se puede mencionar la higiene y saneamiento ambiental, la calidad del agua, los cuidados de la salud, la calidad e inocuidad de los alimentos (FAO, 2010) y las formas de preparación y consumo de los alimentos (hábitos alimentarios) que potencian o perjudican el aprovechamiento de los nutrientes por el organismo (Latham, 2002).

De este modo, las condiciones de vida, incidiendo sobre el estado de la salud, modifican el aspecto nutricional de los individuos que resulta, en última instancia, de la ingesta de energía y nutrientes suficientes. Esto a su vez, está condicionado por las buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta, la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares y el buen uso biológico de los alimentos consumidos (FAO, 2010, 2012).

La definición de seguridad alimentaria y nutricional da cuenta de una cuarta dimensión que transversaliza a las demás: la estabilidad, destacando el dinamismo a causa de condiciones climáticas, económicas y/o políticas que presentan los diversos factores que intervienen en las mencionadas dimensiones. Por lo tanto, una adecuada ingesta de alimentos en la actualidad no indica necesariamente el cumplimiento de la seguridad alimentaria y nutricional si los individuos son vulnerables a situaciones adversas que puedan comprometer la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos en el tiempo. Por tal motivo, la definición de seguridad alimentaria y nutricional refiere que estas tres dimensiones deben estar presentes en todo momento (FAO, 2010, 2012).

Cuando los hogares presentan contingencias y limitaciones en la disponibilidad de nutrientes adecuados y alimentos seguros y/o

la capacidad para adquirir alimentos socioculturalmente aceptables es incierta y restringida, se los concibe en situación de inseguridad alimentaria, es decir, altamente vulnerables, para mantener estables en el tiempo las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2011; Keenan et al., 2001). La aparición y proceso de la inseguridad alimentaria en el hogar comienza con la ansiedad, incertidumbre y preocupación por el suministro de alimentos. Continúa con ajustes en el presupuesto destinado a la alimentación familiar, afectando la calidad de la dieta. De progresar la inseguridad alimentaria, se generan más ajustes que reducen la cantidad de los alimentos consumidos. En su etapa más severa, aparece el hambre que inicialmente afecta a los adultos y finalmente llega a los niños (Castell et al., 2015).

Para medir la inseguridad alimentaria, existen diversos métodos cuya información puede complementarse. Métodos como hoja de balance alimentario, presupuesto del hogar y encuestas sobre gastos, entrevista de ingestas alimentarias individual y evaluación antropométrica y bioquímica. Todos estos son extensos, costosos y miden más las consecuencias de la inseguridad alimentaria que el problema *per se*. Mientras que a partir de los años 80, se comenzó a indagar sobre la percepción de seguridad/inseguridad alimentaria en el hogar, reflejando tres aspectos diferentes de la inseguridad alimentaria: ansiedad o incertidumbre por el suministro de alimentos, calidad y cantidad insuficiente de la dieta de adultos y niños.

## **Reflexión final**

A nivel nacional, las políticas alimentarias por años se enfocaron en la asistencia alimentaria con la entrega de alimentos, que por su logística de compra, almacenamiento y distribución, enfatizan en

el acceso a los alimentos no perecederos, escasos en el aporte de proteínas y micronutrientes (Demonte, 2016), y en los últimos 15 años, se sucedieron programas de transferencia de dinero a los hogares, como el programa Jefe de Hogar y más recientemente la Asignación Universal por Hijo, con impacto favorablemente en los ingresos y por ende, sobre el poder de compra (Melgarejo, 2011). En este sentido, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, aprobado en 2003, fue un punto de inflexión para las políticas alimentarias que se materializó fundamentalmente en lo discursivo, pero no logró modificar la lógica histórica de programas alimentarios diseñados e implementados para los grupos poblacionales empobrecidos (Demonte, 2016).

Pareciera entonces, que las políticas alimentarias solo encuentran lugar mediante programas enfocados parcialmente en la seguridad alimentaria, específicamente en los componentes disponibilidad y acceso. Principalmente, se ocupan de la producción de alimentos, comercialización, la gestión del riesgo, el asistencialismo, el control de la pobreza y la preocupación por el abastecimiento de alimentos (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015; FAO, 2008).

El recorrido por la conformación histórica de las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional propuesto en este capítulo admite concebirlas como hechos complejos por la multiplicidad y variabilidad histórica y territorial de los aspectos que las definen y condicionan. Por ende, el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional en las poblaciones, mediante las políticas públicas, debería contemplar en su diseño, implementación y evaluación esta concepción multicausal, multidimensional y holística del concepto.

## Referencias bibliográficas

Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M. y Oharriz, E. (2010). Derecho a la alimentación. *Diaeta*, 28(131), 20-26.

Aguirre, P. (2004). Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En *Desarrollo integral en la infancia: el futuro comprometido*. Fundación CLACYD.

Aguirre, P. (2006). El caso argentino. Estrategias que fracasan al triunfar: La obesidad de la escasez es hambre oculta. En *International Seminar: Development and Vulnerability: Outlooks for Resuming Development in Southern Countries. Programs and policies to eradicate starvation, hunger and poverty: what is their effectiveness?* Lena Levinas Comp. Ford Foundation.

Bengoa, J.M. (2000). Nutrición en América Latina: algunos eslabones de su historia. En Bourges Rodríguez, H., Bengoa, J.M. y O'Donnell, A. M. (Coord.), *Historia de la nutrición en América Latina* (p. 13-34). Sociedad Latinoamericana de Nutrición.

Caballero, B. (2005). A Nutrition Paradox - Underweight and Obesity in Developing Countries. *The New England Journal of Medicine*, 352(15), 1514-1516. <https://doi.org/10.1056/NEJMp048310>

Castell, G.S., De La Cruz J. N., Pérez Rodrigo, C. y Aranceta, J. (2015). Escala de evaluación de la inseguridad alimentaria en el hogar. *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, 21(1), 270-276. <https://doi.org/10.14642/RENC.2015.21.sup1.5074>

Colman, O., Hintze, S., Lapsenson, S., Eguía, A. Suárez, M.J. y Pérez Habiaga, M. (1992). *La problemática agroalimentaria en Argentina, 1970-1988* (Memoria Académica). Universidad Nacional de La Plata,

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.207/pm.207.pdf>

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (15-20 de octubre de 2012). *En buenos términos con la terminología: seguridad alimentaria, seguridad nutricional, seguridad nutricional y nutrición y seguridad alimentaria y nutricional* [Resumen de sesión]. 39º período de sesiones. Italia, Roma. <http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Dimensiones\\_seguridad\\_alimentaria\\_FINAL\\_web.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf)

Demonte, F.C. (2016). Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008). *Población y sociedad*, 23(1), 5-43.

Keenan, D.P., Olson, C., Hersey, J.C. y Parmer, S.M. (2001). *Measures of Food Insecurity/Security*. *Journal of Nutrition Education*. 33(1), 49-58. [https://doi.org/10.1016/S1499-4046\(06\)60069-9](https://doi.org/10.1016/S1499-4046(06)60069-9)

Latham, M. (2002). Nutrición humana en el mundo en desarrollo. *Colección FAO: Alimentación y nutrición* (29).

López-Giraldo, L.A. y Franco-Giraldo, A. (2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Caderno Saúde Pública*, 31(7), 1355-1369.

Melgarejo, M.G. (2011). *Estudio evaluativo para caracterización cualitativa de impactos de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a salud* (Informe final académico). Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Comisión Nacional Salud Investiga.



Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). *Seguridad y Soberanía Alimentaria*. (Documentos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y programas vigentes). Recuperado el 20 de mayo de 2021 <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadalimentaria>

Monteiro, C.A., Moura, E.C., Conde, W.L. y Popkin, B.M. (2004). Socioeconomic status and obesity in adult populations of developing countries: a review. *Bulletin of the World Health Organization*, 82(12), 940-946.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2008). *Panorama del hambre en América Latina y Caribe*. Iniciativa de América Latina y Caribe sin Hambre. <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/panorama.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2010). *Información de seguridad alimentaria para la acción. Concepto y marco de seguridad alimentaria*.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*. (3ª ed.). Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. <http://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2012). *Ley marco derecho a la alimentación seguridad y soberanía alimentaria*. XVIII Asamblea ordinaria del Parlamento Latinoamericano. Panamá. <http://www.fao.org/3/au351s/au351s.pdf>

Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*. 33(12), 1115-1123.



# Alimentación y nutrición en poblaciones: nutrición pública, comunitaria y salud pública

**María Elena Boschi**  
**Luciana Garcia Pasquaré**

**L**as actividades que realizan las y los licenciados en Nutrición se pueden clasificar en cuatro grandes áreas: profesional de clínica, de alimentos, de nutrición pública o poblacional, y otras actividades tales como docencia, investigación, auditoría o peritaje, entre otros.

El área profesional de nutrición pública o poblacional se vincula con la aplicación teórica sobre definiciones para el abordaje de la nutrición a nivel poblacional. Sin embargo, en algunas ocasiones, ciertas conceptualizaciones se utilizan de manera equívoca como si se tratara de sinónimos, ignorando las diferencias técnicas, instrumentales e inclusive ideológicas que estos campos problemáticos presentan.

Por tal motivo, y enmarcándonos en la propuesta de la Licenciatura en Nutrición de la Universidad Nacional de Lanús, creemos pertinente indagar sobre los conceptos claves que abordan la alimentación y nutrición a nivel poblacional: la nutrición comunitaria y la nutrición pública.

El capítulo presente tiene como objetivo analizar, sistematizar y conocer las definiciones teóricas y funciones, sus alcances y estrategias, que se abordan desde cada uno de estos conceptos.

## **Un poco de historia de la nutrición en Argentina**

La ciencia de la nutrición en Argentina se puede subdividir en cuatro períodos. Brusco (1987) destaca a cada uno de ellos, enmarcados en los sucesos históricos y delimitación por su contexto social, político, económico. Primer período: “antiguo” que abarca hasta 1885 y se caracteriza, por la muy escasa referencia a la nutrición como ciencia o proceso de estudio (López y Poy, 2012).

Segundo período: “nutricional-carencial” abarca desde 1885 hasta 1921. Su inicio, se caracteriza, por la primera tesis doctoral de un médico que abordó el tema de la nutrición y su final está dado por la designación del Dr. Pedro Escudero<sup>1</sup> como profesor titular de Clínica Médica, cátedra que desarrolló una nueva perspectiva terapéutica nutricional dándose el inicio de la Nutrición Clínica en el país. En este período, se incrementaron las temáticas abordadas en tesis doctorales que evidenciaban una verdadera preocupación e interés por diversos aspectos de la alimentación, en particular sobre aquellos basados en carencias nutricionales.

Tercer período: “nutricional-diabetológico” se extiende desde 1921 hasta 1937. Su inicio, se dio por algunos factores tales como problemas nutricionales generados por la crisis económica a nivel global y la irrupción de la Primera Guerra Mundial en Europa, y por

---

<sup>1</sup> Médico argentino 1887-1963. Fundador y director del Instituto Nacional de la Nutrición. Considerado el fundador de la especialidad en ciencias de la nutrición. Maestro de generaciones de médicos, médicas y nutricionistas argentinos y latinoamericanos. Se lo considera “el padre de la especialidad en América”.

otro lado, el descubrimiento de la insulina. Este hallazgo, permitió un abordaje terapéutico más completo para realizar planes alimentarios para diabéticos, se desarrolló un considerable interés por la ejecución de investigaciones sobre dicha patología, y por la creación del Instituto Municipal de la Nutrición y la Escuela Municipal de Dietistas. Asimismo, se dio continuidad a las investigaciones sobre nutrientes, cuya ausencia en la alimentación causaba enfermedades carenciales.

Cuarto período: “nutricional clínico y social” se extiende desde 1936 hasta 1968. El evento que caracteriza el inicio fue la designación de Pedro Escudero como profesor titular de Patología y Clínica de la Nutrición, asignatura que hasta entonces no existía dentro de la carrera de Medicina, y culminó con el cierre del Instituto Nacional de la Nutrición en 1968. En este período, se creó el Curso Superior de Médicos Dietólogos de la Universidad de Buenos Aires y tanto el Instituto de la Nutrición como la Escuela de Dietistas, adquirieron jerarquía nacional. Con el retiro del Dr. Escudero como profesor de Patología y Clínica de la Nutrición en 1946, su renuncia al cargo de director general del Instituto Nacional de la Nutrición en 1947, causaron un deterioro tanto en la Nutrición Clínica como en la formación de los profesionales en Nutrición (Defranchi y Nelson, 2009).

Así como la disciplina modificó su objeto de estudio e incrementó su cuerpo de conocimientos a través del tiempo, el rol y las funciones desarrollados por los y las licenciadas en Nutrición, fueron establecidos por organizaciones profesionales tanto de nuestro país como de América Latina, definiendo de esta manera las actividades exclusivas para dichos profesionales.

Se establecieron así cuatro grandes áreas de ejercicio profesional, en el cual quedan enmarcadas varias actividades:

### Área clínica:

- Realizar la planificación, organización, dirección, supervisión y evaluación de servicios de alimentación y nutrición.

- Ejercer la dirección en todos los servicios de alimentación y nutrición en instituciones de salud: públicas, privadas, de la seguridad social y de la sociedad civil; en el ámbito municipal, provincial y nacional.

- Evaluar y certificar el estado nutricional de personas y colectividades sanas y enfermas.

### Área de alimentos:

- Ejercer la dirección técnica en empresas de catering y/o de alimentación o restauración colectiva, y en la industria alimentaria, en el área de su competencia.

### Área de nutrición pública o poblacional:

- Planificar, organizar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas, planes y programas de promoción de la salud, prevención de enfermedades, control y rehabilitación de problemas de salud pública, vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

- Realizar la planificación, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas en salud, desarrollo social, economía, turismo, agricultura, ganadería, deporte, industria, educación y otras áreas relacionadas con el desarrollo humano.

- Realizar la valoración y el diagnóstico nutricional de poblaciones o comunidades.

- Planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar encuestas alimentarias con fines nutricionales.

- Planificar, ejecutar y evaluar, en el nivel local, las intervenciones nutricionales destinadas a la promoción de una alimentación saludable.

Otras actividades del ejercicio:

- Ejercer la docencia e investigación de la profesión.
- Gestionar carreras de grado en Nutrición, enseñanza de materias profesionales en las mismas.
- Realizar auditorías, inspecciones, arbitrajes y peritajes relativos al ejercicio profesional, en cuerpos legislativos y judiciales, en organismos privados o públicos, municipales, provinciales, nacionales e internacionales.
- Participar en comités de ética de diferentes organismos o instituciones, para el contralor del ejercicio profesional en las diferentes áreas de incumbencia.

## **¿Nutrición comunitaria o pública? Una indagación conceptual e instrumental del abordaje de problemáticas alimentarias y nutricionales en comunidades**

Luego de describir brevemente la historia de la nutrición en Argentina y el desarrollo de las actividades profesionales pertinentes al abordaje de las problemáticas alimentario-nutricionales, este capítulo tiene como objetivo indagar, sistematizar y conocer las definiciones teóricas, objetivos, funciones y estrategias, que se emprenden desde los siguientes conceptos: nutrición comunitaria y nutrición pública.

Para comprender cómo surgen los conceptos mencionados, es importante contextualizar el inicio de la nutrición como ciencia y sus primeras mediaciones a través de los diferentes períodos históricos. En tal sentido, una de las primeras conceptualizaciones que se desarrolló para describir el abordaje de las problemáticas alimentarias y alimenticias a nivel poblacional, fue la de nutrición comunitaria.

Es un conjunto de actividades vinculadas a la salud pública, que dentro del marco de la nutrición aplicada y la promoción de la salud, se desarrolla con un enfoque participativo en la comunidad (Serra-Majem, Román Viñas y Aranceta Bartrina, 2002; Serra Majem y Aranceta Bartrina, 2006).

La nutrición comunitaria propone mejorar el estado nutricional y de salud de los individuos y grupos de población de una comunidad. Las actuaciones dentro de este campo se basan en la epidemiología, la nutrición, las ciencias de la alimentación humana y de la conducta. Los profesionales que desarrollan su labor en este campo participan en la confección y puesta en marcha de políticas y programas de actuación, encaminados a fomentar hábitos alimentarios más saludables.

