



UNIVERSIDAD NACIONAL
de MAR DEL PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES
LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA

LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN ARGENTINA DESDE 1983 HASTA EL AÑO 2001

*Una introducción analítica a los
Programas Alimentarios en
la ciudad de Mar del Plata*

Tesista: María Victoria Sordini
Matrícula: 17.382

Directora: Dra. Angélica De Sena

2015

“...La sociología es capaz de identificar los problemas estructurales que hacen problemática, en vez de auto-evidente, la cohesión y la continuidad histórica de la sociedad y (...) los medios de “integración” social mediante los cuales un sistema social dado supera, o no logra superar, sus específicos problemas estructurales...”
(Offe, 1976:77)

“...Escribir no viene después del análisis. Es análisis, que transcurre a medida que el investigador piensa acerca del significado de los datos contenidos en el despliegue. Escribir es pensar, no el reporte de cómo pensamos...”
(Miles, Huberman y Saldaña, 2015:10)

A mis hermanos, Natalia y Marcos

Agradezco a todas las personas que nutrieron mi formación profesional y me ayudaron a pensar, problematizar, observar e intervenir la realidad desde la Sociología.

ABREVIATURAS

AFD	Asistencia Familiar Directa
ASOMA	Programa Apoyo Solidario a Mayores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDES	Centro Interamericano para el Desarrollo Social
CLAMA	Comisión de Lactancia Materna
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
LP	Línea de Pobreza
MSyAS	Ministerio de Salud y Acción Social
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PAN	Programa Alimentario Nacional
PAIS	Programa Alimentario Integral y Solidario
PAU	Programa Alimentario Único
PMI	Programa Materno Infantil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POSOCO	Programa de Políticas Sociales Comunitarias
PPSN	Proyecto de Promoción Social Nutricional
PRANI	Programa Alimentario Nutricional Infantil
PRODAI	El Programa de Desarrollo Alimentario Integral
PROHUERTA	Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos
PROMIN	Programa Materno Infantil y Nutricional
PROSONU	Programa Social Nutricional
UCAPPAN	Unidad central de análisis y planificación de políticas alimentarias
y	nutricionales

ÍNDICE GENERAL

PARTE I.....	1
1. INTRODUCCION.....	2
2. CAPITULO I.....	6
2.1 El escenario de vulnerabilidad en argentina a finales del siglo xx.....	6
2.2 El contexto social y económico en Argentina sobre el fin del siglo XX.....	7
2.3 El escenario de vulnerabilidad en la ciudad de Mar del Plata a finales del siglo XX.....	11
2.4 La pérdida del salario.....	12
2.5 Las condiciones de desigualdad y la regulación del orden social.....	14
3. CAPITULO II.....	17
3.1 Las políticas sociales.....	17
3.2 Una aproximación conceptual hacia las políticas sociales.....	17
3.3 Diseño y gestión de las políticas sociales.....	24
4. CAPITULO III.....	29
4.1 Las políticas alimentarias.....	29
4.2 La cuestión alimentaria como “cuestión social”	29
4.3 Una aproximación conceptual a las políticas alimentarias.....	35
 PARTE II.....	 37
5. CAPITULO IV.....	38
5.1 Aspectos metodológicos.....	38
5.2 Recorrido metodológico.....	39
6. CAPITULO V.....	44
6.1. Los programas alimentarios implementados en el periodo 1983-2001....	44
6.2 Programas Alimentarios Nacionales.....	44
6.2.1 Programa de Comedores escolares.....	44
6.2.2 Programa Materno Infantil (PMI)	47
6.2.3 Programa Alimentario Nacional (PAN)	48
6.2.3.1 Determinación de la población objetivo.....	51
6.2.3.2 El rol del agente PAN y la Estructura de la Planta Funcional.....	52
6.2.3.3 Operatoria de la caja PAN.....	54
6.2.3.4 El presupuesto del PAN.....	56

6.2.4 Bonos solidarios de emergencia.....	57
6.2.5 Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA)	58
6.2.6 Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU)	59
6.2.7 Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN)	60
6.2.8 Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)	62
6.2.9 Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	64
6.2.10 Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) y Pro Bienestar.....	65
6.2.11 UNIDOS.....	66
6.3 Programas Alimentarios Provinciales.....	67
6.3.1 Plan Vida.....	67
6.3.1.1 Consideraciones sobre la implementación del Plan Vida en el periodo 1994-1999.....	69
6.3.2 Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)	70
6.4 Programas Alimentarios Municipales.....	71
6.4.1 El Programa de Desarrollo Alimentario Integral (PRODAI)	71
6.4.2 Programa Municipal de Huertas.....	71
6.4.3 Asistencia Familiar Directa.....	72
6.4.4 Programa Alimentario Único.....	73
6.4.5 Comisión de Lactancia Materna (CLAMA)	75
7. CAPITULO VI.....	77
7. 1 Análisis comparativo de los programas alimentarios implementados en el periodo 1983-2001.....	77
7.2 Mapeo de los programas alimentarios implementados en el periodo 1983- 2001.....	77
7.2.1 Continuidades, rupturas y permanencias de los periodos de implementación.....	78
7.2.2 Magnitud de la cobertura.....	81
7.3 Objetivos, población objetivo y focalización en perspectiva histórica.....	82
7.3.1 Los objetivos.....	82
7.3.2 La población objetivo.....	85
7.4 Prestaciones y modalidades de Gestión.....	87
7.4.1 Gestión centralizada, descentralizada o mixta.....	91

7.5 Monitoreo, seguimiento y evaluación.....	92
7.6 Los componentes de los programas en perspectiva analítica.....	95
8. CAPITULO VII.....	97
8.1 Miradas y percepciones sobre la gestión e implementación de los programas alimentarios.....	97
8.2 Pobreza y políticas alimentarias.....	97
8.3 Tipos de prestación.....	99
8.4 Algunos aspectos sobre la implementación de los programas alimentarios.....	102
8.5 Experiencias entre niveles gubernamentales.....	109
8.6 Múltiples programas, similares políticas.....	111
8.7 Las políticas alimentarias como forma de compensación.....	113
9. CAPITULO VIII.....	117
9. 1 Consideraciones finales.....	117
10. BIBLIOGRAFIA.....	121
ANEXO.....	126

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Situaciones de riesgo familiar.....	52
Tabla 2: Beneficiarios y Trabajadoras Vecinales en el periodo 1994-2001.....	68
Tabla 3: Evaluación 2001: Obstáculos y facilitadores.....	75

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Estructura del PAN.....	53
Gráfico 2: Periodos de vigencia de los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001.....	78
Gráfico 3: Cantidad de destinatarios.....	80
Gráfico 4: Los programas alimentarios según sus objetivos.....	84
Gráfico 5: Población objetivo de programas alimentarios implementados entre 1983-2001.....	86
Gráfico 6: Tipo de prestaciones de los programas alimentarios argentinos 1983-2001.....	88

PARTE I

1. INTRODUCCION

El presente trabajo final de grado, desarrollado en el marco de la carrera de Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata, pretende explorar analíticamente las políticas alimentarias aplicadas en la Ciudad de Mar del Plata de orden nacional, provincial y municipal, entre los años 1983 y 2001. La introducción analítica a las políticas alimentarias se propone a partir de identificar los componentes de cada programa e indagar sobre las miradas y percepciones que tienen de los mismos los profesionales y técnicos que los gestionaron e implementaron.

El periodo en estudio se caracteriza por una amplia extensión de los niveles de pobreza y la agudización de la concentración del ingreso en pequeños sectores sociales. La ciudad de Mar del Plata en 1995 registró los más altos índices de desocupación del país, con un crecimiento poblacional de un 20% desde 1991 y puestos de trabajo que solo han aumentado en unos pocos miles. La desocupación ha ido en aumento ya que en octubre de 1995 se registró un 37,5% y mayo de 1999 alcanzó un 40% (Bucci y Bucci, 2001) mientras la tasa de desocupación a nivel nacional alcanzó su máximo en la década del noventa presentando un 17,3% en 1996¹.

En la Argentina de fin de siglo XX, con altos índices de desocupación, pobreza y hambre se hicieron emergentes amplios sectores sociales vulnerabilizados y subordinados al régimen capitalista que debieron ser integrados al sistema.

La lectura sociológica es la que permite identificar los problemas estructurales que hacen problemática, en vez de auto-evidente, la cohesión y la continuidad histórica de la sociedad, en esta clave, la visión sociológica identifica los medios de “integración” social mediante los cuales el sistema social supera o no sus problemas estructurales (Offe, 1976), sus fallas sistémicas.

Desde esta perspectiva, la “cuestión social” (sensu Castel) emerge en las fallas o grietas que presenta el modelo de acumulación, ello la hace intrínseca al sistema capitalista. Ante esas fallas sistémicas, las políticas sociales responden, regulan, normatizan, normalizan y atenúan el conflicto mediante la intervención estatal (Grassi, 2003; De Sena, 2011). Según Castel (1997) se pueden llamar sociales a las políticas que “por su objetivo aseguran el orden público y por tanto preservan el equilibrio social” (Castel, 1997:89)

La desigual distribución del ingreso y las condiciones del mercado de trabajo, junto a sus efectos de pobreza y exclusión manifiestan los procesos de desigualdad que subyacen al

¹ Según EPH, octubre, total de aglomerados urbanos.

problema alimentario. En este contexto, la “cuestión social” (sensu Castel) se hace presente en el conflicto del hambre tomando el matiz de la “cuestión alimentaria” que abordan los programas alimentarios para compensar las necesidades e integrar al sistema a los sectores sociales que han quedado subordinados a la falla estructural propia del régimen de acumulación vigente.

Revisar el estado de la cuestión alimentaria en Argentina desde las últimas décadas del siglo XX, tanto para observar el escenario en el que fueron aplicados los sucesivos programas alimentarios, como para contrastar los efectos de su diseño, gestión e implementación, contribuye a pensar y reflexionar sobre el modelo de sociedad que en las políticas alimentarias subyace y así, observar de modo crítico cuáles han sido los procesos que las generaron y las estructuras de poder las sostienen.

Observar los programas alimentarios implementados abonará el análisis para identificar los lineamientos que subyacen de la definición y abordaje de las necesidades alimentarias que realiza el Estado, desde las cuales se podrá advertir tanto el modo de aproximarse a la problemática alimentaria, como su potencial y efectiva transformación de la realidad social.

Desde esta posición, el modo en el que las políticas sociales, en particular las alimentarias, aborden el problema de acceso a los alimentos advertirá sobre las condiciones de reproducción de la vida de la sociedad que las mismas políticas moldean. Es decir, las diferentes modalidades de prestaciones y los tipos de alimentos que el Estado ofrece para complementar las dietas de la población se vinculan estrechamente con el modo en el que el Estado garantiza la reproducción del ejército industrial de reserva (sensu Marx), en un contexto histórico donde prima el desempleo y la pobreza.

Como hipótesis de trabajo se asume que los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata desde 1983 hasta el año 2001, lejos de constituirse en verdaderas respuestas que contribuyan a garantizar el acceso a una alimentación suficiente, variada y adecuada a toda la población, no hacen sino reproducir desde el propio Estado las desigualdades pre-existentes.

Los programas alimentarios implementados no han sido articulados con otras políticas sociales, se han superpuesto sus prestaciones con otros programas alimentarios y no han cumplido sus objetivos.

En esta clave, el objetivo general que guía el trabajo de investigación es explorar analíticamente las políticas alimentarias aplicadas en la Ciudad de Mar del Plata de orden nacional, provincial y municipal, entre los años 1983 y 2001.

Para ello se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Efectuar un mapeo de los programas alimentarios implementados en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001.
- Analizar los componentes de los programas alimentarios (población objetivo, prestaciones, contraprestaciones, presupuesto, etc.) implementados en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001.
- Identificar las miradas y percepciones de los técnicos y profesionales encargados de la gestión e implementación de los programas alimentarios en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001.

Siendo que el estudio pretende analizar datos secundarios e identificar las miradas y percepciones de los técnicos y profesionales implicados en la gestión e implementación de los programas el diseño es cualitativo de tipo exploratorio-descriptivo.

Esta investigación pretender iniciar los cimientos para investigaciones posteriores en las que se profundicen estas temáticas. Aquí se presenta una introducción al campo de análisis de las políticas sociales en general y las alimentarias en particular.

La estrategia argumentativa se estructura en dos partes. La parte I está integrada por tres capítulos. En el capítulo I se describe el escenario de vulnerabilidad en Argentina a finales del siglo XX observando los giros en el régimen de acumulación capitalista que profundizaron la desigualdad sobre la estructura social, económica y política. En el capítulo II se realiza una aproximación conceptual hacia las políticas sociales desde una posición sociológica, observando a las mismas como medios de integración social y atenuación del conflicto en función del régimen de acumulación vigente. En este capítulo también se caracteriza el diseño y la gestión de las políticas sociales en el periodo en estudio. En el capítulo III se realizará un recorrido sobre la cuestión alimentaria como “cuestión social” siendo que las políticas alimentarias, en tanto políticas sociales, saldan la falla sistémica en la que las personas quedan excluidas del acceso a los alimentos por haber sido excluidas de las posibilidades para la reproducción de su fuerza de trabajo mediante el mercado laboral.

La parte II está integrada por cinco capítulos que refieren a la sistematización de la información registrada y a su análisis e interpretación. En el capítulo IV se exponen los aspectos metodológicos. En el capítulo V se desarrolla la descripción sobre los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata durante el periodo 1983-2001 de orden nacional, provincial y municipal. En el capítulo VI se presenta el mapeo de los programas abordados en una matriz de datos y se esbozan los primeros lineamientos para el análisis e interpretación observando los objetivos, los destinatarios y la focalización de los

programas en perspectiva histórica; las prestaciones y las modalidades de gestión; y, el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas. En el capítulo VII se realiza una aproximación a las miradas y percepciones sobre las políticas alimentarias, la crisis de emergencia alimentaria de la época en estudio, y la concepción de los programas alimentarios como fragmentados y desarticulados. Finalmente, en el capítulo VIII, se presentan reflexiones que contribuyen al campo de observación de las políticas sociales y se plantean nuevas problematizaciones proponiendo futuras líneas de análisis.

2. CAPITULO I

2.1. El escenario de vulnerabilidad en argentina a finales del siglo xx

En el último cuarto del siglo XX en Argentina sucedieron cambios en el régimen de acumulación capitalista que profundizaron la desigualdad sobre la estructura social, económica y política.

En este primer apartado se describirá el contexto social y económico que algunos autores mencionan como modelo neoliberal (Grassi, 2003; Hintze, 2006), como modelo de economía abierta (Cimillo, 1999), como un periodo que tendió al “desalojo de fracciones sociales de los espacios sociales que ocupaban” (Iñigo Carrera, Cotarelo, Gómez, Kindgard, 1995: 42), o como “la revolución de la desigualdad, que se inició en el 1976 se efectivizó en los ‘90 y se consolidó en los 2000” (Scribano, 2009:5). Este periodo propicio condiciones de pobreza para un amplio sector de la población y concentración de la riqueza en reducidos grupos sociales.

En primer lugar, se describirá el contexto nacional desde los años setenta hasta 2001, observando principalmente el impacto del desempleo como condición inherente y vital del proceso productivo, siendo el principal desencadenante de las condiciones de pobreza y hambre. El hambre ha sido uno de los factores que generó revueltas sociales en el periodo de estudio. Saqueos, ollas populares y la conformación de comedores comunitarios han sido algunas de las estrategias con las que la población hizo soportable las condiciones de pobreza (Iñigo Carrera et. al., 1995; Scribano y Schuster, 2001; Massetti, 2011).

También se describirán las particularidades que presento el escenario de vulnerabilidad en la ciudad de Mar del Plata sobre los finales del siglo XX, ya que será el territorio para la observación de los programas alimentarios aplicados en el periodo 1983-2001.

En segundo lugar, se abordará el impacto social del aumento del desempleo, el fin del salario y la constitución de un ejército industrial de reserva (sensu Marx).

En tercera instancia se reflexionará sobre los procesos que permiten que un orden social se reproduzca desde la desigual distribución de la riqueza. Para ello se revisarán algunos enfoques sobre teoría económica que permitan abordar la interacción entre el régimen de acumulación y el Estado a fin de hacer comprensible el contexto social y económico caracterizado.

2.2. El contexto social y económico en Argentina sobre el fin del siglo XX

El periodo histórico iniciado en los años setenta se caracterizó fundamentalmente por la multiplicación de los impedimentos para subvertir autónomamente a las necesidades de reproducción en amplios sectores sociales (Grassi, 2003). Se impusieron nuevas condiciones para la clase obrera y el discurso oficial las legitimó imponiendo el golpe de Estado de 1976, cuando el capital financiero se aseguró el control del gobierno para implementar las políticas (afines a sus intereses) necesarias para adecuar el país a las nuevas condiciones que imponía la crisis económica en el mundo capitalista. (Iñigo Carrera y Cotarelo, 2002)

Considerar la profunda reestructuración económica y social de los años setenta permitirá comprender las transformaciones en el vínculo entre el Estado y la sociedad que se manifestaron en los años posteriores.

Desde mediados de los años setenta el modelo de sustitución de importaciones llegó a su final (Cimilo, 1999), y comenzó un proceso de transición con decadencia productiva y desindustrialización, caída de las tasas de inversión, estancamiento económico, desequilibrios financieros y monetarios, incremento en el endeudamiento externo y aceleración de la inflación. Así, se profundizó la brecha de la desigualdad en la distribución del ingreso, aumentó el desempleo y se intensificó la pobreza experimentando cambios en su composición (Beccaria y Vinocur, 1992).

La aplicación progresiva de políticas de corte neoliberal condujeron a la desregulación y apertura de los mercados y al recorte del gasto público. Esta década se destacó por la contracción de la producción local, una notable baja en las tasas de actividad, un importante estancamiento tecnológico, reflejado en la baja productividad, y un crecimiento del trabajo no registrado y de la economía informal (Grassi, 2003; Cimillo, 1999, Beccaria y Vinocur, 1992).

Algunos autores caracterizaron a los años setenta como un periodo de ofensiva a los trabajadores asalariados (Cortes y Marshall, 1991). En primer lugar, la apertura de la economía y la liberalización del mercado financiero decantó en el retroceso del producto y del empleo manufacturero. Por otro lado, se congelaron los salarios y se modificó sustancialmente la ley de trabajo, en particular los mecanismos de determinación institucional de los salarios, se suprimió el derecho de huelga y mediante reformas al código nacional del trabajo se otorgó mayor poder a los empleadores. A su vez, se redefinió la estructura de financiación de la seguridad social, desplazando esta hacia los asalariados. Se aumentaron las contribuciones personales de los asalariados, los aportes de los empleadores fueron eliminados y reemplazados por la extensión del impuesto al valor agregado, las obras sociales

fueron sustraídas del control de los sindicatos, y la afiliación sindical dejó de ser obligatoria (Cortes y Marshall, 1991).

Es importante mencionar los modos de opresión e imposición de condiciones a la clase obrera. Además de la disolución de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de la intervención de los sindicatos, se detuvieron dirigentes, se secuestraron y desaparecieron personas, en las fábricas se instalaron tropas y se prohibió “toda medida de fuerza, paro, interrupción o disminución del trabajo o su desempeño en condiciones que de cualquier manera puedan afectar la producción”² (Citado en Iñigo Carrera y Cotarelo, 2002:4).

En este contexto es importante considerar que “el discurso oficial apoyaba estas medidas bajo el argumento de que la intervención social del estado debía restringirse a la asistencia a los más pobres, debido a que los trabajadores debían ser capaces de proveer por sí mismos la satisfacción de las necesidades.” (Cortes y Marshall, 1991:38)

Este giro institucional instala la concepción de la auto-responsabilización sobre la satisfacción de las necesidades en un contexto estructuralmente desigual y reorienta la relación entre el Estado y la sociedad.

Disminuir el poder de los sindicatos denota la tendencia a la construcción de una sociedad atomizada, a la que se le exigirán los valores de la autonomía, la responsabilidad, la activación y la seguridad de sí mismos ante las dificultades y exclusiones que el régimen de acumulación dispone.

Por otro lado, es pertinente advertir la tendencia a focalizar la asistencia estatal en poblaciones específicas, es decir, enfocar el gasto social en las poblaciones pobres. Este giro se profundizará en la siguiente década en contraposición a la concepción de universalidad de las políticas sociales (Sojo, 2003, 2007).³

Se iniciaron los años ochenta con una devaluación en el tipo de cambio, provocando efectos inflacionarios y contractivos. La crisis de la deuda externa y la presión de los organismos de crédito internacional se enlazaron a políticas de ajuste que estallaron con el descontrol inflacionario (Grassi, 2003). El país pasó a enfrentar una seria restricción externa y el sector privado emergió de ella con un alto grado de endeudamiento.

Con el regreso a la democracia “los sindicatos presionaron para que se restituyeran las instituciones laborales anteriores al golpe de 1976: sin embargo, el gobierno privilegió la implementación de planes de estabilización de corto plazo que entraron en contradicción con las demandas de los trabajadores” (Cortes y Marshall, 1991:39)

² Ley 21.261 del 24/3/76 en Anales de Legislación Argentina, tomo XXXVI-B, p. 1033. También inciso b del artículo 1° de la ley 21.400 del 3/9/76

³ Se ampliará en el capítulo II

Siguiendo a las autoras, como en la década anterior se continuaban controlando los salarios, la persistente caída de la inversión incremento el desempleo, así los salarios y su participación en el ingreso nacional continuaron declinando. En los ochenta se extendieron los niveles de pobreza y se agudizó la concentración del ingreso en pequeños sectores sociales. La caída del empleo y de los salarios contrajo la masa salarial siendo la principal fuente de ingresos del sistema de seguridad social, que también fue afectado adversamente por la expansión de la precariedad laboral. “Las contribuciones de los empleadores se reintrodujo en 1984 y, aunque su nivel era inferior al histórico, se intensificó la evasión favorecida por la falta de control gubernamental y de sanciones a las transgresiones. El sistema jubilatorio continuo su deterioro y fue declarado en estado de emergencia por el gobierno” (Cortes y Marshall, 1991:40)

Es pertinente advertir la reproducción en el régimen social siendo que la falta de control gubernamental decanta en la desprotección a los asalariados, profundizando así la brecha de la desigualdad estructural económica y social.

En 1982-83 el déficit del sector público se elevó al 15% del PBI (Beccaria y Vinocur, 1992), ello constituyó una importante restricción al gasto público, acentuándose el deterioro de la infraestructura y los servicios sociales.

Es pertinente considerar que para enfrentar el impacto social de la crisis se instituyó un seguro de desempleo de alcance limitado (Cortes y Marshall, 1991) y también, se instrumentó el Plan Alimentario Nacional que distribuyó bolsones de comida en zonas críticas, alcanzando a unos cuatro millones de personas. Concebido como programa de emergencia por dos años hasta que el “crecimiento y la democracia” rindieran sus frutos, el presidente Raúl Alfonsín lo extendió hasta el fin de su mandato y todas las administraciones que siguieron continuaron los planes alimentarios (Britos, et.al, 2003; Cortes, Kessler, 2013).

En 1983 “El proyecto del Ejecutivo (Nacional) juzgó el “alimento como un derecho humano central para nuestra sociedad”⁴, desde aquí el Plan Alimentario Nacional se vuelve tan significativo, siendo que para la “conciencia histórica” y la “memoria colectiva” alberga a la alimentación como un derecho (Scribano, 2009). Siguiendo al autor se puede reflexionar el giro que adquirió la alimentación, de considerarse un derecho a concebirse como un subsidio, siendo que la sociedad de los derechos se empezó a romper en los años ochenta (Scribano, 2009).

De todos modos, las medidas de los años ochenta no pudieron hacer frente al manejo de las cuentas públicas y tampoco a los episodios hiperinflacionarios de 1989-90. Siguiendo a

⁴ Congreso de la Nación, República Argentina, Diario de sesiones de la cámara de diputados de la Nación, 1983, Sesiones Extraordinarias, Tomo I, 244-245, en Adiar, 2012:168

Iñigo Carrera y Cotarelo (2002) el fin de la década fue el momento en el que se desarticularon todas las relaciones sociales al desaparecer su mediación en la sociedad capitalista, el dinero. Esa desarticulación, potenció las condiciones para que fuera del mercado de trabajo formal se impusieran peores salarios y condiciones de trabajo que permitan maximizar las ganancias.

Además, siguiendo a Scribano y Schuster (2001), en el contexto de la crisis hiperinflacionaria ocurrían saqueos a varios supermercados, en los que sus protagonistas constituyen la manifestación embrionaria de un actor social y político, es decir, los sectores más perjudicados de la Argentina neoliberal: los desafiliados (Scribano y Schuster, 2001).

En los años noventa reinó el Plan de Convertibilidad que propicio la liberalización comercial y financiera, la Convertibilidad del peso a tasa baja y fija, los convenios para el pago de la deuda externa y la privatización de las empresas públicas. Como afirma Grassi (2003) el Plan de Convertibilidad marco un periodo de inflexión respecto al reinicio del ciclo de acumulación y de estabilización del nuevo régimen social. Si bien en los primeros años de la década se controló la inflación estabilizando los precios y se recuperó la capacidad de acumulación del país, se profundizaron los índices de desocupación, y con ello, la flexibilización laboral y la precarización del empleo formal (Cimillo, 1999).

Como sostienen Cortes y Marshall (1991) las políticas económicas recesivas acentuaron la reducción del salario y del empleo, así como el deterioro de las prácticas contractuales, en este contexto el poder de los sindicatos continuó decayendo y el gobierno pudo llevar a cabo una ofensiva contra los asalariados sin encontrar una fuerte resistencia sindical. Entre las iniciativas destacadas se distingue la Ley Nacional de Empleo de flexibilización laboral, el decreto que restringió el derecho de huelga, las propuestas privatizadoras de los sistemas provisionales y de elevar la edad del retiro y disminuir el monto de las transferencias para resolver la crisis del sistema previsional estatal.

El ajuste, en tanto “programa general de gobierno” entre 1991 y 1997, también se caracterizó por la disminución del gasto público y su impacto en las políticas sociales, la privatización de empresas públicas, el aumento de la presión tributaria y la transferencia del gasto social a las provincias (Scribano, 1999).

Hacia el final del milenio el ajuste estructural en el gasto público, el déficit público del país con los organismos multilaterales de crédito, los recortes en los salarios y las restricciones bancarias para los pequeños ahorristas y asalariados en 2001 colapsaron en la

crisis financiera que dejó como saldo los más altos índices de pobreza e indigencia de los últimos tiempos⁵.

2.3 El escenario de vulnerabilidad en la ciudad de Mar del Plata a finales del siglo XX

La ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredón será el territorio para la observación de los programas alimentarios aplicados en el periodo 1983-2001. La ciudad representa el cuarto aglomerado urbano con mayor población de la Provincia de Buenos Aires, y presenta un proceso de urbanización mucho más acelerado que el país en su conjunto. “A partir de 1947 y hasta 1991, Argentina duplica su población total mientras que el Partido de General Pueyrredón la quintuplica, proceso estrechamente vinculado a la creciente importancia que van adquiriendo las ciudades intermedias extra pampeanas” (Nuñez, 2000:50).

Siguiendo a Nuñez (2004) al analizar comparativamente el crecimiento de la población, en los últimos veinte años del siglo pasado, se advierte que quienes habitan en villas y/o asentamientos crecen más aceleradamente que el total de la población. La tasa anual de crecimiento poblacional total indicó para el periodo 1980-1991 un 18,5% y para el periodo 1991-2001 un 5,7%. Mientras que la tasa anual de crecimiento poblacional en villas y/o asentamientos indicó para el periodo 1980-1991 un 73,5% y para el periodo 1991-2001 un 64,5%. (Nuñez, 2004)

Es necesario destacar la inexistencia de registros que den cuenta de la situación de los asentamientos precarios existentes en la ciudad para el periodo en estudio. Como antecedente, la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, a través de la ex Secretaría de Acción Social y Salud Pública, realizó un “Censo de villas y asentamientos” en el año 1992, con motivo de la explosión del cólera en el país. Este censo sólo analizó las condiciones socioeconómicas y habitacionales de 80 asentamientos, pero desde entonces a la fecha no hay información fehaciente al respecto, más allá de la que brinda el Censo Nacional de Población y Vivienda. (Moyano, 1995; Canestraro, 2004).

Sólo existen relevamientos parciales de algunos asentamientos observando las condiciones de pobreza que presentan. Entre algunos de los resultados de estos estudios se puede mencionar que en 1995 el lugar de nacimiento de los jefes de familia indica que un 76,3% ha nacido en otras provincias de Argentina. El 33% de jefes de familia nacidos en Mar del Plata va mostrando una tendencia que se afirma en la segunda generación, ya que el

⁵ Según INDEC, se registran datos de la EPH 2001 un 38,3% de hogares del total de aglomerados urbanos del país bajo la línea de pobreza y un 13,6 % de hogares del total de aglomerados urbanos del país bajo la línea de indigencia.

75,3% de los hijos es marplatense (Moyano, 1995). Estos datos no solo reflejan la afluencia migratoria en la ciudad, sino también, el incremento en la tasa de crecimiento de la población en villas y/o asentamientos.

Respecto a las condiciones de empleo, se destacan en 1995 en Mar del Plata los más altos índices de desocupación del país, con un crecimiento poblacional de un 20% desde 1991 y puestos de trabajo que solo han aumentado en unos pocos miles. La desocupación ha ido en aumento ya que en octubre de 1995 se registró un 37,5% y mayo de 1999 alcanzó un 40% (Bucci y Bucci, 2001). Este dato es aún más significativo al considerar que la tasa de desocupación a nivel nacional alcanzó su máximo en la década del noventa presentando un 17,3% en 1996⁶.

Para el Partido de General Pueyrredón, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 1991 la población con Necesidades Básicas Insatisfechas registró un 13,2%. La situación se agravó durante la década ya que se registró para 1999 un 15%⁷. Se profundizó la grave situación social ya que cerca de un 27% de las personas eran pobres estructurales y/o nuevos pobres, mientras otro 17% se encontraba al borde la Línea de Pobreza en los inicios del milenio (López, Lanari, Alegre, 2001). En un mercado de trabajo precarizado, con una alta tasa de desocupación y subocupación y al poseer graves limitaciones de sus ingresos, difícilmente puedan mejorar su situación en el corto plazo.

2.4 La pérdida del salario

En este modelo de acumulación capitalista el trabajador está expuesto al mercado laboral con la autonomía de poseer su fuerza de trabajo como la única mercancía que tiene para ofrecer en el proceso productivo (Iñigo Carrera et.al., 1995, 2002). El panorama de la Argentina de fin de siglo ha sido de constante vulnerabilidad y presentó un momento de inflexión en la crisis hiperinflacionaria de 1989 en la que el salario ha dejado de existir. En ese contexto, “si se atiende a la posibilidad de los expropiados de obtener sus medios de vida por medio del salario lo que se observa es el incremento de la parte del proletariado que se encuentra en la condición de pobre por haber perdido, en ese momento, parcial o totalmente, su base material de vida: el salario.” (Iñigo Carrera, et.al 1995:17). De la integración al ámbito productivo depende el ingreso para la satisfacción de las necesidades de la reproducción de la unidad familiar, es decir, tanto para la reposición de las energías inmediatas como para la reproducción a largo plazo de la fuerza de trabajo.

⁶ Según EPH, octubre, total de aglomerados urbanos.