Estos tres elementos: grupos de población, políticas alimentarias-nutricionales y programas de intervención, constituyen el eje de actuación del trabajo en nutrición comunitaria (ArancetaBartrina, 2009).

Entre sus funciones, se encuentran:

- Evaluar problemas nutricionales a nivel poblacional.
- Asesorar técnicamente para el diseño de políticas alimentarias.



- Gestionar grupos humanos que tengan responsabilidad en la planificación de políticas alimentarias y nutricionales a nivel local.

- Diseñar y organizar programas de formación para el equipo de salud, de educación, bienestar social y a otros equipos que puedan influir en la nutrición.

- Diseñar actividades en educación nutricional, participar en medios de comunicación en temáticas nutricionales.

- Asesorar en los procesos de elaboración de alimentos, intervenir en los diseños de menús de comedores comunitarios, restaurantes o comedores escolares.

- Facilitar información en temas vinculados a la salud, alimentación y nutrición, informar a la Universidad y otras instituciones académicas de los problemas nutricionales detectados en el medio de influencia, así como las necesidades de formación que permitan el trabajo eficaz de los profesionales implicados en el campo de la nutrición comunitaria (Bryan, 1992; Serra-Majem y Aranceta Bartrina, 2006).

A su vez se explicita que, con supervisión médica, se pueden contemplar funciones asistenciales o de apoyo clínico a nivel individual o en subgrupos de afectados por algún cuadro patológico común o enfermedad crónica.

La nutrición comunitaria se asienta sobre diversos sistemas para una correcta implementación. A grandes rasgos, se podrían describir los siguientes sistemas:

- Político. Las acciones relacionadas con la nutrición comunitaria necesitan el apoyo político para poder ser desarrolladas a nivel poblacional. El estamento político relacionado con el área sanitaria

y social, tanto a nivel local, regional o estatal, son los responsables de apoyar las iniciativas de los técnicos y dotar económicamente los proyectos (Serra-Majem y Aranceta Bartrina, 2006).

- **Administrativo.** Las actividades, proyectos y programas en el campo de actuación de la nutrición comunitaria necesitan cierto nivel de flexibilización y adaptación a los objetivos individuales y poblacionales. En ocasiones, los sistemas administrativos estatales no generan estas flexibilizaciones, por una extrema burocracia administrativa que dificultan el desarrollo de esta área.

- **Vigilancia nutricional.** En este sistema, se describe la función y la utilidad de monitorear el estado nutricional de la colectividad con objetivos específicos dirigidos a poblaciones vulneradas.

- **Legal.** Las intervenciones en nutrición comunitaria no pueden ser esporádicas, por el contrario, se deben asentar bajo un anclaje legal de obligatoriedad para poder ser efectivas y establecerse a lo largo del tiempo, y que permita su implementación con equidad y justicia (Aranceta-Bartrina, 2009).

- **Sanitario.** La nutrición comunitaria se asienta sobre el sistema de salud y es evidente esta relación. La alimentación influye directa e indirectamente sobre el desarrollo de ciertas patologías, y en ocasiones puede ser un factor protector o de riesgo para las mismas. En este sentido, la nutrición comunitaria propone a la educación nutricional como estrategia complementaria que debe potenciarse desde el ámbito sanitario y político (Aranceta, 2015; Organización Mundial de la Salud, 2005).

La otra gran conceptualización, objeto de este capítulo, es nutrición pública. Según Beaudry et al. (2004), la nutrición pública es la aplicación de la ciencia de la nutrición centrada en las poblaciones,

está ligada a las políticas públicas, a la investigación y a la formación. Además, aclara que para Rogers (cita Beaudry et al. 2004), la nutrición pública estudia los procesos de alimentación y nutrición en colectivos humanos y los factores políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales y éticos que inciden en el bienestar nutricional de la población, con una visión histórica, contemporánea y prospectiva; contribuye a elevar la comprensión y a la toma de conciencia de las causas y consecuencias de los problemas nutricionales de la población, y a que la sociedad ejerza la defensa de las políticas e intervenciones alimentarias y nutricionales.

Entre las actividades que se desarrollan en el campo de la nutrición pública, se encuentran:

- Determinar la magnitud y gravedad de los problemas alimentarios y nutricionales de la población, y analizar sus determinantes.
- Concertar acciones para el bienestar nutricional con la sociedad civil, el sector privado y con el gobierno.
- Analizar las políticas y programas que tiene como objetivo mejorar las condiciones ambientales, la injusticia social y las condiciones de vida.
- “Propender que los individuos adopten hábitos alimentarios saludables y porque ejerzan un mejor control sobre su salud” (Álvarez Uribe, 2007).

Históricamente la nutrición pública se basó en:

- Evaluar programas de asistencia alimentaria.
- Diseñar programas de enriquecimiento de alimentos.

- Establecimiento de metas y objetivos nutricionales y elaboración de guías alimentarias. Creación de instituciones para la comprensión y explicación de la problemática alimentaria-nutricional en la región Latinoamérica.

- Surgimiento de centros de enseñanza universitaria y capacitación.

- Creación de la Sociedad Latinoamericana de Nutrición (SLAN).

- Creación de la revista *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*.

Conformación de la Red de Malnutrición en Iberoamérica: los profesionales integrados manifiestan un compromiso institucional y personal de unir esfuerzos para combatir la malnutrición (Bengoa Lecanda, 2003). El logro mayor de la nutrición pública debe ser la comprensión del impacto biológico de la malnutrición, el análisis de los determinantes y de las consecuencias de los problemas alimentarios y nutricionales en la población, la postura ética, la sensibilidad social y el estudio permanente del contexto político, económico, social y cultural (Álvarez Uribe, 2007).

El alcance de las actividades que se desarrollan dentro de la nutrición pública incluyen:

- Comprensión y sensibilización sobre la naturaleza, las causas y consecuencias de los problemas de nutrición en la sociedad.

- Epidemiología, incluyendo monitoreo, vigilancia y evaluación.

- Requerimientos nutricionales y guías alimentarias para poblaciones.

- Diseño, planificación, gestión y evaluación de los programas e intervenciones.

- La nutrición comunitaria y programas basados en la comunidad.

- Educación pública, especialmente en nutrición para cambiar conductas.

- Alerta oportuna, prevención y mitigación de emergencias, incluyendo el uso de la ayuda alimentaria en estas situaciones.

Abogacía en relación, por ejemplo, con la problemática del medio ambiente y políticas públicas pertinentes a la nutrición en varios sectores, como en el desarrollo comunitario, salud, económico, agricultura, educación.

La nutrición pública utiliza, como estrategias de acción, la promoción de la salud, la participación ciudadana e intersectorial, el trabajo interdisciplinario y la investigación. Entre la promoción de la salud, se define, como campos de acción o estrategias, el establecimiento de políticas públicas saludables, la creación de entornos propicios para la salud, la adquisición de aptitudes personales y la reorientación de los servicios de salud (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2000). La sociedad es el principal actor de la nutrición pública, es ella quien protege la alimentación y nutrición de sus miembros y es quien debe hacer defensa ante el Estado del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional (OPS, 2002). Respecto de la participación, la nutrición pública propone como mecanismos: iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas; el referendo, la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto (Congreso de Colombia, 1994).

El abordaje integral de la situación alimentaria y nutricional requiere del trabajo interdisciplinario (Mankeliunas, 1989). Por último, la nutrición pública debe estar fundamentada en la evidencia científica, por consiguiente la investigación debe ser una estrategia que acompañe la toma de decisiones (Pérez-Escamilla y King, 2007). La investigación en nutrición pública debe actuar como interfaz entre la nutrición de poblaciones y las ciencias naturales, ciencias del comportamiento y ciencias sociales.

Si bien no es el objeto de estudio de este capítulo, otro concepto que consideramos necesario definir, es el de la nutrición en salud pública. En la práctica profesional de los equipos de salud, se utiliza como descriptor de aquellas acciones que se realizan a nivel poblacional, con el fin de mejorar el estado nutricional de las comunidades.

Como se mencionó anteriormente, el abordaje de la alimentación-nutrición como actividad en salud pública comienza en América Latina en la década de 1930 con las investigaciones de Pedro Escudero, director del Instituto de Nutrición de Buenos Aires. Su liderazgo intelectual y científico fue indiscutible, la gran mayoría de los médicos y dietistas de América Latina de aquellos años se formaron en su Instituto (Serra-Majem y Aranceta Bartrina, 2006).

Con la intención de poder conceptualizar a la nutrición en salud pública, se realizó en primera instancia, una definición que combinaba a las propias de salud pública y de nutrición. La salud pública es el arte y la ciencia de prevenir la enfermedad, prolongar la vida y promover la salud a través de los esfuerzos organizados de la sociedad (Swinburn et al., 2011). En cambio, la nutrición es la ciencia que estudia la forma en que el organismo utiliza la energía de los alimentos para mantenerse y crecer, mediante el análisis de los procesos

por los cuales ingiere, digiere, absorbe, transporta, utiliza y extrae los nutrientes esenciales para la vida, y su interacción con la salud y la enfermedad.

Continua Royo Bordonada (2017a, 2017b), a partir de ambas definiciones, describe a la nutrición en salud pública como la ciencia que analiza la relación entre la alimentación y la salud, y sienta bases para el diseño, ejecución y evaluación de intervenciones alimentarias a nivel poblacional, con el objetivo de mejorar el estado de salud en las comunidades.

## **Conclusión**

Lo expuesto anteriormente, lleva a reflexionar y problematizar sobre cuál es la manera de analizar diferentes estrategias para enfrentar diversas problemáticas alimentarias y nutricionales en la comunidad desde un abordaje territorial. En tal sentido, se describieron en detalle dos de las posibles concepciones teóricas: nutrición comunitaria y la nutrición pública, incluyendo una breve descripción del concepto de nutrición en salud pública.

En los últimos años, el mundo ha experimentado una transformación en las condiciones relacionadas a la salud, la alimentación y nutrición (González-Zapata et al., 2011). Tales transformaciones se enmarcan en un proceso denominado transición alimentaria y epidemiológica, la cual se encuentra relacionada con una serie de cambios socioeconómicos, ambientales y demográficos (Hawkes, 2006). Por otro lado, la globalización impacta sobre los sistemas alimentarios, y como consecuencia de ello, hay una transformación gradual en las formas de producción, distribución y comercialización de los alimentos, ocasionando a su vez, cambios en la cultura alimentaria,

en los patrones dietéticos y en el estado nutricional de la población a nivel mundial (Hawkes, 2006; González-Zapata et al., 2011).

Los cambios en el patrón alimentario ligados a las insuficientes políticas en los sectores de salud, agricultura, transporte, urbanización, medio ambiente, producción, distribución y comercialización de los alimentos, entre otros, dan como resultado un aumento en la prevalencia de la obesidad infantil y de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT).

No se trata de un proceso lineal. En la actualidad, tanto países industrializados como aquellos en vías de desarrollo, presentan desigualdades en sus condiciones alimentarias y nutricionales, generando de esta manera la doble carga de enfermedad. Frente a esta situación, Bengoa Lecanda (2006) sostiene que la nutrición es una problemática estrechamente relacionada al desarrollo, que las intervenciones nutricionales son necesarias para el mismo. Las ECNT están aumentando con rapidez en las Américas y afectan predominantemente a los más vulnerados, generando una doble carga debido a la coexistencia de problemas por déficit de macro y micronutrientes, y por exceso de los mismos (Bengoa Lecanda, 2006).

La necesidad de generar un análisis de las problemáticas alimentarias desde una perspectiva integral, da cuenta que los conceptos y prácticas analizados en este capítulo, además de representar diferentes momentos históricos, reflejan el modelo de abordaje que realizan sobre las mencionadas problemáticas. La nutrición en salud pública presenta un enfoque basado en intervenciones provenientes del sector salud, con una propuesta medicalizada que en sus comienzos se construyó desde el higienismo. No contempla desde sus prácticas, las diferentes culturas, los condicionantes sociales de la salud y la desigualdad que estos promueven.



Por otra parte, si bien la nutrición comunitaria amplía el concepto de integralidad y participación, enfatiza en la transmisión, la información y el asesoramiento técnico en materia de nutrición saludable, tomando como estrategia a la educación alimentaria y nutricional. Sin embargo, en su estructura no aborda las problemáticas alimentarias y nutricionales desde un enfoque de derecho. Incluye prácticas asistenciales, tanto a nivel individual y poblacional, con un abordaje más biologicista y mecanizado de la salud y la alimentación. Finalmente, lo que genera el reconocimiento de la nutrición pública como tal, es la necesidad de considerar la relación entre los problemas alimentarios y las políticas públicas en pos de su solución. Algo que generó controversia, fue lo que menciona Mason quien fue muy enfático al señalar que nutrición pública excluye las actividades clínicas y de laboratorio destinadas a aclarar los mecanismos básicos de la nutrición y en ofrecer un tratamiento individual, cuando estas no son realizadas en el contexto más amplio de la población o de salud pública (Mason et al., 1996; Mason, 1999).

La nutrición pública abarca a la nutrición en salud pública, a la nutrición comunitaria y a la nutrición internacional, extendiéndose más allá de estas. Se fundamenta este hecho en que los principales problemas alimentarios y nutricionales de la población requieren de acciones y soluciones fuera del ámbito específico de la salud. Desde nuestra responsabilidad en la formación y con el fin de diferenciar teóricamente los abordajes de cada término, se hace necesario que los términos nutrición en salud pública, nutrición comunitaria y nutrición pública no se usen como sinónimos, ya que representan concepciones teóricas, de acción e incluso ideológicas muy distintas. Creemos pertinente señalar, que cada definición está vinculada a un momento histórico determinado y, que como la mayoría de las concepciones sociales y contemporáneas, continúan estando en construcción.

## Referencias bibliográficas

Álvarez Uribe, M. C. (2007). Nutrición pública: una visión integral e integradora. *Perspectiva en Nutrición Humana*, 9(1), 63-77.

Aranceta Bartrina, J. (2009) Nuevos retos de la nutrición comunitaria. *Revista Española de la Nutrición Comunitaria*, 16(1), 51-55. [http://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/RENC\\_2010\\_1-12\\_Aranceta.pdf](http://www.renc.es/imagenes/auxiliar/files/RENC_2010_1-12_Aranceta.pdf)

Aranceta, J. (2015). Presentación (Nota de inicio del número). *Revista Española de Nutrición Comunitaria*, 21(Supl. 1), 1-4. <https://doi.org/10.14642/RENC.2015.21.sup1.5043>

Aranceta Bartrina, J., Pérez Rodrigo, C. y Serra Majem, Ll. (2006) Nutrición Comunitaria. *Revista de Medicina de la Universidad de Navarra*, 50(4), 39-45. <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/6-NU-TRICIONc.pdf>

Beaudry, M. (2005). Public('s) nutrition. *Public Health Nutrition*, 8(6A), 743-748. <https://doi.org/10.1079/PHN2005777>

Beaudry, M., Hamelin, A.M. y Delisle, H. (2004) Public Nutrition: An Emerging Paradigm. *Canadian Journal of Public Health*, 95(5), 375-377. <https://doi.org/10.1007/BF03405150>

Bengoa Lecanda, J. M. (2003). Historia de la nutrición en salud pública. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 16(2), 85-96. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So798-07522003000200005](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So798-07522003000200005)

Bengoa Lecanda, J. M. (2006). *Nutrición en salud pública: Una historia inacabada*. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 19(2), 89-92. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So798-07522006000200006](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So798-07522006000200006)

Brusco, O. (1987). La nutrición clínica en la Argentina: pasado, presente y futuro. *Boletín CESNI*, 1(30).

Bryan, F. L. (1992). *Evaluaciones por análisis de peligros en puntos críticos de control. Guía para identificar peligros y evaluar riesgos relacionados con la preparación y la conservación de alimentos*. Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/40138>

Congreso de Colombia (1994). *Ley 134 de 1994: Mecanismos de participación ciudadana*. <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

Defranchi, R. L. B. y Nelson, J. K. (2009). Evolution and trends of the dietetics profession in the United States of América and in Argentina: North and south united by similar challenges. *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, 59(2), 113-119.

González-Zapata, L. I., Estrada-Restrepo, A., Álvarez-Castaño, L. S., Álvarez-Dardet, C., y Serra-Majem, L. (2011). Exceso de peso, aspectos económicos, políticos y sociales en el mundo: un análisis ecológico. *Cadernos de Saúde Pública*, 27(9), 1746-1756. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011000900008>

Hawkes, C. (2006). Uneven dietary development: Linking the policies and processes of globalization with the nutrition transition, obesity and diet-related chronic diseases. *Globalization and Health*, 2, 4. <https://doi.org/10.1186/1744-8603-2-4>

Le Bihan, G., Delpeuch, F. y Maire, B. (2002). *Alimentación, nutrición y políticas públicas. Cuaderno de propuestas para el siglo XXI*. Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre, Red “Agriculturas campesinas, sociedades y globalización”. [http://infotek.alliance21.org/d/f/1048/1048\\_SPA.pdf](http://infotek.alliance21.org/d/f/1048/1048_SPA.pdf)

López, L. B. y Poy, S. (2012). Historia de la nutrición en la Argentina: nacimiento, esplendor y ocaso del Instituto Nacional de la Nutrición. *Diaeta*, 30(140), 39-46.

Mankeliunas, M. V. (1989). Modelo antropológico en las ciencias humanas. *Revista Ideas y Valores*, 38(79), 89-105.

Mason, J.B. (1999). The Aims and Content of Public Nutrition. *Food and Nutrition Bulletin*, 20(3), 281-95. <https://doi.org/10.1177/156482659902000302>

Mason, J.B., Habicht, J.P., Greaves, J.P., Jonsson, U., Kevany, J. y Martorell, R. (1996). Public nutrition. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 63(3), 399-400. <https://doi.org/10.1093/ajcn/63.3.399>

Organización Mundial de la Salud. (2005). *Surveillance of chronic disease. Risk factors: Country level data and comparable estimates (The Surf Report 2)*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43190>

Organización Mundial de la Salud. (2006). *A framework to monitor and evaluate the implementation of the WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health*. <https://www.who.int/dietphysicalactivity/Indicators%20paper-%20English%20Version%20-July%202006-%20VC%20.pdf>

Organización Mundial de la Salud. (1 de abril 2020). *Obesity and overweight*. Recuperado 1 de marzo de 2020 de <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

Organización Panamericana de la Salud. (2000). *Salud de la población: Conceptos y estrategias para políticas públicas saludables: la perspectiva canadiense* (Monografía).

Organización Panamericana de la Salud. (2002). *La salud en las Américas*. (Vol. II). *Publicación Científica y Técnica* Nº 587.

Pérez-Escamilla, R., y King, J. (2007). Evidence-Based Public Nutrition: An Evolving Concept. *The Journal of Nutrition*, 137(2), 478-479. <https://doi.org/10.1093/jn/137.2.478>

Royo Bordonada, M. Á. (2017a). *Nutrición en salud pública*. Escuela Nacional de Sanidad, Instituto de Salud Carlos III.

Royo Bordonada, M. Á. (2017b). Desafíos de las políticas nutricionales en España: de la responsabilidad individual a la responsabilidad colectiva. *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, 21, 56-58. <http://renhyd.org/index.php/renhyd/article/view/504>

Serra-Majem, Ll., y Aranceta Bartrina, J. (2006). *Nutrición y salud pública: Métodos, bases científicas y aplicaciones*. Masson. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=692505>

Serra-Majem, Ll., Román Viñas, B. y Aranceta Bartrina, J. (2002). *Alimentación y nutrición. Invertir para la salud: propiedades en salud pública* (Informe SESPAS), 1, 131-154.

Swinburn, B. A., Sacks, G., Hall, K. D., McPherson, K., Finegood, D. T., Moodie, M. L. y Gortmaker, S. L. (2011). The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments. *Lancet*, 378(9793), 804-814. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60813-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60813-1)



# El abordaje comunitario integral y transversal en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

**Brenda Lilian Pereyra Cousiño**

**Mónica Yedvab**

Uno de los ejes centrales de discusión en torno a las políticas sociales, en especial en salud, ha sido la forma de integrar a la comunidad en su diseño e implementación. A partir de la declaración de Alma-Ata en 1978<sup>1</sup>, se afianza la importancia de diseñar canales de participación comunitaria, en especial en la atención primaria de la salud. Si bien existe una coincidencia sobre su relevancia, surgen divergencias en torno a la forma de pensar la participación, así como las maneras de llevarlas adelante.

Los documentos oficiales del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) diseñados hacia el año 2003, ponen un fuerte énfasis en lo que denominan la “participación y promoción comunitaria”. Pero, ¿qué significan esos conceptos?, ¿de qué manera son llevados adelante?

Este texto busca reflexionar en torno a la forma de cómo se pensó “lo comunitario” y el trabajo territorial en el PNSA, así como la evolución temporal que tuvieron estos conceptos a lo largo del tiempo. Analiza la forma cómo se pensaron estos conceptos en la

---

<sup>1</sup> La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata, realizada en Kazajistán del 6 al 12 de septiembre de 1978, fue el evento de política de salud internacional más importante de la década. La conferencia fue organizada por la OMS/OPS y Unicef, y patrocinada por la entonces URSS.

aplicación de la política pública, así como los desafíos que se presentaron en su definición.

## **Participación y promoción comunitaria en el PNSA**

Tal como señalamos en el apartado anterior, el PNSA tiene sus orígenes en una ley que declara la emergencia alimentaria en la República Argentina. Los únicos documentos oficiales que existen sobre dicho Plan son los que surgen en ese momento histórico. Por lo tanto, la perspectiva de desarrollo e incluso de seguridad alimentaria está vinculada a las ideas que había sobre el tema en los inicios del año 2000.

La participación comunitaria es uno de los ejes del PNSA. Como uno de los objetivos centrales define el “fortalecimiento de espacios de participación” y señala lo siguiente:

El mejoramiento de la situación de salud y nutrición tiene directa relación con la implementación de proyectos participativos. Por lo tanto, y entendiendo la participación comunitaria como una actividad continua a través de la cual las personas adquieren información y toman iniciativas para lograr un mayor bienestar personal y colectivo, se promueve el fortalecimiento de los espacios de participación en las comunidades.

Como podemos ver en el objetivo recién citado, se menciona la participación como un elemento vinculado directamente al mejoramiento de la situación de salud y nutrición. Se piensa la participación comunitaria como una “actividad continua”. Considera que es la forma para lograr que las personas dejen de ser meros beneficiarios, para transformarse en parte del programa como agentes



activos en la búsqueda de su propio bienestar. También propone el fortalecimiento de espacios de participación.

La definición de participación y participación comunitaria es muy debatida en la literatura sobre políticas sociales (Wiesenfeld, 2015). Autores como Hopenhayn (1988), ya a fines de la década de los 80, señalaban la vaguedad y ambigüedad del concepto; considera que es una idea en la cual nadie puede estar en desacuerdo, pero que según la perspectiva ideológica puede tener significados opuestos. Puede ser pensado como una forma de organización para aumentar el poder popular, pero también puede ser una estrategia para desarticular y cooptar conflictos territoriales.

Robirosa et al. (1990) también se hacen eco de esta ambigüedad y vaguedad del concepto. Señalan:

¿Cuál es la participación adecuada, la ideal, la viable? No es lo mismo participar de la explicitación de los objetivos, de la cuantificación de un problema, de la ejecución de actividades que otros decidieron o de la etapa final de la evaluación, cuando todo está hecho. (p. 89)

La participación, por lo tanto, es un concepto ambiguo. Si pensamos en una participación real, deberíamos promover un involucramiento activo de los sujetos de la política pública. Para ello debería existir una decisión de ceder poder por parte de quienes diseñan e implementan la política, así como una motivación a usar esos espacios por parte de los actores involucrados. Esto implica por lo tanto conflicto y luchas de poder, una dimensión que no siempre está presente en los textos que hablan sobre el tema.

El concepto de comunidad también ha estado en debate. ¿Qué es la comunidad? ¿A qué se refieren las políticas sociales cuando hacen referencia al concepto de comunidad? Tal como señalamos en el capítulo 5 de este texto, dicho concepto tiene diversas acepciones.

Martiza Montero desarrolló un concepto de comunidad en el año 1998<sup>2</sup>, que influyó mucho en su definición. En una publicación posterior, Montero (2004) hace referencia a las múltiples miradas y críticas que tiene el concepto, y propone una nueva definición alternativa. Lo define como: “Un grupo en constante transformación y evolución que en su interrelación genera un sentido de pertenencia e identidad social, tomando sus integrantes conciencia de sí como grupo fortaleciéndose como unidad y potencialidad social” (p. 101).

Nos preguntamos en la investigación, ¿qué se entiende por comunidad en el PNSA? ¿Qué se piensa como abordaje comunitario? ¿En qué sentido las nociones sobre el significado de este concepto implican acciones y políticas?

Cuando preguntamos sobre qué significaba la comunidad y el trabajo con ella, prevalecieron dos significados o sentidos: como un espacio geográfico y población con la que se trabaja y como una forma de abordaje.

Desarrollaremos estos dos sentidos:

Comunidad: como espacio geográfico y población con la que se trabaja.

Pregunta: ¿Cómo vos hoy definirías la intervención nutricional comunitaria?

---

<sup>2</sup> (1998a): “La comunidad como objetivo y sujeto de acción social”, en A. Martín González (ed.), *Psicología comunitaria. Fundamentos y aplicaciones, Síntesis*, p. 210-222.

Entrevistada: Mirá, con dos nutricionistas que trabajaban conmigo, íbamos los sábados a un barrio que nos tomábamos el tren. Que nos bajábamos tirándonos del vagón porque no era estación, pero paraba. Caminábamos por unas calles de tierra bastante, y nos encontrábamos con unas mujeres en una escuela que nos esperaban. Y ¿en qué trabajábamos? Preparábamos las compras sobre la base de una alimentación completa, suficiente. (Entrevista referente técnico)

La idea del trabajo comunitario como una acción que se desarrolla en barrios carenciados y aislados es una imagen recurrente tanto en forma explícita como implícita. Desde el sentido general, cuando se menciona el abordaje comunitario, muchas veces se hace referencia al trabajo en barrios populares.

Esta idea, probablemente, esté asociada al origen del trabajo social comunitario. Según Ardilla y Galende (2011), el trabajo social comunitario surge en Estados Unidos hacia el año 1920. Sobre finales del siglo XIX, el desarrollo de la industria implica un cambio drástico y la vida comunitaria está en vías de desaparecer, el liberalismo avanza como ideología en oposición a ella. Lo comunitario es una estrategia de enfrentar esa perspectiva ideológica en especial con quienes se habían visto más dañados por el capitalismo. El trabajo comunitario surge, entonces, como una estrategia tendiente a recuperar lazos perdidos, como una forma alcanzar la subsistencia y bienestar. Esa mirada sigue vigente hasta la actualidad.

Si bien esta noción de lo comunitario no es explícita en el PNSA, se puede inferir al analizar las acciones propuestas. El PNSA surge como una estrategia de abordar la crisis y pone énfasis en la asistencia y distribución de alimentos en poblaciones vulnerables.

El trabajo comunitario, en términos generales, estuvo también centrado en esta población. En especial, la educación alimentaria nutricional estuvo más dirigida a lograr una mejor nutrición a partir de recursos escasos.

El abordaje comunitario como una metodología de trabajo.

Pregunta: ¿Cómo definirías el Plan a esa comunidad?, ¿y el Plan cómo definiría a la comunidad?

Entrevistada: Déjame pensar. Yo lo veo más en términos... sí, hablamos de comunidad siempre, pero lo generamos más en término de contexto o de entorno. Porque entorno protector de derechos llevado a los niños, derecho protector de los niños, o como un sistema, no sé. Sistema es una palabra muy académica, sino el entorno, donde además se entrecruzan la familias van al centro de salud, van a la escuela, al comedor, a reuniones sociales, a la casa de otra familia. Estos pequeños encuentros entre familias no solo se hacían en las instituciones y organizaciones, a veces no había y se hacían en las casas, entonces era una mateada en la casa de fulanita que tiene un patio grande y no llueve, y podemos estar ahí. (Entrevista referente político)

Otra forma de definir lo comunitario, se refiere a cómo se hace el trabajo a una metodología de intervención. Tal como vimos en el punto anterior, muchas veces se piensa en formas de trabajo grupales, con técnicas de educación popular que buscan rescatar la voz de los y las participantes.

Pero también, se asocia a una forma de pensar la definición del problema y los recursos para enfrentarlo. Las entrevistadas hicieron

referencia al abordaje comunitario como aquel en el cual se ve a la familia en comunidad, en su entorno social. Cuando se refieren al entorno social, lo hacen desde dos sentidos diversos. Por una parte, en entorno social y cultural en el cual está ubicada la familia. En ese sentido, parece central pensar el sujeto de derecho de una política en un contexto, que habría que respetar y tener en cuenta a la hora de pensar una política pública. El abordaje comunitario tendría en cuenta esta realidad y diversidad. Por otra parte, el entorno se refiere a las instituciones, organizaciones que hacen parte de la vida cotidiana de los sujetos. Implica tomar en cuenta que esa familia, además de participar en un plan o proyecto, se vincula con otras organizaciones e instituciones que son parte de su bienestar, y que habría que tener en cuenta a la hora de pensar un abordaje.

Resulta interesante que en la cita anterior, se vea como indistinto al espacio en el cual se realiza la intervención. No es necesario que sea en una organización comunitaria, puede ser realizado en la casa “de fulanita”. Lo importante es que en este abordaje se piense en ese sujeto en un entorno determinado.

Pregunta: Para el Plan, ¿cómo se definiría la comunidad? ¿Qué era la comunidad para el Plan? ¿O lo comunitario?

Respuesta: En realidad, el equipo, si vos lo pensabas en forma individual, cada uno tenía una definición. El problema es que el equipo nunca había tenido un plan de trabajo, la autoridad me pedía, “bueno, nosotros este año vamos a hacer esto”, con este concepto, entonces, como para mí la comunidad era el otro, era el que está al lado, el que tenía la necesidad como el que no. Eso conformaba el individuo con un derecho que estaba dentro de un espacio comunitario, primero su familia, que

podía ser o no tenerla, estar solo o tener un vínculo familiar, estaba dentro de un barrio y de una comunidad y en el contexto de una realidad de su provincia pero también del país. Entonces era no solo pensando aislado, era una suma, el tema es que el equipo compraba cajitas y así... era para la gente, pero no estaba el concepto que ese ser humano era parte de una comunidad que tenía problemas y tenía sueños de desarrollo (...). Yo le decía al equipo, “la primera comunidad eran esas familias”, para nosotros para el Plan eran esas familias. Esa era la primera comunidad que nosotros teníamos que salir a atender, que era la familia, en el entorno de la comida. (Entrevista referente político)

## **De la comunidad al territorio**

Tal como señalamos en el apartado anterior, el concepto de comunidad, si bien sigue siendo utilizado en las entrevistas y en los textos analizados, empieza a ser reemplazado por la noción de territorio.

Lo territorial como nominación y como enfoque se utiliza muchas veces en reemplazo y/o sinónimo de lo comunitario. Lo territorial como categoría adquiere centralidad en su aplicación a la cuestión urbana porque permite interpretar y contener fenómenos sociales de diferente orden. Se trata de problemáticas cuya interpretación y abordaje exceden el enfoque tradicional de la comunidad como un espacio de encuentro e integración delimitado por fronteras físicas e intereses en común. La irrupción de los movimientos sociales y el creciente protagonismo de los municipios como productores de política

social contribuyeron a cuestionar la idea del abordaje comunitario como vector de transformación per se. Contribuye a su cuestionamiento la caída del paradigma desarrollista de la participación comunitaria como escalón al desarrollo. (Clemente, 2017, p. 62)

El concepto de territorio ha sido clave en la geografía política. Se entiende al territorio como un espacio apropiado por los grupos sociales para asegurar la reproducción y la satisfacción de necesidades vitales. El territorio entonces implica límites o fronteras, el dentro y el afuera, lo que genera procesos de inclusión y exclusión (Capel, 2016). Por lo tanto, el poder es una dimensión central para entender el territorio.

Es a partir de los años 80, que el concepto territorio empieza a ser más utilizado por las ciencias sociales, para poder explicar a ese espacio social transformado por la acción humana, donde se deben considerar las dimensiones naturales como culturales. El territorio no es algo dado, sino que es construido por el hombre a través de la interacción entre el sujeto y los objetos. Es una construcción social y cultural.