⁷ Según EPH 1999

Es pertinente subrayar este momento de inflexión en el periodo abordado porque se ha caracterizado por “estallidos sociales” diversos. Los autores Iñigo Carrera, Cotarelo, Gómez, Kindgard (1995) afirman que los “estallidos sociales” refieren a hechos que aparecen como una respuesta desde la población pauperizada a las nuevas condiciones de vida que les impone determinado momento de desarrollo capitalista. Por otro lado, Grassi (2003) afirma que la situación detonante del llamado “estallido social” fue el pico hiperinflacionario de 1989 como el momento de mayor deterioro de los salarios e ingresos y de la caída en la pobreza de vastos sectores. La autora también sostiene que, desde otro punto de vista, “se trató de la sublevación de grupos económicos que a esa altura controlaban los sectores de la economía, y cuyas decisiones provocaron “estallido de los indicadores socio-económicos” rompiendo con normas tacitas de convivencia social” (Grassi, 2003:87).

En este estudio son pertinentes los “estallidos sociales” que se materializaron para responder específicamente a las demandas del hambre. A saber, las revueltas del hambre, los saqueos, las ollas populares y demás estrategias han manifestado la crisis del sistema y el caos social a partir de la pérdida del salario, entre otros factores. El salario representa la mediación de todas las relaciones sociales en el sistema capitalista (Iñigo Carrera y Cotarelo, 2002), por lo cual sin salario el trabajador no solo no puede reproducir sus condiciones materiales de existencia, tampoco puede reproducir las de su familia.

De esta forma no se garantiza al capital trabajadores para las generaciones futuras, como sostiene De Sena:

“El capital debe asegurarse, además, que la fuerza de trabajo que no emplea hoy permanezca disponible, en caso de que sea requerida en un futuro. De este modo, es el Estado, como representante inmediato del capital total de la sociedad, que lo garantiza a través de las políticas públicas, en general, y las sociales en particular, que sirven, entre otras medidas, para asegurar la reproducción obrera si ésta peligra debido a las dificultades de garantizarla vía mercado laboral.” (De Sena, 2011:38)

Desde esta perspectiva el Estado actúa en compensación de las fallas que decanta el régimen de acumulación capitalista, particularmente porque el incremento absoluto de la población trabajadora siempre es más rápido que el crecimiento de los medios que permitirían ocupar a dicha población (Marx, 2008).

Además, es importante considerar el funcionamiento del sistema en ciclos de alta productividad, crisis y estancamiento. Los altos índices de desempleo se pueden interpretar en

términos marxistas siendo que la demanda del trabajo está determinada por ser la parte constitutiva variable del capital global⁸. Por ello, la demanda de trabajo decrece progresivamente a medida que aumenta el capital global. Es decir, al incrementar el capital global, también se incrementa su parte constitutiva variable, o sea la fuerza de trabajo, solo que lo hace en proporción constante decreciente. Desde esta lógica es posible comprender la funcionalidad de las altas tasas de desempleo en el régimen de acumulación vigente. Siguiendo a Marx (2008) “una sobrepoblación obrera es el producto necesario de la acumulación o del desarrollo de la riqueza sobre una base capitalista, esta sobrepoblación se convierte, a su vez, en palanca de acumulación capitalista, e incluso en condición de existencia del modo capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva a disposición del capital.” (Marx, 2008:786).

En el contexto neoliberal que se desarrolló en Argentina desde los años setenta, el mercado de trabajo absorbe solo la mano de obra que necesita, en las condiciones y durante el tiempo que se adecue a sus necesidades, constituyendo lo que Nun (1969) denomina la “masa marginal”. Una masa poblacional que es marginal a las demandas del mercado de trabajo, que además podría demandar crecientes gastos fiscales para sofocar sus protestas, frenar la inseguridad o evitar el deterioro de la situación sanitaria del conjunto de la población, lo cual exige una importante gestión política (Nun, 1969). En este sentido, el Estado responde a las grietas que presenta el mercado, en función de mantener el orden y generar las condiciones que permitan la reproducción del modelo de acumulación vigente.

2.5 Las condiciones de desigualdad y la regulación del orden social

En el contexto social y económico del último cuarto de siglo XX se profundizó la concentración de la riqueza en un pequeño sector social y aumento cada vez más la pobreza e indigencia (Iñigo Carrera et.al., 1995; Scribano, 2008). Estas se han ido profundizando hacia inicios del nuevo milenio, sin advertir cambios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La evolución de los índices de desigualdad permite observar la tendencia en la Argentina al acentuar la inequidad en la distribución del ingreso sobre la última década del siglo XX.

Según los datos de la CEPAL (2004) el índice de Gini de Argentina ha aumentado constantemente y casi un 18% entre 1990 y 2002, por lo que ha pasado del estrato medio al de muy alta concentración. En 1990 el coeficiente de Gini fue de 0,501; en 1994 de 0,508; en 1997 de 0,542; finalmente en 2002 de 0,59. La categoría de *alta desigualdad* contiene a los

⁸ El capital global está integrado por el capital variable: la fuerza de trabajo; y por el capital constante: los medios de producción fijos (maquinarias) y circulantes (materias primas)

países con índices de concentración entre 0,525 y 0,579 mientras que en el estrato de *muy alta inequidad* se ubican los países con índices superiores a 0,58 (Cepal, 2004).

Desde este panorama es necesario reflexionar sobre los procesos que permiten que un orden social se reproduzca desde la desigual distribución del ingreso y sea aceptable, tolerable y/o soportable para la sociedad misma y se mantenga en el tiempo.

Observar este contexto social y económico como una transición en el régimen de acumulación y su correspondiente modo de regulación social y político conduce a utilizar algunos conceptos clave de la teoría de la regulación⁹ (Boyer y Saillard, 1996). Este enfoque permitirá pensar aquellos mecanismos que hacen que un sistema atravesado por crisis financieras y de producción como el capitalista, adquiera la apariencia de estabilidad y opere como orden social (Aglietta, 1979; Lipietz, 1986; Boyer, 1986).

Es pertinente tener en cuenta que la perspectiva de la *economía del subdesarrollo*, según el enfoque estructural gestado bajo la inspiración de la CEPAL, permite a las regulacioncitas identificar trayectorias específicas en América Latina, poner en evidencia las diversas etapas del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones y caracterizar al subdesarrollo como un régimen de acumulación capitalista frágil (Pinto, 1976; Sunkel, 1990 citado en Neffa, 1998).

Esta perspectiva permite reconocer que el ajuste recíproco de las decisiones de los agentes económicos a lo largo del tiempo no puede reducirse solo al mercado, como postula el modelo *neoclásico y liberal*, ni tampoco puede resolverse por la sola intervención del Estado, como sostiene la corriente *Keynesiana* (Neffa, 1998).

Por otro lado, la corriente *marxista* parte del conflicto social fundamental entre dos clases que es inherente al modo de producción capitalista, así la reproducción del sistema se hace posible porque en términos de su expresión económica se originan crisis recurrentes de sobreproducción. Desde esta línea la sociedad se basa en el modo de organización de la producción y en la modalidad que adoptan los intercambios mercantiles y, en las relaciones sociales que rigen la producción y la apropiación del excedente.

Se repite en estas corrientes (la marxista y la regulacionista) la relevancia asignada a los problemas estructurales del crecimiento económico, el interés por la relación entre Estado y economía y la concepción de las instituciones económicas concebidas como construcciones sociales.

En este contexto es importante considerar que al crecimiento económico rápido y autosostenido en el largo plazo y con pleno empleo es más que nada, una excepción en la

⁹ Se constituyó en Francia a inicios de los años setenta cuando comenzaba a manifestarse la crisis estructural de las economías desarrolladas. (Neffa, 2006)

historia del capitalismo (Aglietta, 1979; Lipietz, 1986; Boyer, 1986). Y por ello, la estabilidad de un periodo en el régimen de acumulación refiere a la correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y las condiciones de reproducción de los asalariados.

Como sostiene Harvey (2004) existe una materialización del régimen de acumulación bajo la forma de normas, hábitos, leyes y políticas que den unidad, coherencia y consistencia a los comportamientos individuales en función de los esquemas reproductivos del régimen vigente.

Desde este lugar es oportuno reflexionar sobre el escenario de vulnerabilidad a finales del siglo XX en Argentina y cómo el desempleo y el hambre han sido una constante y han formado parte de la estructura socio-económica del periodo. Por otro lado, repensar cómo se han regulado las formas de acceder a los alimentos, las formas de comer, las formas de ser desocupado, las formas de ser y sentirse un ciudadano que recibe la asistencia estatal. En este sentido el Estado tiene el rol de cohesionar y regular institucionalmente el régimen de acumulación vigente garantizando su reproducción y atenuando el conflicto social que genere (De Sena, 2011).

Las intervenciones del Estado regulan, producen, modelan y garantizan la reproducción de las condiciones de vida de las personas operando desde la distribución secundaria del ingreso. Es decir, el Estado interviene por un circuito de distribución del ingreso que no se corresponde al proceso de producción (salario directo) (Danani, 2004). De esta manera, el salario indirecto permite acceder a bienes y servicios cuyo consumo se organiza, al menos en parte, fuera del mercado. Así, las acciones del Estado le otorgan una relativa estabilidad al régimen de acumulación y una aparente sensación de orden. Dicha intervención estatal compensa los fracasos del mercado, suministra bienes colectivos (defensa, educación, salud, infraestructuras) que garanticen el bienestar común de la población, desde las políticas sociales, haciendo tolerables en la población las condiciones de desigualdad que el modelo de acumulación dispone.

3. CAPITULO II

3.1. Las políticas sociales

Las políticas alimentarias, en tanto políticas públicas, son políticas sociales. Por ello es indispensable realizar una revisión analítica en torno a una aproximación conceptual a las políticas sociales. Toda conceptualización significa ya un modo de abordar el fenómeno en estudio, implica una forma de contacto y su potencial transformación. A partir de analizar y definir a las políticas sociales se definirá la posición conceptual desde la cual se aborda el análisis de los programas alimentarios.

En este apartado se realizará una aproximación conceptual hacia las políticas sociales desde una posición sociológica, observando a las mismas como medios de integración social y atenuación del conflicto en función del régimen de acumulación vigente. En segundo lugar, caracterizará el diseño y la gestión de las políticas sociales en las dos últimas décadas del siglo XX en Argentina.

3.2. Una aproximación conceptual hacia las políticas sociales

Todo régimen de acumulación está acompañado de un sistema de regulación social y político cohesionado institucionalmente desde las intervenciones sociales del Estado (Cena, 2011). Cuando aparece el conflicto y la cohesión social peligra emerge la “cuestión social” (sensu Castel) buscando saldar las fallas del sistema capitalista en función de alcanzar la integración (Castel, 1997; De Sena, 2014b).

Desde esta postura, en la Argentina de fin de siglo XX, con altos índices de desocupación, pobreza y hambre se hicieron emergentes amplios sectores sociales vulnerabilizados y subordinados al régimen capitalista que debieron ser integrados al sistema.

A partir de visibilizar a la población como agente y víctima de la revolución industrial se comenzó a nombrar la “cuestión social” desde el siglo XIX (Castel, 1997 citado en De Sena, 2014b). La “cuestión social” emerge en las fallas o grietas que presenta el modelo de acumulación, por ello es intrínseca al sistema capitalista. Ante esas fallas sistémicas, las políticas sociales responden, regulan, normatizan, normalizan y atenúan el conflicto mediante la intervención estatal (Grassi, 2003; De Sena, 2011). Según Castel (1997) se pueden llamar sociales a las políticas que “por su objetivo aseguran el orden público y por tanto preservan el equilibrio social” (Castel, 1997:89)

Siguiendo a De Sena (2014b) la cuestión social refiere a las “fallas” del mercado, las del Estado y las de la sociedad civil, propias del sistema capitalista. Como sostiene la autora, “los

procesos de desigualdad y expulsión generados en la estructuración de una sociedad basada en la mercantilización de la vida provoca quiebres conflictuales que deben ser subsanados sistemáticamente” (De Sena, 2014b:155). Desde esta posición sociológica se concibe a las políticas sociales transversales al abordaje de la “cuestión social”.

La lectura sociológica es la que permite identificar los problemas estructurales que hacen problemática en vez de auto-evidente la cohesión y la continuidad histórica de la sociedad, por otro lado, esta visión sociológica identifica los medios de “integración” social mediante los cuales el sistema social supera o no sus problemas estructurales (Offe, 1976), sus fallas sistémicas.

Las políticas sociales, en tanto políticas públicas, responden a un proyecto político determinado, en el marco de un sistema político-administrativo que, responde al sistema de acumulación vigente (Oszlak y O'Donnell, 1976). De esta manera, desde las políticas públicas se refuerza el poder político de algún grupo en detrimento de otro. Así, la construcción de una política pública es guiada por intereses y objetivos específicos en los que se solapan las condiciones relativas al surgimiento, tratamiento y resolución de la demanda o problema social que la política pública intenta resolver.

Las políticas públicas son el producto de la interacción de múltiples actores, tales como grupos, organizaciones, asociaciones, aparatos políticos y administrativos. Los recursos que movilizaran a los actores se corresponderán a una diversidad de intereses y objetivos que persigan según su lugar en el juego político (Lagroye, 1994). De esta forma, el resultado de la interacción se presenta como un programa coherente que responde a objetivos deseables y beneficiosos para ciertos grupos, legitimados por la autoridad pública (gobierno, ministerio, secretaría, etc.).

El análisis de las políticas públicas puede desglosarse de modo secuencial, aunque dichas etapas no sean estrictamente consecutivas ni lineales, ni tampoco idénticas en todos los casos. A partir de la identificación de un problema que sea disruptivo al bienestar social diversos actores pueden formular un reclamo de acción pública, ante el cual se formulará una solución tras el estudio de diversos programas de acción que permitirán satisfacer las demandas. Una vez tomada la decisión se ejecutará el programa, y sus consecuencias serán consideradas, finalmente, en la evaluación de los resultados (Lagroye, 1994).

No es menor considerar que la ideología plasmada en los diseños normativos e institucionales construye legitimidad política en las soluciones propuestas y ejecutadas por los organismos gubernamentales. Particularmente en el caso de las políticas sociales, dichas concepciones ideológicas buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre

juego de las fuerzas del mercado (Ramacciotti, 2010) respondiendo desde la acción estatal a las grietas que presenta el capitalismo.

En esta clave, se puede pensar que una política pública, y en particular la política social, es un conjunto de acciones y de omisiones destinada a obtener determinados fines (De Sena, 2014). La formulación e implementación de una política pública se puede interpretar como el resultado o la síntesis de múltiples intereses de diversos actores. Esto permite comprender cómo las normas, las reglamentaciones o los cambios en gestión pública de un periodo responden a relaciones sociales que expresan necesidades políticas, económicas y sociales de un momento determinado.

Entonces, las políticas sociales son las intervenciones que el Estado designa ante las necesidades y demandas sociales que requieren de su atención, y así normatizan y normalizan lo que el Estado considera, constituye o determina como un problema social. En este sentido, el Estado delimita su responsabilidad, definiendo a los sujetos merecedores de las intervenciones y las condiciones para dicho merecimiento (Grassi, 2003). Desde esta línea el Estado *delimita* cuáles son los problemas sociales, *define* cómo responder a los mismos y a *quiénes* integrar o excluir en dichas respuestas.

En las economías capitalistas, las políticas sociales se dirigen tanto a la integración de la sociedad como a la amortiguación de las desigualdades propias de las relaciones de producción que el sistema económico dispone. Ante las condiciones de desigualdad y exclusión que el contexto social y económico presenta las políticas sociales son funcionales a la atenuación del conflicto social inherente al modelo de acumulación vigente (Grassi, 2003; De Sena, 2011).

En esta clave, Offe (1976) sostiene que la política social no es una “reacción” estatal al “problema” de la clase obrera, sino que contribuye a la constitución de la clase obrera. El autor advierte que el proceso de proletarianización no puede comprenderse como un proceso continuo y masivo sin pensar en las funciones constitutivas de la política social estatal, porque la política social tiene entre sus funciones más decisivas regular el proceso de proletarianización (Offe, 1976).

Como lo especifica Danani (2004), las políticas sociales se definen en las intervenciones sociales que realiza el Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de diversos sectores sociales (Danani, 2004) operando desde la

distribución secundaria del ingreso (y no desde la distribución primaria del ingreso, es decir, la distribución derivada directamente del sistema productivo)¹⁰.

En el proceso general de reproducción social, y como parte del régimen social de acumulación, las políticas sociales ocuparon históricamente una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Danani, 2004). Ello se debe a que “en el ámbito laboral se fundan las condiciones de vida, pues en él se establecen cuáles y cómo serán los medios que se obtengan, y cuál será el alcance de la satisfacción de las necesidades que ellos provean” (Danani, 2009:30).

Es pertinente diferenciar las políticas sociales de las políticas económicas y de las políticas laborales que, como se mencionó en el capítulo anterior, han regulado directamente las condiciones de la clase trabajadora (Cortes y Marshall, 1991; Iñigo Carrera, 2002). Siguiendo a Danani (2009) lo que diferencia *tipos* de políticas es precisamente aquello que constituye su objeto de intervención directa, y para las políticas sociales lo es precisamente las “condiciones de vida y reproducción de la vida” (Danani, 2009).

Siguiendo a la autora, las políticas laborales al regular directamente los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven principalmente en la esfera de la distribución primaria. Y las políticas económicas remiten a las acciones emprendidas desde el aparato del Estado, y específicamente desde el nivel gubernamental, destinado a enmarcar y orientar la acción del sector privado (eventualmente, también del sector público) en relación con la actividad económica. Para Sojo (1990) “la política económica y la social son dimensiones del desarrollo cuya integración en favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia” (1990:190). En este sentido, la distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica, pero con grandes efectos sociales (Sojo, 1990). En esta clave “si la finalidad de la política económica es dirigir la economía hacia la satisfacción de necesidades materiales de los individuos (...) la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal” (Garretón, 1999: 42).

Desde una postura complementaria, el autor sostiene que en términos operativos las políticas sociales producen sociedad mediante su objetivo de igualdad socio-económica, calidad de vida diversificada socio-culturalmente, con actores sociales fuertes y autónomos capaces de negociar representación en las esferas políticas y estatales (Garretón, 1999). Sin embargo, es pertinente para referir a la equidad y a la seguridad social como objetivos rectores de la política social, que dicha política debe ser “integrada, activa, preventiva, que no

¹⁰ “Solo si la satisfacción de necesidades se torna un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto, pues solo entonces la persona puede independizarse (parcialmente) del mercado” (Danani, 2004:19).

reaccione simplemente a situaciones de emergencia o temporales y que no represente un mero paliativo a las desigualdades conscientemente provocadas por la política económica en sus coordenadas sociales” (Sojo, 1990:191).

De esta forma pensar a las políticas sociales en el centro del proceso de constitución de la forma mercancía de la fuerza de trabajo, como productora y reproductora de las condiciones de vida de la sociedad contribuye a observarlas en el desarrollo de un proceso sociopolítico, económico e institucional. En este proceso se definen en primer lugar las problemáticas sociales o demandas a las cuales responder, y en consecuencia, se definen los sujetos, objetos y medios de satisfacción de las necesidades.

Es pertinente subrayar, tal como se mencionó en el capítulo anterior, que a pesar de la intervención del Estado no todas las necesidades son reconocidas. Además, en el contexto de amplio desempleo y pobreza del periodo en estudio, no todos los trabajadores han cubierto sus necesidades mediante la venta de la fuerza de trabajo. Sin embargo, este escenario es intrínseco al capitalismo.

Entonces, vale mencionar que para el capital el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo se abarata cuando los trabajadores satisfacen necesidades por fuera del mercado (Danani, 2004; Halperin Weisburd, et.al, 2008). En este sentido las políticas sociales son eficaces tanto para atenuar la lucha de clases como para abaratar los costos de los empleadores, mientras que a la vez se financian con la plusvalía expropiada a otras fracciones de la sociedad (De Sena, 2011). Desde una perspectiva marxista el Estado explota a la clase obrera como tal garantizando que la misma produzca la plusvalía que asegure la atenuación del conflicto social garantizando la integración social (De Sena, 2011; De Sena y Chahbenderian, 2011).

Desde esta línea teórica vale mencionar que, así como las políticas sociales construyen sociabilidades (Danani, 2004, 2009) también construyen sensibilidades al consolidar y conformar formas de ser, de hacer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir que estructuran emociones en los cuerpos de los destinatarios que permiten soportar las condiciones de desigualdad (De Sena y Mona, 2014). Desde el enfoque de la Sociología del Cuerpo y las Emociones se propone un abordaje de las políticas sociales respecto a su lugar en el régimen de acumulación observando la influencia en el comportamiento de los actores, al ser parte nodal del modo de regulación social y político (De Sena y Scribano, 2013; De Sena, 2014; Cena, 2014, entre otros). Siguiendo a Cena (2014) este enfoque permite reconstruir el régimen de sensibilidad sobre un sector de la población potencialmente conflictivo, al vivir en condiciones de pobreza y negación. Los modos en los que los actores sienten, desean, gustan,

oyen e interactúan se encuentran mediados por las estructuras del régimen que posibilitan o imposibilitan la expresión. Entonces, el régimen de sensibilidad “opera como marco a partir del cual una determinada política de cuerpos/emociones afecta los modos en que los actores se comportan. En este punto, lo que pareciera posicionarse como lo más íntimo, subjetivo e individual no es más que producto del contexto socio-histórico en el que se encuentra posicionado.” (Cena, 2014:87)

Desde estos abordajes teóricos, a partir de las políticas sociales se pueden observar algunas estrategias en las que el Estado, por acción u omisión, interviene tanto en garantizar el bienestar social como en garantizar la reproducción del régimen de acumulación, sostenido en el tiempo y a largo plazo bajo el velo de la “ayuda” social. A partir de aquí aparece la finalidad de disminuir o regular el conflicto social, que emerge de modo inherente al modelo de acumulación vigente en el conflicto capital-trabajo desde el cual se establecen los parámetros que rigen a la distribución desigual del ingreso.

Desde la postura de Oszlak y O'Donnell (1981), quienes escriben en un contexto teñido por el capitalismo dependiente de América Latina, señalan como una de las principales tensiones de las sociedades el papel del Estado como agente activo y visible de la acumulación y la reproducción de las formas “más avanzadas” del capitalismo.

“Para cumplir su papel económico el Estado debe controlar y estabilizar la sociedad y para esto, debe expandirse, tecnificarse y burocratizarse (...) el Estado genera intereses burocráticos propios y abre espacio político para una burguesía quizás cada vez menos “nacional” pero no por eso exenta de conflictos parciales con el capital internacional que, su acceso al Estado le permite negociar” (Oszlak y O'Donnell, 1981:4).

Desde estos lineamientos teóricos se puede pensar a la política social como una herramienta para incidir en la estructura social y su composición. Además, al considerar que desde la política social se puede intervenir y definir las condiciones para la reproducción de la vida de la sociedad es oportuno pensar sobre su carácter organizativo otorgando a cada sector social determinada responsabilidad para la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Tal como afirma Adelantado (2009) en el sector mercantil la política social interviene a través de la definición de qué es o no una mercancía, en el estatal mediante disposiciones jurídicas que ponen bajo la responsabilidad del estado determinados bienes o recursos, y en el sector informal (familiares, ONG, fundaciones) estableciendo por defecto un espacio social de intercambio altruista de bienes, que no son concebidos como mercancías o derechos.

“Así mediante la política social los gobernantes pueden transformar lo que eran derechos (sanidad, educación, pensiones) en mercancías (reduciendo intensidad protectora y desregulando el servicio público), o dejar en manos del mercado, la familia, o el tercer sector la respuesta a los nuevos y viejos problemas sociales (pobreza, diversificación de tipos de familia, envejecimiento de la población)” (Adelantado, 2009:13).

Siguiendo a Esping Andersen (1990) la mera presencia de la asistencia no producirá necesariamente la desmercantilización si dicha intervención estatal no libera sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado. Es decir, si los subsidios son bajos y están asociados al estigma social, el mismo sistema ayuda empujara a las personas a participar en el mercado (Esping Andersen, 1990:42)

Para algunos autores, las políticas sociales, aun compensando los efectos de la exclusión y saldando las grietas del sistema capitalista, protegen y garantizan los derechos básicos y universales de los ciudadanos mejorando su calidad de vida, garantizando el derecho a la salud, a la alimentación y a la educación, por ejemplo (Pautassi, 2012)¹¹. Es oportuno mencionar que el enfoque de derechos se ha instalado en los últimos años, para pensar desde la lógica de derechos políticas sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas otorgando cierta integralidad a acciones desintegradas y focalizadas, influenciadas por las recomendaciones de Organismos Multilaterales de Crédito, propias del periodo en estudio.

¹¹ Como se mencionó en el capítulo anterior, las reformas estructurales aplicadas en los años ochenta y noventa, transformaron el modelo de acumulación, la lógica de distribución de la riqueza, profundizando la pobreza y la desigualdad de ingresos, de trayectorias laborales y de oportunidades. Siguiendo a Pautassi, el vínculo entre el Estado y los destinatarios torno hacia la estigmatización sobre los “beneficiarios” o “asistidos” del Estado. En esta clave, este enfoque al evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las políticas sociales permite analizar el alcance de los principios de igualdad, participación social, de universalidad, de no discriminación y el empoderamiento para las personas receptoras de las políticas sociales. El empoderamiento de los destinatarios se inicia al reconocer que los mismos son titulares de derechos que generan obligaciones en el Estado (Pautassi, 2010).

Entonces, “el enfoque de derechos busca contribuir a que los Estados puedan cumplir con las obligaciones que les compete en virtud de los mandatos incorporados en las Constituciones políticas, sus compromisos aplicados en los Pactos y Tratados internacionales y el marco actual en el que se desarrolla el conjunto de políticas y estrategias focalizadas¹¹” (Pautassi, 2010:3).

Si bien el enfoque de derechos se corresponde a los debates académicos de los últimos años, la importancia de considerar esta perspectiva es que permite observar de manera crítica y poner cuestión el modo en el que, en el periodo 1983-2001, las políticas sociales garantizaron derechos o mercantilizaron las necesidades.

3.3 Diseño y gestión de las políticas sociales

Como se mencionó anteriormente las políticas sociales tienen la capacidad de normatizar y normalizar lo que el estado considera un problema social (Grassi, 2003), adquiriendo así la capacidad de definir los problemas sociales, delimitando su abordaje y definiendo a las personas merecedoras de sus intervenciones.

El periodo histórico en estudio, como se refirió en el capítulo anterior, presento un escenario en los años ochenta con un déficit fiscal agravado por la deuda externa, el desfinanciamiento del sistema provisional, la oposición empresarial a los sistemas de protección del trabajo (Cortes y Marshall, 1991; Iñigo Carrera, 2002, Cimillo, 1999) que constituyeron el contexto en el que se apoyaron y justificaron las reformas en las políticas sociales (Hintze, 2006).

Desde los años ochenta, las reformas en el diseño de las políticas sociales se han fundamentado bajo el argumento de optimizar la eficiencia para estimular la equidad (Sojo, 1990; De Sena, 2011). Bajo el velo de reducir la pobreza de modo más efectivo y a menor costo los Organismos Multilaterales de Crédito han influenciado la delimitación, definición y modos de abordaje de la problemática social, condicionando el financiamiento de políticas sociales a la concentración del gasto público en determinados sectores sociales.

En relación al ajuste estructural y la pobreza el Banco Mundial afirmaba:

“La forma más importante en que el financiamiento del Banco para fines de ajuste puede beneficiar a la población pobre es mediante exámenes y revisiones de los gastos públicos, particularmente los de índole social. La racionalización de los gastos y las intervenciones públicas mediante un programa de ajuste puede ayudar a eliminar proyectos antieconómicos, a reducir los casos de programas ineficaces y dispendiosos, y a orientar los gastos sociales en mayor medida hacia los pobres” (Banco Mundial, 1987 a.p.25 citado en Sojo, 1990:184).¹²

¹² “En los documentos del Banco Mundial pueden distinguirse dos etapas, marcadas por notables cambios de énfasis conceptual. En la década de 1970, la discusión sobre la redistribución con crecimiento imprimió al concepto de focalización determinadas características: el eje del análisis se situó en las causas estructurales de la pobreza; la “focalización” no se centró en la política social; en materia de política social no se planteó reducirse a programas selectivos. Tal intervención era únicamente parte de un espectro de políticas redistributivas (...) en los años ochenta, el planteamiento de la “focalización”, que era parte de la polémica sobre cómo impulsar el progreso social, sufrió un cambio conceptual. (...) se desplazó hacia propuestas de política social centradas en programas destinados a combatir la extrema pobreza. El concepto de “focalización” se convirtió esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social” (Sojo, 1990: 183-184)

Argumentando que en tanto la provisión universal¹³ es costosa e ineficiente, la focalización permitirá al gobierno reducir la pobreza más efectivamente y a menor costo. Entonces, en el marco de políticas privatizadoras, se instalaron las tendencias a focalizar las políticas sociales en las poblaciones más vulnerables, mediante programas selectivos, y desmantelando los programas universales. “Mediante las contraprestaciones exigidas en los préstamos, se importaron políticas sociales de atención a la pobreza que, a partir de planteamientos generales y sin atender a las idiosincrasias y necesidades de cada uno de los países en cuestión, se han aplicado de forma homogénea en toda América Latina” (Cena, 2014:82).

El paradigma de la focalización se orientó hacia los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento a través del mercado. Así, se configuró el ámbito de acción de la política social como subsidiario en materia de pobreza, consolidando el reemplazo de la concepción de la universalidad por el de focalización (Sojo, 1990). Esta reforma implica dejar de lado las causas de los problemas sociales y enfocar la atención en los síntomas. “La idea central refiere a la selectividad del gasto social, considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza” (De Sena, 2011:47).

Este giro en el diseño de las políticas sociales amplía la mirada para observar y comprender las estrategias a través de las cuales el Estado garantiza el bienestar social, y por qué no, también observar cuál es el bienestar social al que aspira o pretende garantizar el Estado desde los objetivos de sus políticas, observando los medios que propone para alcanzarlo. Además, se trata también de poner en cuestión en qué medida se cristalizan derechos sociales o se mercantiliza la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Este giro en el diseño incorporó a las áreas sociales dentro de la lógica del funcionamiento del mercado. La empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se ha integrado en el circuito económico a través de los procesos de privatización de la administración y de la gestión de servicios sociales, las administradoras de riesgos del trabajo y el aumento y la concentración de la prestación privada de servicios de salud (Hintze, 2006; Adelantado y Pérez, 2006). Desde este lugar se puede sostener que los derechos sociales se han transformado en mercancía.

¹³ “El sistema universalista promueve la igualdad de status como una alternativa a la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios y a la seguridad social corporativistas. Todos los ciudadanos están dotados de derechos similares, con independencia de su clase o de su posición en el mercado” (Esping Andersen, 1990:45)

En síntesis, la focalización proviene esencialmente de los Organismos Multilaterales de Crédito que proponen contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante políticas sociales, enfocando el gasto público social en los sectores más vulnerables de la población, y de este modo intervienen y restringen la acción del Estado. Así, se dirige por un lado el abandono de la concepción universal de la política social y, por otro, la relativa privatización de las mismas. Este enfoque implica la intervención de actores económicos y políticos que determinan o condicionan la configuración y la consolidación de la estructura social y de su reproducción.

Siguiendo a De Sena (2011) las políticas focalizadas requieren de una definición y redefinición de la línea de pobreza, bajo el riesgo de generar nuevos focos de pobreza a partir de la población intermedia no incluida en los “sectores vulnerables”. Así mismo estas políticas atentan contra las metas de equidad al atender a una población puntual bajo el riesgo de generar una selectividad imperfecta, y de esta forma, además, fragmentar los lazos sociales diferenciando en la sociedad entre quienes acceden y quienes no acceden a los programas sociales. En palabras de la autora, “la asistencia social se constituye como un “don”, en el que el “dador” es quien decide qué, cuándo y cómo, invitando a poblaciones definidas como pobres a aceptar la limitación de sus derechos” (De Sena, 2011:48).

Este giro en el diseño de las políticas, que dejaron de ser universales para ser focalizadas, condujo a que la gestión de las mismas se descentralice. La descentralización de las políticas sociales es un proceso que venía siendo impulsado desde hace varias décadas, sobre todo bajo la última dictadura militar, alcanzando su máxima expresión en los años noventa (Hintze, 2006).

La descentralización en la gestión se fundamenta en el modelo de organización económica y social centrado en la transferencia de recursos y poder al sector privado. Esta transferencia de recursos y poder también se impulsó al interior del aparato estatal disminuyendo la relevancia del gobierno central y creciendo la de los gobiernos provinciales y municipales (Vinocur, Halperin, 2004).

La descentralización impactó en la gestión de las políticas públicas y profundizó la heterogeneidad de los indicadores sociales entre regiones, provincias, localidades y sectores sociales. Las provincias que contaban con mayores recursos alcanzaron mejores resultados que las más pobres. Se destacó el impulso de normas a favor de los balances económicos para eliminar desequilibrios presupuestarios derivados de problemas financieros con restricciones y atrasos de aplicación del gasto social en los niveles nacionales, provinciales y municipales.

Tanto la focalización como la descentralización requirieron del diseño de sistemas de información para identificar la población objetivo de las políticas sociales y monitorear programas y proyectos. También cambió la estructura del financiamiento, la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la modalidad de transferencia de recursos y el papel del sector público. En este contexto han sido diversos los factores que contribuyeron a profundizar la heterogeneidad y las diferencias entre las provincias.

Como sostienen Maceira y Stechina (2008) los procedimientos de selección de beneficiarios, monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales y su administración han variado en cada jurisdicción. “No se diseñó una base única de beneficiarios y la población beneficiaria de estos programas fue definida en forma aislada, lo que generó la desatención de algunos sectores y la superposición de entregas en otros” (Maceira y Stechina, 2008:8).

Respecto a los programas alimentarios implementados en el periodo en estudio la modalidad de prestación que predominó fue la caja de alimentos, de las cuales el contenido, la frecuencia en la entrega y el valor nutricional de los componentes de los módulos alimentarios no fueron equitativos entre las provincias (Britos, et.al, 2003; Vinocur, Halperin, 2004; Maceira y Stechina, 2008). A su vez la ineficacia también se observa en la débil coordinación entre los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que profundizó la ineficiencia en la aplicación de los programas por la superposición de programas¹⁴ y la fragmentación de la población objetivo. Estas falencias advierten no solo la tendencia a las prácticas clientelares, sino también sobre la ausencia de auditorías y controles sobre la gestión e implementación (Maceira y Stechina, 2008).

Para ejemplificar y visualizar el impacto de la descentralización en clave a las necesidades alimentarias y a los alcances de los programas alimentarios nacionales del periodo es útil observar los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2005) del Ministerio de Salud de la Nación sobre la cual, Maceira y Stechina (2008) afirman: “Las provincias del norte presentan peores condiciones socioeconómicas como así también nutricionales. Mientras tanto, en las provincias del sur los indicadores presentan datos menos alarmantes. Misiones y Corrientes tienen la mayor proporción de niños menores de seis años con bajo peso. En Santa Fe y Corrientes están los mayores porcentajes de niños con desnutrición crónica. En términos regionales, el Noreste Argentino concentra las mayores proporciones de bajo peso y de desnutrición crónica” (2008:8).

La descentralización ha implicado nuevas modalidades de relación entre la administración y el poder modificando los modos de implementación de las políticas sociales,

¹⁴ Se ampliará en el siguiente capítulo.

respecto a las décadas precedentes, dando lugar a nuevas formas y distinta eficacia en la prestación de los servicios, tanto a los niveles subnacionales (provincias y municipios) como a otros actores sociales.

Entre los aspectos negativos o no deseados de estos procesos se destaca la intensificación de prácticas clientelares, el auge de “punterismos locales” y la derivación de fondos y bienes públicos hacia fines ilegítimos (Hintze, 2006). Al respecto, sostienen Adelantado y Perez (2006) que el acaparamiento de recursos estatales, por parte de los partidos políticos en los que predomina el vínculo clientelar, es básico para la reproducción de la desigualdad.

Desde las referencias teóricas revisadas se puede considerar que las inclusiones y exclusiones son formas de focalización y descentralización de las políticas sociales. Por ello, para abordar el análisis de las políticas sociales es pertinente observar “los procesos que las generan y las estructuras de poder donde se fundamentan y desarrollan, el modelo de sociedad que suponen y recrean” (Halperin Weisburd, 2011:82).

Este panorama exige revisar el estado de la cuestión alimentaria en Argentina desde las últimas décadas del siglo XX, tanto para observar el escenario en el que fueron aplicados los sucesivos programas alimentarios, como para contrastar los efectos de su diseño, gestión e implementación, siendo que actualmente en Argentina se continúan implementando programas alimentarios, decantando la persistencia o continuidad del hambre o de la necesidad alimentaria. Desde este lugar es necesario pensar y reflexionar sobre el modelo de sociedad que en las políticas alimentarias subyace.

Revisar el panorama alimentario en la Argentina abonara el análisis para observar los lineamientos que subyacen de la definición y abordaje de las necesidades alimentarias, desde las cuales se podrá advertir tanto el modo de aproximarse a la problemática alimentaria, como su potencial y efectiva transformación de la realidad social.

4. CAPITULO III

4.1. Las políticas alimentarias

Las políticas alimentarias, en tanto políticas sociales, saldan la falla sistémica en la que las personas quedan excluidas del acceso a los alimentos por haber sido excluidas de las posibilidades para la reproducción de su fuerza de trabajo mediante el mercado laboral.

En este apartado se realizará un recorrido sobre la cuestión alimentaria como “cuestión social” siendo que desde principio del siglo XX son implementados programas alimentarios. En dicha continuidad subyace, no solo que el problema del hambre no se resolvió, sino que fue modificando sus matices y dando lugar a nuevas formas del hambre.

En el segundo apartado de este capítulo se realizará una breve reseña conceptual sobre las políticas alimentarias y sus orígenes en Argentina.

4.2 La cuestión alimentaria como “cuestión social”

En la actualidad América Latina es una gran productora de alimentos al mundo. Siguiendo los datos publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2013), la región genera 2.900 calorías diarias per cápita¹⁵, lo que permitiría cubrir con holgura las necesidades alimentarias de toda su población. Sin embargo, el hambre no es un problema de disponibilidad o de producción, sino es un problema de acceso a los alimentos (FAO, 2014).

En Argentina, en las áreas urbanas, la accesibilidad a los alimentos depende fundamentalmente del mercado y del Estado. Del mercado a través de la capacidad de compra que se relaciona tanto con los precios de los alimentos, como con los ingresos disponibles. Mientras que el Estado, a través de las políticas públicas, incide sobre precios e ingresos o actúan compensando su caída (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Aguirre, 2004, 2005, 2011).

Se trata de una problemática económica, social y política que se vincula a cuestiones que provienen de las características del sistema agroalimentario nacional como de la relación precios-capacidad adquisitivos del salario, resultante del sistema de distribución del ingreso. Siguiendo a Aguirre (1992) el índice de capacidad de compra de alimentos del salario medio sufrió (tomando como valor 100 el año 1975) el siguiente deterioro: 73 en 1980, 83 en 1985 y 52 en 1990. En este sentido, el empleo, los ingresos y los precios constituyen los factores

¹⁵ Según la FAO la necesidad mínima diaria de energía responde a unas 1800 kcal por persona. El consumo energético situado por debajo y sostenido en el tiempo instala subnutrición o hambre crónica.

determinantes de la crisis alimentaria de los sectores populares (Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002).

Si bien la problemática alimentaria abarca aspectos relacionados con la producción, la distribución y la comercialización de los alimentos, también se relaciona con los aspectos vinculados al consumo de alimentos y sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de vastos sectores sociales¹⁶ (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002; Aguirre, 2005).

El acceso diferencial a los alimentos se puede explicar como resultado de un acceso diferencial a la distribución del producto social entre los distintos agentes sociales. Entonces, el problema alimentario es tributario de determinadas estructuras de distribución del ingreso, que sustentan situaciones desiguales de consumo alimentario, tanto de cantidad como de calidad (Grassi, et.al., 1994).

La desigual distribución del ingreso y las condiciones del mercado de trabajo, junto a sus efectos de pobreza y exclusión manifiestan los procesos de desigualdad que subyacen al problema alimentario. En este contexto, la “cuestión social” (sensu Castel) se hace presente en el conflicto del hambre tomando el matiz de la “cuestión alimentaria” que abordan los programas alimentarios para compensar las necesidades e integrar al sistema a los sectores sociales que han quedado subordinados a la falla estructural propia del régimen de acumulación vigente.

Aquí radica la cuestión nodal en la que las políticas sociales funcionan como reguladoras del conflicto a través de procurar la integración social al propio sistema (Grassi, 2003; De Sena, 2011, 2014b), y por lo tanto, producen y moldean las condiciones de vida y de reproducción de la vida de diversos sectores sociales (Danani, 2004, 2009). Entonces, respecto a la fuerza de trabajo desempleada, el modo de integración social radica en que permanezca disponible en caso de que sea requerida en un futuro. De este modo, es el Estado, como representante inmediato del capital total de la sociedad, el que lo garantiza a través de las políticas sociales (De Sena y Cena, 2014).

Desde esta posición, el modo en el que las políticas sociales, en particular las alimentarias, aborden el problema de acceso a los alimentos advertirá sobre las condiciones de reproducción de la vida de la sociedad que las mismas políticas moldean. Es decir, las

¹⁶ Según los datos del CESNI en 1987 en una muestra de niños de 6-12 meses del Gran Buenos Aires se registró un 25% de niños con retardo en el crecimiento. Según UNICEF en 1991 en Misiones se halló entre un 25-40% de desnutridos crónicos. Según datos de UNICEF en 1992, Argentina (con un 35 por mil) se ubica en el lugar 83 en un ranking de 129 naciones en la mortalidad de menores de 5 años. Esta escala la encabeza Mozambique con 297 por mil y cierra Japón con 6 por mil.

diferentes modalidades de prestaciones y los tipos de alimentos que el Estado ofrece para complementar las dietas de la población se vinculan estrechamente con el modo en el que el Estado garantiza la reproducción del ejército industrial de reserva (sensu Marx), en un contexto histórico donde prima el desempleo y la pobreza.

El acceso a determinado tipo de alimentos se fundamenta en que amplios sectores de la población, no comen lo que quieren ni lo que saben, sino lo que pueden. En los sectores de bajos ingresos la alimentación se configura en torno a “lo posible”, esto tiende a ser alimentos ricos en carbohidratos –complejos y simples- y en grasas, pobres en fibras, proteínas de alto valor biológico y micronutrientes. (Aguirre, 2005)

Siguiendo la mirada antropológica de Aguirre (2004), las dietas poco densas en nutrientes pero llenas de energía barata¹⁷, proveen la suficiente energía para reproducir *un tipo de fuerza de trabajo*, que requiere un cuerpo fornido en sus formas, postura y actividad. Señala la autora que “la representación de “cuerpo fuerte” de los hogares de menos ingresos se relaciona con el valor de mercado del cuerpo y supone que para los trabajos que requieren esfuerzo físico los empleadores no elegirían un cuerpo esbelto” (Aguirre, 2004:83). Es decir, así se garantiza la reproducción del tipo de fuerza de trabajo que desempeña el sector social destinatario de la oferta de alimentos baratos.

En este sentido, la capacidad de compra determina la capacidad nutricional, y bajo la lógica del mercado comerán solo aquellos que tengan los recursos para comprar. Si observamos a los alimentos como mercancías, antes que para comer son buenos para vender, por lo tanto, el mercado no ofrece lo que alimenta, sino lo que produce ganancia. En términos de Harris (1985) lo bueno para comer se transforma en bueno para vender, y en los hogares con bajos recursos, lo bueno para comer son los alimentos baratos.

“La persistencia en el tiempo de este tipo de alimentación, más allá de clausurar oportunidades de comer diferente, trae consigo sobrepeso, obesidad y desnutrición oculta; es decir, las otras posibles formas que adquiere la malnutrición, más allá de la desnutrición aguda” (Scribano, Eynard, Huergo, 2010).

Como señala De Castro (1955) el hambre crónica se identifica al hambre de proteínas, vitaminas y minerales por no consumir alimentos protectores: frescos, de origen vegetal (hortalizas, frutas) y de origen animal (carne, leche, huevo). Si se consumen estos alimentos,

¹⁷ “El mercado produce energía barata para distribución masiva e implementa, a través de la publicidad, las formas de generar una demanda a la medida de la oferta (...) los alimentos más baratos, aquellos que consumen los pobres son hidratos de carbono, grasas y azúcares” (Aguirre, 2011:60).

no hay carencias. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, son los más caros del mercado e insólitos en las canastas alimentarias de las familias que viven en contextos de pobreza y difíciles de adquirir mediante prestaciones estatales.

Las consecuencias se manifiestan en el sobrepeso y obesidad que se extienden como una pandemia, afectando al 23% de los adultos y a un 7% de los niños en edad preescolar en América Latina (FAO, 2014). Más allá de la obesidad y el sobrepeso es pertinente subrayar las enfermedades crónicas no transmisibles que desencadenan, tales como: enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer, enfermedades respiratorias crónicas, entre otras.

Por otro lado, la mala alimentación también repercute en la formación de los cuerpos, condicionando la estatura, la dentadura y el desarrollo cognitivo. Esta debilidad en los cuerpos genera debilidad en las interacciones sociales que constituyen, sostienen y reproducen a la sociedad¹⁸.

Por ello, en este escenario de malnutrición actual se considera indispensable observar los modos en los que ha sido abordada la cuestión alimentaria, como “cuestión social” desde la intervención del Estado mediante los programas alimentarios. Los problemas del hambre aún persisten y no han sido resueltos a pesar de las políticas alimentarias implementadas desde hace más de treinta años (Britos, et.al., 2003; Vinocur y Halperin, 2004; Maceira y Stechina, 2008; Scribano, 2012)

Dichos programas, en tanto políticas sociales, no solo han moldeado las condiciones de reproducción de la vida de la sociedad, al repartir determinados alimentos, sino que al hacerlo han definido quienes serían las personas destinadas a recibir esa ayuda y bajo qué requisitos accederían a los programas. Es decir, han definido no solo qué comer, con qué frecuencia, en qué cantidad, sino también, han definido un tipo de “sujeto”, para quien sus necesidades alimentarias están “sujetadas” a la intervención estatal de modo estructural. En este sentido, las políticas alimentarias, definen las condiciones en el que las personas serán integradas al sistema social, respondiendo a la falla sistémica del modelo capitalista que los excluyó del acceso a los alimentos, porque los excluyó de los medios para garantizar la reproducción de su fuerza de trabajo.

En esta línea, el Estado es una de las fuerzas convergentes que desencadenaron nuevas formas de hambre, tales como el sobrepeso y la obesidad, porque a través de la asistencia

¹⁸ En esta clave, la problemática alimentaria está directamente conectada con las posibilidades de presentación social de la persona, con la potencialidades para experimentar el mundo y con las capacidades para desplazarse/hacer en el mundo social (Scribano, 2012).

provee alimentos baratos y transportables¹⁹, que aportan más energía y menos micronutrientes, como se señaló anteriormente (Aguirre, 2011).

Si las familias receptoras dependen de dichas entregas de alimentos para complementar sus dietas y esta dependencia se sostiene en el tiempo, el Estado a partir de dicha intervención performa las condiciones de reproducción de las familias porque institucionaliza los alimentos infaltables en los hogares en situación de segregación alimentaria, por lo tanto, determina y condiciona las estrategias domesticas de consumo²⁰ (*sensu Aguirre*). Así se instalan las comidas “rendidoras” que se caracterizan por ser colectivas, monótonas y saturadas de hidratos y grasas. “El hecho de que rindan por baratas, que llenen y que gusten hace que se repitan infinitamente en las comidas cotidianas, generando dietas carentes de nutrientes necesarios y con excesos peligrosos” (Aguirre, 2004:86)

En los modos de saldar la “cuestión social” el Estado efectivamente también moldea los gustos y preferencias de los hogares receptores.

“Sobre los alimentos rendidores se ha construido un “gusto de lo necesario” que hace que se prefiera lo que de todas maneras se está obligado a comer, admitiendo la monotonía como una virtud y protegiendo al individuo de la frustración que resulta de desear lo imposible” (Aguirre, 2004:84).

En esta línea se puede reflexionar en términos bourdieuanos cómo los gustos identifican a las personas que los comparten diferenciando y excluyendo a los que no lo hacen (Bourdieu, 1980). En una sociedad en la que comer lo posible está estructuralmente determinado por el propio sistema capitalista, que excluye a una porción de la población de la posibilidad de reproducir sus condiciones materiales de existencia, y las integra sistemáticamente mediante políticas sociales que asisten a sus necesidades, no existe el lugar al deseo de comer diferente. En términos de Scribano (2010, 2012), se instala el hambre como un *no conflicto*, como un *siempre-así*²¹ en el sentido común. De este modo, quedan estructuralmente clausuradas las posibilidades de opción y elección, consolidando el gusto por lo posible.

¹⁹ En las prestaciones de los diferentes programas se repite la entrega de los siguientes alimentos: leche en polvo, fideos, arroz, porotos, harina de trigo, harina de maíz y aceite (Se amplía en el CAPÍTULO V).

²⁰ “Prácticas y representaciones acerca de la comida, realizadas por los agregados familiares, reiteradas a lo largo de su ciclo de vida, tendientes a obtener, respecto de la alimentación, una gama de satisfactores para cumplir con sus fines productivos y reproductivos” (Aguirre, 2005:32).

²¹ “En el “Mundo del No” se es a partir de las ausencias: no hay salario, no hay comida, no hay salida. En la medida en que esa ausencia se hace callo, se hace cuerpo, se instala el dolor social producido bajo la lógica de los mecanismos de soportabilidad social y regulación de las sensaciones. Por esta vía se aísla el hambre como un no conflicto que niega su carácter de fenómeno socialmente construido. Al anesthesiarse el cuerpo subjetivo que siente dolor, los grandes capítulos de la deuda interna (alimentación, educación, salud, bienes comunes, etc.) se van instalando como un “siempre así”, como parte del sentido común, como si nuestro mundo de la vida fuera

Algunos autores señalan que una de las marcas más fuertes del hambre es que hace evidente el carácter estructural y procesual del capitalismo (Scribano, Huergo y Eynard, 2010:39). En esta línea, Scribano y Eynard (2011) desarrollan el concepto de *hambre individual, subjetivo y social*²² como modos de rastrear las formas sociales que toman las disputas por la apropiación de los nutrientes en contexto de organización social capitalista, ya que comprenden al hambre como una experiencia nodal en tanto estructuradora de emociones y sensibilidades.

“El hambre individual hace referencia a las “carencias de nutrientes” experimentadas por el cuerpo individuo (...) se refiere a la ausencia de nutrientes para la reproducción de ese cuerpo. Se da en el plano de las relaciones entre los individuos, las organizaciones sociales y el medio ambiente. El hambre subjetiva hace referencia a la “autoreflexividad del yo”; es decir se vincula a las consecuencias de orden identitario (...) se da en el plano de las relaciones del ser humano consigo mismo y sus capacidades de experimentar el mundo como una “falta” individual (...) El hambre social impacta en la presentación social del sujeto (...) reconecta el hambre individual y subjetivo del sí mismo en relación a la vida-vivida-con-otros y para-otros” (Scribano, Eynard, 2011: 67)

Una de estas formas de estructuración de las sensibilidades se vincula a los usos políticos del hambre que en los que aparecen por un lado la de auto-organización y auto-responsabilización por parte de los que “sufren” el hambre, y por otro, aparecen fuertemente asociados a las practicas instrumentales de los actores sociales vinculados a la gestión de los programas alimentarios. Los usos políticos del hambre refieren tanto a funcionarios o punteros políticos, como a tecnologías de los usos del hambre (Scribano, Huergo y Eynard, 2010:29)

Si bien la problemática alimentaria, en tanto “cuestión social”, remite a una falla estructural del sistema, que el hambre se experimente como una “falta” individual y que apele a la auto-responsabilización, también amortigua y atenúa las debilidades que se presentan en la implementación de las políticas alimentarias, en tanto frecuencia de entrega de las

excluyente y exclusivamente el Mundo del No.” (Scribano y Eynard, 2011:67) Para ampliar ver Scribano 2010, 2012.

²² “metafóricamente, si imaginamos a cada uno de los tres sentidos del concepto de cuerpo (individual, subjetivo y social) como vértices de un triángulo, decimos que el área comprendida entre esos tres puntos será el *locus* desde donde enunciaremos esta aproximación al concepto de hambre y también las disputas en torno a la problemática que implica” (Scribano, Eynard, 2011:67)

prestaciones, cantidad y calidad de los alimentos garantizados por las intervenciones, acciones de corrupción en la entrega (Britos, et.al., 2003; Maceira y Stechina, 2008), entre otros.

4.3 Una aproximación conceptual a las políticas alimentarias

Para una definición de las políticas alimentarias son elementos nodales los efectos de la crisis sobre las condiciones de reproducción alimentaria de los sectores populares y sus posibles consecuencias en el futuro, las tendencias de evolución de los sistemas agroalimentarios en la región, la acción y/u omisión del Estado a través de mecanismos de regulación social como también, las dificultades técnicas para diagnosticar y evaluar la situación con que se enfrenta cualquier intento de intervención social (Grassi, et.al., 1994).

Las intervenciones públicas destinadas a incidir en el consumo de alimentos en América Latina se pueden clasificar del siguiente modo: a) subsidios para reducir los precios de los alimentos, incluyendo subsidios a la producción primaria, las exenciones impositivas, la importación de alimentos a tipos de cambio preferencial, la limitación de los volúmenes exportables para aumentar la oferta interna; b) controles de precios a productores, industrias transformadoras, mayoristas y/o minoristas, generalmente en alimentos de mayor incidencia en la canasta básica; c) intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria; d) distribución de alimentos en forma gratuita, es pertinente distinguir entre aquellos cuyo consumo se realiza fuera del hogar, comedores escolares y comunitarios, y aquellos distribuidos para consumo dentro del hogar; e) apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo mediante la promoción de huertas familiares, escolares y comunitarias; f) obtención de donaciones externas provenientes de Organismos Multilaterales o Bilaterales (Casar, 1986; Grassi et.al, 1994).

En Argentina, para el periodo en estudio, no se han llevado a cabo políticas que impliquen niveles articulados de intervención en distintos puntos de la cadena agroalimentaria, en cambio sí ha implementado la distribución de alimentos, el apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo, las retenciones y los controles de precio (Grassi et.al, 1994) y las intervenciones de los Organismos Multilaterales de Crédito.

Algunos autores afirman que desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX en Argentina se impulsaron desde formas más rudimentarias hasta sistemas formales de ayuda o asistencia alimentaria. Según los paradigmas que dominaron el pensamiento de cada época, los programas alimentarios adquirieron la forma de ayuda al menesteroso, la caridad, la beneficencia pública, o en tiempos más cercanos, el estado benefactor, las políticas compensatorias (Rozas Pagaza, 2001; Britos, et.al., 2003).

Desde inicios del siglo XX en el ámbito escolar se identificó la preocupación por los “niños débiles” cuya mala alimentación fue identificada como obstáculo al rendimiento escolar iniciándose así las primeras experiencias de copa de leche o comedores escolares. En los años treinta se implementó la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños hasta los dos o seis años de edad²³. Hacia finales de la década se creó el Instituto Nacional de Nutrición que mantuvo protagonismo y liderazgo técnico en relación con el diseño e implementación de programas alimentarios, aunque fue cerrado intempestivamente en 1968. Este instituto fue pionero en la programación de contenidos de la asistencia alimentaria en diferentes grupos etarios y estrategias de intervención, su desaparición marco un vacío programático en las tres décadas siguientes (Britos et.al, 2003).

Los autores indican que los alimentos que cualquier programa distribuye (o promueve su consumo) deben ser apropiados para resolver los problemas nutricionales de la población objetivo. También es importante que los alimentos formen parte de la cultura alimentaria y no presten complejidad en su utilización, que se entregue de manera sistemática, sin interrupciones, complementado con educación alimentaria, y que la implementación sea ágil y eficiente.

Para finalizar este apartado, y antes de iniciar la descripción de los programas alimentarios para el periodo en estudio, vale mencionar que en Argentina no se han llevado a cabo procedimientos de vigilancia nutricional que permitan un seguimiento de la situación (Grassi, et.al, 1994), por ello las referencias utilizadas corresponden en general a estudios puntuales, sobre determinadas áreas geográficas y esporádicos en el tiempo. A su vez, en la bibliografía revisada es mucho más accesible conocer sobre los programas alimentarios de dependencia institucional nacional, que sobre los programas provinciales y municipales.

²³ Se ampliara en el siguiente apartado.

PARTE II

5. CAPITULO IV

5.1 Aspectos metodológicos

La inmersión temática que dio inicio a este proceso de investigación oriento la comprensión de la realidad social en estudio y desde allí se esbozaron los lineamientos para plantear el problema de investigación (Scribano, 2008). Se identificó, clasifíco y sistematizo bibliografía específica sobre la cuestión alimentaria y sobre los programas alimentarios, teórica sobre las políticas sociales y su relación con el modelo de acumulación en el que se implementan y, finalmente, bibliografía metodológica que ofreció herramientas para el abordaje del fenómeno.

El objetivo general que guía el trabajo de investigación es explorar analíticamente las políticas alimentarias aplicadas en la Ciudad de Mar del Plata de orden nacional, provincial y municipal, entre los años 1983 y 2001.

Para ello se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Efectuar un mapeo de los programas alimentarios implementados en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001.
- Analizar los componentes de los programas alimentarios (población objetivo, prestaciones, contraprestaciones, presupuesto, etc.) implementados en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001.
- Identificar las miradas y percepciones de los técnicos y profesionales encargados de la gestión e implementación de los programas alimentarios en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001.

El diseño del estudio es cualitativo de tipo exploratorio-descriptivo (Baeza, 2002; Mejía Navarrete, 2002; Sautu, 2003; De Sena, 2015, entre otros). A partir de los objetivos propuestos se seleccionó la técnica de revisión bibliográfica de fuentes secundarias y entrevistas en profundidad semi-estructuradas. El universo de estudio está conformado por todos los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata en el periodo 1983-2001 y, todos los técnicos y profesionales de la administración pública implicados en la gestión de políticas y programas alimentarios en la ciudad de Mar del Plata desde 1983 hasta el año 2001.

5.2 Recorrido metodológico

En el proceso de inmersión temática se revisó el propio *auto-socio-análisis* (*sensu Bourdieu*) respecto al tema en estudio y el modo de abordarlo, considerando no solo la carga teórica desde la que se problematiza el fenómeno, sino las posiciones y disposiciones personales para desempeñar el rol de investigadora. Siguiendo a Bourdieu (2008), entre todos los supuesto culturales que el investigador arriesga implicar en sus interpretaciones el *ethos de clase* es el que ejerce su acción de modo más sistemático²⁴.

A sí mismo, fue importante considerar el rol y la realidad social de las personas involucradas en la investigación. Para ello, se consideró la posición teórica con la que se realizó la referencia a los destinatarios de las políticas alimentarias y a los técnicos y profesionales que las gestionaron.

Mientras avanzó el proceso de inmersión temática y se fue delimitando el problema a plantear emergió un obstáculo epistemológico: la familiaridad con el objeto de estudio (Bourdieu, 2008). Por ello, durante todo el proceso de investigación se puso en práctica la vigilancia epistemológica que se aplicó tanto sobre la ilusión de la evidencia inmediata como sobre la tentación de universalizar situaciones singulares (Bourdieu, 2008). El riesgo de esta familiaridad es producir concepciones ficticias y condiciones de credibilidad.

A partir del registro de la posición en el campo académico y de la revisión bibliográfica se fundamentó el proceso de investigación desde el planteo del problema, allí se delimitaron los límites de lo conocido para construir problematizaciones con sentido crítico respecto a las motivaciones personales por el tema, las concepciones teóricas desde las que se nombra a las personas que constituyen la realidad social a observar, las posiciones teóricas desde las que observan las políticas sociales y la cuestión alimentaria y desde qué lineamientos teóricos se justificó la relevancia del problema.

Siendo que las interpretaciones sobre la realidad social en estudio se construyeron a partir de los instrumentos de observación que se implementaron es pertinente describir la decisión de tales técnicas.

En función de responder al objetivo de explorar analíticamente las políticas alimentarias aplicadas en la Ciudad de Mar del Plata, tanto de orden nacional, provincial y municipal, entre

²⁴ “...por el hecho de que las diferentes clases sociales toman los principios fundamentales de su ideología del funcionamiento y el devenir de la sociedad de una experiencia originaria de lo social en que, entre otras cosas, los determinismos se prueban más o menos brutalmente, el sociólogo que no hiciera la sociología de la relación con la sociedad característica de su clase social de origen arriesgaría reintroducir en su relación científica con el objeto los supuestos inconscientes de su primera experiencia de lo social o, más sutilmente, las racionalizaciones que permiten a un intelectual reinterpretar su experiencia según la lógica que siempre debe mucho a la posición que ocupa en el campo intelectual...” (Bourdieu, 2008:111)

los años 1983 y 2001, realizar un mapeo de los programas alimentarios implementados y analizar los componentes de los programas se realizó una revisión bibliográfica de fuentes secundarias en lo referente a las políticas alimentarias nacionales, provinciales y municipales implementadas en el periodo.

Para el abordaje de las fuentes secundarias se consideró la fiabilidad y validez de las fuentes, se revisó la consistencia de la información comparando las diversas investigaciones que indagaron los programas alimentarios. Se consideraron los modos de relevamientos y las fuentes que utilizaron (De Sena, 2015). También se tuvieron en cuenta las implicancias de los investigadores respecto a sus conocimientos en el tema. Se trabajó con datos secundarios provenientes de investigaciones sobre políticas alimentarias que realizaron sociólogos, antropólogos y nutricionistas que también se desempeñaron en la gestión pública.

Por otro lado, se revisaron fuentes de información oficial respecto a material de capacitación para agentes multiplicadores de los programas, reportes de evaluaciones y seguimiento y material de difusión a la comunidad sobre los abordajes de los programas.

Con el material bibliográfico se construyó una matriz para sistematizar los componente de cada programa, a saber: periodo de implementación, objetivos, destinatarios, institución responsable, prestación, contraprestación, alcance de su cobertura, participación de escuelas, comunidad, ONG'S y/o Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS), seguimiento, monitoreo y/o evaluación, incidencia en comedores comunitarios, organismos que financiaron los programas, presupuesto otorgado, normativas vinculados a cada programa y, la distinción entre el diseño universal o focalizado.

En función de identificar las miradas y percepciones de los técnicos y profesionales encargados de la gestión e implementación de los programas alimentarios en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001 se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas. Esta técnica permitió conocer las miradas y perspectivas institucionales representadas por los cargos que los técnicos y profesionales desempeñaron (Mejía Navarrete, 2002). La técnica permite responder al objetivo porque en el transcurso de la entrevista las personas construyeron su mundo de significaciones de modo progresivo y continuo (Oxman, 1998) respecto a las temáticas abordadas.

La muestra se conformó mediante la utilización de la técnica bola de nieve, que permitió el contacto de informantes clave, quienes a su vez ofrecieron el contacto con otros técnicos y/o profesionales. Se aplicaron tres redes de contacto en simultáneo con la finalidad de evitar sesgos y atribuirle validez al estudio.