Lo territorial se convierte así en el espacio vivido, modelado por el hombre, en función de sus necesidades. El territorio pasa a ser considerado como un producto social, una construcción social. Con elementos simbólicos que son creados por los hombres pero que, al mismo tiempo tienen la capacidad de producir la identidad. (Capel, 2016, p. 12)

Este concepto empieza a ser más utilizado por la sociología y la antropología, en especial en América Latina, ya que resulta muy útil

para comprender los profundos procesos de cambio experimentados por las sociedades periféricas en el sistema capitalista.

A su vez, los movimientos sociales y organizaciones comunitarias refuerzan su dimensión territorial en la lucha social. De demandas por cambios sociales ligados a su pertenencia identitaria de lucha de clase, hacia luchas por el bienestar en el territorio. Para algunos, este proceso se da frente a la ausencia del trabajo como un eje organizador de la vida social de los sectores populares, transformando a las acciones colectivas socio-territoriales en un nuevo marco para la integración social (Auyero, 2001; Svampa, 2011).

Por lo tanto, el concepto de territorio viene a ser una herramienta útil para poder comprender las nuevas organizaciones sociales que surgen a partir de la crisis del 2001 en la Argentina. Por una parte, permite mirar al barrio como un territorio desde una perspectiva compleja, viendo de qué manera las transformaciones sociales se manifiestan, en la forma cómo se ocupa el espacio social. Merklen (2005) señala que la desigualdad creciente se manifiesta en las ciudades favoreciendo la segmentación y lo que denomina ghetización. En este sentido, los pobres viven en espacios virtualmente separados con fronteras imaginarias o físicas del entorno que los rodea.

Por otra parte, el concepto permite ver el barrio, la comunidad, como un espacio de lucha por el poder, donde las diversas organizaciones sociales pelean por la representación política. A este proceso se lo denomina territorialización de la política o politicidad popular (Auyero, 2001; Giraldez, 2015).

Por lo que podríamos decir, el proceso de territorialización se da por fuerzas desde arriba y desde abajo. Desde abajo, por el anclaje identitario en el territorio desde donde se construyen las de-



mandas por mejoras en las condiciones de vida. Desde arriba, por una forma de construir política donde el territorio recobra relevancia en la construcción de políticas sociales dirigidas a la pobreza.

## **De la participación social al abordaje integral y transversal**

En el libro *La bisagra*, Alicia Kirchner (2006) -ministra de Desarrollo Social durante el período analizado- busca dejar asentado los principios rectores de la política social a través de su liderazgo. Ahí señala las pautas que deberían guiar el abordaje de las políticas sociales: corresponsabilidad, equidad e integralidad. La corresponsabilidad entre un Estado presente y la sociedad civil participativa y en movimiento. La equidad que debe ser territorial, en situaciones de extrema vulnerabilidad y con grupos humanos que presenten determinadas particularidades socioculturales. La integralidad que debería ser vista en tres dimensiones: en la gestión, en la mirada y en el abordaje.

La integralidad en la gestión debe buscar unificar y articular recursos con los diferentes niveles y entre las diversas áreas del Ministerio de Desarrollo Social y entre los ministerios. La integralidad en la mirada busca que la planificación sea de abajo hacia arriba, promoviendo la participación multiactoral y fortaleciendo los espacios participativos. La integralidad en el abordaje se refiere a la generación de propuestas promocionales a partir de acciones asistenciales, superando la fragmentación en las intervenciones.

Asimismo, es importante señalar que el compromiso de integralidad de acciones, de gestionar las políticas sociales desde la realidad territorial y de trascender hacia una real promoción,

encuentra su complementación en una planificación que rescata, fortalece y apoya acciones preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la comunidad. (Kirchner, 2006, p. 101)

La perspectiva de integralidad busca poner en el centro de la escena a los sujetos de derechos de las políticas públicas y los actores locales y de la comunidad.

¿De qué manera estos conceptos son interpretados por los gestores de la política alimentaria? ¿Cómo se traslada en las decisiones políticas y técnicas asociadas al alimento? Las entrevistadas señalan que estos conceptos “bajaron” y fueron reinterpretados por ellas, y traducidos en formas de intervenir, así como de medir el impacto de las políticas sociales.

Buscaremos a continuación, desarrollar algunos de los significados que se le dio al concepto, a partir de las entrevistas a referentes.

#### 1. Integralidad - Lo alimentario como una cuestión compleja.

Una primera manera de ver la integralidad es como un fenómeno complejo asociado directamente a otras dimensiones del desarrollo humano. Desde esta perspectiva, resulta imprescindible ver a las personas y las familias situadas en un territorio.

Entonces, bueno, justamente este abordaje integral implica todas las dimensiones de desarrollo humano, no solamente lo alimentario específicamente o el acceso a los alimentos. Sino a todo lo que tiene que ver con los ámbitos donde los niños, las familias, las personas se desarrollan, tratando de generar unas

condiciones para el desarrollo humano. (Entrevista a referente técnico)

## 2. La integralidad como articulación de trabajo.

Si se piensa a la problemática desde una perspectiva de integralidad, es necesario también articular las diversas áreas de gobierno y trabajar en forma conjunta.

Obviamente en esta cuestión de articulación y de trabajo conjunto, y en el caso del plan “Ministerio” más abocado a lo específicamente, o sea, como responsabilidad de las cuestiones de las acciones de alimentación y educación alimentaria, pero siempre en un contexto de trabajo de articulación complementaria con otros. (Entrevista referente técnico)

Desde este punto de vista, el territorio es el espacio privilegiado para pensar la integralidad desde ambos sentidos.

## 3. La integralidad como articulación transversal con diversos actores.

Esta mirada territorial y transversal, implicaba la incorporación e interacción con diversos actores, no sólo de la política pública, sino también en los barrios en los cuales se buscaba trabajar. Desde sus inicios, el PNSA plantea la necesidad de articular con diversos actores, no sólo del gobierno, sino también de la comunidad organizada.

Una de las cuestiones, volviendo a la comunidad o del contexto que promueve el Plan o promovía el Plan, era también la conformación de la mesa. Una mesa a nivel local donde se pudieran consensuar todas estas cuestiones, esto fue bastante

difícil, no en todos los lugares se pudo hacer pero era la propuesta, lo mismo que para la provincia, era la propuesta que hicieran una comisión como la de Nación y consensuaran con otras instituciones y en las localidades esas mesas tenían dos integrantes, a veces eran más. (Entrevista referente técnico)

La intervención transversal, que implicaba la mirada desde distintas perspectivas y con diversos actores, fue la más desafiante según algunos actores entrevistados. Las luchas de poder, los conflictos políticos, hicieron difícil la posibilidad de trabajar en forma conjunta con el territorio. La mesa de gestión a nivel nacional, que fue diseñada como un ámbito de articulación y coordinación de las acciones, debía ser también replicada a nivel provincial y local. Sin embargo, esta mesa dejó de funcionar a nivel nacional y sólo fue posible sostenerla en algunas provincias (Aulicino y Diaz Langou, 2012). Fue más factible en ciertos contextos y en algunos programas, como por ejemplo, el Programa Pro-Huerta.

La entrevista realizada al referente técnico sintetiza la forma como esta perspectiva fue evolucionado con el tiempo. Esta perspectiva de integralidad, implicaba también mirar al territorio en su diversidad cultural.

La idea fundamental era el abordaje integral con un enfoque de derechos humanos, que creo que eso era lo que hacía la diferencia de esto que hablábamos de la cuestión puramente asistencial o no solamente al acceso a los alimentos, sino a qué alimentos, qué relación tiene esto con el contexto que viven las personas y con la cuestión que tienen que ver con sus culturas, con sus costumbres. O sea, este abordaje integral con el enfoque de derechos humanos, implica justamente una ges-

tión articulada, que tenga que ver con las realidades de cada territorio, no solo las necesidades sino también las costumbres la cultura y lo que ya venían haciendo. Porque hay diferencias territoriales en el país y hay provincias que venían con algunos programas, con algunas gestiones, iniciativas diferentes a lo mejor de otras, nuestro territorio es bastante diverso y justamente la mirada de este Plan o el enfoque era tener en cuenta la equidad, o sea abordaje con equidad territorial. Y desde el punto de vista de la integralidad, aunar, articular, combinar y converger de alguna manera, no solamente la articulación sino también la oportunidad en que los recursos y los distintos responsables del Plan tuvieran una convergencia en el territorio. (Referente técnico)

## **Algunas tensiones**

Esta mirada focalizada en el territorio y equidad territorial, va de la mano también de la bancarización de los bienes alimentarios. La bancarización podría ser interpretada también como una forma de desarticular los actores locales y territoriales, ya que la transferencia se hace directamente desde el gobierno central. De hecho, tal como vimos en el capítulo de descripción del programa, parte de la justificación de la tarjeta alimentaria fue la equidad territorial desde la perspectiva: que toda persona que necesite este beneficio puede acceder a él, independiente del lugar donde viva. Se eliminan los cupos por provincias lo cual favorecería la equidad. A su vez, a través de esta transferencia monetaria, se busca desarticular a los referentes locales que actuaban de intermediarios de la asistencia y que podrían utilizar el recurso como una herramienta clientelar.

Esta tensión entre la individuación de los bienes alimentarios y la promoción de la perspectiva territorial e integral, no aparece con mucha claridad en el discurso. La perspectiva de derecho es vista como el derecho a elegir qué comer. La equidad territorial desde la posibilidad de obtener el beneficio independiente de la localidad donde se viva. La integralidad desde el abordaje interdisciplinario en la educación y formación para la utilización de los recursos en forma más apropiada para lograr una buena nutrición.

Otra tensión, que es posible entrever en los textos que no está claramente explicitada en el discurso, es entre la familia como lo individual y el espacio comunitarios como lo colectivo. Desde el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se ve la familia como el eje central de la política, así como a la comensalidad familiar como el objetivo al cual se busca alcanzar. En este contexto, el comedor popular es visto como una situación transitoria de superación.

En la segunda etapa, se buscó desestimular al comedor como un actor territorial (Santarsiero, 2017). Sin embargo, eso no fue posible por diversas razones. La tarjeta, también, es vista como una forma de lograr que la familia vuelva a comer junta en la mesa y pueda dejar atrás al comedor popular. Si bien el comedor es uno de los espacios comunitarios más prevalentes en la cuestión alimentaria, no se los rescata como un actor relevante. En las entrevistas, al hacer referencia al territorio y las organizaciones territoriales, no se mencionan los comedores pero sí las huertas comunitarias como espacios privilegiados de participación social. Esta tensión entre lo individual y lo colectivo es más nítida en la cuestión alimentaria por la vinculación estrecha entre familia y alimento.

## Reflexiones finales

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue un hito en la política social y en especial en la alimentaria en Argentina. Implicó la incorporación de la perspectiva de derechos, la participación social, así como propuso la articulación de las acciones de gobierno con un objetivo común: promover la seguridad alimentaria. Si bien los documentos oficiales no fueron modificados en el período analizado, en la práctica los conceptos que guiaron el PNSA fueron mutando. Esta transformación fue producto de una reflexión sobre las políticas sociales y la forma de definir a la comunidad como actor en las acciones de gobierno. Una de esas transformaciones fue la utilización en forma más sistemática del concepto de territorio, en lugar de comunidad. Este cambio obedeció a una mirada más compleja de la comunidad organizada, como un actor político que disputa espacios de poder. También, el enfoque situacional y la búsqueda de la integralidad de las políticas sociales fue influyendo en la forma de abordaje, como superador a la mera articulación de las acciones de gobierno.

Tanto los políticos como los técnicos entrevistados, compartían una mirada de la alimentación como algo que trasciende lo biológico y cuyo abordaje no podía ser realizado únicamente en forma individual. Buscaron pensar la familia en su entorno, respetando las pautas culturales y los recursos disponibles en ese contexto. Sin embargo, hubo diferencias entre ellos, en la forma de pensar los conceptos. La perspectiva de derechos, integralidad y transversalidad fueron construcciones académicas y políticas, que fueron “bajadas” hacia las diversas áreas. Esto implicó un debate interno sobre su significado, así como su operacionalización y materialización en

acciones de gobierno. En este texto, pudimos ver algunas de estas diferencias y tensiones en el significado.

A su vez, pudimos observar que la concreción de estos conceptos en formas de abordar la temática alimentaria fue diferente según el lugar en el cual fue implementado, así como en los diversos programas. En algunos programas, la integralidad y la articulación entre actores fue más natural dada la naturaleza de la acción a llevar adelante, así como también, algunas provincias fueron más propicias para el trabajo en forma transversal. La implementación real de estas perspectivas implica una redistribución del poder y una predisposición a una participación activa, prerequisites no siempre vigentes.

Es justamente la riqueza del componente territorial, su mayor debilidad. Al reconocer a los actores en el territorio y darles un lugar en la política social, se les otorga también una cuota de poder que puede ser utilizada hacia beneficio personal. El clientelismo, cuando se asocia al hambre y el acceso a los alimentos, puede transformarse en una forma de “utilización” de la necesidad en pos de una construcción política personal.

Por otra parte, la centralidad de la familia como eje de la política alimentaria podría llevar a una cierta contradicción con la promoción del territorio y lo comunitario. Eso se evidencia, en forma más clara, en el apoyo a espacios de entrega directa de comida. La entrega de recursos económicos a la familia en forma directa parecería ser la forma de garantizar la libertad de elegir y la equidad territorial, sin embargo, parecería promover el vínculo individual con el poder central.



Consideramos que resulta imprescindible para la política alimentaria pensar y diseñar alternativas que tengan al territorio como eje de trabajo. Queda aún por continuar el debate para pensar formas de implementación que impliquen un abordaje integral en pos de una seguridad alimentaria real para toda la población. Ya que en contextos de crisis, se prioriza segmentariamente aquellos más vulnerables, pero las políticas públicas deberían tener al desarrollo sostenible y equitativo de toda la población.

## Referencia bibliográfica

Ardilla, S. y Galende, E. (2011). El concepto de comunidad en la salud mental comunitaria. *Salud Mental y Comunidad*, 1(1), 39-50.

Aulicino, C. y Diaz Langou, G. (2012). *La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales* (Documento de trabajo n.º 88). CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf>

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo* (1 ed.). Ediciones Manantial.

Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(1149).

Clemente, A. (2017). Hacia el enfoque situacional de atención a la pobreza urbana. El aporte de los programas de abordaje integral. En Clemente, A. (Coord.), *El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas*. Editorial Espacio.

Giraldez, S. (2015). Producción, reproducción y recreación de la politicidad popular en la última década. En Arias, A. J. y Testa, M. C. (Eds.), *Instituciones y territorio: reflexiones de la última década*. Espacio Editorial.

Hopenhayn, M. (1988). La participación y sus motivos. *Revista Acción Crítica*, (24), 19-29.

Kirchner, A. (2006). *La bisagra. Políticas sociales en acción*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Gorla.

Montero, M. (2004). *Introducción a la psicología comunitaria*. Editorial Paidós.

Robirosa, M., Cardarelli, G., y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y planificación social: lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. UNICEF.

Santarsiero, L. H. (2017). *Estado, organizaciones de la sociedad civil y alimentación en el contexto de posconvertibilidad. Comedores comunitarios en un barrio del partido de La Plata* (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1365/te.1365.pdf>

Svampa, M. (2011). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Editorial Biblos.

Wiesenfeld, E. (2015). Las intermitencias de la participación comunitaria. Ambigüedades y retos para su investigación y práctica. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 5(2), 335-387.



## De la intervención comunitaria al abordaje territorial

**Ana Moreno**  
**Adriana García**  
**Graciela Montañez**

**E**l proyecto de investigación que enmarca este libro tuvo como objetivo analizar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), como un medio para poder comprender en qué forma las políticas sociales fueron moldeando y construyendo lo que se considera intervención nutricional comunitaria. El primer trabajo que llevamos adelante fue reflexionar sobre la forma de conceptualizar significaciones. En otras palabras, qué entendemos por intervención y por comunidad, desde miradas con lentes dialógicos.

La palabra comunidad se encuentra en el vocablo cotidiano con diversos significados y acepciones. También, la comunidad ha sido considerada desde los inicios del trabajo social como un ámbito y/o metodología de intervención social en la búsqueda del cambio social. La cuestión de la comunidad también fue incorporada por diversas profesiones como la nutrición, como un ámbito y/o estrategia de abordaje de cuestiones nutricionales y aquí, es donde tenemos un lugar de encuentro a caminar interdisciplinariamente.