Es pertinente especificar que se entrevistaron técnicos y profesionales de la gestión nacional, provincial y municipal que entre 1983-2001 estuvieron afectados a la gestión e implementación de programas alimentarios implementados en Mar del Plata. Se procuró garantizar la heterogeneidad en la muestra mediante dos aspectos, por un lado, entrevistar técnicos y profesionales de diversos programas, y, por otro lado, de diversos niveles de gestión.

Se entrevistaron técnicos y profesionales que participaron en el PAN, Programa Materno Infantil, Pro Huerta, PRANI²⁵, Unidos, Plan Vida, Programa Municipal de Huertas, Asistencia Familiar Directa, PAU y CLAMA. Se entrevistaron cuatro técnicos y profesional de la gestión nacional, una de la gestión provincial y diez de la gestión municipal. De todos los entrevistados, solo tres personas están jubiladas, las demás continúan trabajando en la gestión pública.

El trabajo de campo se realizó en los meses de septiembre y octubre de 2015 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata y en la ciudad de Mar del Plata²⁶. A los fines de los objetivos planteados, la saturación teórica se alcanzó en quince entrevistas. Todas las entrevistas se acordaron previamente, fueron grabadas y se transcribieron junto con los memos y notas de campo.

En el marco de la flexibilidad del diseño cualitativo, el trabajo de campo fue guiado por la reflexividad que orienta el diseño y preparación respecto a las guías de entrevista, el contacto con los entrevistados, la coordinación del lugar de la entrevista. De los entrevistados que aún continúan desempeñándose en la gestión pública todos se contactaron por medios formales, mail institucional o teléfono de su lugar de trabajo. Sin embargo, no todos designaron el ámbito laboral para realizar la entrevista. Las personas que ya no cumplen funciones en el aparato estatal fueron contactadas por correo o teléfono personal.

Al tratarse de un abordaje cualitativo, la preparación, la entrada y la salida del campo implicó el rediseño del instrumento de observación, guiado por el permanente trabajo de análisis e interpretación de los datos (De Sena, et. al., 2012). El análisis de los datos se

²⁵ El PRANI se implementó en todo el país excluyendo la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, se considerará en el presente trabajo con la finalidad de tomar una mayor dimensión sobre las modalidades de políticas alimentarias nacionales implementadas en el periodo en estudio.

²⁶ En el marco del “Proyecto de apoyo a la Movilidad de Estudiantes de carreras de grado de Ciencias Sociales 2015” de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a través de la “Beca de Movilidad II: Estancias de Investigación” fue posible realizar el trabajo de campo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en La Plata. Agradezco a la Universidad Nacional de Mar del Plata por haber facilitado la oportunidad de realizar experiencias de investigación en otros ámbitos académicos. También agradezco al Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales (GEPSE) del Centro de Estudios e Investigaciones Sociológicas (CIES) y Grupo de Estudios sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA por haberme brindado herramientas tanto para el desarrollo del proceso de investigación como para mi formación profesional.

desarrolló durante todo el proceso de investigación, ya que fue una actividad reflexiva que influyó el registro de los datos, la redacción, el re diseño de los instrumentos de observación y el registro de datos adicionales (Coffey y Atkinson, 2003).

La instancia de la indagación estuvo atravesada por una escucha activa y armada (*sensu Borudieu*) en la que se puso en juego la carga teórica con la que se identificó la información relevante y se repregunto de modo espontáneo. La escucha activa y armada (*sensu Borudieu*) facilitó la permanente reflexividad, análisis e interpretación que colaboraron con el re-diseño de la guía de entrevista. Se identificaron temas emergentes que no habían sido planteados, modalidades de preguntar y repreguntar ciertos aspectos, se modificaron preguntas, se agregaron tópicos. Al ir transcribiendo las entrevistas a medida que se realizaban se pudo advertir falencias en el modo de preguntar y de guiar o condicionar las respuestas. Este ejercicio permitió mejorar las experiencias de las siguientes entrevistas. También al ir escribiendo las notas de campo y los memos de entrevistas se pudo ir advirtiendo los modos de vivencialidad de la experiencia del trabajo de campo como investigadora, activando la vigilancia epistemológica y el ejercicio de reflexividad que acompañó el análisis e interpretación de los datos durante todo el trabajo. Las notas de campo se convirtieron en una herramienta clave a la hora de volcar los prejuicios, las pre nociones de clase y de posición académica y, la vivencialidad de la primera experiencia de investigación que contribuyeron a delimitar, definir y consolidar la delicada línea entre la sociología espontánea (*sensu Bourdieu*) y la sociología científica. Estas herramientas fueron fundamentales para este primer ejercicio de investigación, y lo serán para los siguientes, debido a que ayudan a distinguir y diferenciar tanto el pensamiento sociológico del sentido común, mediante este ejercicio de reconocimiento permanente de la investigadora como sujeto social que es parte de la realidad que está explorando, observando, analizando e interpretando. Se trata de registrar el distanciamiento entre la subjetividad propia y el fenómeno de la realidad social que se observa.

Además, en la indagación se prestó atención tanto a la hermenéutica de los discursos como al contexto político-ideológico contemporáneo, entendiendo a dicha reflexión como un modo de interpretar las propias interpretaciones (Hosking y Pluut, 2010 citado en De Sena, 2015).

A partir del análisis se pretendió descubrir sentidos ocultos a través de la exploración de los textos, pretendiendo la validación o invalidación de la hipótesis de trabajo (Baeza, 2002). La recolección de datos, el análisis y la teoría han estado en una estrecha relación durante todo el proceso de investigación (Corbin y Strauss, 2002). Analizar implicó sistematizar

constantemente la información, crear dimensiones de análisis y categorías que se han ido mejorando durante todo el proceso. Este ejercicio demandó reflexionar permanente sobre el problema de investigación planteado.

Tanto la matriz cualitativa sobre las categorías de los programas alimentarios implementados en Mar del Plata en el periodo 1983-2001, como las conexiones e interacción entre las categorías y dimensiones de análisis de las entrevistas implicaron un trabajo intensivo y artesanal (*sensu Miles, Huberman y Saldaña*) en la medida que demandó reflexión y creatividad.

Entre las dimensiones de análisis de los textos de entrevista se destacan: las referencias al trabajo de técnicos y profesionales, la definición del concepto de población objetivo/beneficiario/destinatario, la descripción del programa en el cual participo, las comparaciones con otros programas, las referencias a la descentralización de la gestión, al seguimiento y evaluación, las concepciones sobre “la política alimentaria” y la presencia de participantes voluntarios para la implementación de los programas.

Sistematizar los datos mediante una representación visual no solo fue útil como estrategia para la construcción del conocimiento, sino también intentó garantizar una comunicación clara y simple de la información. Disponer las categorías analizadas en un despliegue visual permitió mostrar las interacciones complejas entre las mismas, pero no por ello complicadas (Miles, Huberman y Saldaña, 2014 citado en Documento de Cátedra 96 Freidin, 2015).

Todo el trabajo de campo fue acompañado por textos de análisis (memos y notas de campo, como se mencionó anteriormente) en los que se describieron con sentido crítico los procedimientos y decisiones que facilitaron advertir inconsistencias para sostener la hipótesis planteada.

Este ejercicio se desarrolló a través de la reflexividad (Oxman, 1998; De Sena, 2015) y en la interacción permanente con los datos tal como fueron extraídos del campo, revisando las lógicas con las que se construyeron las dimensiones de análisis. Por ello, al unir, dar coherencia, escribir el sentido y la conexión de las dimensiones analíticas, se exponen las lógicas de interpretación de la realidad social que se observa. Este análisis se desarrolla mientras se escribe, se reflexiona, con la finalidad de comunicar del modo más claro, simple y completo la complejidad de las relaciones que se hallaron entre las categorías de análisis. “...Escribir es pensar, no el reporte de cómo pensamos...” (Miles, Huberman y Saldaña, 2015:10)

6. CAPITULO V

6.1. Los programas alimentarios implementados en el periodo 1983-2001

En el presente capítulo se desarrollará una descripción sobre los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata durante el periodo 1983-2001. A partir de los datos de fuentes primarias y secundarias, se describen los objetivos, destinatarios, cobertura, alcance y tipo de prestaciones, contraprestaciones en los casos que corresponda, tipo de gestión, en caso de ser centralizada o descentralizada, presupuestos utilizados, instituciones responsables y organismos de créditos para el financiamiento, periodos de vigencia del programa, entre otros datos.

En primer lugar se detallan los programas alimentarios de orden nacional tales como: Programa de Comedores Escolares, Programa Materno Infantil, Plan Alimentario Nacional, Bono Solidario de Emergencia, Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos, Programa de Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional, Programa Materno Infantil y nutricional, Programa Alimentario Nutricional Infantil, Fondo Participativo de Inversión Social, Programa Apoyo Solidario a Mayores, Pro bienestar y Programa Unidos.

En segundo lugar, se detallan los programas alimentarios de orden provincial a saber: Programa alimentario Integral y Solidario y Plan Mas Vida

Finalmente se describen los programas alimentarios municipales como: Comisión de Lactancia Materna, Programa de Desarrollo Alimentario Integral, Programa de Huertas Municipales, Asistencia Familiar Directa y Programa Alimentario Único.

6.2 Programas Alimentarios Nacionales

6.2.1 Programa de Comedores escolares

Como se mencionó anteriormente la asistencia alimentaria se inauguró en el ámbito educativo, desde inicios del siglo XX. A continuación, brevemente se describirán hitos históricos en el desarrollo del programa hasta el periodo en estudio ya que reseñaran el tratamiento que tuvo en la agenda política.

En 1906 se instaló el primer servicio de copa de leche. En 1914 se incluyó por primera vez en el Consejo Nacional de Educación una partida anual para alimentación en escuelas de Capital Federal y territorios nacionales. En 1926 por primera vez se evalúan la totalidad de los niños concurrentes a escuelas públicas y se proyecta la habilitación de los primeros comedores escolares, con capacidad para trescientos niños, cada una; las primeras seis se

habilitaron en 1928. Sin embargo, en 1930 se excluyeron del presupuesto, y han reaparecido en 1932. En 1937 se crean los primero Comedores Escolares Municipales. En 1938 se sanciona la ley 12.558 de “Protección a los niños en edad escolar” habilitando Comedores Escolares en todo el país y subvencionando a cooperadoras escolares que tienen a su cargo diferentes programas de ayuda alimentaria, como “la copa de leche”, por ejemplo. En 1942 el Instituto Nacional de Nutrición demostró que la falta de personal técnico especializado en nutrición para dirigir los comedores desarrolló enfermedades, antes que prevenirlas o curarlas. En 1945 la Dirección de Ayuda Escolar asume la responsabilidad de proveer alimentos a los niños en edad escolar instalando comedores en todas las escuelas que lo requieran. En 1958 se dispone transferir al Consejo Nacional de Educación los fondos para el cumplimiento de la Ley 12.558. En 1967 el Programa de Ayuda a los ingenios azucareros de Tucumán, instituyó su funcionamiento en esta provincia para luego extenderse a todo el país, recién en 1984 (Britos et.al., 1984).

Desde 1972 el Proyecto de Promoción Social Nutricional (PPSN), más conocido como Comedores Escolares se encuentra en funcionamiento en veintiuna jurisdicciones del país. En el periodo 1980-83 las decisiones relativas a la asignación intrajurisdiccional de los recursos financieros, al tipo de asistencia alimentaria, así como el modo de implementación son adoptadas por las autoridades de cada jurisdicción. Nunca, desde sus inicios, el programa fue dotado de la información necesaria que permitiera asignar los recursos disponibles con equidad ni de un sistema normativo y de gestión que asegurara una eficiente utilización de los mismos. Los efectos de estas carencias, unidos a la pobreza de las partidas, hacían que los comedores se debilitaran (Aguirre, 1990).

En el funcionamiento general del programa se identificaron algunos de sus factores limitantes: dificultades financieras originadas en la irregularidad, imprevisibilidad y escasez de los recursos asignados; carencia de marco normativo a todos los niveles (nacional, provincial y municipal); falta de criterios y metas nutricionales claros en la formulación del programa; falta de decisión clara acerca de quiénes son los beneficiarios del programa al punto que cerca del 20% de los niños pertenecía a hogares con nivel socioeconómico social alto y medio alto (Aguirre, 1990).

Así se aumentaron los signos de inequidad en la distribución de los recursos destinados al programa, ya que se comprobó que en algunas jurisdicciones existía una alta tasa de niños con sobrepeso que recibía la prestación²⁷. A su vez algunos comedores brindaban una dieta de 1500 kcal mientras que otros solo aportaban una dieta de 200 kcal o menos. En estos últimos

²⁷ “11% de los beneficiarios de la copa de leche, 12% de los de almuerzo y 33% de la copa de leche refrigerio en GBA” (Aguirre, 1990:10).

casos, la consecuencia indeseada es fomentar la desnutrición ya que el niño que come en la escuela es discriminado de la comida del hogar (Aguirre, 1990).

En 1984, el Programa se generalizó a todo el país con el nombre de *Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU)*, integrando los recursos del Programa Comedores Escolares e Infantiles. Se instaló con el objetivo de disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de los escolares, contribuyendo al aumento del rendimiento escolar y a la disminución del ausentismo. En 1992, tras la sanción de la Ley 24.049, que reglamento la transferencia de servicios educativos a las provincias²⁸, se produjo la transferencia definitiva a las provincias en concepto de “fondos coparticipativos” y de impuestos recaudados por el Estado Nacional. La Ley que transfería estos fondos explicitaba que los mismos debían aplicarse específicamente a estos programas, lo cual no fue respetado estrictamente por todas las jurisdicciones provinciales (Britos, et.al., 2003; Vinocur y Halperin, 2004).

En 1991 el programa alcanzo a beneficiar a 1,2 millones de escolares, alrededor de una cuarta parte de la matrícula primaria (Vinocur y Halperin, 2004). La asistencia alimentaria consiste en una copa de leche, almuerzo o merienda reforzada. La modalidad predominante de la prestación del servicio consiste en el envío de fondos a las escuelas para que estas compren y preparen las comidas. La cobertura a nivel nacional la definían los cupos por provincia en base a un índice de desarrollo socio-económico relativo de cada jurisdicción, combinado con la consideración de la matrícula escolar primaria.

En 1985 este programa fue objeto de una evaluación sistemática que abarco todas las jurisdicciones, llevada a cabo por el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ello lo distingue respecto a los demás programas alimentarios, siendo que constituyo la primera y única evaluación a un programa alimentario realizada en Argentina (Grassi, et.al, 1994; Britos, et.al, 2003).

La evaluación CIDES/OEA del Programa de Comedores Escolares considero, por ejemplo, que la selección de los beneficiarios no siempre respondía a criterios explícitos, con distintos niveles de universalidad y focalización, ya que mientras se incluía a todas las escuelas o a aquellas que lo solicitaban, en otras se priorizaba las áreas rurales, urbano-marginales o comunidades aborígenes (Grassi, et.al, 1994). También se señaló que no existen directivas claras desde nivel nacional respecto de los contenidos de la alimentación escolar a suministrar, sino solo un costo por ración indicativo que se traduce en la existencia o

²⁸ Se ampliara en el apartado “Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU)” de este mismo capítulo. En 1992 el PROSONU fue descentralizado y el Gobierno Nacional perdió la capacidad de programación, supervisión y evaluación del funcionamiento del programa en cada jurisdicción

combinación de diversos tipos de prestaciones (copas de leche, refrigerios, almuerzos) (Britos, et.al., 2003). Respecto a la administración provincial se señaló escasa coordinación interinstitucional, la falta de criterios operativos para orientar a los encargados locales de los comedores, limitaciones en los procesos de supervisión y control, las demoras en los recursos para la compra de los alimentos y la ausencia de previsiones para los recursos humanos y materiales requeridos por el programa (Grassi, et.al, 1994).

Las dificultades financieras, las propias restricciones en la disponibilidad de recursos humanos e insumos reflejaban en la calidad, cantidad y costo de la dieta suministrada. Se registraron también carencias en la infraestructura y equipamiento, reducción en la duración de la prestación alimentaria a lo largo del año y fuertes disparidades en la gestión local, en términos de los niveles de concentración de decisiones en las autoridades escolares y la participación de la comunidad (Grassi, et.al, 1994)

Finalmente, la calidad de la alimentación fue evaluada como poco adecuada por insuficiencia calórica de la dieta, inadecuación en el aporte de calcio y ciertas vitaminas, exceso de hidratos de carbono y déficit de contenido graso. Además, se observó una alta proporción de pérdidas por sobrantes (alimentos preparados y no servidos) y por residuos (servidos y no consumidos). Ello denota un mal cálculo en las raciones, falta de ajuste del número de comensales, incapacidad para calcular las cantidades necesarias; y, por otro lado, se evidencia, la poca variedad en la selección de los alimentos, inadecuada preparación, falta de adaptación a los gustos y hábitos de los niños (Andueza de Morales, 1990 citado en Grassi, et.al., 1994).

6.2.2 Programa Materno Infantil (PMI)

En 1936 se sancionó la Ley 12.341 por la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia, su eje central es la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños hasta dos o seis años de edad²⁹. Opera en todo el país, excluida la Capital Federal, dependiendo del Ministerio de Salud y Acción Social.

El PMI tiene el propósito de alcanzar la cobertura universal de madres, niños y adolescentes en la promoción y atención de la salud mediante la elaboración de normas de atención de la madre y el niño, asistencia técnica y capacitación en las áreas provinciales de maternidad e infancia, el suministro de medicamentos e insumos básicos a centros de salud y la complementación alimentaria a embarazadas y niños (Britos, et.al., 2003).

²⁹ Estos últimos en caso de diagnóstico antropométrico de desnutrición.

La población objetivo del programa son los menores de dos años y las embarazadas de alto riesgo, a los que se distribuyen dos kilos mensuales de leche en polvo a través de los controles que deben realizar en los centros de atención primaria de la salud. La selección de los destinatarios se realiza por demanda espontánea, a través del contacto que las familias necesitadas toman de los centros de salud, o a través del trabajo de los asistentes sociales.

La administración de los fondos varía entre una modalidad centralizada (compra de leche por parte del Gobierno Nacional y distribución a cada provincia) y otra basada en transferencias financieras a cada provincia para que cada una a través de sus licitaciones públicas adquiera sus necesidades. Finalizando el siglo XX la modalidad es mixta, la mayor proporción de leche es adquirida por el Gobierno Nacional y el resto por medio de transferencias financieras y adquisiciones locales.

Entre algunos de los inconvenientes en su implementación que decantan en la debilidad del componente alimentario, se relacionan a las dificultades administrativas y logísticas del sistema de transferencias y ejecución presupuestaria de los fondos nacionales, baja cobertura, insuficiencia, retraso en la aprobación y transferencia de fondos y circulación de fondos por distintos organismos hasta llegar a cada programa provincial (Grassi, et.al., 1994).

Siguiendo los estudios de Aguirre (1990) el programa tuvo poco impacto en la alimentación de la población carenciada³⁰ tanto por lo selectivo de la población objetivo, lo exiguo de la prestación, la irregularidad de la compra y posterior distribución de las partidas de leche y, por los problemas de la atención médica en los centros periféricos.

6.2.3 Programa Alimentario Nacional (PAN)

En 1983 “El proyecto del Ejecutivo (Nacional) juzgó el “alimento como un derecho humano central para nuestra sociedad”³¹, desde aquí el Plan Alimentario Nacional se vuelve tan significativo, siendo que para la “conciencia histórica” y la “memoria colectiva” alberga a la alimentación como un derecho (Scribano, 2009).

La Presidencia de la Nación envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley, que fue sancionada ley N° 23.056 el 15 de marzo de 1984. Algunos pasajes del proyecto de ley, permiten observar la concepción de la problemática alimentaria que advierte la Presidencia de la Nación, sus causas y la reivindicación del derecho a la alimentación, a saber:

³⁰ La autora extiende la población objetivo a “...“población carenciada” porque la solidaridad interna de la familia genera que la leche en polvo fuera también consumida (cuando no había qué comer) por niños mayores y adultos del hogar...” (Aguirre, 1990:8).

³¹ Congreso de la Nación, República Argentina, Diario de sesiones de la cámara de diputados de la Nación, 1983, Sesiones Extraordinarias, Tomo I, 244-245 (Adiar, 2012:168 citado en Cortes y Kessler, 2013).

“...reconocemos como una forma de violencia la que condena a morir o a vivir con impedimentos físicos y mentales permanentes a miles de niños, a tantísimos ancianos a una existencia apenas vegetativa en sus últimos años y a muchos trabajadores a serias limitaciones en su lucha por techo y sustento para su familia (...) el derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos primarios, reconocido y valorado por nuestra sociedad. Asegurar la vigencia de este derecho para todos los argentinos es uno de los compromisos asumidos por nuestro pueblo.

La profunda crisis que vive nuestro país es la resultante de políticas de inmoralidad social, por cuanto computaban al hombre como una variable de ajuste de la economía. (...)

La causa del hambre y la malnutrición en la Argentina no obedece fundamentalmente a la falta de alimentos. Una persona pasa hambre porque no puede comprar ni producir alimentos que necesita y no porque exista una escasez real de los mismos. Las causas son por lo tanto políticas, económicas y sociales y en estos mismos campos están también las soluciones (...)

El Poder Ejecutivo Nacional entiende que la democracia sería una ficción para el niño, el hombre o la mujer con el cuerpo o la mente apagados por la falta de alimentos. Transformarlos en protagonistas de su propia vida y de la de su país exige un acto de reparación social que nuestra sociedad les debe, reparación que este Programa Alimentario Nacional es componente impostergable...”
(Fundamentación del proyecto de ley presentado por la Presidencia de la Nación al Congreso Nacional, 1983 citado en Ierullo, 2010:93-94) [La cursiva es propia]

El objetivo general del plan fue la complementación alimentaria de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables mediante la entrega de alimentos. Sus objetivos complementarios fueron: desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población; enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria.

En función de estos objetivos el programa estaba integrado por los siguientes subprogramas: educación para la salud³²; control de crecimiento y desarrollo³³; huertas³⁴; compras comunitarias³⁵; y, saneamiento básico y agua potable³⁶.

³² Intentaba de modo participativo acercarse a la discusión sobre asuntos relativos a la salud y prevención de enfermedades.

³³ Intento fomentar en las madres el registro del peso de los niños.

³⁴ “El esquema de huertas comunitarias-PAN se realizó mediante un convenio con el INTA, por el cual el INTA hizo llegar a los supervisores del PAN semillas, folletos explicativos de cómo sembrar y el tratamiento adecuado

Sin embargo, algunos autores afirman que las cifras sobre el monto total del plan (alrededor del 90%) muestran que fue básicamente un sistema de distribución gratuita de alimentos, sin generar masivamente formas organizativas autónomas ligadas al consumo o a la producción (Hintze, 1989; Aguirre, 1990; Grassi, et.al, 1994).

Lo que destacó al PAN fue su componente alimentario, basado en el reparto mensual de cajas de alimentos que debían ser equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo. La asistencia totalizaba unos 14 kilos de alimentos por caja. “Los productos podían variar de acuerdo a los problemas de suministro, al comienzo del programa en general incluían leche en polvo, cereales, legumbres, aceite y enlatados, totalizando un aporte nutricional aproximado cercano al 20% de las necesidades de una familia pobre” (Britos, et.al, 2003:23).

Lo que constituye a este programa hito fundacional de la historia de los programas alimentarios contemporáneos fue en primer lugar la magnitud de su alcance. El PAN llegó a repartir 1,37 millones de cajas mensuales en 1987, momento de su mayor cobertura, a 1,34 millones de familias en todo el país, aproximadamente el 19% de la población total (Coordinación Técnica PAN-MSyAS citado en Grassi, et.al., 1994)

En segundo lugar, también lo constituye un hito en la revisión histórica su carácter de emergencia y la modalidad de su implementación. Siendo concebido como un programa de emergencia por dos años hasta que “el crecimiento y la democracia” rindieran sus frutos, el presidente Raúl Alfonsín lo extendió hasta el fin de su mandato. Al respecto, algunos autores sostienen que, con diferencias de nombres y modelos de gestión, continúa vigente hasta la actualidad (Britos, et.al, 2003; Cortes, Kessler, 2013). En cierta forma el PAN es el paradigma de una historia que continúa vigente, ya que como algunos autores sostienen el programa implicó la “concepción gastronómica de las políticas sociales y la concepción asistencialista

para el cultivo que fueran distribuidas a los beneficiarios. La información se facilitaba en la reunión mensual. Con este procedimiento se tuvo claro el objetivo de evitar el costo de enviar las semillas para todos, puesto que ni todos tienen el interés ni la posibilidad de cultivar. La única evaluación del impacto de estas huertas es un estudio cualitativo realizado en el Conurbano Bonaerense que registra una incidencia máxima del 3% sobre los consumos alimentarios totales de las familias.” (Aguirre, 1990:31)

³⁵ Se compraban artículos de primera necesidad que no entraban en la composición de la caja al por mayor, como también zapatillas y útiles escolares.

³⁶ Los responsables del PAN se plegaron al Programa de Emergencia de Provisión de Agua PRO-AGUA dependiente de la Subsecretaría de Acción de Gobierno de Presidencia de la Nación. A través de los aportes técnicos de este programa y convenios con OSBA (Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires) y OSN (Obras Sanitarias de la Nación) se encaró un trabajo conjunto en las áreas donde llegaba el PAN. Los técnicos de PRO-AGUA pusieron al descubierto que en el 80% de las zonas donde llegaba el PAN el agua estaba contaminada por lo tanto era necesario rediseñar la posibilidad de brindar el servicio. “Los trabajos realizados hasta 1988 conformaban un total de 580 obras de pequeño y mediano porte en todo el país habiéndose llegado a trabajar en sesenta y cinco partidos de la Provincia de Buenos Aires y diecisiete provincias. Se instalaron 500.000 metros de cañería y accesorios llegando a abastecer a más de 600.000 personas en áreas marginales” (Aguirre, 1990:33)

de las políticas alimentarias” (Britos, et.al, 2003:23). Retomando a Scribano (2009) si bien el PAN albergó en la memoria colectiva a la alimentación como un derecho, en los años ochenta la sociedad de los derechos se comenzó a romper, por lo cual, la alimentación se ubicó como un subsidio.

6.2.3.1 Determinación de la población objetivo³⁷

La localización de los beneficiarios partió de la elaboración de un “Mapa de Emergencia Social” con base en los datos de vivienda con distinto grado de precariedad y educación (analfabetos y primaria incompleta) del censo de 1980. A partir de la combinatoria de tres variables (desocupación o trabajo inestable del jefe, estado de gravidez de la madre y presencia de menores de seis años) se definieron cuatro niveles distintos de riesgo posible dentro del grupo familiar. Las situaciones de mayor gravedad determinaban la incorporación automática de la familia al programa, las restantes implicaban consultas al agente supervisor. (Grassi, et.al, 1994)

La población con mayor vulnerabilidad, considerados en riesgo nutricional y sanitario han sido los niños, las embarazadas, las nodrizas, los adolescentes y los ancianos. Sin embargo existen otros factores de riesgo que acentúan aún más la vulnerabilidad de la familia, a saber: grupos familiares numerosos, familias en crisis (abandonos, fallecimiento de alguno de los padres, enfermedades invalidantes, desocupación, alcoholismo), madres adolescentes, migrantes recientes, hijos en tratamiento por desnutrición, hijos menores de un año muertos, niños menores de un año que no son amamantados, familias que tienen a cargo discapacitados o ancianos sin pensión (Aguirre, 1990).

Para la localización y cuantificación no existía información a escala nacional. A partir del censo de 1980, correspondiente a Vivienda y Educación, y con los datos de investigaciones y estudios previos que indicaban la viabilidad del indicador vivienda como una síntesis del nivel socio-económico y educación, hizo viable que estas variables se utilizaran para la cuantificación y localización de la población objetivo. También se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares. Desde estos análisis se obtuvieron los rangos de volumen de población con niveles críticos de privación en cuanto vivienda y educación, en base a los cuales se diseñó el mapa de localización espacial cuantificado que se mencionó anteriormente.

En función de la determinación de los grupos de mayor vulnerabilidad, se definieron cuatro situaciones de alto riesgo posibles dentro del marco familiar:

³⁷ La información contenida en este apartado y en los apartados subsiguientes que se refieren al PLAN ALIMENTARIO NACIONAL (PAN) se corresponden al “El PAN- Informe sobre su implementación entre los años 1984-1989” realizado por la Dra. Patricia Aguirre en mayo de 1990 en el marco de su experiencia en el área de Coordinación Técnica del programa.

Tabla 1: Situaciones de riesgo familiar

SITUACION A	SITUACION B
Familia cuyo responsable económico tiene ocupación estable y no hay ninguna embarazada y/o niños menores de 6 años	Familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable pero no se encuentran embarazadas ni niños menores de 6 años.
SITUACION C	SITUACION D
Familia cuyo responsable económico tiene trabajo estable pero hay embarazadas y/o niños menores de 6 años.	Familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años.

Fuente: (Aguirre, 1990:20)

La caracterización detallada del nivel de riesgo familiar permite al agente PAN (encargado del censo y posterior selección de las familias beneficiarias con el Programa) la utilización de un instrumento homogéneo de medición de los niveles de riesgo. La situación A y B no entraba como beneficiaria a menos que se detectaran factores de riesgo y en ese caso el agente PAN y el Supervisor zonal autorizaran la entrada al programa. La situación C incluía a la familia como beneficiaria si tenía ingreso mínimo y se detectaban factores de riesgo. La situación D era la verdadera destinataria del programa alimentario (Aguirre, 1990)

6.2.3.2 El rol del agente PAN y la Estructura de la Planta Funcional

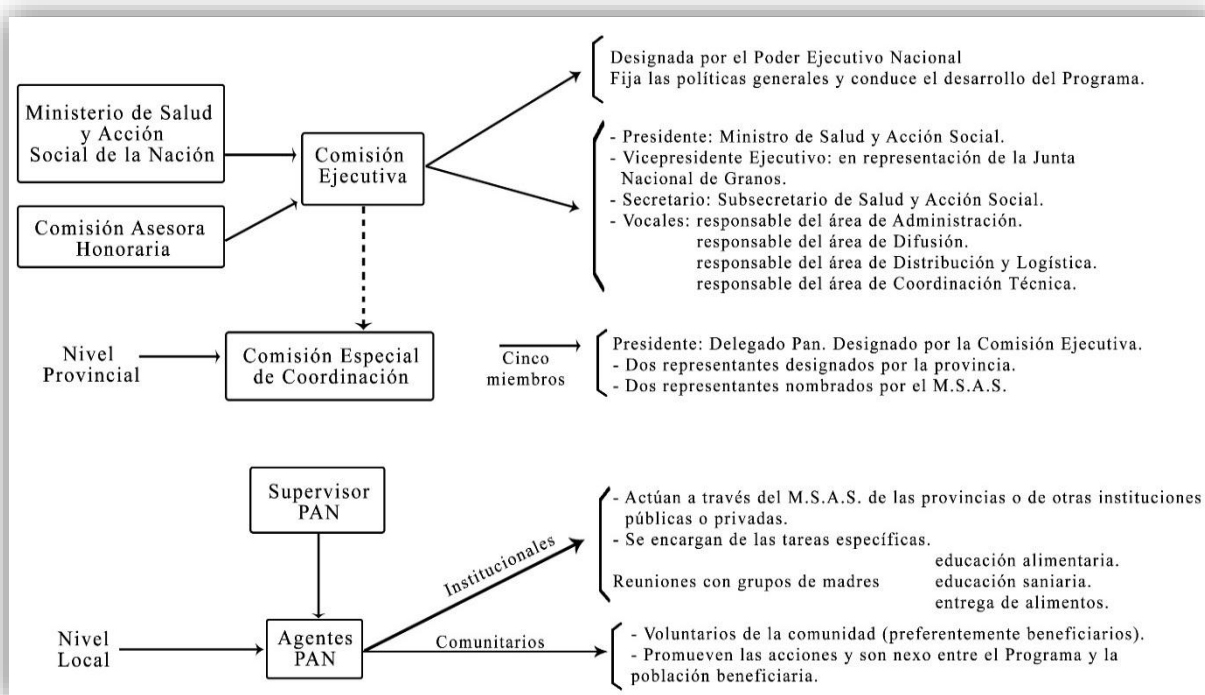
La caja PAN llegaba a cada familia beneficiaria en forma mensual y se entregaba a la madre, o responsable de la comida del hogar, por el agente PAN, en una reunión³⁸ de aproximadamente treinta personas. Como afirma Atlas (2003) esta entrega se ejecutaba en escuelas, clubes, sociedades de fomento. Los contenidos trabajados en cada reunión eran programados por los supervisores con los agentes de acuerdo a los lineamientos generales contenidos en los diseños de los subprogramas PAN. Los agentes PAN recibían un entrenamiento con “jornadas periódicas de capacitación donde recibían material impreso, con lo referente a los objetivos del PAN, instrucciones para realizar las entregas y la fecha de evaluaciones familiares, técnicas para la coordinación de reuniones, información sobre nutrición, crecimiento y desarrollo, y recibían cursos a cargo de profesionales” (Atlas, 2003:145). Esos cursos eran organizados por las comisiones provinciales y por los supervisores zonales.

³⁸ Tal como describió una reunión PAN Carlos Cohelo Campino, Profesor del Instituto de Pesquisas Económicas de la Universidad de San Pablo en su visita al país en 1986: “...La agente PAN coloco tres o cuatro elementos para la discusión. En la primera pregunto a los presentes, lo que sugería la palabra mujer, e hizo una especie de “brain storm” con el grupo, anotando las expresiones verbidas por cada una de las presentes. En seguida intento abordar el tema de la salud, de manera simplificada (...) obviamente estaba buscando concientizarlas sobre su cuerpo y las consecuentes necesidades de atención y salud (...) la agente PAN encargada de la reunión estaba procurando introducir en cada una de las mujeres presentes la noción de valorización de su “yo”, la noción de que como personas ellas eran importantes: para finalmente darles el mensaje de salud básica de la reunión...” (Citado en Aguirre, 1990:26)

Se organizaban además cursos de formación de Agentes Comunitarios donde los efectores de todos los programas que se dirigían a la misma población recibían instrucción acerca del trabajo en grupo para la coordinación de reuniones, y formación básica acerca de la problemática (Unicef-Ministerio de Salud y Acción Social). Los agentes PAN atendían un área que comprendía entre seiscientos u ochocientos familias en zonas urbanas, y doscientas familias en áreas rurales. Con ellas debían organizar veinte reuniones mensuales (Aguirre, 1990).

Si bien los agente PAN tenían la responsabilidad de censar a la población, repartir las cajas e implementar los subprogramas, ellos eran los efectores locales de una organización más vasta que llegó a contar con 3.200 agentes en todo el país, organizados a nivel Nacional, Provincial y Local y pertenecientes a las más diversas instituciones, integraban la estructura PAN que corría en forma paralela a la organización administrativa del Ministerio de Salud y Acción Social.

Gráfico 1: Estructura del PAN



Fuente: (Aguirre, 1990:35)

Si bien este tipo de organización relativamente autónoma dentro del Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS) pudo superar las barreras burocráticas³⁹ tuvo inconvenientes como la “falta de coordinación con otros programas del MSyAS que, aunque se dirigían a la misma

³⁹ Lo que se puede observar en la velocidad con la que fue implementado el programa. Se diseñó en enero de 1984, la ley que lo regularizó se sancionó en marzo de 1984 y la primera entrega se realizó en mayo de ese año.

población y tenían objetivos similares, permanecían actuando en carriles paralelos (...) actuaban como compartimientos estancos generando sus propias redes de efectores y aparatos administrativos, superponiendo funciones unos con otros y tendiendo a reproducir y acrecentar su estructura antes que a brindar el servicio para el que fueron creados.” (Aguirre, 1990:36)

No es menor subrayar que todos los subprogramas del PAN (excepto compras comunitarias) estaban representados en el MSyAS esta dispersión de acción y su pretensión de actuar de modo autónomo tornó nula la coordinación de los programas a pesar de dirigirse a la misma población y con objetivos similares.

6.2.3.3 Operatoria de la caja PAN

La administración del PAN fue altamente centralizada, el Gobierno Nacional gestionaba el embalaje de las cajas de alimentos en las ciudades de Buenos Aires y en Entre Ríos para ser distribuidas en todas las provincias. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN que en reuniones mensuales con las familias beneficiarias entregaban las cajas. (Britos, et.al., 2003)

Los alimentos se adquirían por licitación pública de precios. El agente comprador era la Junta Nacional de Granos puesto que esa entidad autárquica disponía de una flexibilidad muy grande que permitía efectuar las licitaciones con la rapidez que el programa requería. Si las mismas licitaciones hubiesen pasado por el MSyAS hubieran requerido un mínimo de seis meses mientras que a través de aquel organismo operaron en tres meses (Aguirre, 1990).

Las cajas PAN contenían 14 kg de alimentos no perecederos⁴⁰, tenían un contenido único para todo el país aunque sufrió variaciones por la disponibilidad de productos. Los productos leche y fideos no faltaron nunca, el corned beef desapareció en 1986. El aceite fue sustituido por grasa, el azúcar estuvo representado por 2kg algún año y otro faltó durante meses. La polenta y la harina también variaron (Aguirre, 1990).

Siguiendo los estudios de Aguirre (1990) al comparar el costo de la caja PAN en sus valores al mercado minorista con el sueldo mínimo se observaba que las familias beneficiarias del PAN recibieron un subsidio que varió del 8 al 15% de su sueldo y que le cubría del 23 al 30% de sus recomendaciones nutricionales. Esto advierte, considerando la experiencia internacional,⁴¹ que sugiere ventajas a un programa asistencial basado en la entrega de bonos, ya que adquirir los alimentos en el mercado minorista hubiese costado el doble. El Bono

⁴⁰ Leche en polvo 2kg, aceite 1 l., fideos secos 1,5kg, polenta 2 kg, harina de trigo 2kg, corned beef 3 latas de 340 g. cada una, azúcar 1kg, arroz 1kg porotos 1 kg, grasa 1kg. (Aguirre, 1990; Britos, et. al., 2003)

⁴¹ En referencia a los Food Stamp Program de EEUU que influenciaron la implementación del programa Bonos Solidario de Emergencia que se desarrollará en el próximo apartado.

Solidario⁴² comenzó siendo el 56,4% de un sueldo mínimo y siete meses después era solo el 6,35% del mismo (Aguirre, 1990).

Sin embargo, es pertinente señalar que la entrega directa de los alimentos impone la falta de elección de los beneficiarios ya que es el Estado, mediante sus planificadores y técnicos, el que decide qué comer.⁴³

Las cajas se distribuían según las demandas de los Delegados Provinciales, quienes evaluaban las necesidades mensuales de acuerdo a los censos realizados por sus agentes. El envío se realizaba en ferrocarril, desde la planta empaquetadora de Buenos Aires, o en camiones, lo cual también licitaba la Junta Nacional de Granos⁴⁴. Una vez en las provincias, se distribuían a los centros de distribución locales, para lo cual cada provincia organizaba su red interna con subcentros de distribución y coordinando las entregas.

Las entregas se estabilizaron en 1985⁴⁵ con un promedio de 1.300.000 cajas mensuales entregadas, de las cuales un 30% eran entregadas en el Área Metropolitana Bonaerense y Provincia de Buenos Aires.

En el informe sobre la implementación del programa Aguirre (1990) alcanza a describir de modo estadístico la periodicidad de las entregas. Para ello utiliza una escala entre 0 y 1. El valor 1 representa una eficacia óptima en la entrega, cumpliendo doce entregas anuales cada treinta días. El valor 0 representa una eficacia nula. Desde el punto de vista estadístico alcanzar una cobertura cercana a 1 sería un valor óptimo. Para 1985 la cobertura promedio fue de 0,83 lo cual es altamente favorable. Entre las provincias con menos cobertura, se destacaba Tucumán, en donde los beneficiarios recibían la caja cada 44 días. Las desigualdades internas en la distribución de cajas por provincias se explicaban por la ausencia de caminos, infraestructura o transportes adecuados, siendo que las Comisiones Provinciales se ocupaban de aquel tramo de la distribución. En 1986 la media en la distribución fue de 0,99. Al ser el segundo año de implementación el programa se ha afianzado, se redujeron las diferencias entre provincias y alcanzó una cobertura de 0,80 en las áreas más pobres del país como es Noreste y Noroeste. En 1987 la media de cobertura es de 1,03 lo cual es excelente, pero se puede explicar porque ese año finaliza el subprograma de Detección de Desnutrición por lo

⁴² Este programa se desarrolla en el siguiente apartado.

⁴³ Para ampliar Aguirre (1990) señala la evaluación respecto a la aceptación o rechazo de los productos incluidos en la caja PAN. Se destacaron tres tipos de alimentos que los encuestados agregarían en la caja PAN: aceite, que no reciben con regularidad; leche y azúcar, que desearían recibir en más cantidad; yerba mate, que no refiere a los alimentos que componen la caja, pero sí compone su dieta.

⁴⁴ “en cada contratación se establecían las penalidades y multas por incumplimiento en las entregas, días demorados, roturas o faltantes” (Aguirre, 1990:55)

⁴⁵ “El programa suspendió entregas entre agosto y septiembre de 1985 y marzo-mayo de 1987 por falta de material para embalaje. Sin embargo, esa carencia fue subsanada aumentando las cantidades enviadas en meses subsiguientes” (Aguirre, 1990:56)

tanto disminuyen las cajas dobles que eran entregadas a familias con niños con bajo peso. En 1988 baja la producción de cajas y aumentan las familias incluidas por lo cual se genera un espacio de treinta y cinco días entre cada entrega, arrojando un estadístico en la cobertura de 0,83. Al igual que en 1985 se observan diferencias en la entrega en las distintas jurisdicciones.

Sin embargo, algunos autores advierten inconsistencias en la implementación del programa, destacando vestigios de clientelismo y corrupción, con prácticas poco transparentes en los procesos de adquisición de alimentos (Britos, et.al., 2003; Atlas, 2003). La aplicación del PAN fue aprovechada para obtener réditos políticos y económicos; “la oposición creyó vislumbrar coacción para afiliar a los beneficiarios al partido gobernante; las cajas se han repartido de modo incontrolado y frecuentemente a personas no necesitadas; las cajas se han vendido, incluso a países limítrofes a cambio de dinero, drogas u otros bienes” (Atlas, 2003:145).

6.2.3.4 El presupuesto del PAN

El PAN fue un programa financiado por el Estado Nacional. Cuando comienza el programa en 1984 la prestación equivale a u\$s 18. En los años siguientes, para producir y distribuir cerca de 15 millones de cajas se gastó entre 145 y 192 millones de dólares, lo que significó un costo de la prestación que vario entre u\$s 9,17 y u\$s 11,64, representando un promedio de u\$s 110 por familia por año, considerando que brinda un 20% de las kcal., mensuales de una familia, ello demuestra, como afirma la autora, un costo bajo y un manejo eficiente (Aguirre, 1990).

Es pertinente mencionar que en 1984 se incorporaron 907.360 familias al programa con 4.490.948 cajas, en 1985 se cubrió a 1.487.118 familias con 15.070.186 cajas, en 1986 a 1.331.771 familias con 15.875.502 cajas, en 1987 a 1.341.078 familias con 16.488.304 cajas y, finalmente en 1988 se incorporó un total de 1.506.470 familias con 14.950.678 cajas (Aguirre, 1990).

En el informe de la implementación del programa se describe que el porcentaje del presupuesto destinado a la entrega de las cajas se imponía ampliamente sobre las demás actividades. Lo que hizo que la existencia de los subprogramas (educación para la salud; control de crecimiento y desarrollo; huertas; compras comunitarias; y, saneamiento básico y agua potable) sea más una pretensión que una realidad, como afirma la autora. Y si algo de ello se implemento fue por el esfuerzo exclusivo de los agentes PAN ya que no se registraron partidas de dinero destinadas a solventar esas actividades. Por otro lado, el gasto

administrativo necesario para programar, comprar, transportar, distribuir y controlar un programa de entrega directa ha sido modesto, en el PAN no pasó del 11% (Aguirre, 1990).

6.2.4 Bonos solidarios de emergencia

En el marco de la crisis hiperinflacionaria que transitó el país en 1989 se discontinuó el programa PAN y se dispone la utilización de esos fondos para la ejecución de otro programa asistencial, decretado en agosto de 1989. Se implementó el Programa Bonos Solidarios de Emergencia mediante la entrega de bonos a las familias, estas podrían canjearlos por alimentos. Este programa recoge la tradición estadounidense en el campo de la política de asistencia alimentaria. En Estados Unidos subsisten desde finales de la década del treinta distintos programas de asistencia alimentaria desarrollados primeramente en distintos estados y luego generalizados a nivel nacional con la denominación de “Food Stamps Program” que consisten en la distribución de bonos canjeables por alimentos de primera necesidad (Ierullo, 2010).

Se complementaban los fondos estatales con contribuciones voluntarias que realizaban empresas como resultado de una campaña solidaria emprendida por un Consejo Nacional integrado por diversos actores sociales⁴⁶. La distribución de los bonos se haría a través de Consejos Locales de Emergencia de los que participarían diversos actores locales. Dichos consejeros entregarían los bonos a aquellas personas que presentasen declaración jurada de que se encontraban en una situación de emergencia alimentaria ante los gobiernos municipales, los cuales eran los responsables de evaluar las situaciones familiares.

Para complementar esta medida el Congreso sanciona la ley N° 23.740 por medio de la cual se establece la creación de una contribución solidaria que debían realizar las personas físicas y jurídicas para el sostenimiento de este plan, sobre la base de los ingresos obtenidos en 1988.

Sin embargo, en la implementación del programa no se conformaron los Consejos de Emergencia Local, y se asigna como responsables de la distribución de los bonos a los legisladores nacionales. Debido al “manejo discrecional y escándalos ligados a la distribución

⁴⁶ Decreto Nacional 400/89: ARTICULO 3.- Créase el CONSEJO NACIONAL PARA LA EMERGENCIA SOCIAL, presidido por el Ministerio de Salud y Acción Social e integrado por los Ministros del Interior y de Trabajo y Seguridad Social, UN (1) representante de las Fuerzas Armadas, UN (1) representante de la Iglesia Católica, UN (1) representante de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina y UN (1) representante de las organizaciones empresarias de la industria y el comercio. Este Consejo promoverá y realizará todas las acciones tendientes a la movilización solidaria para la recaudación de fondos. Asimismo auditará la aplicación de estos fondos a los programas de emergencia social previstos por la autoridad de aplicación.

de los bonos debió suspenderse su ejecución en el territorio poco tiempo después de su sanción” (Golbert, 1990: 45 citado en Ierullo, 2010).

De acuerdo al informe del Dr. Bauzá, ministro de Salud y Acción Social entre el 15 de agosto y el 15 de febrero se imprimieron 4.000.000 de chequeras de Bono Solidario. Si se calcula una entrega mensual de bonos como su normativa lo indicaba se estima una distribución de 571.428 chequeras mensuales para todo el país, lo que equivaldría a una cobertura aparente del 0,06%. Sin embargo, la evidencia empírica indica que en esos siete meses solo se registraron dos entregas (septiembre y enero) lo cual eleva la cobertura a un 0,2%. Sin embargo, el ministro admite que solo el 30% de las chequeras fueron a parar a manos de los verdaderos necesitados, con lo que la cobertura vuelve a bajar a 0,06%. (Aguirre, 1990)

Finalmente, según el informe de la Cámara de Diputados sobre el programa se admite que, para imprimir y distribuir las 4.000.000 de chequeras se invirtió en gastos administrativos el 64% del crédito que financio el programa.

6.2.5 Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA)

En 1990 se creó el *Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA)*, aun en vigencia gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). “El objetivo general del Programa es mejorar la seguridad alimentaria de la población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, mediante la autoproducción de alimentos frescos que complementen sus necesidades alimentarias, en huertas y granjas con enfoque agroecológico, de acuerdo a las particularidades y costumbres de cada región” (Pro- Huerta, Informe Plan Operativo Anual 2008: 6).

La población a la que está dirigido el programa incluye, básicamente: a) hogares urbanos y rurales con necesidades básicas insatisfechas y/o bajo la línea de pobreza (huertas familiares); b) niños de escuelas en áreas críticas, las escuelas con comedor o localizadas en áreas deprimidas, marginales o rurales dispersas son la prioridad (huertas escolares); y c) ancianos, jubilados, discapacitados, drogadictos, enfermos y encarcelados, que cultivan huertas comunitarias con función terapéutica (huertas comunitarias institucionales) (López Castro, 2006).

El programa se estructura a través de agentes agrícolas del INTA que son las fuentes del programa en cada zona y de técnicos, que se encargan de capacitar a un gran número de voluntarios, quienes a su vez capacitan a las familias beneficiarias. El financiamiento se destina a la compra de semillas y al pago del salario de los técnicos. El programa impulsa, como principal vía de acción, la autoproducción a pequeña escala de algunos alimentos frescos (fundamentalmente hortalizas, huevos, gallinas, conejos, etc.). La población atendida se incrementó anualmente, pasando de 192.400 beneficiarios en 1996 hasta 323.600 en 2002 (Vinocur y Halperin, 2004).

Siguiendo los datos registrados en Agosto de 2001 en documentos oficiales ofrecidos en la oficina de INTA en la ciudad de Mar del Plata, a nivel nacional el programa cubría en ese momento a 2.700.000 personas mediante 418.500 huertas familiares (2.100.000 personas), 6.300 huertas escolares (480.000 niños). Se han instalado 58.700 granjas familiares, más de 1.000 escolares y 600 comunitarias.

Los casi 1.200 técnicos eran apoyados por promotores voluntarios conformando un equipo de casi 15.200 personas. El programa está presente en más de 3.800 localidades, barrios y parajes de todo el país y en el 80% de los municipios existentes. El 66% de las huertas familiares se ubican en áreas urbanas y suburbanas con predominio en las localidades de hasta 50.000 habitantes. Las huertas familiares típicas cuentan con una superficie de entre 80 y 110 m² produciendo cerca de 165 a 220 kgs., de hortalizas al año. (Documentos de ProHuerta – INTA Mar del Plata, Agosto 2001)

6.2.6 Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU)

En 1990 el gobierno nacional creó el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), que sustituyó al PAN (Vinocur, Halperin, 2004), propiciando la intervención compensatoria sobre sectores sociales en situación de pobreza. Si bien no constituye un programa exclusivamente alimentario, esta línea de acción está entre sus principales intervenciones. La gestión fue compartida con las provincias, siendo que un 56,6% de los recursos serían destinados a nivel provincial, y debían ser utilizados para la ejecución de planes nacionales o podrían ser aplicados a programas provinciales con aprobación previa del Ministerio de Salud y Acción Social (Ierullo, 2010)

En 1990 el gobierno nacional creó el PROSONU que integró los recursos del Programa de Comedores Escolares e Infantiles (Vinocur, Halperin, 2004)

Desde los años noventa se observa la tendencia a la creciente descentralización de los fondos en la ejecución de las políticas sociales. La creación del Fondo POSOCO-PROSONU en el marco de la descentralización de los servicios educativos y sanitarios, es mediante la ley N° 24.049 que dispone la transferencia de instituciones educativas y del personal dedicado a esta función a la instancia provincial. El Fondo POSOCO-PROSONU consiste en la transferencia a las provincias de la responsabilidad sobre los comedores escolares (financiados por parte del gobierno nacional a través del PROSONU) y sobre políticas asistenciales (mediante el POSOCO). A partir de 1992 se transfieren recursos a las jurisdicciones vía coparticipación con el objeto de que sean destinados a la planificación y ejecución de estas líneas de acción. (Ierullo, 2010)

Esta ley instituyó el fondo POCOSO mediante el cual se transfieren anualmente unos noventa millones de pesos, gran parte de los cuales se utilizaban desde aquel entonces para financiar el funcionamiento de comedores comunitarios. Estos comedores, si bien atienden a la población infantil y en particular niños de dos a cinco años, que no son cubiertos por el PMI ni por comedores escolares, cubren un segmento etéreo más amplio, ya que concurren hermanos, madres y padres de los niños preescolares (Britos, et.al., 2003).

Las características de los comedores infantiles y comunitarios varían de acuerdo con la organización en que se sostienen. Algunas funcionan en espacios comunitarios, informales o dependientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) en las que la prestación alimentaria es acompañada de acciones de estimulación y enseñanza. En estos comedores la alimentación denota una mayor organización. Sin embargo, muchos comedores existentes hasta la actualidad funcionan como espacios en los que la comida es el eje central y las prestaciones alimentarias que se consumen en el comedor, como las que se llevan al hogar, son muy precarias (Britos, et.al., 2003).

6.2.7 Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN)

En 1993 se implementó el *Programa Materno Infantil y Nutricional* (PROMIN) como un programa focalizado en áreas de alta incidencia de pobreza urbana, cuenta con el financiamiento externo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dichos fondos fueron complementados con partidas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y recursos propios del Estado Nacional y los Estados Provinciales. Su gestión descentralizada se aplica en las siguientes provincias: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán

En principio se preveía una duración total de diez años, aunque posteriormente dicho plazo se extendió hasta la actualidad⁴⁷(Ierullo, 2010).

Su objetivo es disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de los niños menores de 6 años en áreas con alta proporción de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Destinado a niños menores de seis años, embarazadas y mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza⁴⁸. Tiene el propósito de reforzar las acciones regulares del PMI, mejorando la infraestructura y equipamiento de los efectores del primer nivel de atención de salud, articulando una red con Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y modificando el modelo de atención y la gestión de los recursos.

Apunta a mejorar la infraestructura y equipamiento de los efectores locales de salud, comedores comunitarios y otros espacios ligados a la población infantil, dirigido a la conversión de los mismos en CDI. Entre 1993 y 2003 el PROMIN transformó unos quinientos CDI (Britos, et.al., 2003). Otra de las líneas de acción fue el apoyo financiero para la compra de leche fortificada, lo cual constituyó durante gran parte de su ejecución el componente principal (en cuanto a recursos asignados) (Ierullo, 2010; Britos, et.al., 2003)

Siguiendo la información oficial actual sus prestaciones son la “provisión de medicamentos, leche fortificada e insumos para los programas provinciales de salud reproductiva; financiamiento de proyectos para: remodelación y equipamiento en áreas obstétricas y neonatológicas de hospitales; centros de salud; laboratorios y comedores escolares; guarderías y jardines de infantes que se reacondicionan como CDI. Capacitación del personal involucrado en las actividades del programa en las distintas jurisdicciones y asistencia técnica a las áreas materno-infantiles de las provincias.”⁴⁹

Entre 1993 y 2000, incluyó entre sus acciones la identificación de mujeres embarazadas y niños con desnutrición y su rehabilitación nutricional, financiando la entrega de un módulo de alimentos. Este complemento se sumaba a la leche que regularmente adquirían las provincias con las transferencias del Ministerio de Salud. Sin embargo, una evaluación interna del PROMIN realizada en 1999 no halló resultados satisfactorios, ni cambios en el perfil nutricional de los niños atribuibles al reparto de cajas, por lo que desde principios de 2000 PROMIN discontinuó esa actividad y se sumó a partir de 2001 a la entrega de leche fortificada. (Britos et al.2003:31)

⁴⁷ Aún vigente en 2015 en la agenda de programas nacionales. <http://www.casarosada.gob.ar/35-gobierno/planes-de-gobierno/2644-blank-41944696>

⁴⁸ Fuente: <http://www.casarosada.gob.ar/35-gobierno/planes-de-gobierno/2644-blank-41944696>

⁴⁹ Ídem anterior.

Al estar orientado a garantizar la atención sanitaria y adecuado estado nutricional en niños menores de seis años y mujeres embarazadas, comparte dicha población objetivo con el PMI, con el cual coexistió hasta el año 2000. “Este aspecto significó una falta de coordinación entre ambas políticas y fragmentación en las acciones que se llevaban a cabo. Recién en el año 2000 se unifican ambos programas preponderando la lógica focalizada del PROMIN por sobre los principios universalistas que sostenía el histórico PMI” (Ierullo, 2010:100) .

Siguiendo los estudios del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI) la gestión de PROMIN fue más exitosa en la capacitación de las madres voluntarias que en el mejoramiento de los contenidos de la alimentación, ya que el financiamiento de la asistencia alimentaria no fue adecuadamente garantizado, tanto en montos o como en la frecuencia de las transferencias. (Britos, et.al., 2003)

La dependencia institucional del programa en la actualidad es Ministerio de Salud - Secretaría de Programas Sanitarios - Subsecretaría de Programas de Prevención y Promoción - Dirección Nacional de Salud Materno Infantil. Para el periodo en estudio la dependencia institucional era el Ministerio de Salud y Acción Social.

6.2.8 Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)

Los inicios del *Programa Alimentario Nutricional Infantil* (PRANI) se fijan en la resolución 1005 de 1995 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación por medio de la cual se crea la Unidad Central de Análisis y Planificación de Políticas Alimentarias y Nutricionales (UCAPPAN), como ámbito institucional para articular programas alimentarios y la para la institucionalización de un Programa Alimentarios Único, que incluya no solo a los programas nacionales sino a los que se implementan con fondos federales (POSOCO-PROSONU). Siguiendo a Britos (2003) el PRANI fue el primer intento serio de los noventa de coordinación del conjunto de programas alimentarios.

En 1996 se implementó en PRANI, de alcance nacional, que tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de los niños pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos. El programa preveía el fortalecimiento de los comedores infantiles, promoviendo su paulatina transformación en Centros de Cuidado Infantil (CCI), mejorando la calidad de la atención e incorporando actividades de apoyo al desarrollo. El programa estableció tres líneas de acción: a) Alimentación y Nutrición; b) Desarrollo Infantil; c) Movilización y Participación Social (Vinocur y Halperin, 2004).

El programa contaba con criterios de focalización definidos geográficamente centrando su intervención en áreas con más del 30% de la población con NBI de todo el país excluyendo

la provincia y ciudad de Buenos Aires (Ierullo, 2010). Sus destinatarios fueron niños entre dos y catorce años de edad, pertenecientes a hogares con NBI, residentes de áreas urbanas y rurales. Sin embargo, el programa propendió a la auto focalización, ya que existía una asistencia espontánea de los niños de esa edad a los comedores infantiles (Vinocur y Halperin, 2004).

Entre sus objetivos estaba la finalidad de ayudar a las provincias para una mejor utilización de los fondos POSOCO-PROSONU. El componente de “Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional” estaba destinado a mejorar las capacidades de las áreas gubernamentales (provinciales, municipales) de contraparte en la programación y el seguimiento de los proyectos. El componente “Refuerzo Dieta”⁵⁰ consistió en un financiamiento complementario a los fondos de efectores de la red provincial durante un periodo determinado. Los fondos complementaban el presupuesto disponible para la organización o bien para ampliar la cobertura de las prestaciones alimentarias. La incidencia presupuestaria fue mínima, absorbió apenas un 10% del presupuesto del programa. Otro de sus objetivos era apoyar a las familias con cajas de alimentos, el “*modulo refuerzo*, contenía nueve alimentos no perecederos equivalentes a 1.250 calorías, correspondientes a un cálculo nutricional destinado a satisfacer el 77% de las necesidades diarias de la población beneficiaria” (Vinocur y Halperin, 2004:29). En este cálculo los planificadores consideraron la dilución de los alimentos entre otros miembros del hogar.

Desde 1995 progresivamente la entrega de cajas de alimentos se convirtió en el eje del programa, absorbiendo prácticamente el 70% del presupuesto. En su periodo de máxima cobertura se llegó a distribuir doscientas setenta y cinco mil cajas. La Secretaría de Desarrollo Social mayoritariamente adquiría los alimentos por medio de licitaciones públicas y los distribuía a depósitos centrales en cada provincia. En algunas jurisdicciones directamente se transferían fondos para la adquisición local de los alimentos. Es pertinente mencionar que desde 1995 el PRANI distribuía cajas de alimentos secos, similar a su antecesor PAN y a la contemporánea caja de PROMIN, a las familias cuyos niños asistían a comedores infantiles (Britos, et.al., 2003).

Su tercer objetivo era promover el desarrollo integral de los niños a partir de la conversión de los comedores comunitarios en CCI destinando fondos para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los comedores comunitarios y escolares.

En términos similares al PROMIN, se proponía adecuar y transformar el modelo de atención de comedores infantiles hasta convertirlos en Centros de Cuidado Infantil (CCI).

⁵⁰ Es el antecedente más próximo a la operatoria actual del FOPAR. Se amplía en el siguiente apartado.

Los CCI del PRANI compartía la misma línea de implementación que los CDI del PROMIN, la diferencia es que los CDI articulaban con los centros de salud más cercanos territorialmente. Ambos programas tuvieron el mérito de instalar en la agenda de las políticas públicas la atención del desarrollo psicosocial de niños pobres entre dos y cinco años de edad. Sin embargo, “ninguno de los programas contempló acciones de estimulación del desarrollo en edades más tempranas –las más críticas- ni tampoco aseguraron la sustentabilidad las acciones de asistencia alimentaria (...) ninguno tuvo éxito en dejar establecido un modelo de organización y niveles adecuados de cobertura alimentaria” (Britos et al.2003:29) .

La cobertura del programa en 1995 fue de 102.490 niños de dos a cinco años, y aumento en forma continua, hasta llegar a 322.565 niños en 1998. Los módulos alimentarios que correspondían al financiamiento local y descentralizado en siete provincias, sumaron, por su parte, 386.920 unidades (Vinocur y Halperin, 2004:29). Los autores afirman que la remisión de fondos tuvo discontinuidades, a lo que se sumó que el número de beneficiarios reales supero la cantidad prevista en las partidas asignadas por la institución (pública u organización comunitaria).

Algunos de los objetivos propuestos por el programa fueron variando en su operatividad debido a que se presentaron dificultades para instrumentar los diagnósticos y monitoreos de los comedores escolares e infantiles con acuerdo de las autoridades provinciales, y el desinterés o dificultad de las mismas para enfrentar reformulaciones estructurales en sus programas de asistencia alimentaria. Por otro lado, la profundización de la exclusión socioeconómica de las familias demandó incrementar las acciones dirigidas a ellas (Vinocur y Halperin, 2004).

6.2.9 Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)

El Fondo Participativo de Desarrollo Social, FOPAR, es un componente del Programa de Desarrollo Social (PRODESO), creado y reglamentado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, mediante la resolución 1826/94. El FOPAR ha sido diseñado como un programa transparente y ágil para garantizar que la inversión social llegue directamente a los grupos de población más pobres. Constituye, por tanto, un mecanismo de asignación de recursos directo para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida y organización de la población en situación de pobreza, promoviendo su participación en la formulación, ejecución y administración de los proyectos. En la etapa piloto (1996-1997), el FOPAR desarrolló actividades en seis provincias: Misiones, Salta, Jujuy, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero en base a dos líneas de acción diferenciadas; por un lado en los barrios carenciados de las ciudades capital

donde llama a un concurso para la presentación de proyectos, y por otro, en los municipios de los departamentos más pobres del interior donde se realiza una convocatoria para la presentación de proyectos (Equipo NAYa, 1997)⁵¹.