Dada una multiplicidad de significados y acepciones, entendemos necesario un recorrido inicial de conceptualizaciones, como un enclave al momento de pensar la intervención profesional comunitaria y su relación con lo territorial. Consideramos que la intervención

profesional de las ciencias sociales y humanas, aún se encuentran en búsquedas, debates y construcciones de nuevas lecturas al pensar contexto y cuestión social.

Habiendo introducido estas consideraciones, nos proponemos adentrarnos en aquello que nos convoca: pensar y concebir a la comunidad y el territorio como escenario de la intervención profesional.

## **Definiendo la comunidad**

El concepto de comunidad ha sido analizado por diferentes autores en el marco de múltiples disciplinas. Etimológicamente, el término proviene del latín *comunitas* y ‘expresa la calidad de común, de aquello que no siendo privativo de uno sólo, pertenece a varios’.

Una de las destacadas formas de pensar la comunidad es la que trae Ferdinand Tönnies (Schluchter, 2011), describe a la comunidad como una forma primaria de vinculación y solidaridad que existe en las localidades pequeñas. Este lazo se empieza a perder frente al surgimiento de lo que denomina sociedad en las ciudades, en las cuales la cercanía física no conlleva a un vínculo de ayuda mutua y solidaridad.

Como señala Bauman (2003, p. 18), Robert Redfield define tres características que tiene la comunidad pensada como este vínculo entre individuos, centrales en la historia de la humanidad:

- Distintiva: ninguna comunidad es igual a otra, cada una de las comunidades se diferencia de otras (hay un nosotros y los otros).
- Pequeña: hay un conocimiento de todos los que la conforman (esto favorece a que la comunicación sea efectiva y fluida).

- Autosuficiente: se supone que dentro de la comunidad se resuelven la totalidad de las necesidades de los integrantes de la misma (por lo tanto eso genera aislamiento de los otros).

Sin embargo, esta idea de comunidad como un tipo de lazo social vinculado a la convivencia y cercanía física, empieza a ser debatido y modificado. Velázquez y Molina (2007, p. 102) aluden que sociológicamente, el concepto de comunidad define por lo menos dos realidades diferentes:

- Un tipo de agrupación social fundamental en una base territorial específica (unidad de vecindad, aldea, ciudad, comunidad rural, comunidad urbana, etc.).

- Una forma de sociabilidad, es decir, un tipo particular de concreción de la experiencia social vinculado más a cuestiones identitarias (intereses, creencias, particularidades, etc.).

Esta segunda acepción de la comunidad, como un espacio de sociabilidad, empieza a tener más fuerza en las últimas décadas, para dar cuenta de la búsqueda creciente de construcción de lazos en un mundo cada vez más individualizado.

En esa misma línea, Bauman (2003) caracteriza la comunidad como un espacio soñado y seductor, un lugar cálido en el que hay entendimiento recíproco y vinculante entre sus miembros. La comunidad implica buena voluntad mutua y exige lealtad incondicional entre los miembros que la conforman. Esa comunidad promete a sus integrantes seguridad, lo que prima son las protecciones cercanas (familia, vecinos y vecinas), quienes velan por las necesidades (salud, alimentación, cuidado de los niños, entre otras) y se encuentran siempre dispuestos a colaborar en la solución de los problemas. En

este sentido, existe una construcción de un “nosotros” que se protege frente a un “otros”, que se constituirían en un riesgo.

Bauman plantea que para que se consolide y exista esta seguridad, hay algo a lo que uno debe renunciar y es a la libertad: “el precio se paga en la moneda de la libertad, denominada de formas diversas como autonomía, derecho a la autoafirmación o derecho a ser uno mismo” (2003, p. VIII).

Para Maritza Montero (2004), una comunidad “es un grupo en constante transformación y evolución que en su interrelación genera un sentido de pertenencia e identidad social tomando sus integrantes conciencia de sí, como grupo y fortaleciéndose como unidad y potencial social” (p. 100). Dentro del grupo, los problemas y los intereses se comparten, y el espíritu de cohesión y solidaridad es el que permitirá afrontarlos y mejorar como conjunto.

Lo que podemos ver en las definiciones anteriores, cuando se hace referencia al concepto de comunidad, en muchos casos se lo asocia a un tipo de lazo social que puede ser unido por el lugar de residencia, por intereses comunes o una identidad social compartida. A su vez, estos lazos conllevan acciones generalmente asociadas a relaciones positivas de solidaridad y ayuda mutua.

## **Pensar el territorio**

El concepto de territorio empieza a ser más utilizado en las ciencias sociales al analizar las complejas relaciones que se establecen entre las personas y el espacio que habitan. Este concepto, que tiene origen en la geografía social, empieza a traspasar las barreras disciplinares para ser utilizado por las ciencias como una forma de pensar el espacio social habitado.



En este sentido, Spataro (2008) dirá que: “Lo territorial es una categoría transdisciplinaria que por sus características escapa de marcos teóricos cerrados y permite una abstracción mayor que hace posible la multirreferencialidad analítica y la integración teórica”.

Uno de los elementos centrales del concepto de territorio se refiere a un espacio físico, pero a su vez lo trasciende. Es un espacio construido socialmente entre el hombre y la naturaleza. Milton Santos (1996) lo define como un híbrido que participa por partes iguales, tanto de la condición social, como material, y que debido a esto, es el uso/apropiación del territorio lo que lo hace factible de análisis y construcción social.

A su vez, el territorio es un espacio vivido, situado, pero también marcado por su historia. Esto incide tanto en las prácticas, como las estrategias y percepciones.

La base o soporte natural sobre la cual se desarrollan actividades de convivencia de una sociedad, de sustento económico y relaciones sociales básicas, de organización y desarrollo comunitario, institucional, cultural y religioso [...] El territorio es un constructo social, una valoración, una fabricación, un producto, un espacio tatuado por la historia y la cultura, que se construye a través de las prácticas, estrategias, percepciones y la manera de leerlo que tienen los miembros del grupo que lo constituye. (Spataro, 2008)

Ahora bien, cuando pensamos en territorio, no sólo debemos asociarlo a las prácticas, sino también a las representaciones que marcan la vinculación de los sujetos con dicho espacio. Por lo tanto, el territorio es “un espacio de constructos que se compone por su-

jetos. Estos sujetos son parte de una realidad social que constituye una totalidad” (Garello y Moreno, 2017, p. 1).

Por lo tanto, la realidad material y simbólica se interrelacionan. En el plano material:

...está conformada por hechos y estructuras reales que constituyen los elementos del proceso social, mientras que en el plano de las ideas se elabora una forma de representación de esos elementos, de donde surgen categorías de análisis y estructuras analíticas que a su vez son piezas de un modelo representativo de la realidad. (Matus, 1993, como citó Castronovo y Montañez, 2006, p. 13)

Podemos ver en las definiciones anteriores, que el territorio es un espacio social habitado. Implica una vinculación de las personas con este espacio en el cual se transforman mutuamente.

Entendemos por habitar, una categoría analítica atravesada por construcciones de sentidos, en un marco de “multiplicidades”, a decir de Deleuzze y Guattari (1999). El concepto de multiplicidad es pensado en términos de comprensión post-estructuralista de aquello que implica superar las dicotomías entre consciente e inconsciente, historia y naturaleza, cuerpo y alma. Si bien existen subjetividades, totalizaciones y unificaciones, son “procesos que se producen y aparecen en las multiplicidades”. Estas “no suponen ninguna unidad, no entran en ninguna totalidad y tampoco remiten a un sujeto” (p. 10).

El territorio como condición material no implica una dicotomía con lo simbólico, ya que en la medida en que las personas se apro-

pian de aquello a lo que atribuyen una significación, dicha apropiación es tanto material como simbólica.

En la misma línea de análisis, el habitar se podría entender bajo el concepto de habitus, construcción sociológica devenida de Pierre Bourdieu (2002), que generó algunas explicaciones en la construcción de lo colectivo, hacia el pensarse a sí mismo, instando a contemplar la abstracción y la acción, en algunos momentos de entendimiento de lo territorial.

El habitus es a la vez un sistema de esquemas de producción de prácticas y un sistema de esquemas de percepción y de apreciación de las prácticas. Y, en los dos casos, sus operaciones expresan la posición social en la cual se ha construido. En consecuencia, el habitus produce prácticas y representaciones que están disponibles para la clasificación, que están objetivamente diferenciadas [...] Proyectamos la posición que ocupamos en el espacio social. (Bourdieu, 2002, p. 134-135)

Este habitar que acabamos de definir, se torna una instancia compleja y múltiple, la cual entendemos que a través de las propuestas reflexivas de Deleuze y Guattari (1999), así como de Bourdieu (2002), puede estar atravesado por lo menos dos lecturas:

- habitarla en la interacción social (multiplicidad, complejidad, rizoma);
- habitarla para el control y la dominación (hegemonía).

Esta segunda dimensión, es algo que la diferencia aún más del concepto de comunidad. El territorio no es sólo el espacio en el que se producen los hechos, sino donde también se generan las dispu-

tas, es decir, el territorio es el resultado de un proceso de construcción social, político y simbólico.

Manzanal (2007) define a la territorialidad como las relaciones de poder que conforman una estructura espacialmente delimitada. Por lo tanto, el territorio no implica sólo la interacción de las personas con su ambiente, sino también entre diversos actores que van desarrollando una trama de relaciones.

La formación de un territorio da a las personas que en él habitan la conciencia de su participación, provocando el sentimiento de la territorialidad que, de forma subjetiva, crea una conciencia de confraternización entre las mismas. La expresión territorialidad puede ser comprendida, tanto como lo que se encuentra en el territorio y está sujeto a gestión del mismo y por otro lado, en forma simultánea como forma de concientización de la población de ser parte de un territorio, de integrar el territorio. (Andrade, 1994, como se citó en Manzanal, 2007)

Esta importancia de ver el territorio como un espacio en disputa, también, nos habilita a pensarlo en un contexto social, económico, político y ambiental marcado por las relaciones de desigualdad. Es por ello, que resulta imprescindible una mirada interdisciplinaria que permita mirar este espacio desde un paradigma de complejidad.

En síntesis, para este trabajo entenderemos al territorio como una construcción social que remite a un proceso de constitución político-institucional, socio-productivo y simbólico-identitario, donde distintos niveles jurisdiccionales, actores y sectores, confluyen y constituyen un entramado de relaciones, en un espacio determinado.

## La intervención en lo social

Bráncoli (2010) describe tres dimensiones de análisis del término comunidad:

- Comunidad como lazo social, espacio signado por relaciones de vecindad, amistad o parentesco, donde el vínculo es lo que lo constituye.
- Comunidad como espacio territorial, delimitación geográfica que permite definir ubicación y denominadores comunes.
- Comunidad como dispositivo de intervención, escenario en el que se desarrolla el ejercicio profesional con los equipos y la población local.

En los apartados anteriores, ahondamos en las dos primeras miradas del concepto. En otras palabras, la comunidad como un lazo social o como un espacio territorial. En este último apartado, buscamos analizar la comunidad como espacio de intervención social. Para ello empezaremos definiendo el concepto de intervención.

La palabra intervención tiene sus raíces en tres elementos latinos:

- El prefijo *inter-* que quiere decir ‘entre’;
- el verbo *venire* que se traduciría como ‘venir’;
- el sufijo *-ción* que expresa ‘acción y efecto’.

Por lo tanto, cuando pensamos en intervención generalmente hacemos referencia a la intermediación para una acción. En el caso de intervención social, hacemos referencia a una acción de mediación con un objetivo o dirección definitiva. “La intervención es la de-

nominación genérica que se atribuye a un amplio espectro de acciones que comparten la característica de ser portadoras de propósitos modificadorios respecto de aquello sobre lo que actúan” (Danani, 2010, como se citó en Clemente, 2017).

La idea de intervención contiene intrínseca la idea de cambio, transformación con un propósito. Sin embargo, esta transformación y direccionalidad generan varias ambivalencias respecto a la forma cómo se realizan esos cambios y quien la define. Uno de los elementos que marca esta direccionalidad es la perspectiva teórica de quien define dicha intervención. Cavalleri (2008) describe la intervención como una articulación entre conocimiento y acción, poniendo en relación las dimensiones: teórico-metodológica, la ético-política y la operativo-instrumental. Todas estas dimensiones están articuladas y marcan la direccionalidad de la acción. Del mismo modo, para Teresa Matus Sepulveda (1999), “toda intervención es capturada a partir de un lugar teórico, a partir de un modo de ver” (p. 26).

Otro de los elementos que marca esta acción son las ideas o representaciones que tienen los sujetos o los profesionales sobre dicha intervención. Parafraseando a Carballada (2004), la intervención como un procedimiento que actúa y hace actuar, desencadenando una serie de expectativas y consecuencias ligadas a la construcción simbólica y a las representaciones de quien está interviniendo como producto de una demanda, que surge de un individuo, una organización o las políticas sociales, de acuerdo a la concepción de problemas sociales que esa sociedad asume.

Cuando pensamos en la intervención desde lo social, nos encontramos con diferentes miradas. Por una parte, podemos ver la intervención como una mediación, intersección o cooperación. Como una forma de la vinculación del profesional con el sujeto que deman-

da una acción, pero también lo podemos ver como una intromisión, intrusión, coerción o represión. Como una forma de ejercicio del poder y a veces, el sometimiento.

En realidad lo que se nos presenta es un dilema epistemológico. Pero que en el caso del término “intervención”, nos complica de entrada, dado que el significado generalizado responde a la idea de intromisión asociada a la corrección, y por ende, al hablar de “intervención profesional” desde el Trabajo Social ya se nos ubica en uno de los polos del dilema (Este malestar que me provoca la palabra “intervención” se agudizó aún más en ocasiones en que algunos alumnos de 1<sup>er</sup> año que están comenzando a conocer y a apropiarse de los términos específicos de nuestro oficio, se refieren al otro con el cual trabajamos como “el intervenido”). Lo cual me reafirma que este no es un término apropiado para referirse a nuestro accionar profesional, y que cuando nombramos algo, debemos hacerlo lo más precisamente posible, y no dar lugar a dobles interpretaciones. Porque de las interpretaciones continúan las acciones. (Zalazar, 2006, p. 272)

Compartiendo la interpelación que hace Zalazar (2006) sobre el concepto de intervención, se entiende que el mismo podría acarrear dudas sobre las posibilidades de los sujetos de garantizar sus derechos, una dimensión a tener presente en todo abordaje social.

Ante la complejidad de las problemáticas sociales, las disciplinas apelan a otras formas de intervención que permitan construir nuevos paradigmas en la construcción que es colectiva. La imposibilidad de las disciplinas a la hora de analizar la cuestión social y diseñar alternativas de acción para trabajar sobre sus manifestaciones,

da lugar a otras formas de pensar los problemas sociales, dejando de lado el pensamiento simple para reconocer la multiplicidad de factores que componen el pensamiento complejo. En ese camino, la intervención se transforma para superar la observación e interpretación de “la parte” intentando la comprensión del “todo” como trabajo interdisciplinario. Esta instancia superadora, amerita ser interpelada permanentemente, en virtud de las transformaciones sociales, así como de las estrategias para el abordaje profesional.

Entendemos la transdisciplina como ese momento en el que los saberes profesionales logran ponerse en articulación, en los equipos de trabajo, para construir un conocimiento superador al que cada incumbencia responde. Es por esta razón, que la intervención y/o abordaje en un espacio comunitario resulta tanto un desafío, como una potencialidad. La posibilidad de abordar la cuestión social en el ámbito territorial permite esta mirada compleja e interdisciplinaria, en la cual los sujetos pueden tener una participación activa en el propio proceso de cambio.

La intervención se construye desde la producción y reproducción cotidiana de la vida social, explicada a través de múltiples expresiones de la cuestión social. Para una intervención que se orienta a una visión de lo social desde la perspectiva comunitaria, el acceso a la singularidad implica una mirada hacia los lazos sociales como elementos fundantes de ésta. (Carballeda, 2004, p. 101)

Esta focalización en los lazos sociales desde un abordaje territorial, parece especialmente relevante a la hora de pensar las cuestiones alimentarias, dado su fuerte anclaje en cuestiones esenciales de la vida humana.



## Reflexiones finales

A lo largo de este texto, buscamos incorporar diferentes miradas y conceptos para definir lo comunitario, lo territorial y la intervención; valiéndonos de insumos teóricos que nos permitieron generar algunas líneas que problematizan estas categorías. Consideramos que cuando se piensa la política social y la intervención en el ámbito comunitario resulta imprescindible entender las implicancias de la utilización de los conceptos.

Una de las primeras consideraciones fue sobre el concepto de comunidad. Tal como vimos, dicho concepto puede ser visto como un tipo de lazo social marcado por una cierta idealización de los vínculos que se establecen en un colectivo con diversidad de actores sociales. La utilización de este concepto nos puede llevar a focalizar sólo en lazos de armonía y ayuda mutua, sin poder detectar también que estas relaciones están mediadas por relaciones de poder. En este sentido, el concepto de territorio nos permite analizar un espacio social como una arena de disputa de intereses y poder. A su vez, la asociación del concepto de territorio al paradigma de la complejidad, nos habilita a pensar la necesidad del trabajo multidisciplinar, intersectorial e interjurisdiccional.

Por otra parte, también analizamos el concepto de intervención social, como una acción situada. Ubicar la intervención en un territorio, nos habilita a pensarlo con una historicidad, una cultura, una situación económica y social, particular y diferente. Que se encuentra imbuida y marcada por procesos socio-históricos que están en permanente diálogo con la realidad social, transversal e interpe-  
lativa, la cual es determinante del accionar profesional.

Por otra parte, pensar la intervención situada nos habilita a reconocer diferentes actores sociales, tanto públicos como privados. Estos son constructores de identidad, tienen intereses diferentes y vínculos que son importantes de analizar para la intervención. Este lazo social es la vinculación existente en la comunidad, entre sus integrantes, individuales o colectivos. Esos lazos pueden ser fuertes, estar consolidados a través de redes barriales en las cuales organizaciones tales como centro de salud, comedor comunitario, centro integrador, escuela, club social y municipio, trabajan en forma articulada.

Pensar el territorio como una estrategia de abordaje en lo social, nos permite también rescatar el potencial de trabajo de equipos multidisciplinares, potenciar las acciones de los diferentes programas, sumar al objetivo central de la promoción comunitaria, incluyendo la participación, la cohesión social, la consolidación del entramado social y el trabajo en el territorio, con el compromiso de generar procesos emancipatorios.

También, nos cuestionamos sobre la utilización del concepto de intervención, para pensar el accionar en un ámbito territorial-comunitario. Consideramos que la palabra abordaje, nos permite afianzar la mirada estratégica y el reconocimiento de los otros, teniendo presente una forma de pensar el territorio, así como también una manera de definir la transformación social.

## Referencia bibliográfica

Bauman, Z. (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI de España Editores.

Bourdieu, P. (2002). *Lección sobre la lección*. Editorial Anagrama.

Bráncoli, J. (2010). De la periferia al centro: la organización social en las comunidades suburbanas. En *Donde hay una necesidad, nace una organización. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas*. Ediciones CICCUS.

Bráncoli, J. (2012). La comunidad: ¿reconfiguración de lo público o privatización de lo social? En Arias, A., Bazzalo, A. y García Godoy, B. (Coomp.), *Políticas públicas y trabajo social: aportes para la reconstrucción de lo público*. Espacio Editorial.

Carballeda, A. J. (2004). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Editorial Paidós.

Castronovo, R. (2002). *La comunidad. Aspectos conceptuales e históricos* (Documento de trabajo). Buenos Aires.

Castronovo, R. y Montañez, G. (2006). *Trabajo interdisciplinario del abordaje territorial*. Módulo de Especialización en Abordaje de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Universidad Nacional de Lanús.

Cavalleri, S. (2008). Repensando el concepto de problemas sociales. La noción de situaciones problemáticas. En Cavalleri, S. y Castronovo, R. (Coord.), *Compartiendo notas: el trabajo social en la contemporaneidad*. Ediciones de la UNLa.

Clemente, A. (2017). *El abordaje integral como paradigma de la política social*. Espacio Editorial.

Deleuze, G. y Guattari F. (1999). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-textos.

Garello, S. y Moreno, A. (2017). *Notas que piensan en sujetos y territorios* (Documento de trabajo). Universidad Nacional de Lanús.

Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica. En Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comp.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto* (p. 15-50). Ediciones CICCUS.

Matus Sepúlveda, T. (1999). *Propuestas contemporáneas en trabajo social. Hacia una intervención polifónica*. Editorial Espacio.

Montero, M. (2004). *Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*. Editorial Paidós.

Salazar, L. (2006). La intervención interpelada. En Del Valle Ca-zzaniga, S. (Comp.), *Intervención profesional: legitimidades en debate*. Editorial Espacio.

Santos, M. (1996). *De la totalidad al lugar*. Oikos-Tau.

Schluchter, W. (2011). Ferdinand Tönnies: Comunidad y Sociedad. *Signos Filosóficos*, 13(26), 43-62. <https://www.redalyc.org/pdf/343/34321462002.pdf>

Spataro, M. G. (2008). La noción de territorialidad en la práctica del Trabajo Social. *Revista Margen*, (51). <https://www.margen.org/suscri/margen51/spataro.html>

Velázquez, M. C. y Molina, M. G. (2007). *Módulo de organización comunitaria y promoción social* [Presentación]. Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Universidad Nacional de Lanús.





## La noción de hambre en la cultura alimentaria argentina: discursos, símbolos y disputas de poder

**Alejandro Otamendi**

**E**n el marco del análisis y discusión sobre el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), en varias ocasiones los/las integrantes del presente proyecto de investigación nos topamos con el término hambre, no solo en los textos revisados y entrevistas realizadas, sino también en el discurso periodístico, en las luchas de reivindicación política y en la vida cotidiana de las personas. Dicha noción adquiere, por lo tanto, un significado polivalente que, según la circunstancia histórica o coyuntural, es utilizado de manera diversa por los actores sociales intervinientes. El presente artículo intentará, precisamente, explorar acerca de la noción de hambre en la sociedad y cómo adquiere sentidos particulares en el plano de la nutrición, de las políticas públicas y de la cultura. A partir del análisis del discurso de las entrevistas realizadas en el marco del proyecto, la revisión bibliográfica, la consulta de artículos y otras fuentes documentales, se indagará y reflexionará, desde la teoría antropológica, sobre la construcción histórica y social de esta categoría en pos de comprender sus alcances semánticos y estructurales en el ámbito de la intervención nutricional comunitaria y el PNSA.

## Carácter simbólico del hambre

Uno de los primeros inconvenientes que hallamos al buscar una definición del término hambre es que adquiere una multiplicidad de significados y connotaciones posibles según el contexto en que se utilice. Está claro que dicha palabra no solo hace alusión a una cuestión fisiológica -algo así como la sencilla necesidad o ganas de comer-, sino que también tiene distintos sentidos tanto a nivel individual, social, histórico y/o coyuntural del habla. A modo de ejemplo, simplemente al colocar el término en un buscador de Internet, aparecen más de 83.1 millones de resultados posibles<sup>1</sup>. Más allá de indicar la ausencia o carencia de alimentos, desde una perspectiva lingüística encontramos un abanico de significados que sería difícil de reproducir en su totalidad, sin embargo a continuación presentaremos una pequeña síntesis, para luego avanzar en la discusión planteada al comienzo.

El hambre no solo corresponde al padecimiento de una persona y/o individuo, sino que se aplica también al ámbito de la sociedad o de una comunidad: “escasez generalizada de alimentos básicos que padece una población de forma intensa y prolongada”<sup>2</sup>. De manera genérica, también, puede asociarse a epidemias, enfermedades, sequías (u otros fenómenos climáticos) y guerras. En distintos momentos de la historia de la humanidad, como en el Paleolítico, el hambre se vinculaba con los períodos de escasez, en especial cuando todavía no existía un conocimiento demasiado preciso acerca de la domesticación de plantas y animales, que más adelante desembo-

---

1 Solo “googleando” el término en español se obtienen 83.100.524 resultados en 0,48 segundos (15/02/2020).

2 Etimología y evolución del término “hambre” (Monografías), *Ensayos de Lingüística Española*, 2014. <https://www.doccity.com/es/etimologia-y-evolucion-del-termino-hambre/2487374/>



caría en la revolución del Neolítico con el surgimiento de la agricultura y la ganadería (Newman, 1995; Lévi-Strauss, 1964). En su caracterización de la sociedad feudal europea, el historiador francés George Duby (1976) señala que: “el hambre era una amenaza constante en los sectores campesinos” así como también en los momentos de guerra cuando los feudos quedaban sitiados y agotaban sus reservas de comida”. Acontecimientos similares en distintos textos de la historia mundial (ver Hobsbawm 2007, entre otros) son recurrentes, y la carencia alimentaria aparece, no solo como una consecuencia de conflictos bélicos, epidemias (peste negra, siglo XIV) o sucesos climáticos, sino también como motor de los acontecimientos, producto de desigualdades y privilegios sociales en el acceso a los recursos y a la distribución de las tierras: la Revolución francesa de fines del siglo XVIII ilustra uno de los más conocidos casos de la historia (De Castro, 2019; Furet, 2016).

Si recurrimos al diccionario ilustrado impreso (Karten, 1977), la palabra en cuestión en su sentido etimológico deviene del latín *fames*, y el adjetivo “famélico/a” figura como sinónimo de hambriento. Sin embargo, no solo puede utilizarse como adjetivo o sustantivo (incluso “hambruna o gran hambre” como una exacerbación de su significado), sino también como un verbo de difícil conjugación y raramente utilizado como “hambrear”, definido como ‘causar o sufrir hambre’. Asimismo, en el mencionado volumen, se le otorga un sentido figurado a la palabra sustantivada en tanto ‘deseo vehemente de una cosa’ o ‘deseoso’ en su acepción adjetivada. De tal modo, esto nos conecta con expresiones tales como “hambre de poder”, “-de emociones” (como el amor, por ejemplo), “de dinero”, “de aventuras”, entre otras posibilidades, en la que toma un sentido metafórico, como una expresión de deseo o motivación frente a la carencia o ausencia de algo o alguien, sea tangible o intangible. Es evidente

que semejante significado no tiene nada que ver con la alimentación, desnutrición o la falta de comida.

De una forma similar, en el contexto de palabras que se utilizan popularmente en nuestra cultura, la expresión “muerto/a de hambre” no tiene un sentido literal que se conecte con la nutrición de una persona, sino que representa una enunciación de una condición social de diferenciación y de carencia, e incluso se emplea como un insulto bastante popular. Desde otro lugar de significación, frases “morirse de hambre”, así como otras parecidas, solo adquieren sentido *in situ* de acuerdo al carácter indexical del lenguaje. Para la etnometodología, corriente teórica socioantropológica de la década del sesenta, la realidad social se construye a partir del lenguaje, y en las relaciones cara a cara de los miembros pertenecientes a un grupo, los significados cobran valor a partir de la interacción social (Guber, 2011). La indexicalidad, propiedad del lenguaje que en el habla es asociada a las referencias de persona, tiempo y espacio<sup>3</sup>, brinda un contexto de significación a frases como las mencionadas, por lo que su uso puede variar según los modos de interacción de los hablantes, es decir son inherentemente situacionales. Es común escuchar que cuando una persona realiza una dieta o plan de alimentación elaborado por un/una nutricionista, mencione “me estoy muriendo de hambre”.

En este momento, y para destacar el poder multireferencial del término hambre, sería conveniente mencionar dos definiciones que nos ayudan a comprender el carácter simbólico de esta palabra. En primer lugar, para el filósofo francés Paul Ricoeur (1990), un símbolo es una figura lingüística de doble sentido que requiere necesaria-

---

<sup>3</sup> Es decir quién, cuándo y dónde se emite la comunicación, por lo que la indexicalidad del lenguaje se ilustra a partir de la utilización de déicticos, tales como acá, allá, aquí, ahora, entre otros, que dan sentido a lo que se está diciendo.

mente interpretación. Según el autor, a diferencia del signo el cual solo posee un solo significado, el símbolo requiere de una hermenéutica -es decir una interpretación- que revele tanto su sentido primero o manifiesto, como su sentido segundo u oculto. Teniendo en cuenta este concepto, vemos que el hambre se constituye como un símbolo que requiere de un ejercicio hermenéutico que por un lado revela y por otro, descifra los sentidos que contiene. En segundo lugar, el antropólogo inglés Víctor Turner (1999) argumenta que los símbolos poseen las propiedades de condensación, unificación y polarización. De tal forma, el hambre como símbolo, tal como lo mencionamos en párrafos anteriores, condensa y unifica muchos significados dispares. En cuanto al tercer atributo planteado por el autor, la polarización de significados oscila entre un polo normativo-ideológico, referido a componentes del orden social, los valores morales, el poder y/o la política.

Mientras que el otro polo sensorial o fisiológico, se concentra en fenómenos corporales y emocionales. De tal modo, el carácter simbólico del hambre subraya los significados ideológicos políticos (por ejemplo: “la lucha contra el H”, el derecho a comer, el deber de alimentar a los débiles, etc.), exaltando valores sociales por una seguridad y dignidad alimentaria, entre otros aspectos morales. Así como también, se condensan los sentidos fisiológicos, corporales y emotivos en los cuales el símbolo aparece de distintas formas, por ejemplo, una mirada triste en un cuerpo raquítrico, un bebe llorando separado del pecho de su madre, un par de manos mendigando, entre otras imágenes que nos interpelan emocionalmente.

Por lo dicho hasta el momento, observamos que el hambre es un término polisémico, con abundantes significados, que se constituye como un símbolo poderoso que opera en distintos ámbitos

y coyunturas culturales, históricas y políticas. No obstante, esta riqueza y polivalencia de sentidos exige, al menos para su inserción en la investigación científica, muchísima más precisión conceptual, metodologías para su cuantificación y/o cualificación, e incluso una terminología adecuada para su tratamiento en el ámbito de la salud, la nutrición y el desarrollo comunitario.

## **El hambre en el ámbito académico**

El abordaje científico del hambre es problemático. Luego de intentar varias respuestas tan dispares como las que señalábamos más arriba, frente a la pregunta ¿qué es el hambre? el investigador español José Luis Vivero Pol<sup>4</sup> (2004) señala que es un “concepto emotivo y difícil”, y agrega más adelante: “...el hambre es un concepto menos científico, no es puntual, pero normalmente es asociado a la desnutrición crónica, aguda y estacional. Es un concepto intuitivo, mediático, (del sentido) común, entendible, vendible, y complicado desde el punto de vista político...” (p. 8). Desde la perspectiva del autor, es conveniente incorporar una terminología de definiciones técnicas más precisas como desnutrición, en sus grados y variantes<sup>5</sup>, o como la noción de seguridad alimentaria (SA). Evidentemente, este último concepto, el cual ya en la década del setenta tenía más de doscientas definiciones, implicó un cambio de paradigma del sistema alimentario como un modo de producción sostenible y de la

---

4 Investigador de la FAO (Food and Agriculture Organization). Trabaja en España y Costa Rica.

5 Conceptos tales como subnutrición, desnutrición o malnutrición serían más precisos, y están más aceptados en el ámbito de las ciencias de la salud y la medicina. No es el objeto de este análisis profundizar sobre la definición de estos términos.

concepción teórica y objetiva de profesionales especializados en la temática<sup>6</sup>.

Si bien volveremos más adelante sobre la seguridad e inseguridad alimentaria, en su revisión sistemática sobre las nociones de alimentación, Vivero Pol (2017) destaca que desde la década del ochenta, organizaciones como el Banco Mundial, e incluso la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), aún utilizan categorías clasificatorias prácticas que distinguen entre el hambre crónica o estructural de la pobreza y hambre transitoria o aguda derivada de desastres naturales, económicos y conflictos armados. En tal sentido, más allá de su indeterminación aparente, en ocasiones resulta operativo para acciones de desarrollo.