Siguiendo a Ierullo (2010) el programa se caracterizó por constituir una política de fortalecimiento institucional dirigida a organizaciones de la sociedad civil formalizadas que desarrollan intervenciones socio-comunitarias en las ciudades con mayores índices de pobreza del país: Córdoba, Concordia, Rosario, Santa Fe, Mar del Plata, Mendoza, Bariloche, San Juan, Resistencia, Corrientes, Formosa, Misiones, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y La Plata. Según las informaciones oficiales, el programa sigue siendo aplicado en estas ciudades⁵².

Es pertinente considerar que el financiamiento de proyectos relacionados con la asistencia alimentaria no constituyó en sus orígenes una línea única de financiamiento. Sin embargo, desde 2002, en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria en el país se centra exclusivamente en la atención de la problemática alimentaria, destinando los fondos principalmente a comedores comunitarios, a los cuales se brindó financiamiento para mejorar su equipamiento e infraestructura, asistencia técnica y complementación alimentaria.⁵³

El programa fue financiado en el periodo 1995-2005 por el Banco Mundial, en la actualidad es financiado por Préstamo del Banco Mundial 4398-AR y contraparte nacional.

Los destinatarios del programa son las ONG que acrediten dos años de experiencia en la gestión de prestaciones alimentarias o servicios comunitarios y deben atender a menores entre seis y dieciocho años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad (Vinocur y Halperin, 2004)

6.2.10 Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) y Pro Bienestar

Desde 1994 el *Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)*, se basó en la adquisición centralizada y distribución de cajas de alimentos secos y la disponibilidad de todos los medicamentos ambulatorios, no incluidos como venta libre, para patologías agudas y crónicas, con excepción de los medicamentos para programas especiales (oncológicos, retrovirales, HIV, etc.), destinada a adultos mayores sin cobertura social (Vinocur y Halperin, 2004; Britos, et.al., 2003). Este programa se suma a otro, el *Pro bienestar*, un programa alimentario dependiente de la obra social de jubilados y pensionados, PAMI, que alcanza

⁵¹ Fuente: <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/quilmes/P3/22.htm>

⁵² <http://www.casarosada.gob.ar/la-casa-rosada/palacio/35-gobierno/planes-de-gobierno/2661-blank-22881105>

⁵³ Otros autores (Vinocur y Halperin, 2004; Britos et.al, 2003) no mencionan esta distinción y catalogan al programa directamente como programa alimentario.

cerca de 500 mil ancianos indigentes con una combinación de cajas de alimentos y prestaciones alimentarias ofrecidas en comedores para la tercera edad. (Britos et al.2003:32)

Siguiendo a Vinocur y Halperin (2004) la meta en la primera etapa era cubrir el 50% de los adultos mayores en riesgo, que según datos de 1995 constituían 360.000. En 1997 las prestaciones alimentarias del programa alcanzaron a 175.000, los cuales fueron atendidos a través de convenios con cuarenta y ocho organizaciones gubernamentales y veinticuatro no gubernamentales. La inversión total realizada en 1996 fue de 24,2 millones de pesos y el costo del bolsón de comida era de 15 pesos. Sin embargo, dos años después el monto de inversión descendió a 21 millones.

El ASOMA fue evaluado en 1996 por consultores externos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y técnicos de la secretaria de Desarrollo Social. Los elementos considerados fueron: la cobertura real y programática, de acuerdo a las metas y los recursos que le fueron asignados; el grado de ajuste de la focalización vigente, a efectos de determinar el grado de adecuación entre los diferentes niveles de toma de decisiones a través de los cuales llevar a cabo el programa; el grado de relevancia de los criterios para la selección de los beneficiarios utilizados.

6.2.11 UNIDOS

En el año 2000, en el orden institucional, se crea el Ministerio Desarrollo Social y Medio Ambiente, del cual pasan a depender el conjunto de programas de prestaciones alimentarias, a través de la Secretaría de Política Social. Bajo esta nueva dirección, se integraron el PRANI, el ASOMA y el PROHUERTA (este último compartiendo la organización con el INTA). Todos estos programas conformaron el *Programa UNIDOS*, cuyo objetivo general fue impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito familiar, el fortalecimiento de las redes solidarias en la comunidad, y apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos. (Vinocur, Halperin, 2004:30)

El Poder ejecutivo además dispone la creación del Sistema Alimentario Federal, que consistía en una instancia de concentración entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios en pos de coordinar las acciones de asistencia alimentaria en el territorio para lograr una mayor eficiencia y propiciando la creación de un registro único de beneficiarios. Dichas medidas se formalizan a través del Decreto Nacional 547/2000 (Ierullo, 2010).

Como señalan Vinocur y Halperin (2004), las prestaciones del programa incluían un apoyo económico a los grupos solidarios a través de transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos), compras comunitarias de alimentos y autoproducción de alimentos. La

población destinataria fueron jefas y jefes de hogar con educación primaria incompleta, con una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años de edad, o algún adulto mayor de 60 años de edad. En el año 2000 alcanzo a 603.339 beneficiarios, disminuyendo hacia el 2001 a 517.000.

Siguiendo a Britos y otros (2003) el programa no significo una modificación en las características de la asistencia alimentaria, continuando con el reparto de cajas de alimentos. En el 2001, previo a la crisis desatada en diciembre, los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se hallaron en su pico más bajo de cobertura con autoridades políticas indefinidas para el diseño de la política social.

6.3 Programas Alimentarios Provinciales

6.3.1 Plan Vida⁵⁴

El Plan Vida se inicia en 1994 con la finalidad de disminuir la desnutrición y la morbilidad infantil, dado el elevado índice de desnutrición registrado en la provincia de Buenos Aires⁵⁵.

La selección de los beneficiarios se realizó aplicando criterios de focalización en dos niveles. A nivel geográfico se seleccionaron cincuenta municipios de la provincia que tenían más de 50.000 habitantes y con los más altos porcentajes de NBI de la provincia, entre ellos el Partido de General Pueyrredón. Según la información del Censo de Población y Vivienda de 1991 y los informes de los equipos técnicos municipales se determinaron las zonas donde se implementaría el Plan, llamados “Barrios Vida”. Para el caso del Partido de General Pueyrredón el programa se implementó en los siguientes barrios: Santa Rosa de Lima, Newbery, San Jorge y Florentino Ameghino. Por otro lado, la focalización se realizó según factores de riesgo. El programa estaba destinado a embarazadas, nodrizas y niños hasta su ingreso en el sistema escolar. Las prestaciones del Plan Vida se basaban en la entrega de un suplemento nutricional en alimentos frescos y secos, la promoción de la atención de las mujeres embarazadas y la capacitación en los temas como nutrición, salud y organización comunitaria.

⁵⁴ La información que contiene este apartado se corresponde a la información institucional que brindo la Provincia de Buenos Aires a los capacitadores en 2003 cuando el Programa tomo un giro y comenzó a llamarse Plan Mas Vida. “Estrategia Integral de cuidado familiar. “Aprendizaje en la Acción”. Primer encuentro de capacitadores. Plan Mas Vida.” Gobierno de La Provincia de buenos Aires. 2003.

⁵⁵ La tasa de desnutrición infantil era del 21.8 por mil para el conjunto de la Provincia de Buenos Aires y del 23 por mil para el Conurbano Bonaerense. “Informe Periodo 1994-1999”, Área de Evaluación y Sistematización del Plan Vida, Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. La Plata, 2000.

La gestión era compartida entre el Estado Provincial (Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano), municipal (equipos técnicos) y una red de voluntariado integrada por las Trabajadoras Vecinales, titulares y suplentes (“Manzaneras”), y las Comadres.

Para ser Trabajadora Vecinal se debían cumplir los siguientes requisitos: tener una actitud solidaria reconocida por sus vecinos, acreditar domicilio en el barrio, contar con disponibilidad horaria por la mañana, contar con un lugar físico apropiado para la distribución de los alimentos, y que en el mismo no funcionara un comercio o una institución. Para la selección de las Trabajadoras Vecinales se convocó a las instituciones intermedias de cada comunidad. Entre las tareas a desarrollar por las trabajadoras vecinales se registran: confeccionar los listados de beneficiarios, recibir y entregar los alimentos, realizar las rendiciones pertinentes, concurrir a las capacitaciones previstas e interactuar con los programas vigentes en el distrito.

La distribución de los alimentos ha sido por empresas contratadas, mientras que eran las Trabajadoras Vecinales quienes controlaban los alimentos que debían recibir para entregarles a los beneficiarios.

El rol de las Comadres se debe a que el programa además de entregar alimentos se enfocaba en la vinculación con el primer nivel de atención sanitaria, en la cual las personas debían tener un rol protagónico en la determinación de sus propios procesos de salud. Por ello, las Comadres han tenido a su cargo acciones complementarias en prevención de la salud de madres y niños.

En el siguiente cuadro se detallan el crecimiento progresivo que ha tenido la “Red de Trabajadoras Vecinales” y de los beneficiarios desde 1995 a 2001.

Tabla 2: Beneficiarios y Trabajadoras Vecinales en el periodo 1994-2001

		dic-95	dic-96	dic-97	dic-98	dic-99	dic-00	dic-01
Interior de la Provincia	Beneficiarios	20728	66792	164861	177750	175264	186208	196347
	Trabajadoras Vecinales	994	2627	5866	6163	6211	6219	6194
Gran Buenos Aires	Beneficiarios	161675	491327	806150	840798	819532	839060	816889
	Trabajadoras Vecinales	4230	13560	22047	23852	24171	24668	24944
Total General	Beneficiarios	182403	558119	971011	1018548	994796	1025268	1013236
	Trabajadoras Vecinales	5224	16187	27913	30015	30382	30887	31138

Fuente: Estrategia Integral de cuidado familiar. “Aprendizaje en la Acción”. Primer encuentro de capacitadores. Plan Mas Vida. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires. 2003. (Página 14)

6.3.1.1 Consideraciones sobre la implementación del Plan Vida en el periodo 1994-1999

A partir del informe de carácter evaluativo realizado por el equipo de gestión del Plan Vida se observa la necesidad de reimpulsar el Plan Vida redefiniendo y fortaleciendo algunos aspectos.

En primer lugar, se observó que las raciones alimentarias entregadas a la población se diluyen en el grupo familiar, con lo cual se dificulta el logro de los objetivos nutricionales establecidos para el binomio materno-infantil, dada la importancia de esa etapa en el posterior desarrollo del individuo. Respecto a la red de Trabajadoras Vecinales se consideró fortalecerla incorporando nuevos actores sociales que permitan abordar otras temáticas y transformarse en red de cuidado familiar. Por otro lado, también se registró la necesidad de establecer un sistema de vigilancia que permita el registro permanente de la condición nutricional de la población destinataria, mejorando la articulación con los efectores de la atención primaria de la salud. Por último también se considera la necesidad de generar sistemas de información y evaluación permanente sobre los distintos aspectos de la implementación del Plan.

Al rediseñar las acciones del programa se implementó, desde 2003 hasta la actualidad, el denominado Plan Mas Vida en función de mejorar el impacto de las prestaciones, pasando de acciones de entrega de suplementos alimentarios a una intervención nutricional, con el rediseño de los productos que conlleva; focalizar la mayor concentración de la intervención nutricional en los grupos con alta vulnerabilidad biológica, representados por el binomio materno-infantil en situación de pobreza; optimizar la vinculación con el primer nivel de atención de la salud; fortalecer las capacidades de las familias, promoviendo que estas se transformen en protagonistas y referentes básicos de las acciones implementadas, superando la condición de receptoras pasivas de las prestaciones alimentarias; incorporar acciones educativas que fortalezcan a las familias y propicien la revisión, revalorización y modificación de pautas de vida en favor de mejorar la calidad de vida. Finalmente, la última propuesta para el diseño del Plan Mas Vida se refiere a la “determinación de que las intervenciones públicas que abordan la problemática de la pobreza y su impacto en términos nutricionales, obtengan resultados directos en la disminución de ese impacto, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida, y, en particular, las condiciones para el desarrollo integral infantil que aseguren las aptitudes para una mejor inserción en el sistema educativo (educabilidad) como un eje fundamental de la socialización y del desarrollo personal y colectivo” (Plan Mas Vida, Gob. De la Pcia de Bs. As, 2003)

6.3.2 Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)

El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) de la Provincia de Buenos Aires fue iniciado a comienzos de 1990 teniendo como antecedente la experiencia de los mil treientos comedores populares desarrollados en el Conurbano. Su objetivo general fue promover la creación de un sistema integrado e integral tendiente a dar solución al problema alimentario, que atienda la necesidad de la asistencia a los sectores en situación de pobreza crítica y que, a la vez posibilite a las organizaciones comunitarias la implementación de proyectos de autoabastecimiento y de producción. Los fondos son de origen nacional, sin aportes provinciales. (Grassi, et.al, 1994).

Las operatoria del programa se organizó en tres etapas: asistencia alimentaria y grupal, autoabastecimiento familiar y grupal y, emprendimientos productivos.

Para la primera etapa el programa dio apoyo a comedores multifamiliares constituidos por 5-20 familias, con un máximo de cien personas cada uno. La población objetivo debe estar desocupada, o con trabajo temporario o no disponer de un salario superior al ingreso mínimo. Las familias deben mostrar una estructura organizativa representada por un miembro responsable que firma en nombre del grupo el convenio con las autoridades provinciales. La prestación se basaba en la entrega durante doce meses (con opción a renovación) de un cheque mensual para la compra de alimentos, cuyo monto varía de acuerdo al número de personas que lo integran. Como contraprestación los miembros se comprometen a utilizar los fondos para la cobertura alimentaria, realizar una rendición e informe mensual y participar en los encuentros periódicos de evaluación y capacitación (Grassi, et.al, 1994).

A fines de 1992 el programa contaba con una cobertura de 6.900 comedores multifamiliares y 3.100 grupos de experiencia en la segunda etapa de autoabastecimiento grupal y familiar acompañado por el suministro de harinas, semillas, maquinas familiares para la fabricación de pastas, etc., con la perspectiva de generar excedentes comercializables (Hintze, 1992 citado en Grassi, et.al, 1994).

El programa fue evaluado en 1991 respecto a la utilización del subsidio para lo cual se realizó un relevamiento de la estructura del gasto, la frecuencia de compras y el consumo aparente per cápita efectuado por los integrantes de los Comedores Multifamiliares, y así, observar variaciones en el periodo y en los distintos municipios estudiados. Entre los resultados se destaca que: la mayor parte del abastecimiento fue realizado en comercios mayorista y por compra mensual; se adquirieron marcas de primera línea; los productos comprados en mayor cantidad fueron azúcar, aceite, arroz, fideos, tomate y leche en polvo; las carnes son compradas en menores cantidades y en comercios minoristas; los vegetales más

frecuentes son papa, zanahoria y cebolla, y frutas, manzanas, mandarinas y naranjas. Se observa autonomía y capacidad de compra de los beneficiarios, modificando sus hábitos de compras al por menor, adquiriendo productos de buena calidad y almacenamiento factible e incluyendo aquellos productos que se reclaman en las prestaciones de otros programas como escasos (Fantoni, Oliveira, Pozurama y Sgrilletti, 1991 citado en Grassi, et.al, 1994).

Es pertinente considerar que mientras en septiembre de 1990 el cheque equivalente a u\$s 6,93 por persona alcanzaba a cubrir una compra promedio de diez kilos de alimentos mensuales por persona, en abril de 1991 la capacidad de compra se redujo un 50%. Siguiendo a Grassi, Hintze y Neufeld (1994) de la insuficiencia de fondos se deriva la escasa cobertura alcanzada por el programa, la variabilidad sufrida por la capacidad de compra, y fundamentalmente que no se cumplió la periodicidad de la prestación. En 1990 y 1991 se pagó nueve veces, y en 1992 cinco veces.

6.4 Programas Alimentarios Municipales

6.4.1 El Programa de Desarrollo Alimentario Integral (PRODAI)

El Programa de Desarrollo Alimentario Integral (PRODAI) de la secretaria de Calidad de Vida de la Municipalidad de General Pueyrredón, a través de proyectos como el de Huertas y Nutrición y el de Educación Nutricional para la Salud, tiene por objetivos generales promover la alimentación integral mediante el consumo de hortalizas frescas obtenidas por el trabajo en la huerta, venta o trueque de excedentes y la eliminación de malos hábitos alimenticios a través de la enseñanza integral. La complementación proteica de cereales, legumbres y lácteos o semillas reemplaza las proteínas (completas pero caras) de origen animal. El proyecto, además de cumplir con su objetivo general de revalorización del uso de la tierra, intento constituir una alternativa a la situación de inestabilidad ocupacional (Atlas, 2003).

6.4.2 Programa Municipal de Huertas⁵⁶

El programa se desarrolló en el contexto del PRODAI, se extendió desde 1990 a 2002.

El objetivo fue que *“a partir del trabajo de huerta en la escuela se estimule a las familias a desarrollar una huerta en la casa”*. La población objetivo fueron los niños que asistían a escuelas y jardines municipales.

⁵⁶ Los datos acerca del programa fueron recopilados a partir de las entrevistas realizadas, en el mes de Octubre de 2015, a profesionales y técnicos que gestionaron e implementaron el programa. No se hallaron datos en bibliografía oficial o en fuentes secundarios.

El programa se aplicó en 17 escuelas y los 33 jardines municipales, por un lado, se implementaba la huerta en la escuela y por otro se brindaban charlas sobre alimentación en 4to. Y 5to. grado.

El técnico que se ocupaba de las huertas visitaba una o dos veces al mes cada escuela para realizar el asesoramiento pertinente. A lo largo del año se planificaban las visitas para el abordaje de los temas alimentarios en el aula.

El presupuesto era municipal y la institución responsable era la Secretaría de Educación de la Municipalidad de General Pueyrredón

6.4.3 Asistencia Familiar Directa

La Asistencia Familiar Directa (AFD) con los recursos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el aporte de la propia Municipalidad entregaba mensualmente bolsones de aproximadamente de 16 kg. de alimentos al estrato poblacional de mayor riesgo social en cuanto al aspecto nutricional.

La prestación incluía: harina de trigo, harina de maíz, harina de soja, azúcar, aceite, arroz, avena fina, porotos, garbanzos, fideos, cereales, levadura, tomate envasado, leche en polvo, yerba mate, jabón blanco.

Los objetivos del programa eran: asistir con víveres secos; tender a mejorar la alimentación de los grupos familiares, a través de la administración equilibrada del recurso; promover espacios de capacitación y organización grupal con las familias incorporadas al programa; coordinar y gestionar interinstitucionalmente a nivel local, para la administración de los recursos alimentarios disponibles en cada comunidad.

La población objetivo eran personas en situación crónica o transitoria de inseguridad alimentaria, priorizando a aquellos grupos familiares numerosos, convivientes en una unidad habitacional, con escasas o nulas capacidades y/o estrategias de subsistencia y sin cobertura real de otros programas.

Los profesionales del Servicio Social determinaban la inclusión de los destinatarios al programa a partir de evaluar el estado de inseguridad alimentaria. No se incorporaban al programa aquellos grupos familiares que recibían cobertura de Programa PAMI-Pro Bienestar (modalidad bolsón), ASOMA o cualquier otra asistencia equiparable a la AFD, quedando a consideración del profesional interviniente aquellas situaciones especiales que justifiquen su inclusión, para ser presentadas al Programa. La evaluación profesional consideraba dos variables: la cantidad de miembros del grupo no cubiertos por otros programas alimentarios (VIDA, Comedores, Asistencia en Cáritas, etc.) e ingresos mensuales reales de la familia

conviviente, sea cual fuere su origen, monto y regularidad (changas, cuotas alimentarias, pensiones, jubilaciones, salarios, subsidios, rentas, aporte de familiares, etc.).

6.4.4 Programa Alimentario Único⁵⁷

Las instituciones responsables del programa fueron la Dirección de Promoción Social perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Calidad de Vida, Municipalidad de General Pueyrredón, el Equipo Técnico de la Delegación Mar del Plata, del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y Caritas Mar del Plata.

Los objetivos del programa fueron facilitar el acceso al recurso alimentario a aquellas familias en situación de inseguridad alimentaria, que residan en el Partido de General Pueyrredón, y propiciar la participación y organización de la población destinataria, a través del desarrollo de acciones educativas, preventivas y promocionales.

La prestación consistía en una caja de víveres secos que contenía: harina de trigo, harina de maíz, azúcar, aceite, arroz, fideos, tomate envasado, leche en polvo, yerba mate, jabón blanco⁵⁸.

La tarea del Equipo Técnico se retroalimenta con la permanente referencia comunitaria que brindaban los efectores directos del Programa. Los efectores eran personas de los diversos barrios, que han colaborado históricamente en forma voluntaria con las tres instituciones miembros de Programa. Los voluntarios constituyen los Consejos Alimentarios Locales (CAL), permitiendo la democratización de las decisiones y la transparencia de la administración de los recursos. Los recursos humanos necesarios para la implementación del programa fue de 250 personas (100 profesionales y 150 voluntarios)⁵⁹.

El presupuesto del programa fue de \$60.000 mensuales, de los cuales \$ 24.000 aportó la provincia, \$ 24.000 la Municipalidad y Cáritas aportó \$12.450. La cobertura del programa alcanzó a ocho mil familias del Partido de General Pueyrredón, aproximadamente 40.000 personas⁶⁰.

Se realizaban dos evaluaciones una particular y otra general. La primera se realizaba en conjunto con cada uno de los efectores barriales a fin de tener en cuenta las características específicas de la población beneficiaria del área de influencia de los mismos. Las variables a tener en cuenta eran: el perfil de los beneficiarios, lugares de entrega, cantidad de raciones y actividades vinculadas a la capacitación (asistencia a los mismos, cantidad de encuentros

⁵⁷ Los documentos oficiales sobre el programa fueron obtenidos a partir de entrevistas en la Dirección de Promoción Social y Comunitaria en la Secretaría de Desarrollo Social con personal administrativo.

⁵⁸ MGP, Archivo Dirección de Promoción y Acción Social. Documento: Documento del PAU.

⁵⁹ MGP, Archivo Dirección de Promoción y Acción Social. Documento: Estructura del PAU

⁶⁰ MGP, Archivo Dirección de Promoción y Acción Social. Documento: Documento PAU en números.

planificados y llevados a cabo). La evaluación general se realizaba en función de las evaluaciones particulares y teniendo en cuenta el marco programático e institucional, el equipo técnico coordinador evaluaba, y si era necesario redefinía la cantidad de beneficiarios, el perfil de los mismos, lugares de entrega, los contenidos y frecuencia de la capacitación, estrategias interinstitucionales. Así mismo y a partir de los recursos disponibles se evaluaba la cantidad y calidad de alimentos que conforman la prestación.

Se registraron datos de evaluaciones del año 2001 (una para cada semestre) en los que a partir de las deficiencias se plantearon giros en la modalidad de la prestación. A pesar de los esfuerzos económicos, operativos, organizativos, etc. realizados por todos los miembros del Programa, para mejorar la cobertura y los alcances del mismo, los recursos resultan insuficientes. En 2001 según proyecciones realizadas por grupos de investigación locales, el Programa Alimentario Único llegó a cubrir escasamente al 35 % de la población bajo línea de pobreza de nuestra ciudad. Por otra parte, el recurso asignado mensualmente por familia alcanzaría a cubrir una semana de alimentación, lo cual era deficiente desde el aspecto nutricional.

Sumado a ello, se ha evaluado la posibilidad de modificar la modalidad de asistencia (entrega de víveres secos) por la entrega de una tarjeta o bono de compra, que reduciría sustancialmente los costos de organización del programa y permitiría la elección por parte de los beneficiarios de aquellos productos necesarios para su supervivencia, sin la mediación de organismo alguno. Entre los ejes problemáticos prioritarios se destacó: el aumento de la cobertura, mejorar la calidad y cantidad de los recursos y, modificar la modalidad de asistencia. Estos objetivos se tornaban inalcanzables de no contar con un aumento de los recursos financieros destinados al Programa, pero se subrayaron como indispensables en función del marco socioeconómico Nacional y principalmente por tratarse de la ciudad de mayor índice de desocupación del país.

Tabla 3: Evaluación 2001: Obstáculos y facilitadores

FACILITADORES	OBSTACULOS
Provisión relativamente estable del recurso	Demoras e incumplimientos financieros por parte del Municipio y la Provincia, que provocaran la suspensión de dos entregas de alimentos
Incorporación de nuevas bocas extrainstitucionales de ingreso al Programa	
Permanencia del voluntariado de los CAL y consolidación de algunos de los mismos	
Elaboración de la sistematización general del Programa	
Unificación del sistema de acopio y distribución de alimentos	Desorganización inicial en la distribución
Incorporación de auto elevador y personal del Plan Barrios	Problemas financieros para solventar el alquiler del autoelevador
Incorporación de personal administrativo	El permanente recambio de dicho personal que impidiera un trabajo estable
Incorporación de una PC provista por Caritas	Falta de personal de mantenimiento de las PC
Contar con horas extra durante el primer semestre para la realización de la tarea	Limitaciones del régimen de horas extra durante el segundo semestre
Contar con móviles para dar respuesta a las urgencias alimentarias	

Fuente: Evaluación anual 2001 PAU. Municipalidad de General Pueyrredón

Los datos de la evaluación son pertinentes al momento que plantean y justifican la necesidad de un cambio en la modalidad de la prestación. Es importante mencionar que desde 2002 este programa se transformó en el Programa de Complemento Familiar con la prestación de una Tarjeta de Alimentos aún vigente en la ciudad.

6.4.5 Comisión de Lactancia Materna (CLAMA)

La Comisión de Lactancia Materna (CLAMA) fue creada formalmente a través de la Resolución 1711/05 en 1994, dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social, de la Dirección de Promoción Social y Comunitaria del Municipio de General Pueyrredón, perteneciente también a la Sociedad Argentina de Pediatría- filial Mar del Plata. Sus miembros eran profesionales "ad honorem", quienes ya desarrollaban actividades, informalmente, desde el año 1993. La Comisión tiene por finalidad: promover la lactancia materna; asesorar a profesionales de la salud en la formulación de planes y programas, relacionados con el tema; y, difundir los beneficios de la lactancia materna entre los miembros de la comunidad, a través de charlas, debates, etc.

Como parte de las actividades que permiten dar cumplimiento a los objetivos que dieron lugar a la creación de la Comisión, regularmente se editan Boletines de divulgación. Estos boletines constituyen un puente entre la Comisión y la comunidad, brindando acceso a recientes descubrimientos científicos, estadísticas y tendencias sobre el amamantamiento. Su distribución es de carácter pública y gratuita.

Entre los temas que se abordaban se registra información sobre “¿Por qué Vínculo Temprano y Lactancia Materna?”, “Guía para la Alimentación del Niño Sano I y II,” “Lactancia Materna y Medio Ambiente”. También, se realizaban actividades con la comunidad promocionando la Semana Mundial de la Lactancia Materna⁶¹.

Hasta aquí se detalló la revisión sobre los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata durante el periodo 1983-2001. Observar la perspectiva histórica permite comparar y poner en tensión las similitudes y diferencias de los programas. A partir de aquí es posible registrar los modos en que el Estado definió la “cuestión alimentaria”, las modalidades de prestaciones con las que han pretendido satisfacer los objetivos planteados y las definiciones sobre quienes estaban o no incluidos en las respuestas que el Estado ofrecía.

En el capítulo siguiente se construirá una matriz con la información de cada programa con la finalidad de realizar un análisis comparativo en el que se puedan observar las continuidades y rupturas de la política alimentaria a lo largo del tiempo en estudio.

Construir esta lectura permitirá además poner en jaque la acción del Estado respecto a los giros y matices que el problema alimentario ha tomado en los últimos años tanto en Argentina como en la ciudad de Mar del Plata.

⁶¹ Fuente: <http://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/comision-de-lactancia-materna>

7. CAPITULO VI

7.1 Análisis comparativo de los programas alimentarios implementados en el periodo 1983-2001

A partir de la revisión de la literatura sobre los programas alimentarios implementados en el periodo de estudio se esbozará una introducción analítica a las políticas alimentarias, considerándolas un eje fundamental para el abordaje de la cuestión alimentaria, tanto en Mar del Plata, como en la Argentina.

El capítulo se argumenta desde cuatro ejes, en primer lugar, se realiza un mapeo de los programas alimentarios implementados en el periodo; en segundo lugar, se observan los objetivos, los destinatarios y la focalización de los programas en perspectiva histórica; en tercer lugar, se describen las prestaciones y las modalidades de gestión; finalmente, se revisa el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas.

7.2 Mapeo de los programas alimentarios implementados en el periodo 1983-2001

El relevamiento en perspectiva histórica sobre los programas alimentarios implementados desde 1983 tanto a nivel nacional, provincial como municipal, permite observar cómo desde las políticas sociales se abordó la cuestión alimentaria como cuestión social (sensu Castel).

La construcción de la matriz (Gráfico 2 ver Anexo) con todos los programas implementados permite ordenar la información para realizar una introducción analítica de modo comparativo y en perspectiva histórica.

La revisión realizada en el capítulo anterior es sistematizada en el Gráfico 2 que se presenta en el Anexo I a los fines de poder comparar y observar los sucesivos programas implementados. La matriz permite realizar una lectura transversal de cada característica de los programas para distinguir cómo fueron definidas y abordadas en cada periodo. A su vez, se puede leer en la grilla una síntesis sistematizada de cada uno de los programas.

Las características abordadas para cada programa alimentario son: el periodo de implementación, objetivos, destinatarios, institución responsable, prestación, contraprestación, alcance de su cobertura, participación de escuelas, comunidad, ONG'S y/o Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS), seguimiento, monitoreo y/o evaluación, incidencia en comedores comunitarios, organismos que financiaron los programas, presupuesto otorgado, normativas vinculados a cada programa y, la distinción entre el diseño universal o focalizado.

La disposición de los datos en la matriz ordena los programas por aparición cronológica. A su vez, son agrupados según su gestión tanto nacional, provincial como municipal. Al observar los periodos de implementación es posible denotar las continuidades, rupturas o permanencias de los programas. A través de la matriz se puede realizar la lectura transversal de los objetivos planteados para advertir los modos de definir la “cuestión alimentaria” y las acciones propuestas para resolverla.

Tanto la modalidad de prestación que se ha repetido en la mayoría de los programas como la incidencia en comedores comunitarios han sido destacadas en color.

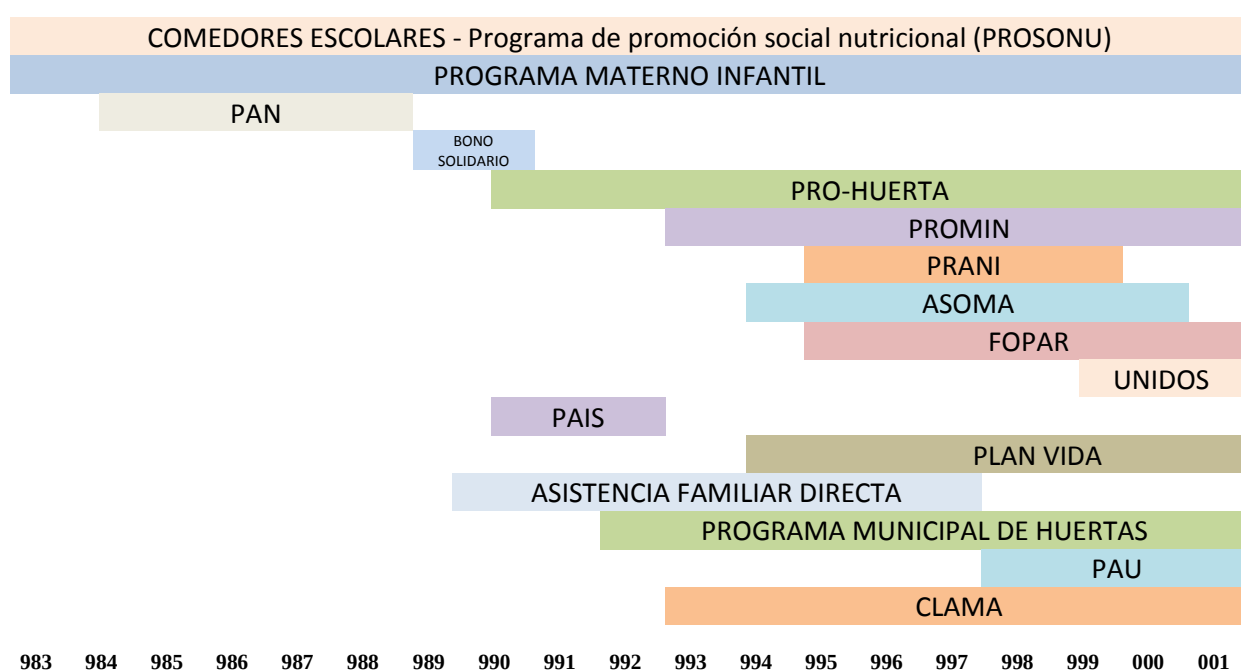
En las categorías de seguimiento, monitoreo y evaluación como en la categoría de financiación para algunos programas no se hallaron datos.

Respecto a la gestión se distingue la modalidad centralizada, descentralizada o mixta siendo que ha sido un aspecto variable entre los programas abordados.

7.2.1 Continuidades, rupturas y permanencias de los periodos de implementación

Observar la cantidad de programas alimentarios implementados en el periodo requiere de ordenarlos cronológicamente, identificar los periodos en que estuvieron vigentes y revisar la contemporaneidad con la que han sido implementados algunos. A continuación, en el Gráfico 2, se puede observar la presencia permanente de programas alimentarios durante todo el periodo.

Gráfico 2: Periodos de vigencia de los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001



Fuente: Elaboración propia según bibliografía citada.

En primer lugar, se distinguen por su extensión durante todo el periodo y vigencia en la actualidad el programa de Comedores Escolares y el Programa Materno Infantil. Ambos de alcance nacional, e implementados desde su origen desde una visión universalista. En los años ochenta estas perspectivas giraron hacia la focalización. Sobre el PMI se puede sostener que se implementa con una auto focalización espontánea en los Centros de Atención Primaria de Salud, donde se brindan las prestaciones. Respecto al Programa de Comedores Escolares la focalización tendió a las zonas vulnerables, escuelas con desventajas sociales, etc.

En segundo lugar, se destaca la amplia variedad de programas alimentarios implementados de modo simultáneo en el periodo 1994-2001, ya que se implementaron diez programas alimentarios. Para observar su complementariedad y/o superposición, en el siguiente apartado se ampliará sobre la población objetivo a la estuvieron dirigidos.

En tercer lugar, vale mencionar que con la excepción del PAIS, Unidos y Bonos Solidario todos los demás programas estuvieron vigentes, por lo menos, durante cinco años.

Si bien excede el periodo en estudio, es pertinente considerar que siete programas continúan en vigencia al 2015, a saber: Comedores Escolares, PMI, Pro Huerta, PROMIN, Fopar, Plan más vida⁶² y Programa Alimentario Único⁶³.

A continuación, se observarán los datos disponibles sobre la cantidad de destinatarios que los programas con el objetivo de profundizar el análisis sobre el alcance y cobertura en la población.

⁶² En 2004 el PLAN VIDA tras una evaluación mejora algunas fases de su implantación y comienza a llamarse PLAN MAS VIDA. Mantiene los mismo objetivos fundantes.

⁶³ En la actualidad se llama TARJETA ALIMENTARIA LOCAL.

Gráfico 3: Cantidad de destinatarios

PROGRAMAS ALIMENTARIOS	CANTIDAD DE DESTINATARIOS SEGÚN DATOS DISPONIBLES																			
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
COMEDORES ESCOLARES								1,2 millones de escolares												
PMI																				
PAN	907 360 familias	1.487.118 familias	1.331.771 familias	1.341.078 familias	1.506.470 familias															
BONOS SOLIDARIOS DE EMERGENCIA					571.428 familias															
PRO-HUERTA																	2.700.000 personas 418.500 huertas			
PROMIN													Se transformaron 500 CDI							
ASOMA														175.000 ancianos						
PRO BIENESTAR												102.490 niños			322.565 niños					
PRANI																				
FOPAR																				
UNDOS																	603.339 jefes y jefas de hogar	517.000 jefes y jefas de hogar		
Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)									6.900 comedores y 3.100 grupos de autoabastecimiento											
PLAN VIDA												182.403	558.119	971.011	1.018.548	994.796	1.025.268	1.013.236		
Programa Municipal de Huertas									17 escuelas y 33 jardines municipales											
Asistencia Familiar Directa																				
Programa Alimentario Unico (PAU)																	8.000 familias			
Comisión de Lactancia Materna (CLAMA)																				

fuente: Elaboración propia según bibliografía citada

Fuente: Elaboración propia según bibliografía citada

7.2.2 Magnitud de la cobertura

Observar la cantidad de destinatarios de los programas tiene como dificultad principal la ausencia de datos. En la bibliografía revisada no se ha registrado continuidad en los datos, se hallaron más bien cifras de algunos años o de algunos programas. Ello limita la potencialidad comparativa. Es decir, algunas fuentes secundarias ofrecen datos dispersos, periodos sin datos o programas sin datos sobre la cobertura.

A partir de la experiencia del trabajo de campo se puede afirmar que los datos sobre la cobertura y el alcance más completos se han conseguido a partir del contacto específico con las áreas de evaluación y seguimiento (en el caso del programa PAN); accediendo a material utilizado para capacitar a los técnicos o agentes multiplicadores del programa (en el caso del programa Plan Vida); o contactando a personal administrativo con acceso a informes de seguimiento y evaluación (en el caso del Programa Alimentario Único). También vale mencionar que algunas de las personas entrevistadas afectadas directamente al área de seguimiento y evaluación se refirieron a los archivos de datos como lugares inaccesibles y con la información no sistematizada.

Se considera importante dicha mención ya que permite reflexionar dos cuestiones respecto a la disponibilidad de la información. En primer lugar, observar detenidamente las áreas de seguimiento y evaluación y, profundizar las búsquedas para futuros estudios advirtiendo esta dificultad. Por otro lado, la ausencia de datos es un dato en sí mismo y en esa clave se desarrollarán las siguientes líneas de análisis e interpretación.

Desde los datos disponibles se destaca el programa PAN, que en el presente estudio se lo ha caracterizado como programa trazador por su impacto y cobertura, tuvo un promedio de 1.314.759 familias que recibieron la prestación. Cuando se implementó alcanzó a 907.360 familias, al año siguiente, en 1985, se sumaron 579.758 familias, alcanzado una cobertura de 1.478.118. La cobertura alcanzada en 1985 se mantuvo en términos generales hasta la finalización del programa. Es pertinente mencionar un brusco descenso de 151.347 familias para el año 1986, aunque para el año 1988 se incorporaron 174.699 familias.

Es oportuno considerar que, si bien el PAN fue un programa implementado con criterios de focalización en la población más vulnerable, la cantidad de familias destinatarias advierte altísimas cantidades de personas que necesitaron la prestación. Al observar la magnitud de la cobertura del programa se puede afirmar que fue ampliamente masivo. Siguiendo a De Sena (2011) lo masivo ocluye que no es para todos, y además, la implementación focalizada aleja de la discusión la universalidad de la política. Desde esta mirada, el PAN significó un

programa masivamente focalizado, denotando una altísima magnitud de la población a nivel nacional con necesidades alimentarias.

A nivel provincial, el Plan Vida también tuvo un amplio alcance y ha significado un hito en la historia de los programas, tanto por las prestaciones como por la forma de implementación. Es pertinente mencionar que la red de trabajadoras vecinales, que facilitaban la implementación del programa, ha colaborado en las dimensiones de la cobertura.

Para el periodo en estudio, desde su implementación en 1994 hasta 2001, la población destinataria del Plan Vida se ha quintuplicado. Es necesario considerar que tal incremento en la cobertura se corresponde, en parte, a la ampliación de las áreas donde se implementó.

Con una cobertura promedio de 823.340 destinatarios el Plan Vida ha sido ampliamente masivo en la provincia de Buenos Aires.

La información hasta aquí indica que los programas alimentarios han tenido una presencia permanente en el periodo, entre 1994 y 2001 se implementó la mayor cantidad de programas en simultáneo. Por otro lado, los pocos datos sobre el alcance de la cobertura indican cifras masivas que se han sostenido en el tiempo.

La masividad de los destinatarios y la focalización de la implementación en familias que no cubren sus necesidades básicas advierte las imposibilidades de superar tales condiciones de déficit y de dependencia a la prestación para complementar la alimentación del hogar. Desde esta lectura se podría observar la función de la política alimentaria como reguladora de la “cuestión alimentaria”, ante las condiciones de necesidad el Estado asiste, cubre, compensa los déficits que disponen los niveles de pobreza. Estos programas alimentarios asistieron sistemáticamente a amplios sectores sociales, garantizando la dependencia, siendo que la adhesión al programa se sostiene en el tiempo y, garantizando en parte la reproducción de sus condiciones de deficiencias y necesidades, dado que las cifras de destinatarios no han disminuido en el transcurso de la implementación de los programas.

7.3 Objetivos, población objetivo y focalización en perspectiva histórica

7.3.1 Los objetivos

A partir de la diversidad de programas que fueron implementados de modo contemporáneo es necesario observar los objetivos propuestos. Este análisis se aborda desde la perspectiva que sostiene que las políticas sociales definen las problemáticas de la realidad social, como también, definen los modos de dar respuesta. Así, los programas alimentarios, no

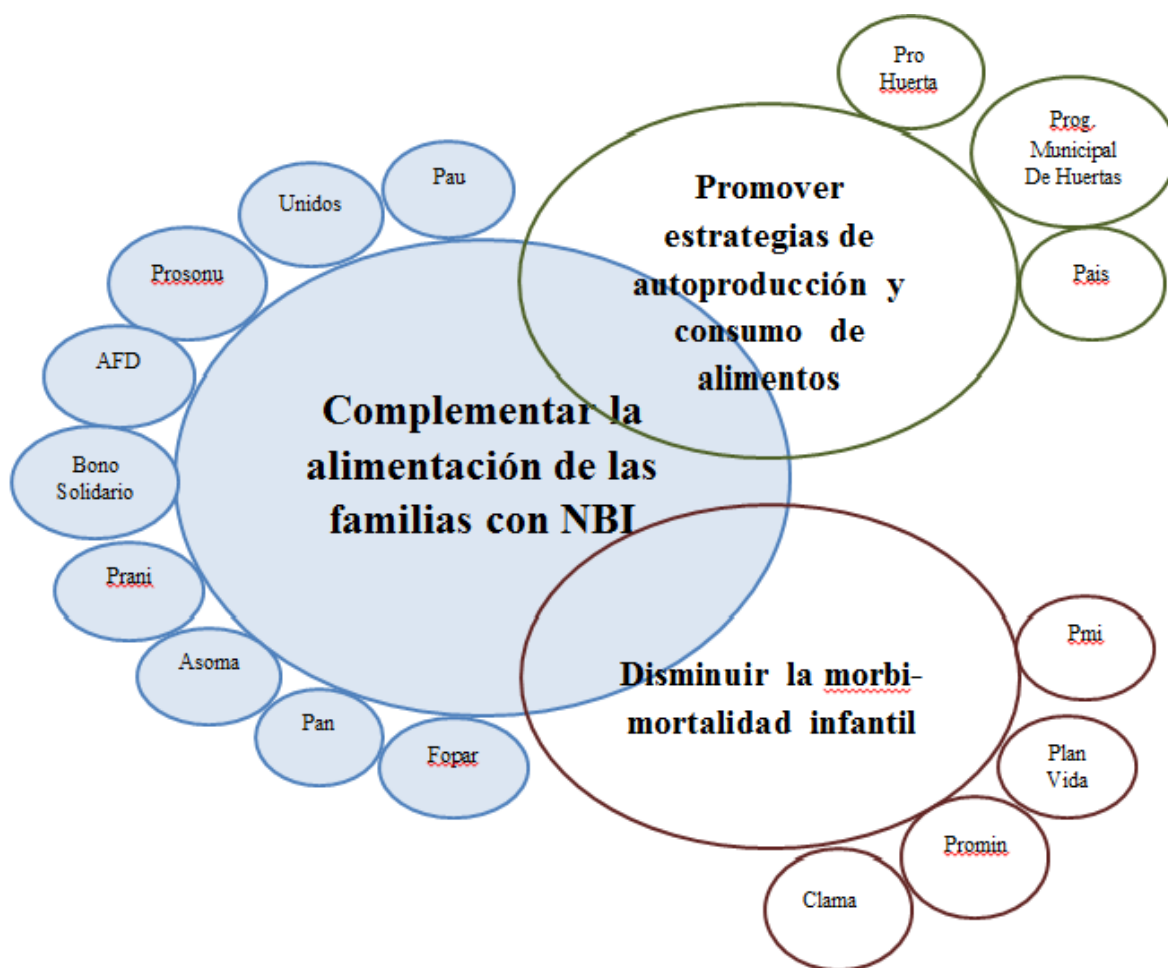
solo definen la “cuestión alimentaria”, sino que además normatizan los modos de intervenir dichas demandas (Grassi, 2003).

En términos comparativos, en el Gráfico 4 se puede observar que, de los dieciséis programas alimentarios, nueve indican en sus objetivos complementar la alimentación de las familias con NBI, a saber: PMI, PROSONU, PAN, Asistencia Familiar Directa, Bono Solidario, PRANI, ASOMA, Unidos, PAU, FOPAR. Se refieren a este objetivo del siguiente modo:

- Disminuir condiciones deficitarias de la alimentación.
- Complementar la alimentación.
- Mejorar la seguridad alimentaria.
- Brindar complemento alimentario.
- Complementar la dieta.
- Impulsar un aporte a las necesidades alimentarias.
- Promover la alimentación integral.

Con el objetivo de promover estrategias de autoproducción y consumo de alimentos, y también con la finalidad complementar las dietas de las familias con NBI, aumentando la disponibilidad, acceso y variedad de alimentos frescos, se identifican tres programas: Pro Huerta, PAIS de alcance provincial y el Programa municipal de huertas.

Con el objetivo de disminuir la morbi-mortalidad infantil se implementa el programa PROMIN, que una de sus funciones es reforzar al PMI, y, el Plan Vida. También en esta clave de articular con el PMI y con el objetivo de promover la lactancia materna se implementó CLAMA en el orden local. Estos cuatro últimos programas, si bien se enfocan en la nutrición materno-infantil, claramente continúan bajo el paraguas del objetivo central de todos los programas: complementar o reforzar la alimentación.

Gráfico 4: Los programas alimentarios según sus objetivos

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía citada.

Es importante mencionar que se observan giros en los objetivos de los programas que dan cuenta de los distintos matices que ha adquirido la política alimentaria, tanto en sus espacios de intervención como en las formas de financiamiento. En los años noventa se implementaron programas que intervinieron sobre los comedores comunitarios que se habían multiplicado en aquellos años. Tal intervención se implementó mediante ayuda técnica y financiera para la gestión de proyectos de organizaciones de la sociedad civil con finalidades alimentarias. En esta lógica se plantea un cambio de paradigma en los programas al incluir a ONG'S en la intervención. Estas conocen el territorio, planifican la intervención y concursan por los fondos para la gestión. El PRANI y el FOPAR han presentado estos giros advirtiendo la emergencia de la organización de las necesidades alimentarias de forma colectiva en los barrios a través de los comedores y otorgando presupuestos a ONG'S.

También, es pertinente destacar que el PROMIN y el PRANI se propusieron promover el desarrollo psico-social de los niños de 2 a 5 años. Ambos programas han intentado

desarrollar una política alimentaria integral, trabajando desde diferentes líneas de acción. El PRANI trabajó sobre la alimentación y nutrición, el desarrollo infantil y la movilización y participación social, esta última destinada a financiar proyectos para la transformación de comedores comunitarios en Centros de Cuidado Infantil. El PROMIN dio apoyo financiero a la compra de leche fortificada, mejora de la infraestructura y equipamiento tanto de los CAPS como de los comedores infantiles, transformándolos en Centro de Desarrollo Infantil.

Desde aquí es pertinente problematizar qué pluralidades ofrecieron los programas en su implementación, su cobertura y su población objetivo, para que durante dieciocho años los objetivos para abordar la cuestión alimentaria persistan y se repitan de modo sistemático. Siendo que “complementar”, “aportar”, “mejorar”, “impulsar un aporte a las necesidades” se vincula estrechamente con la situación de carencia, de falta, es pertinente observar la población objetivo de los programas, ya que los dieciséis programas se orientan a la población con NBI.

7.3.2 La población objetivo

En familias con NBI son foco de los programas PAN, Pro Huerta, PAIS y Asistencia Familiar Directa, PAU. El programa Unidos también se enfoca en familias con NBI, pero subrayando la tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años y/o ancianos a cargo. De los programas mencionados el Pro Huerta se diferencia en que también brinda sus prestaciones para niños de escuelas en áreas críticas, y también se focaliza en ancianos, jubilados, discapacitados, drogadictos, enfermos y encarcelados, que cultivan huertas comunitarias con función terapéutica (huertas comunitarias institucionales).

El programa ASOMA también se enfoca en adultos mayores de 60 años, pero en situación de pobreza y sin cobertura social previsional, mientras que el Pro Bienestar se enfoca en los adultos mayores que tienen cobertura de Pami.

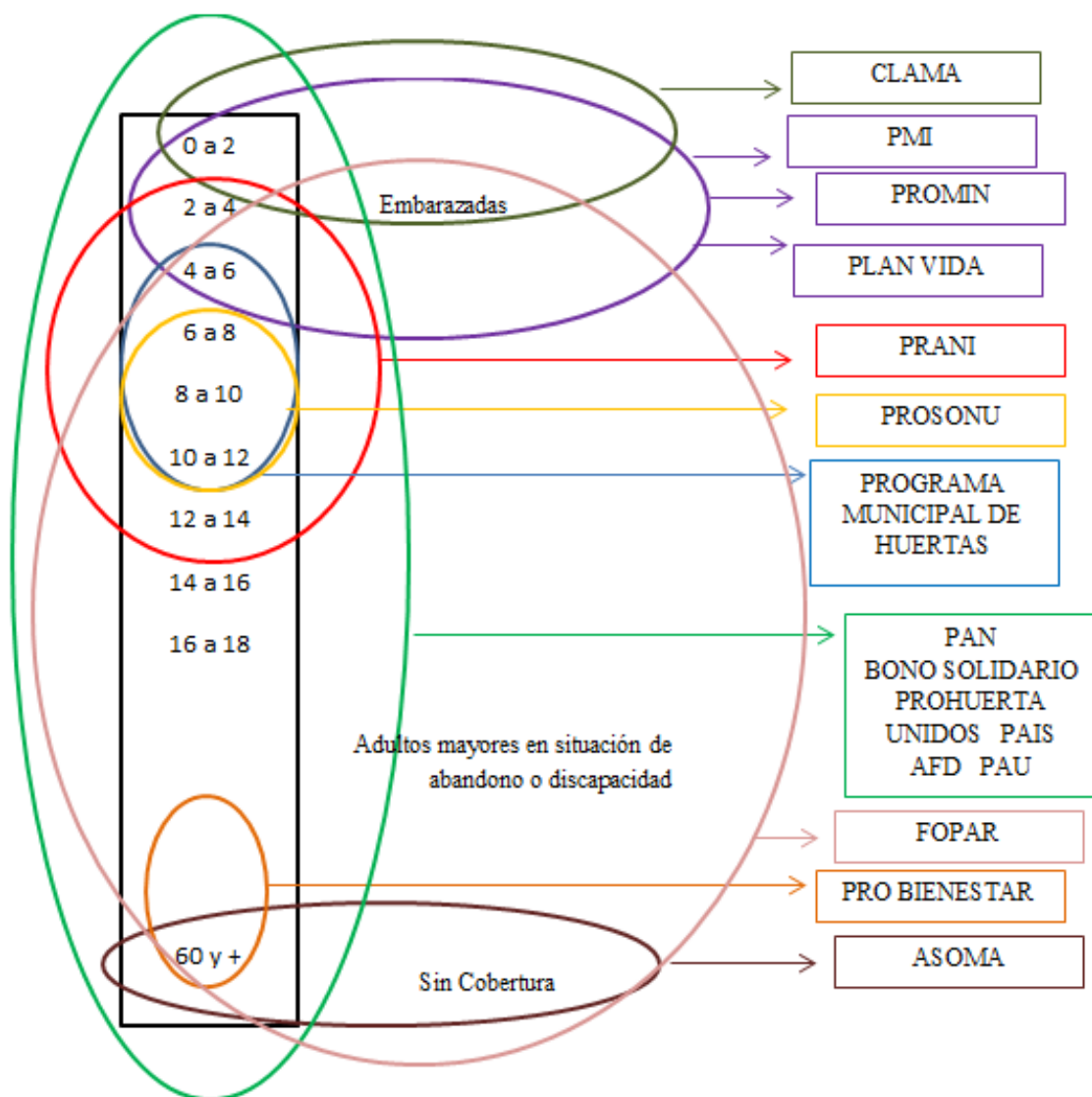
Como última categoría se destaca la población materno infantil a la que se dirigen el PMI, el Plan Vida, CLAMA, el PRANI y el PROMIN. Estos últimos dos programas además se enfocan en niños entre 2 y 5 años. Finalmente, para cubrir la edad de la niñez, el PROSONU se enfoca en niños de escuelas primarias públicas con servicio de comedor escolar.

El FOPAR se distingue en estar dirigido a ONG'S que acrediten dos años de experiencia en la gestión de prestaciones comunitarias, y particularmente alimentarias a partir de 2002. Sin embargo, este programa especifica que las prestaciones comunitarias deben

atender a menores entre seis y dieciocho años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono o discapacidad.

A continuación, en el Gráfico 5 se observan las diferentes poblaciones objetivo y los programas que las enfocan.

Gráfico 5: Población objetivo de programas alimentarios implementados entre 1983-2001



Fuente: Elaboración propia según bibliografía citada

En una primera lectura se observa que los programas se dirigen a toda la población que se ubica por fuera del mercado laboral formal, siendo que la focalización se dirige a personas con NBI. Hay un fuerte foco en la población materno infantil, solo Pro Huerta, FOPAR, Pro Binestar y ASOMA incluyen específicamente a los adultos mayores. Mientras, los demás

programas se dirigen a la familia o a los hogares con NBI o bajo la Línea de Pobreza, o que demuestren trabajo inestable o desocupación, o que presenten declaración jurada de que se hallan en situación de emergencia alimentaria.

A partir del gráfico 6 se observa como desde el embarazo hasta la ancianidad los programas alimentarios acompañan los distintos grupos etarios. Sobre todo, en los primeros años de vida se destaca una continuidad de programas que asegurarían una continuidad y un pasaje de un programa a otro.

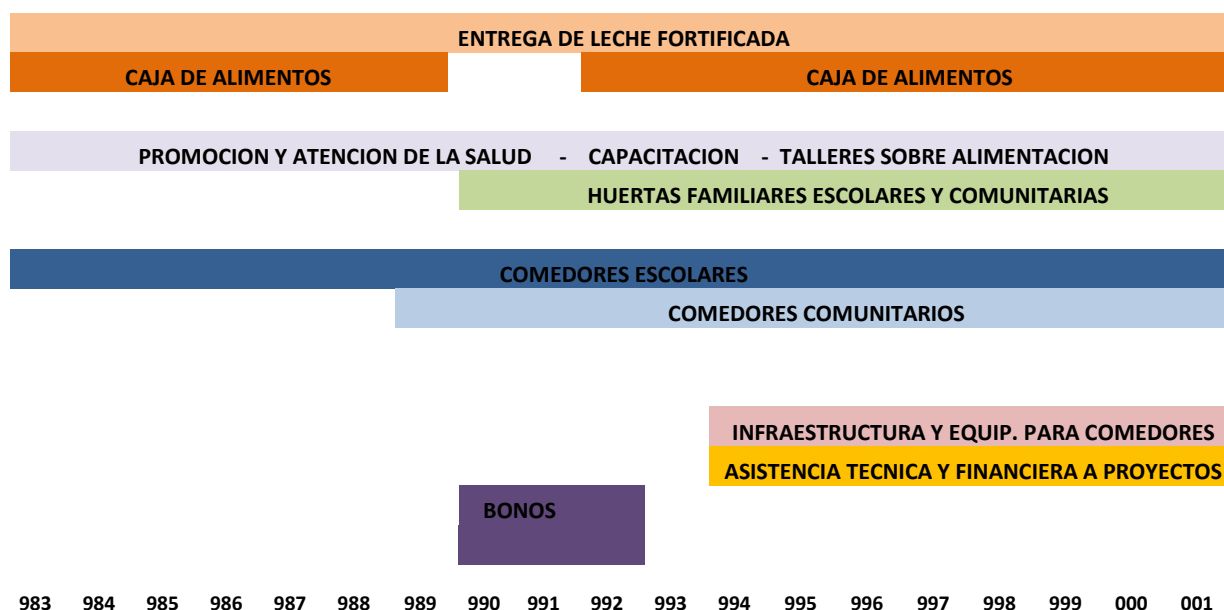
Bajo los criterios de eficiencia y equidad se implementó la “focalización reduccionista” (Sojo, 2007), y el Estado desempeña el rol de atender a las necesidades de los grupos más vulnerables. Observar esta dinámica extendida en el periodo en estudio invita a reflexionar sobre la funcionalidad sistémica de “integrar” a los grupos vulnerables “complementando” y “reforzando”, aquello que les falta. La falta y la carencia definen a la población objetivo de los programas, implementando una selectividad en términos negativos. Los programas se dirigen a la población vulnerable, excluida, marginal, con NBI, etc. Específicamente el Estado define a los sujetos merecedores de las intervenciones y las condiciones que deben cumplir para dicho merecimiento (Grassi, 2003).

Se pueden inferir que los programas alimentarios focalizados se han formulado para contener o solucionar efectos de las crisis, en un carácter de emergencia (el Programa PAN se implementó por dos años y luego se extendió por dos años más, por ejemplo) en sectores específicos de la población. El caso es que se han mantenido a lo largo del tiempo, con diversas transformaciones en sus procedimientos y alcances, pero con persistencia en sus objetivos. Para profundizar el análisis es pertinente identificar las prestaciones que ofrecen y las modalidades de gestión y así, observar los modos de dar respuesta a la “cuestión alimentaria” que implementó el Estado en una población vulnerable cada vez más amplia.

7.4 Prestaciones y modalidades de Gestión

Observar las prestaciones permite hacer una lectura transversal por los programas a través de sus objetivos y de sus formas de intervenir. Es una manera de observar cómo el Estado interviene. En esta clave, a continuación, en el Gráfico 7 se detallan los tipos de prestación implementados en el periodo.

Gráfico 6: Tipo de prestaciones de los programas alimentarios argentinos 1983-2001



Fuente: Elaboración propia según bibliografía citada.

En términos generales la falta de alimentos se compensa a través de tres mecanismos: la entrega de cajas, bolsones o módulos de alimentos secos; la entrega del plato de comida elaborado, en el caso de los comedores comunitarios, infantiles, escolares; o, la entrega de tickets o vales para canjearlos en el mercado por alimentos. Solo tres programas, uno en cada nivel de gestión, promovieron la auto-producción de alimentos.

Ha predominado la modalidad de entregar cajas, bolsones o módulos de alimentos en ocho programas, a saber: PAN, PRANI, PROMIN, UNIDOS, ASOMA, Plan Vida, Asistencia Familiar Directa, PAU.

Respecto a la bibliografía citada algunos autores afirman que las cajas de alimentos en algunos casos no cubrían las necesidades de una familia durante un mes, en la mayoría de los casos las entregas no eran mensuales, sino más esporádicas, entre siete y nueve veces en el año, y también, cuando las cajas eran entregadas para complementar la dieta del niño, estos alimentos se diluían en el grupo familiar (Britos, et.al., 2003; Maceira y Stechina, 2008; Aguirre, 1990; entre otros). En este aspecto el PAN tuvo una alta eficacia entregando los módulos con un máximo de 45 días. Las dilataciones en las entregas se debieron a dificultades tanto en la instancia de proveeduría, como en la logística para su distribución. Estas cuestiones han sido teñidas por las complejidades que dispusieron las gestiones descentralizadas propias de la época.

La modalidad de entrega de cajas de alimentos ha sido una constante salvo en el periodo 1989-1990 en el que se decretó el fin del PAN y se implementó el programa Bono Solidario. En la implementación de este programa emergieron discrecionalidades y escándalos ligados a la distribución de los bonos. Además, se implementaron durante siete meses, pero según la bibliografía consultada, se entregaron solo durante dos meses (Aguirre, 1990; Ierullo, 2010). Este programa se suspendió al poco tiempo de su sanción.

El Programa PAIS, gestionado a nivel provincial, también otorga cheques para compra de alimentos, pero con una modalidad específica. Siendo que estaba destinado a familias desocupados o con trabajo temporario, o con un salario menor al ingreso mínimo, este programa promovía la implementación de proyectos de autoabastecimiento y de producción o compras comunitarias para el comedor barrial. Al referente de varios grupos familiares se les entregaba el cheque para realizar las compras comunitarias.

Es pertinente subrayar una fuerte tendencia a la estimulación de organizaciones de la sociedad civil para auto-producir alimentos, auto-abastecer, auto-gestionar, “auto-resolver” a través de lazos comunitarios establecidos entre los vecinos que compartían las mismas problemáticas que el sistema de acumulación vigente dispuso. Diversos programas marcaron la época promoviendo, si se quiere, la organización colectiva de las necesidades. En los años noventa el “barrio” se convirtió en un componente fundamental en las estrategias familiares de supervivencia de los sectores “vulnerables” o con NBI, en los que predominaron las estrategias comunitarias de satisfacción de necesidades como ollas populares⁶⁴, comedores comunitarios, compras comunitarias, huertas. La “ONGización” (*Sensu Massetti*) fue complementada por diversos programas alimentarios que financiaron proyectos de auto-gestión.

En algunos programas este era un componente, entre otras modalidades de implementación, como fue el caso del PRANI o el PROMIN. En el Programa PAIS se otorgaba financiamiento para implementar proyectos de autoabastecimiento y de auto-producción de alimentos y compras comunitarias. El FOPAR también asigna recursos para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de la población. Desde 2002 se enfocó en proyectos alimentarios. Todos estos programas brindaron asistencia técnica y financiera para la gestión de los proyectos.

⁶⁴ Las ollas populares constituyen una de las formas más emblemáticas de la ayuda alimentaria. Sus orígenes en Argentina remontan a la década del '30, como consecuencia de los sucesos comprendidos en la depresión económica mundial. Décadas después, las ollas populares acompañaron el proceso de marginalidad social en los cinturones periurbanos de las grandes ciudades. (Britos et al.2003:24)

Es oportuno reflexionar en qué medida se articuló una demanda social con exigencias de responsabilización y de activación de los individuos por parte del Estado. Cuál es el grado de funcionalidad entre la organización colectiva de las necesidades compartidas y el asesoramiento técnico y financiero para compensar las carencias. En qué medida los programas promovieron la institucionalización de los comedores comunitarios, erradicando su carácter de emergencia e instalándolos en los barrios de forma institucional y legítimamente como centros de atención infantil.