De cualquier modo, por más que el término parezca ambiguo y tal vez obsoleto para la investigación académica, notoriamente aún conserva cierta vigencia, en especial para las ciencias sociales. Recientemente, en 2019, el Instituto de Salud Comunitaria (ISCo) de la Universidad Nacional de Lanús, publicó una reedición del conocido médico y militante social brasileño Josué de Castro (1908-1973), *Geopolítica del hambre*. En esta obra, el eje de la discusión radica en los mecanismos políticos y relaciones sociales de distribución de los alimentos, minimizando la relación malthusiana entre cantidad de personas y la producción de comida. Por consiguiente, tira por la borda aquellas teorías que falsamente sostienen que “el hambre colectiva es un problema natural e irremediable, y las [hipótesis] que presentan como salvación la fiscalización forzada de la natalidad para retardar el crecimiento de la población del mundo” (De Castro, 2019, p. 10). A lo largo del volumen, el autor realiza una discusión compleja y profunda sobre las explicaciones racionalistas e intelectualistas so-

6 Ver: Trayectoria histórica del concepto seguridad alimentaria y nutricional, y sus dimensiones, de Lourdes Ghirardi (en este mismo volumen/compilación).

bre el tema en cuestión, aportando a la vez datos empíricos sobre la situación de Brasil y Sudamérica. Desde la hermenéutica de Ricoeur, mencionada párrafos atrás, De Castro (2019) no solo revela los datos y la casuística empírica del hambre, sino lo que ella oculta o esconde, descifra los modos de producción que favorecen la desigualdad e inequidad de acceso a los alimentos. Por lo tanto, más que buscar el origen en la tecnología o en los recursos económicos, es necesario comprender el fenómeno desde la perspectiva de la geopolítica del poder:

El sentido real de la palabra *geopolítica* es el de una disciplina científica, que busca establecer las correlaciones existentes entre los factores geográficos y los fenómenos de categoría política, a fin de demostrar que las directivas políticas no tienen sentido fuera de los cuadros geográficos, esto es, sacadas de la realidad y de las contingencias del medio natural y del medio cultural. (De Castro, 2019, p. 23)

Si bien en la obra original De Castro (1946), se refiere al colonialismo y neocolonialismo de las potencias mundiales de fines del siglo XIX y principio del siglo XX, en el prólogo de la edición estudiada, Ana Jaramillo<sup>7</sup> sostiene que “la política llamada neoliberal o el imperialismo financiero [de fines de siglo XX y principios del XXI] son los responsables de tal calamidad” (Jaramillo, 2019, p. VI).

Mencionábamos que la noción de hambre es problemática, particularmente en las ciencias sociales, ya que muchas veces se utiliza de manera indistinta y, en ocasiones, como sinónimo de pobreza, vulnerabilidad social e incluso inseguridad alimentaria (Pe-

---

7 Decana de la Universidad de Lanús. Prólogo de la edición mencionada (2019)

draza, 2005). No es la intención de este escrito explorar a fondo estos conceptos, ya que nos situaríamos, tal como al comienzo de este artículo, en el drama de sus múltiples significados. No obstante, es conveniente hallar ciertos vínculos entre tales términos o, al menos, dejar planteadas algunas reflexiones para futuros debates.

En una reseña sobre *Antropología de la pobreza: cinco familias* del antropólogo norteamericano Oscar Lewis (1961), Nivón y Rosas Mantecón (1994) señalan que la pobreza no existe por sí misma, sino en oposición y diferenciación con otros segmentos de la sociedad, como por ejemplo la clase media o alta. De una forma, a veces etnocéntrica, esta condición de un grupo específico también está definida por la carencia, y se construye de manera peyorativa como los “desdichados”, “miserables” o “vagos”, que “no tienen los recursos mínimos para satisfacer las necesidades básicas”<sup>8</sup>, tales como el acceso a la “digna” alimentación, educación, salud y vivienda, entre otras. En un intento de demoler estos juicios de valor y preconcep- tos, Lewis propuso el concepto, no menos polémico, de cultura de la pobreza para explicar el modo de vida de los pobres en un modelo interpretativo, en el que, “...la pobreza es el resultado de una adaptación y una reacción de estos sectores a su situación marginal [...] Constituye un conjunto de actitudes, normas y valores que determina formas de comportamiento particulares entre los sectores populares pauperizados” (Nivón y Rosas Mantecón, 1994, p. 4). Por lo tanto, entendemos que no puede homologarse la pobreza con el hambre, ya que estaríamos limitando su significado y su valor heurístico para las ciencias sociales, quitándole muchos de sus rasgos culturales, sociales, económicos que se relacionan entre sí.

---

8 <https://definicion.de/pobreza/>

Otra noción muy valiosa para investigación es la de vulnerabilidad social o más específicamente, grupos vulnerables. El concepto de vulnerabilidad es todavía erróneamente asociado a pobreza, marginación, indigencia, exclusión y no deja de ser un tema aún controvertido para las políticas públicas (Sánchez-González y Egea-Jiménez, 2011). Asimismo, dicho concepto también adquiere relevancia en las teorías de gestión del riesgo (Cardona, 2001), en donde el riesgo se desagrega en dos elementos distinguibles: la amenaza -peligro natural o antrópico- y la vulnerabilidad. Esta última, “es la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad o individuo de ser afectado o de sufrir daños en caso que un fenómeno desestabilizador de origen natural o antrópico se manifieste” (p. 3). De esta manera, riesgo es amenaza vinculada con vulnerabilidad. En nuestro caso, encontramos que un grupo vulnerable puede estar expuesto a distintas amenazas o peligros, sean de orden natural o antrópicos. Al igual que la pobreza, vemos que la noción de vulnerabilidad social tampoco es reducible al concepto de hambre, por más que a veces sean utilizados indistintamente, y tiene un valor mucho más significativo en el plano de la investigación social (Douglas, 1996).

Pasamos finalmente a la inseguridad alimentaria<sup>9</sup>, término que es mucho más adecuado que hambre. Esta noción alude en líneas generales a las personas o grupos que tienen “niveles de consumo de alimentos promedio muy bajos, los que presentan grandes oscilaciones en los suministros alimentarios unidos a un bajo nivel de consumo y los que tienen una gran proporción de habitantes pobres” (Pedraza, 2005, p. 368). En su investigación sobre la seguridad ali-

---

<sup>9</sup> Si bien este concepto se construye en oposición a la seguridad alimentaria, sus definiciones son discutidas y analizadas más ampliamente en los demás artículos de esta compilación.



mentaria y nutricional en Brasil, la profesora Dixit Figueroa Pedraza (2005) se apoya en ambos términos antes señalados, vulnerabilidad y pobreza, para construir los criterios adecuados para entender la inseguridad alimentaria:

Las características comunes socioeconómicas, agro ecológicas, demográficas y educacionales constituyen factores de vulnerabilidad que operan simultáneamente en combinación para aumentar el riesgo. Las familias más vulnerables a la inseguridad alimentaria son precisamente aquellas más vulnerables a la degradación del medio ambiente, pobres condiciones sanitarias, contaminación y superpoblación. (p. 369)

Entre los grupos más expuestos a la inseguridad nutricional, destaca “los desposeídos”, “los campesinos pobres”, “las familias de condiciones ecológicas desventajosas” y “con ingresos muy bajos como para adquirir alimentos adecuados en cantidad y calidad (Pedraza, 2005). Está claro que pobreza y vulnerabilidad son utilizadas en su sentido más restringido, y como señalábamos antes, son expresadas como términos equivalentes que nos llevan a proposiciones, en ciertas formas tautológicas, tales como son pobres porque son vulnerables, son vulnerables porque son pobres, y como son vulnerables y pobres entonces padecen de inseguridad alimentaria, es decir, sufren de hambre.

De alguna manera, lo que quisimos destacar hasta aquí es que en la bibliografía académica, el hambre sigue siendo una categoría difícil. De forma similar, vulnerabilidad social, pobreza e inseguridad alimentaria, por más que son conceptos muy ricos y de gran utilidad para las ciencias sociales, también hallamos que se intersectan en

sus significados, y aún no demuestran un aparente consenso de legitimidad académica en cuanto a su definición científica.

## **El hambre en el PNSA**

A pesar de su carácter simbólico y su discusión como noción problemática en torno a lo académico, el hambre existe, y no podemos negar que hallamos gente que la padece y muere a causa de ella. Sintéticamente, en este apartado intentaremos analizar cómo el hambre no tiene solo un sentido metafórico, sino que genera políticas públicas, leyes, planes, y programas, y demanda de instituciones, organismos y personas que se ocupan en tareas y acciones concretas que intentan erradicarla o minimizarla. Se utilizan partidas de dinero para combatirla, destinadas a infraestructura, tecnología, obras, alimentos y empleos reales que intentan mitigar este flagelo.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, fue una de las políticas públicas centrales de análisis en nuestro proyecto<sup>10</sup>. En el diseño del proyecto original y de su implementación posterior por un equipo multidisciplinario, es poco frecuente encontrar referencias al hambre, en cambio abundan los términos técnicos como la seguridad e inseguridad alimentaria, celiaquía, desnutrición aguda, sobrepeso, entre otros más definidos por los especialistas. Incluso se menciona varias veces la pobreza, la cual de una manera relativamente tajante, queda definida en el artículo 2, así como también los grupos considerados más vulnerables:

---

10 Sobre las características históricas, descripción general, análisis de distintas facetas del PNSA, ver otros capítulos de esta compilación, mientras que en lo sucesivo nos centraremos en la noción discutida.

Art. 2: Dicho Programa en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (Ley 25724)

Sin embargo, a partir de la lectura del PNSA se observa que el hambre no está ausente, y tal como venimos insistiendo, adquiere varios significados. En la *Síntesis de las Conclusiones*, producido por la Comisión de Trabajos del Foro para un Plan Nacional de Nutrición (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS], 2002), y como parte de la evaluación de la situación alimentaria de la población, el documento menciona:

La presente es una situación inédita porque sobre un escenario predominante de transición nutricional que en los últimos años mostraba un incremento del sobrepeso, se insertó el hambre. La situación presente exige, en primer lugar, priorizar aquellas acciones destinadas a satisfacer de manera inmediata el hambre de la población. [...] Es necesario trabajar en políticas de Estado permanentes, procurando que la asistencia se acote a la emergencia, aunque priorizando las acciones destinadas a satisfacer de manera inmediata el hambre de la población. (p. 67)

Una posible interpretación de estas conclusiones sería que nuestra palabra en estudio se presenta como una “situación inédita”, como si antes no hubiese estado en la agenda, y que por lo tanto deben priorizarse las acciones inmediatamente para satisfacerla de manera urgente. Parafraseando el ensayo de Martín Caparrós (2015),

los argentinos siempre nos creímos que éramos el “granero del mundo” y que la falta de alimentos en nuestro país jamás sería posible. La cruda realidad del relevamiento de los grupos vulnerables demostró que la desnutrición aguda, las carencias vitamínicas, baja talla, anemia, raquitismo, déficit de minerales (como calcio, zinc, entre otros) y situaciones de hambre se exhiben como los problemas más prevalentes que requirieron de intervenciones inmediatas. Más adelante, en la síntesis de las conclusiones del foro vuelven a “admitir” el problema: “La verdad de admitir, que esta crisis afecta la Seguridad Alimentaria de muchos hogares argentinos. Este sinceramiento permitió a los participantes del foro abocarse a trabajar partiendo de un diagnóstico compartido: hay hambre. ¿Qué hacer para paliarla?” (CNCPS, 2002, p. 77). Dicho sinceramiento tuvo que romper con la miopía gubernamental precedente y encarar la elaboración intervenciones a través de políticas públicas más eficientes, asegurando un rol activo del Estado en el diseño de estrategias y acciones en los siguientes años.

En la celebración del Día Mundial de la Alimentación (16 de octubre de 2004), estuvieron presentes miembros del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como también funcionarios nacionales de alto rango como Alicia Kirchner (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y Ginés González García (Ministerio de Salud de la Nación), entre otros, para exponer en el marco de la Jornada de Aportes y Estrategias para una Mejor Seguridad Alimentaria. En ese evento, el ministro de Salud expresó que “el hambre es un problema de larga data, es una epidemia mundial, y para nuestro gobierno es un tema que nos desvela” (Ministerios de Desarrollo Social de la Nación [MDS], s.f., p. 28). En este pequeño extracto del discurso, podría interpretarse que no es

un problema solo argentino sino un fenómeno global o, como señala, una epidemia mundial. En el mismo documento, más adelante, uno de los representantes de la FAO refuerza tal sentido cuando dice “el tema del Día Mundial de la Alimentación de este año, refleja la riqueza que la diversidad supone para nuestro planeta y que en ella reside la clave para acabar con el hambre” (MDS, s.f., p. 29). Para este último, a diferencia de De Castro, el origen no se encontraría en el modo de producción capitalista o en las políticas económicas neoliberales, sino más bien en que la biodiversidad de recursos del planeta está en peligro, a lo que agrega:

La FAO calcula que aproximadamente tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas se han perdido a lo largo del siglo pasado. En consecuencia, la oferta de alimentos se vuelve más vulnerable, se reducen las oportunidades para el crecimiento y la innovación en la agricultura y disminuye la capacidad de ésta para adaptarse a cambios medioambientales tales como el calentamiento del planeta o la aparición de nuevas plagas y enfermedades. (MDS, s.f., p. 29)

No descartamos que estos datos sean empíricamente verificables y plausibles, sin embargo, de estas líneas parece deducirse que el hambre ya no sería una situación local sino un problema global, y de difícil resolución que por lo tanto queda fuera del alcance de los países y sus políticas públicas nacionales, volviéndose así una condición utópica planetaria para la cual es difícil encontrar soluciones concretas y específicas al respecto. Un poco más adelante el representante de la FAO señala,

Hoy celebramos la inmensa riqueza de diversidad biológica que alberga nuestro planeta y el potencial que dicha diversi-

dad encierra para erradicar el hambre del mundo. Pero para hacer este sueño realidad, todos debemos comprometernos con esta causa y, al igual que en la naturaleza, nuestra fuerza reside en nuestra diversidad. (MDS, s.f., p. 29)

Por lo tanto, en este nivel de significación el padecimiento de la escasez de comida parecería desviar la atención sobre la intervención comunitaria local y la falta de alimentos se transformaría en una especie de utopía transnacional, similar a conseguir la paz mundial, evitar el calentamiento global o lograr la hermandad de los pueblos y religiones del mundo, descartando así acciones y tareas concretas en el marco de las políticas públicas, iniciativas de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de particulares privados que cotidianamente enfrentan el flagelo de la inseguridad alimentaria. Gratamente, el discurso concluye con unas palabras esperanzadoras que revierten el significado anteriormente interpretado: “Argentina ya tiene el compromiso nacional contra el hambre que se refleja en el funcionamiento de esta Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición” (MDS, s.f., p. 30). Independientemente de la ejecución del Plan, aquí el término adquiere su sentido político en su máxima expresión y actúa como una poderosa fuente de movilización para la acción social.

Antes de pasar a las reflexiones finales, vale la pena sintetizar los aportes de una etnografía de las antropólogas María Pia Leavy, Andrea Szulc y Ingrid Anzelin (2018) sobre la implementación de las políticas públicas en el barrio La Fortaleza (Salta), en donde se radicó una población predominantemente de la etnia Wichí. Según las autoras, el PNSA se ejecutó a partir de medidas directas (por ejemplo, instalación de CAPS<sup>11</sup>, entrega de módulos alimentarios y giros

---

11 Centros de Atención Primaria de la Salud.

monetarios) e indirectas (quita del valor agregado a los alimentos de la canasta básica) en un territorio caracterizado por una doble condición de vulnerabilidad, es decir, no solo por los grupos mencionados previamente en el artículo 2, sino también por ser indígenas:

La emergencia de déficit nutricional está en estrecha relación con la situación territorial que enfrentan los pueblos indígenas, signada por la deforestación, la tala indiscriminada, el avance de la frontera agropecuaria, la prospección petrolera, la expulsión de familias y comunidades hacia las ciudades, la contaminación de agua, y la degradación de suelos. (Leavy, Szulc y Anzelin, 2018, p. 50)

Asimismo, concluyen que les:

...parece importante remarcar el carácter paradójico de las acciones estatales que se hacen en pos de la seguridad alimentaria, siendo este un concepto que se elabora para entender el hambre no como un déficit de calorías sino como una violación de un espectro más amplio de condiciones físicas, sociales y económicas. (2018, p. 49)

De tal modo, señalan que en la implementación de tales planes normalmente se vuelven tácitos los procesos históricos, sociales y políticos que llevaron a que los wichí vivan en condiciones de inseguridad alimentaria, surgiendo “disputas entre agentes estatales y adultos cuidadores donde la alteridad indígena es comprendida como la causa de la emergencia de los déficits nutricionales” (Leavy, Szulc y Anzelin, 2018, p. 50).

Esta perspectiva crítica, no tira por la borda todos los efectos y alcances positivos que el PNSA tuvo en el territorio nacional, no obstante la mencionamos para tener presentes estos casos en pos de una implementación más inclusiva y apropiada que contemple toda la diversidad étnica y cultural de los habitantes de nuestro país que enfrentan las condiciones materiales estructurales que trascienden más allá de una política de seguridad alimentaria.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de los párrafos precedentes, tratamos de comprender la noción de hambre y sus distintos significados desde el sentido común, la investigación social y su inserción como herramienta política en la implementación de planes y programas alimentarios. No está de más, aclarar que lo escrito tiene un enfoque analítico y empático más próximo a las teorías de las ciencias sociales en general y a la antropología en particular, por lo cual evitamos todas las referencias, discusiones, y debates en torno a los indicadores y mediciones de tipo cuantitativo que provienen de disciplinas de las ciencias de la salud tales como la medicina o la nutrición.

Dicho esto, entendemos que el hambre en sus múltiples niveles de sentido -situacionales y marcados por la indexicalidad- sirve como concepto fértil para el análisis del discurso y la interpretación lingüística, y a pesar que semejante riqueza de significado le juega en contra a la hora de su definición científica, hallamos que la condensación y unificación de sentidos tan dispares actúan como poderosas herramientas para la acción social y política. No minimizamos el tema del hambre a una cuestión hermenéutica, aunque la perspectiva de Ricoeur (1990) facilita el abordaje conceptual del símbolo, en tanto lo que nos revela y lo que a su vez nos permite des-



cifrar. De esta forma, más allá de los datos y estadísticas, objetivos y observables, que nos permiten conocer los recursos tecnológicos, climáticos y productivos de las poblaciones para generar alimentos y satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, también, es necesario develar los mecanismos sociales y políticos que operan en la distribución y acceso a la comida que, en ocasiones, no son tan evidentes o aparecen invisibilizados por la misma naturalización histórica y cultural de los pueblos que los padecen.

Asimismo, en la actualidad, el tema del hambre vuelve con notoria vigencia a los medios de comunicación y a las políticas gubernamentales. En diciembre de 2019, a pocos días de la asunción del Presidente Alberto Fernández, referentes mediáticos como el escritor y periodista Martín Caparrós, la cocinera Narda Lepes e incluso el conductor televisivo Marcelo Tinelli fueron convocados junto a otros representantes de sectores sociales, eclesiásticos, empresariales y sindicales, e integraron parte del Consejo Federal Argentina Contra el Hambre, iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a cargo de Daniel Arroyo. A partir de los primeros días de enero de 2020, dicho ministerio oficializó el Plan Nacional Argentina Contra el Hambre (resolución 8/20), el cual contempla:

el fortalecimiento de la economía popular, el cooperativismo y la agricultura familiar como actores centrales de estas políticas públicas, y se compone de distintas estrategias para garantizar la asistencia alimentaria, así como, de prestaciones para comedores escolares y merenderos, con el objeto de permitir a las familias más vulnerables el acceso a los alimentos<sup>12</sup>.

---

12 Dicho plan también implementó la Tarjeta Alimentar como instrumento destinado a madres y padres con hijos e hijas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH), para que accedan a la canasta básica alimentaria.

Dicho plan, se basa en la Ley 25724 -la cual dio origen al PNSA- y establece que,

El Estado Nacional tiene la obligación de garantizar en forma permanente y de manera prioritaria, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población de la República Argentina” [y] “se apoya en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Implica la promoción y fortalecimiento del Acceso a la Canasta Básica de Alimentos. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021)

Para finalizar, una última reflexión apunta a que no podemos reducir el hambre a una categoría analítica, a pesar de su indeterminación, ya que no es sólo un concepto abstracto con un potente dispositivo simbólico, sino que también contempla distintos niveles de materialidad que apelan al compromiso responsable del Estado en la elaboración de políticas públicas y estrategias de acción social cada vez más eficientes.

## Referencias bibliográficas

Caparrós, M. (2015). *El Hambre*. Anagrama.

Cardona, O. D. (2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y revisión necesaria para la gestión*. Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos (CEDERI).

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (Julio de 2002). *Síntesis de conclusiones* (Comisión de Trabajos). Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

De Castro, J. (1946). *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. O Cruzeiro.

De Castro, J. (2019). *Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y de la población del mundo*. EDUNLa Cooperativa. <https://doi.org/10.18294/9789874937421>

*Diccionario ilustrado* (1977). Editorial Karten.

Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Ediciones Paidós.

Duby, G. (1976). *Guerreros y campesinos. Desarrollo inicial de la economía europea (500-1200)*. Siglo XXI Editores.

Furet, F. (2016). *La Revolución francesa en debate: de la utopía liberadora al desencanto de las democracias contemporáneas*. Siglo XXI Editores.

Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.

Hobsbawm, E. (2007). *La era de la revolución, 1789-1848* (6 ed.). Editorial Crítica.

Jaramillo, A. (2019). Prólogo. Geopolítica del hambre y geopolítica del poder. En De Castro, J., *Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y de la población del mundo* (p. V-VIII). EDUNLa Cooperativa. <https://doi.org/10.18294/9789874937421>

Leavy, M. P., Szulc, A. P. y Anzelin, I. (2018). Niñez indígena y desnutrición: análisis antropológico comparativo de la implementación de programas alimentarios en Colombia y Argentina. *Cuadernos de Antropología Social*, 48, p. 39-54. DOI: <https://doi.org/10.34096/cas.i48.3812>

Lévi-Strauss, C. (1964). *El pensamiento salvaje*. Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). *Seguridad y Soberanía Alimentaria*. (Documentos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y programas vigentes). Recuperado el 20 de mayo de 2021 <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/seguridadalimentaria>

Newman, L. F. (Ed.). (1995). *Hunger in History: Food Shortage, Poverty, and Deprivation*. Wiley-Blackwell.

Nivón, R. y Rosas Mantecón, A. (1994). Oscar Lewis revisado. *Alteridades*, 4(7), 5-7. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74711357001>

Pedraza, D. F. (2005). Grupos vulnerables y su caracterización como criterio de discriminación de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil* 5(3), 367-375. <https://doi.org/10.1590/S1519-38292005000300013>

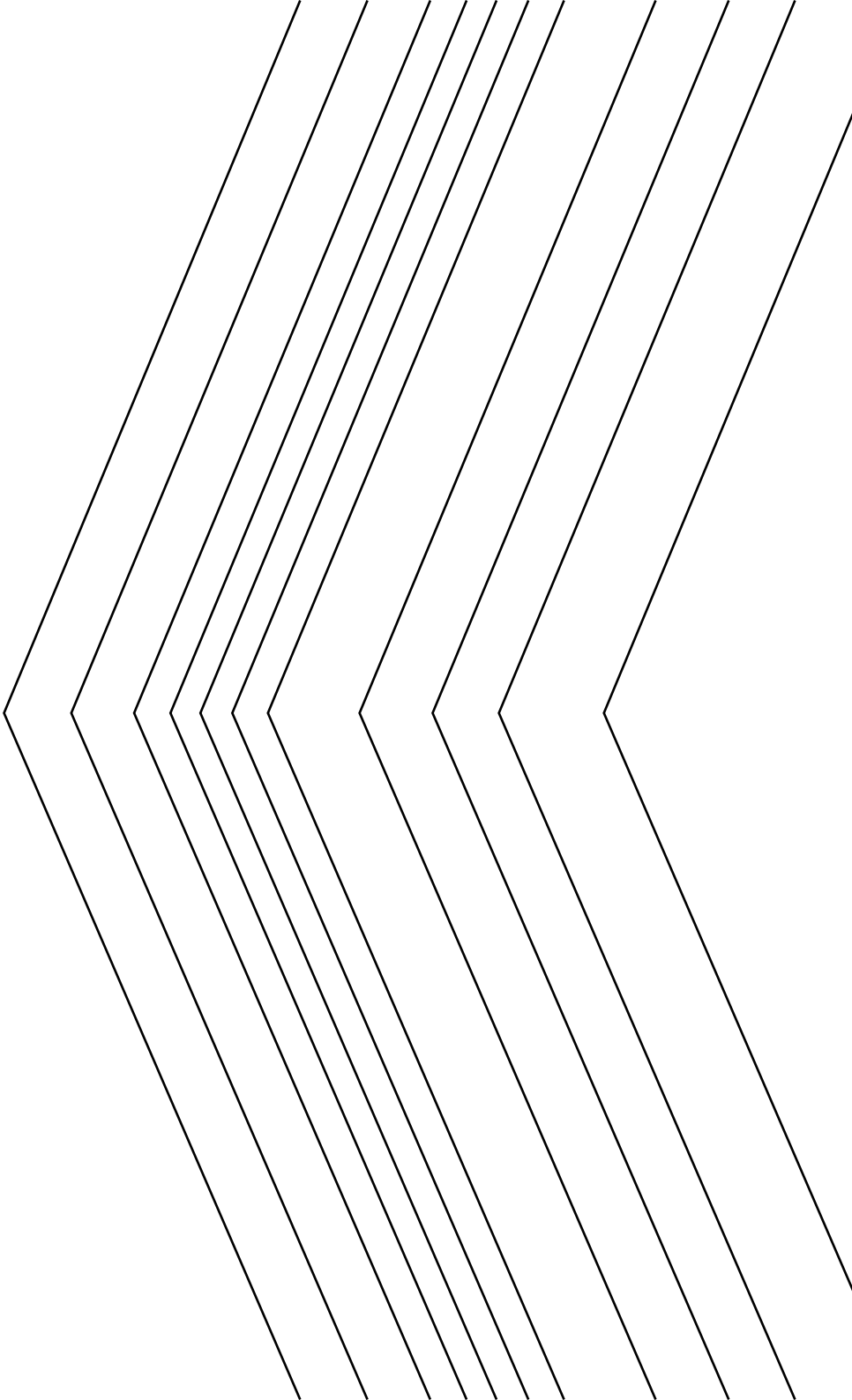
Ricoeur, P. (1990). *Freud: una interpretación de la cultura* (8 ed.). Siglo XXI Editores.

Sánchez-González, D. y Egea-Jiménez, C. (2011). Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales. Su aplicación en el estudio de los adultos mayores”. *Papeles de población*, 17(69), 151-185. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11221117006>

Turner, V. (1999). Aspectos del ritual Ndembu. En *La selva de los símbolos* (p. 21-35). Siglo XXI Editores.

Vivero Pol, J. L. (2004). *Teoría del hambre. Conceptos, definiciones, implicaciones y elementos para el debate*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Vivero Pol, J. L. (2017). The idea of food as commons or commodity in academia. *A systematic review of English scholarly texts. Journal of Rural Studies*, 53, 182-201. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.05.015>.



## Autores

### **Adriana García**

Licenciada en Trabajo Social de Universidad Nacional de Lanús con estudios de Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (tesis en elaboración). Docente/investigadora en la Licenciatura en Trabajo Social y Licenciatura en Nutrición. Directora de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, Departamento de Salud Comunitaria, Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

### **Alejandro Otamendi**

Doctor, licenciado y profesor en Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. En el presente, se desempeña como Secretario Académico e investigador en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Ejerce como profesor en el departamento de Ciencias Antropológicas (UBA), y las carreras de Nutrición y Trabajo Social (DESACO) en la Universidad Nacional de Lanús. Es integrante colaborador del proyecto de investigación *La intervención nutricional comunitaria como un proceso en construcción: El análisis del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*,

dirigido por Mg. Adriana García (proyectos Amilcar Herrera 2017-Código 80020170300035LA).

### **Ana Moreno**

Docente de educación media. Licenciada en Trabajo Social. Especialista en Investigación de la Educación de Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Maestría en Trabajo Social con tesis en elaboración (FTS-UNLP). Docente universitaria de grado y posgrados de UNLa y Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones. Investigadora en UNLa y Universidad Nacional de Mar del Plata.

### **Brenda Lilian Pereyra Cousiño**

Licenciada en Trabajo Social de la Universidad Católica de Chile y por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Sociales (UBA), especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Docente asociada en la Universidad Nacional de Lanús en el Departamento de Salud Comunitaria para la carrera de grado en Trabajo Social y en la Especialización de Abordaje Integral de las Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario. Directora de varios proyectos de investigación en la Universidad Nacional de Lanús. Fue becaria del programa Erasmus Mundus Plata en el año 2014 en la Universidad de Pisa, Italia y becaria Linnus Palme en Lund Suecia (2008), en ambas ocasiones desarrollando tareas de docencia e investigación. Ha sido editora y compiladora de dos libros *Movimientos sociales y derechos humanos* (2010) y *Desarrollo y derechos de las mujeres* (2013).



## **Graciela Montañez**

Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales en UBA. Directora de la carrera de Licenciatura y Ciclo en Trabajo Social en Universidad Nacional de Lanús (UNLa), profesora adjunta a cargo de la materia Planificación en Escenarios Regionales y Nacionales en UBA. Profesora adjunta a cargo de la materia Promoción Comunitaria en UNLa. Profesora adjunta a cargo de la materia Seminario de Formación Profesional III - Microplanificación en UNLa. Profesora adjunta a cargo de la materia Seminario Hábitat y Medio Ambiente en UNLa. Profesora a cargo de la materia Trabajo Interdisciplinario del Abordaje Territorial en carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario en UNLa. Docente/investigadora de la UNLa y responsable de proyectos de cooperación articulados con la comunidad. Trayectoria profesional en diferentes organismos del estado (provinciales y municipales).

## **Lourdes Ghirardi**

Licenciada en Nutrición. Ejerce como docente en el Departamento de Salud Comunitaria (DESACO) de la Universidad Nacional de Lanús y en la carrera de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Lanús en temáticas que abordan el proceso de aprendizaje y la seguridad alimentaria. Directora de proyectos de cooperación/extensión universitaria que trabajan el diseño e implementación de abordajes alimentarios en diversas poblaciones.

## **Luciana García Pasquaré**

Licenciada en Nutrición de la Universidad de Buenos Aires y maestranda en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud de la Universidad Nacional de Lanús. En el presente, se encuentra como docente e investigadora del Departamento de Salud Comunitaria en la Universidad Nacional de Lanús y de la Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires. Es parte del Secretariado Ejecutivo de la Federación Argentina de Graduados de Nutrición (FA-GRAN) y directora de centro de salud en atención primaria de salud del municipio de Quilmes. Es investigadora del proyecto *La intervención nutricional comunitaria como un proceso en construcción: El análisis del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*, dirigido por Mg. Adriana García (proyectos Amilcar Herrera 2017-Código 80020170300035LA).

## **María Elena Boschi**

Licenciada en Nutrición y cursó la Maestría en Salud Pública de Universidad Buenos Aires. Su área de desempeño profesional siempre estuvo ligada a la nutrición comunitaria, diseño e implementación de programas de protección social basados en alimentos, a la docencia y gestión académica. Fue coordinadora PNUD para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en programas para el desarrollo infantil. En IPE UNESCO, se desempeñó como consultora en programas de salud y nutrición para niñas y niños en edad escolar. En su función docente, actualmente se desempeña como profesora regular titular en la Universidad Nacional de Lanús, Departamento de Salud Comunitaria en las asignaturas Política Alimentaria y Legislación y Nutrición Comunitaria y profesora titular ordinaria en Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires.

Es la directora del Departamento de Salud Comunitaria (UNLa) y dirigió la Licenciatura en Nutrición desde 2012 hasta mayo del 2020.

### **Mónica Yedvab**

Licenciada en Nutrición de la Universidad de Buenos Aires. Docente/investigadora del Departamento de Salud Comunitaria en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Se desempeñó como coordinadora de la Licenciatura en Nutrición en la UNLa entre los años 2014-2017 y directora durante el año 2020. Actualmente, coordina las prácticas en Nutrición Comunitaria de la Tecnicatura en Nutrición Comunitaria. Directora del proyecto *Cooperación promoción de prácticas productivas agroecológicas en la huerta UNLa*. Docente de la asignatura Seminario de Introducción a las Problemáticas Alimentarias y Nutrición I. Participó como investigadora en el proyecto *La intervención nutricional comunitaria como un proceso en construcción: El análisis del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*, dirigido por Mg. Adriana García (proyectos Amilcar Herrera 2017-Código 80020170300035LA). Entre los años 2003 a 2008, integró el equipo técnico nacional y regional NEA del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.