Tanto el PRANI como el PROMIN financiaban proyectos para mejorar el equipamiento y la infraestructura de comedores comunitarios e infantiles. La diferencia radica en que el PROMIN, además de ser financiado por organismos de crédito internacional y contar con recursos más altos, mejoraba el equipamiento de los centros de atención primaria de salud y reforzaba las acciones regulares del PMI. Sin embargo, tanto el PROMIN como el PRANI brindaban como principal prestación la entrega de caja de alimentos para complementar la dieta del niño que asistía a los CCI o CDI.

Estos programas brindaron asistencia técnica, financiamiento y talleres y capacitaciones a los participantes de los programas.

Por otro lado, si bien no se vincula al financiamiento de proyectos de la organización civil, el Pro Huerta brindó asistencia técnica e insumos para la realización de huertas familiares, comunitarias e institucionales. Compartió algunas líneas de acción con el PAIS, como también, fue integrado al programa Unidos en 1999. En la actualidad el Pro Huerta continúa en vigencia independientemente de los Unidos que finalizó en 2001.

El Pro Huerta, además de destacarse por su prolongada vigencia, es un programa que se basa en la capacitación para la producción agroecológica por parte de los técnicos de INTA⁶⁵.

La capacitación, como tipo de prestación, fue un elemento compartido por muchos otros programas. En los ya mencionados PRANI y PROMIN, se ofrecían talleres de educación alimentaria para los participantes del programa que estaban a cargo de la preparación de los alimentos en los CDI o CCI.

El programa Plan Vida también es atravesado por el eje de la “capacitación”. Se ha caracterizado por construir una red de voluntarias, “trabajadoras vecinales” o “manzaneras” que controlaban y distribuían las prestaciones del programa (cajas de alimentos) en cada destinatario, confeccionaban los listados de los destinatarios, y concurrían a las capacitaciones propuestas tanto por la provincia como por el municipio. Desde este aspecto la capacitación

⁶⁵ Es pertinente mencionar que el INTA con esta modalidad trabajó también en el subprograma PAN de huertas familiares. Dichos subprogramas no trascendieron, además de implementarse de modo fragmentario.

de las “trabajadoras vecinales” trazó un fuerte eje en la gestión e implementación del programa.

El programa CLAMA se basó principalmente en la capacitación, implementación de talleres y promoción de la lactancia materna, complementando o reforzando al PMI.

El PAN estaba constituido por cinco subprogramas, uno de los cuales se ocupaba de la educación para la salud, sin embargo, algunos autores afirman que las cifras presupuestarias denotan que el 90% de los fondos se destinaron a la distribución de la caja de alimentos (Hintze, 1989; Aguirre, 1990; Grassi, et.al., 1994). Con lo cual los subprogramas han quedado relegados, tan solo a los objetivos planteados en el diseño del programa.

Reflexionar sobre la diversidad de prestaciones otorgadas exige observar los tipos de gestión con los que estas se han implementado en terreno.

7.4.1 Gestión centralizada, descentralizada o mixta

Los tipos de gestión implementados darán cuenta tanto sobre los intermediarios institucionales que acercan la prestación a los destinatarios como sobre los obstáculos o facilidades que cada tipo de gestión ha sorteado.

En el caso del Programa Materno Infantil la mayor proporción de leche es adquirida por el Gobierno Nacional y el resto por medio de transferencias financieras y adquisiciones locales. En cambio, en el programa de Comedores escolares desde 1992 se transfieren fondos a las provincias, quienes ejecutan el programa, transfiriendo los mismos a las escuelas.

En el caso del PAN el Gobierno Nacional embalaba las cajas de alimentos en la ciudad de Buenos Aires y en la ciudad de Entre Ríos para ser distribuidas a las provincias. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN. En el municipio operaban los agentes PAN que en reuniones mensuales con las familias beneficiarias entregaban las cajas. Este fue uno de los programas de la época que de modo más centralizado se implementó.

El programa de Bono Solidario debía ser distribuido por los Consejos de Emergencia Local, pero estos consejos no llegaron a constituirse. Entonces, los bonos se distribuyeron por los legisladores nacionales. La propuesta del programa era utilizar la estructura jerárquica del propio Estado, y no conformar un equipo paralelo como su programa antecesor PAN.

Por otro lado, el Pro Huerta tiene un grado de descentralización medio. Es financiado por presupuesto nacional y se estructura su implementación por agentes del INTA en cada distrito. También, el Asoma aplica una descentralización mixta, transfiere parcialmente recursos a las jurisdicciones y realiza compras centralizadas. En esta clave, también el PRANI adquiriría los alimentos por licitaciones públicas y los distribuía a depósitos centrales en cada

provincia. En algunas jurisdicciones directamente se transferían fondos para la adquisición local de los alimentos. El PROMIN realizaba una transferencia parcial de recursos a las provincias.

Tienen un alto grado de descentralización, tanto el Fopar que destina los fondos según los proyectos a las organizaciones comunitarias, como el programa Unidos que aun integrado por los programas PRANI, ASOMA y Pro Huerta, transfería fondos a las jurisdicciones a través de la firma de convenios y, los municipios podían participar a través de la firma de convenios con las respectivas provincias.

Todos estos programas se financiaron con presupuesto nacional a excepción del PROMIN y el Fopar. El PROMIN fue financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dichos fondos fueron complementados con partidas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y recursos propios del Estado Nacional y los Estados Provinciales. En paralelo, el Fopar en el periodo 1995-2005 fue financiado por el Banco Mundial y en la actualidad es financiado por Préstamo del Banco Mundial 4398-AR y contraparte nacional.

A nivel provincial el programa Plan Vida era financiado por el estado provincial y partida nacional llamada "Ente del Conurbano Bonaerense", durante el periodo 1994-1999.

Asimismo, fondos provinciales y también municipales financiaron el PAU, sumando los aportes de Caritas. En cambio, el Programa Municipal de Huertas, Asistencia Familiar Directa y CLAMA eran financiados con presupuesto municipal.

Respecto a la gestión, es pertinente subrayar que aquellos programas que son financiados por Organismos de Crédito Internacional por norma deben presentar un diagnóstico al momento de solicitar el crédito, seguimientos o monitoreo periódicos en el transcurso del programa y una evaluación final.

Sin embargo, en líneas generales al observar datos sobre áreas de seguimiento, monitoreo y/o evaluación, se ha encontrado a la fecha escasa información.

7.5 Monitoreo, seguimiento y evaluación

En 1985 el programa comedores Escolares fue objeto de una evaluación sistemática que abarco todas las jurisdicciones, llevada a cabo por el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ello lo distingue respecto a los demás programas alimentarios, siendo que constituyo la primera y única evaluación a un programa alimentario realizada en Argentina. (Grassi, et.al, 1994; Britos,

et.al, 2003). Tal como se desarrolló en el capítulo V, la evaluación considero, que la selección de los beneficiarios no siempre respondía a criterios explícitos, no existían directivas claras desde nivel nacional respecto de los contenidos de la alimentación escolar a suministrar (Britos, et.al., 2003); escasa coordinación interinstitucional, falta de criterios operativos para orientar a los encargados locales de los comedores, limitaciones en los procesos de supervisión y control, las demoras en los recursos para la compra de los alimentos y la ausencia de previsiones para los recursos humanos y materiales requeridos por el programa (Grassi, et.al, 1994). Se registraron también carencias en la infraestructura y equipamiento, reducción en la duración de la prestación alimentaria a lo largo del año y la calidad de la alimentación fue evaluada como poco adecuada (Andueza de Morales, 1990 citado en Grassi, et.al., 1994).

El PAN fue evaluado en 1989, pero sus resultados nunca fueron públicos. A partir del trabajo de campo se accedió al informe de la implementación del programa en el periodo 1984-1989, información con la cual se complementaron los datos reseñados en el capítulo V. En líneas generales el programa tuvo un desempeño eficiente, siendo que las entregas de las cajas fueron distribuidas en tiempo y forma según los objetivos propuestos, el presupuesto se utilizó de modo eficaz a mediante la Junta Nacional de Granos, el programa se implementó en seis meses, y los costos de administración fueron muy bajos. Sin embargo, el programa planteaba amplios objetivos, para los cuales se desarrollaron cinco subprogramas, pero el 90% del presupuesto se destinó solo a la entrega de cajas de alimentos. También se realizaron evaluaciones sobre los niveles de aceptación y/o rechazo de los alimentos contenidos en la caja PAN.

El PROMIN, fue evaluado de modo interno en 1999 sin resultados satisfactorios. El programa había implementado la entrega de cajas de alimentos complementarios para aquellos niños con bajo peso. Sin embargo, no se hallaron cambios en el perfil nutricional de los niños atribuibles al reparto de cajas, por lo que desde principios de 2000 PROMIN discontinuo esa actividad y se sumó a partir de 2001 a la entrega de leche fortificada

El ASOMA fue evaluado en 1996 por consultores externos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y técnicos de la secretaria de Desarrollo Social. Se consideró la cobertura real y programática, de acuerdo a las metas fijadas por el Programa y los recursos que le fueron asignados; el grado de ajuste de la focalización vigente, a efectos de determinar el grado de adecuación entre los diferentes niveles de la toma de decisiones por los que se

llevó a cabo el programa, y, el grado de relevancia de los criterios de selección de los destinatarios. (Vinocur y Halperin, 2004)

El PRANI implemento el seguimiento a partir de viajes mensuales por parte del equipo técnico a cada provincia, donde se convenían los proyectos, se les hacía seguimiento, y se brindaban capacitaciones a los participantes del programa. Sin embargo, no se halló una evaluación del programa. Según la información obtenida en las entrevistas de los técnicos y profesionales, el programa finalizó antes de que se realice la evaluación.

El programa PAIS fue evaluado en 1991 respecto a la utilización del subsidio para lo cual se realizó un relevamiento de la estructura del gasto, la frecuencia de compras y el consumo aparente per cápita efectuado por los integrantes de los Comedores Multifamiliares, y así, observar variaciones en el periodo y en los distintos municipios estudiados. Entre sus resultados se destaca que los beneficiarios al tener autonomía y capacidad de compra modificaron sus modalidades habituales, haciendo compras concentradas a mayoristas, adquiriendo productos de buena calidad y almacenamiento factible, incluyendo aquellos alimentos que reclamaban en otros programas. Esta evaluación demostró una buena utilización del dinero recibido para la compra de alimentos y un aval a la entrega de subsidios grupales (Grassi, et.al., 1994)

Finalmente, a partir del informe de carácter evaluativo realizado por el equipo de gestión del Plan Vida se observa la necesidad de reimpulsar el programa redefiniendo y fortaleciendo algunos aspectos. En primer lugar, se observó que las raciones alimentarias entregadas a la población se diluyen en el grupo familiar, con lo cual se dificulta el logro de los objetivos nutricionales establecidos para el binomio materno-infantil. Respecto a la red de Trabajadoras Vecinales se consideró fortalecerla incorporando nuevos actores sociales que permitan abordar otras temáticas y transformarse en red de cuidado familiar. Por otro lado, también se registró la necesidad de establecer un sistema de vigilancia que permita el registro permanente de la condición nutricional de la población destinataria, mejorando la articulación con los efectores de la atención primaria de la salud. Por ultimo también se consideró la necesidad de generar sistemas de información y evaluación permanente sobre los distintos aspectos de la implementación del Plan.

Respecto a los programas municipales, el Programa de Alimentos Único a partir de las evaluaciones realizadas en 2001 y en función de las dificultades y obstáculos identificados se propuso cambiar la modalidad de la prestación por la entrega de una tarjeta o bono de compra, que reduciría sustancialmente los costos de organización del programa, se superarían las

dificultades de compra y distribución y, permitiría la elección de los alimentos por parte de los destinatarios. Este giro en la modalidad se plantea a partir de la necesidad de aumentar la cobertura, mejorar de la calidad y cantidad de los recursos, justificando la necesidad y prioridad de estos cambios en función del marco socioeconómico nacional y principalmente porque la ciudad tenía el mayor índice de desocupación del país.

7.6 Los componentes de los programas en perspectiva analítica

A partir de los componentes revisados se observa en primer lugar una fuerte fragmentación de los programas, sobre todo aquellos que comparten objetivos, población objetivo y son implementados de forma contemporánea.

En segundo lugar, se observa el predominio de la modalidad de entregar cajas de alimentos como también la auto-producción de los alimentos, ya que persisten en el tiempo.

Es para destacar el intento de las políticas integrales que se constituyeron por diversos componentes como la financiación de proyectos de organización de la sociedad civil, el desarrollo infantil, el equipamiento e infraestructura de los centros de atención primaria de la salud y de los comedores. Aunque no es menor observar, siguiendo sus evaluaciones y la bibliográfica consultada que tales programas se han implementado principalmente como prestadores de cajas de alimentos secos, relegando en segundo plano sus variedades de prestación.

Respecto al financiamiento de proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, se denota una tendencia que fuertemente es marcada por la gestión descentralizada, donde la responsabilidad del Estado como financiador, termina en el otorgamiento de recursos y en los mejores casos, seguimiento y/o evaluación. Instituyendo si se quiere una modalidad de auto-gestión, auto-responsabilización sobre problemáticas que se han fundado en el modelo de acumulación al que el mismo Estado responde. Y que el mismo Estado sostiene.

Se puede inferir que por su complejidad una política alimentaria debería ser transversal a distintos organismos del gobierno que tienen la capacidad de conducir, gestionar, e implementar políticas sobre la producción de alimentos, la distribución del ingreso, el empleo, el consumo, la educación, la promoción de la salud, vivienda, saneamiento ambiental. Es decir, la política alimentaria, a partir de lo revisado en el periodo en estudio, mostro ser fragmentaria y focalizada, mientras que, para garantizar el derecho a la alimentación cultural y nutricionalmente adecuada, debe ser universal e integral.

En los programas alimentarios revisados no se identificaron objetivos de corto, mediano y largo plazo, lo cual indica, por un lado, la emergencia de su implementación, por otro lado,

la fragmentación de sus objetivos. Aplicándose como programas de emergencia, ante las contingencias económicas y sociales de la época, la emergencia alimentaria se implementó con prestaciones que poco a poco demostraron en la calidad de los alimentos⁶⁶. Además, en el periodo en estudio la emergencia fue permanente. La ausencia de información sobre el seguimiento y monitoreo de los programas, puede plantearse en primer lugar, como un ámbito en el cual profundizar las búsquedas de datos sobre los programas, en segundo lugar, denota la reiteración de las falencias y/o dificultades de la implementación en diversos programas.

Al respecto se podría inferir que aquellos programas que se han extendido en el tiempo han tenido la oportunidad de revisar evaluaciones que propusieran cambios rotundos y/o matices en su implementación. Por ejemplo, tanto el programa Plan Vida como el Programa Alimentario Único plantean un quiebre en sus trayectorias a partir de evaluaciones que condujeron a modificaciones en la implementación del programa.

Sin embargo, más allá de la extensión en el tiempo, y de la eficacia de los seguimientos y evaluaciones, es pertinente problematizar sobre los recursos y presupuestos. Dado que entre lo real y lo ideal se encuentra lo posible, ello depende de los recursos con que las prestaciones son implementadas. Siendo que la población objetivo es atravesada por condiciones de vulnerabilidad y pobreza, si los programas que se implementan también son pobres en recursos, dificultando la gestión, con limitaciones en la periodicidad de la entrega de las prestaciones, limitaciones en la distribución, en calidad de los alimentos, bajos sueldos a técnicos, pocos recursos para optimizar las acciones de seguimiento y monitoreo, etc., el saldo a lo largo del tiempo, no es más que la reproducción de las desigualdades.

Para completar la exploración analítica sobre las políticas alimentarias aplicadas en la Ciudad de Mar del Plata entre 1983 y 2001 en el siguiente capítulo se identificarán las miradas y percepciones de los técnicos y profesionales encargados de la gestión e implementación de las mismas.

⁶⁶ Predominio de cajas de alimentos secos, en detrimento de productos frescos.

8. CAPITULO VII

8.1 Miradas y percepciones sobre la gestión e implementación de los programas alimentarios

Identificar las miradas y percepciones de los técnicos y profesionales encargados de la gestión e implementación de los programas alimentarios en la Ciudad de Mar del Plata entre los años 1983 y 2001 estimulo el recorrido por algunos aspectos contenidos en el diseño de los programas y las modalidades con las que se pusieron en práctica.

A partir de este análisis e interpretación es posible establecer una aproximación a las percepciones sobre las políticas alimentarias y la crisis de emergencia alimentaria a la que responden.

Indagar a técnicos y profesionales de diferentes niveles de gobierno ha colaborado en la heterogeneidad de la muestra y ha permitido observar cierta homogeneidad al interior de cada orden gubernamental. A partir de esta complementariedad se ha podido discernir ciertas cuestiones vinculadas a las dificultades en la gestión, las modalidades de implementación, la logística y su alcance.

A partir de estos lineamientos es posible observar desde la mirada de los entrevistados los matices que toman los programas alimentarios en la compensación de la cuestión alimentaria, los alcances de la asistencia y las formas que adquiere la contención del conflicto del hambre.

8.2 Pobreza y políticas alimentarias

Como se mencionó en capítulos anteriores el contexto de Argentina y Mar del Plata a finales del siglo XX presento un escenario de vulnerabilidad social y económica. En los años ochenta se extendieron los niveles de pobreza y se agudizo la concentración del ingreso en pequeños sectores sociales. La caída del empleo y de los salarios contrajo la masa salarial siendo la principal fuente de ingresos del sistema de seguridad social, que también fue afectado adversamente por la expansión de la precariedad laboral. En 1982-83 el déficit del sector público se elevó al 15% del PBI (Beccaria y Vinocur, 1992), ello constituyó una importante restricción al gasto público, acentuándose el deterioro de la infraestructura y los servicios sociales. Hacia el fin de la década fue el momento en el que se desarticulaban todas las relaciones sociales al desaparecer su mediación en la sociedad capitalista, el dinero (Iñigo Carrera y Cotarelo, 2002). Esa desarticulación, potenció las condiciones para que fuera del

mercado de trabajo formal se impusieran peores salarios y condiciones de trabajo que permitan maximizar las ganancias.

Hacia los años noventa el Plan de Convertibilidad marco un periodo de inflexión respecto al reinicio del ciclo de acumulación y de estabilización del nuevo régimen social (Grassi, 2003). Si bien en los primeros años de la década se controló la inflación estabilizando los precios y se recuperó la capacidad de acumulación del país, se profundizaron los índices de desocupación, y con ello, la flexibilización laboral y la precarización del empleo formal (Cimillo, 1999). Las políticas económicas recesivas acentuaron la reducción del salario y del empleo, así como el deterioro de las prácticas contractuales, en este contexto el poder de los sindicatos continuó decayendo.

Esta situación de pobreza se repite en los discursos de los entrevistados para iniciar los relatos sobre los programas alimentarios en los que participaron en el periodo 1983-2001. Las condiciones de vulnerabilidad social demandaron la emergencia de la cuestión alimentaria. El problema del hambre se relaciona con los aspectos vinculados al consumo de alimentos y sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de vastos sectores sociales⁶⁷ (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002; Aguirre, 2005). Además, el acceso diferencial a los alimentos se puede explicar como resultado de un acceso desigual a la distribución del producto social entre los distintos agentes sociales. Entonces, el problema alimentario es tributario de determinadas estructuras de distribución del ingreso, que sustentan situaciones desiguales de consumo alimentario, tanto de cantidad como de calidad (Grassi, et.al., 1994).

La desigual distribución del ingreso y las condiciones del mercado de trabajo, junto a sus efectos de pobreza y exclusión manifiestan los procesos de desigualdad que subyacen al problema alimentario.

“... tiene que haber una transferencia, un complemento desde el Estado, porque hay una situación que no es atribuible a sí mismo, sino a un sistema que hace que tenga que estar recibiendo de parte del Estado. Algo que es un derecho. Una compensación porque hay una situación de déficit...” [AFD-PAU. Gestión municipal]

“... porque había determinadas decisiones que hacían que la gente se quedara sin laburo y programas que intentaban compensar esa caída de la gente...” [PRANI-Unidos. Gestión nacional]

⁶⁷ Para ampliar ver CAPITULO I.

“...no nos olvidemos que estábamos hablando de un momento del país que “había mucha necesidad”, y después ni te digo cuando vino la crisis del 2001. Entonces había cuestiones que no se suspendían...” [Plan Vida. Gestión provincial]

En este contexto la “cuestión alimentaria” fue abordada por los programas alimentarios para compensar las necesidades e integrar al sistema a los sectores sociales que han quedado subordinados a la falla estructural propia del régimen de acumulación vigente.

Desde aquí se advierte que los programas se plantearon para *compensar la caída de la gente, compensar una situación de déficit.*

Para profundizar este análisis a continuación se desarrollarán las percepciones de los profesionales y técnicos que implementaron los programas alimentarios con la finalidad de observar los matices y modalidades que adquirió la integración de amplios sectores sociales que encontraron obturadas sus posibilidades de comer. El desempleo y la pobreza del periodo mostraron la grieta del modelo de acumulación a través del hambre y la necesidad de comer. Desde esta perspectiva, los programas responden a los síntomas de la pobreza, al hambre, y no a sus causas.

8.3 Tipos de prestación

Tal como se observó en el capítulo anterior el escenario de las políticas alimentarias se compone por programas paralelos, contemporáneos, con similares objetivos y áreas de focalización y modalidades de prestación repetidas.

“...Hay solo tres prestaciones posibles en políticas alimentarias, no hay más, las demás son variaciones. Vos le das el plato de comida para que lo consuma, es un comedor escolar, comunitario o un comedor del PAMI; el beneficiario recibe el plato de comida. Segundo tipo de prestación, alimentos para que se preparen en el hogar que se preparan en una caja. El tercer tipo de prestación, y no hay más, es plata o sucedáneo, te dan un ticket, te dan una tarjeta magnética, te habilitan para que vayas al banco a retirar plata. Y te dan plata para que vos compres alimentos...” [PRANI-ASOMA. Gestión nacional]

“...tampoco hay mucho para inventar en termino de programas sociales, todos los programas que hay mira para atrás y hubo uno dos tres cuatro todos parecidos, porque no hay mucho para inventar...” [PRANI. Gestión Nacional]

Como primera observación no se reconocen los programas de autoproducción de alimentos, ni tampoco se reconocen las estrategias de promoción y educación alimentaria. Sin embargo, esta omisión en cierta medida refuerza los discursos de los técnicos de programas de

autoproducción de alimentos que sostenían que el trabajo en la huerta no resuelve el problema alimentario, al menos en términos inmediatos.

“...pero en realidad ese problema alimentario con una huerta que tenías que esperar 2 o 3 meses que tenías que esperar mucho para tener un poco de lechuga...” [Pro Huerta. Gestión Municipal]

La modalidad de la prestación predominante se fundamenta en la entrega inmediata de alimentos (alimentos secos, alimentos elaborados, transferencias monetarias para comprar alimentos). Pero, además, se reconoce en los discursos las limitaciones de tales prestaciones. Ha sido una idea fuerte la percepción peyorativa sobre la entrega de cajas de alimentos, tanto por su acción asistencial y paliativa a las circunstancias de emergencia como por las deficiencias nutricionales.

“...Era un bolsón donde el stock de alimentos era más o menos siempre el mismo. Que siempre fue pobre, nutricionalmente pobre (...) alimentos basados en harinas, aceite, puré de tomate, algunas veces podía venir legumbres, leche en polvo siempre venía. Pero en general no promovía una dieta más saludable” [AFD. Pro Huerta. Gestión Municipal]

Se asocia fuertemente la *asistencia*, la *beneficencia*, lo *paliativo* a la *compensación* a un contexto de emergencia de hambre. Como se refirió en el capítulo anterior, esta modalidad fue una constante en los programas alimentarios implementados en el periodo en estudio. Este tipo de prestación obtura las posibilidades de elección de los alimentos por parte del destinatario, y aquí se refuerzan las percepciones sobre considerar al destinatario como un protagonista, un sujeto activo o como un beneficiario, un mero receptor de la asistencia.

“...si vos estas parado en la ayuda social, la beneficencia, la asistencia, ese no es un sujeto de derechos, es un beneficiario. Tiene que abrir la boca y vos le tiras...” [PAN-PMI. Gestión nacional]

“...la familia no elige, de que yo elijo si comen fideos o arroz, como Estado, y entonces vos comes como yo elijo, la marca que yo elijo y todo lo demás...” [AFD-PAU. Gestión municipal]

Es el Estado el que elige los alimentos, las marcas, las cantidades, lo cual se grafica en la imagen *“tiene que abrir la boca y vos le tiras”*. En este sentido el Estado mediante los programas alimentarios normatiza, normaliza y regula el conflicto (Grassi, 2003; Halperin, et.al, 2008; De Sena, 2011) del hambre. Claramente los entrevistados enuncian que el Estado *elige qué comer*, el Estado *tira en la boca*. El destinatario solo tiene que *abrir la boca*, ser

asistido, recibir el *beneficio*. Ante el conflicto del hambre el Estado mediante los programas alimentarios ofrece qué alimentos comer, pauta o normatiza qué marcas de alimentos consumir. La repetición de la modalidad de prestación en diferentes programas tanto contemporáneos como extendidos en el tiempo instaura una naturalización o normalización de los tipos de alimentos que saldarán la cuestión alimentaria.

Siguiendo a Aguirre (2004, 2005) amplios sectores de la sociedad no comen lo que quieren o lo que saben, sino comen lo que puede, porque la cuestión alimentaria se plantea como una dificultad en el acceso a los alimentos. En este marco, *lo que puede comer*, en muchos casos es lo que el Estado elige y ofrece mediante los programas alimentarios.

“...una política alimentaria no puede basarse en lo que la gente de todas maneras va a consumir le des o no le des la caja....” [PAN. Gestion municipal]

Es necesario mencionar que el contenido de las cajas de alimentos⁶⁸ es percibido por los entrevistados como “*refuerzos*” de los alimentos que las personas normalmente comen, o lo que de todos modos comprarían.

Esta percepción se puede asociar a las estrategias domésticas de consumo en la que amplios sectores de la población utilizan comidas rendidoras, pobres en nutrientes pero llenas de energía barata (Aguirre, 2004, 2005). En esta línea, además de rendidoras son baratas, y allí influye la intervención del mercado, ya que lo bueno para comer se transforma en bueno para vender, y en los hogares con bajos recursos, lo bueno para comer son los alimentos baratos (Harris, 1985). En esta línea, desde la mirada de los entrevistados, en los sectores sociales en los que se focalizan los programas las prestaciones se asemejan a sus patrones de consumo, denotando una funcionalidad en la reproducción de la cuestión alimentaria. Y desde este lugar también se normaliza el conflicto del hambre.

Además, como sostienen Scribano, Eynard y Huergo (2010) la persistencia en el tiempo de este tipo de alimentación⁶⁹, más allá de clausurar oportunidades de comer diferente, trae consigo sobrepeso, obesidad y desnutrición oculta.

Las marcas sobre los cuerpos que decantan los hábitos alimentarios vale pensarlos también desde la perspectiva en la que las intervenciones que realiza el Estado producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de diversos sectores sociales (Danani, 2004). En el ámbito de la cuestión alimentaria las prestaciones se vinculan directamente a la reproducción de la vida de las personas por tratarse de prestaciones

⁶⁸ Se especifica en el CAPITULO V

⁶⁹ Alimentos ricos en carbohidratos –complejos y simples- y en grasas, pobres en fibras, proteínas de alto valor biológico y micronutrientes.

con alimentos rendidores y poco nutritivos. Además, como afirman Scribano y De Sena (2013) uno de los efectos más contundentes de las políticas sociales es mantener a las personas en los límites energéticos y nutritivos básicos para la supervivencia. En esta línea tiene lugar el tipo de prestación nutricionalmente limitada, pero suficiente para reproducir el tipo de fuerza de trabajo que el contexto de desempleo y pobreza demanda.

8.4 Algunos aspectos sobre la implementación de los programas alimentarios

Los programas alimentarios enfocaron su implementación en los sectores sociales más vulnerables, aquellos que no alcanzaban a cubrir sus necesidades básicas. La focalización configuró un ámbito de acción de la política social como subsidiario en materia de pobreza (Sojo, 1990) delimitando la población objetivo de los programas en sectores con NBI.

En este aspecto es pertinente poner en tensión la focalización y los requisitos específicos que definen a los destinatarios con los objetivos propuestos. Dos cuestiones se han resaltado, en primer lugar, los diseños focalizados son asociados a los Organismos de Crédito Internacional que venían a “colocar créditos” sobre una población objetivo que desconocían.

“...Venían los técnicos del banco mundial y nos decían "no no este programa anduvo muy bien en ¡GHANA!" (Exclama el nombre del país) y nosotros le decíamos "pero la Argentina no tiene nada que ver con ¡GHANA!" (Realiza la misma exclamación como burlándose). "No, pero anduvo muy bien, acá este...terminamos con la desnutrición infantil" y nosotros le decíamos "pero nosotros tenemos muy poca desnutrición infantil, nuestro problema creciente es la obesidad" (...) no te escuchaban...menos los del banco mundial..." [PAN-PMI. Gestión nacional]

Tal disociación entre las necesidades de los destinatarios y los programas implementados no es menor a la hora de pensar la fragmentación entre la “cuestión alimentaria” y la implementación de respuestas y soluciones desde las políticas públicas. En este sentido, el modo en el que el Estado considera y define el problema social delimita su abordaje y define a las personas merecedoras de sus intervenciones (Grassi, 2003)

En segundo lugar, la focalización construyó un estigma simbólico, en el que los “pobres” serían el foco de acción. Sin embargo, las políticas focalizadas requieren de una definición y redefinición de la línea de pobreza, bajo el riesgo de generar nuevos focos de pobreza a partir de la población intermedia no incluida en los “sectores vulnerables” (De Sena, 2011).

“El mérito negativo del Banco Mundial era focalizar en lo peor de los peores. Merito negativo. Los más necesitados, los más vulnerables, los menooooos aaaaah!! (Exclama un suspiro) los programas focalizados tienen un estigma simbólico de ser lo peor de lo peor. Vos recibías algo porque no podes, no tenés, no sabes, no algo...” [PAN-PMI. Gestión nacional]

La focalización implicó dejar de lado las causas de los problemas sociales y enfocar la atención en los síntomas. La focalización se trata de implementar selectividad del gasto social, considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza (De Sena, 2011). Esta lógica permite observar las estrategias por las cuales el Estado garantiza el bienestar social en función de asistir a las consecuencias de la pobreza, *dar* de comer a quienes perdieron las posibilidades de reproducir sus condiciones materiales de existencia mediante el trabajo formal.

En la clave de la focalización en la que el destinatario es definido por sus carencias o faltas, las persona *recibe algo porque no puede, no tiene, no sabe, no algo....* Esta percepción es pertinente para observar las modalidades de implementar la prestación y el vínculo que delimita y define la implementación del programa alimentario entre el Estado y los ciudadanos.

Al implementar los programas en los sectores focalizados, el trabajo en el territorio con los destinatarios ponía en juego diversas aptitudes de los profesionales y técnicos. Las descripciones respecto al trabajo en el territorio se han vinculado fuertemente a la concepción de que la persona que recibe la prestación, no solo *no puede o no tiene las posibilidades* para satisfacer sus necesidades alimentarias sin el complemento que el Estado ofrece, sino que tampoco *sabe* comer. Las referencias en las entrevistas sobre la implementación de las prestaciones en el territorio han coincidido en la necesidad de complementar la entrega de los alimentos con un taller en el cual se promocionen hábitos saludables de alimentación. En algunos programas ello era estipulado desde el diseño y en otros no; algunos técnicos y profesionales fueron capacitados y otros no. Se destaca la necesidad de trabajar la educación alimentaria, como una responsabilidad implícita en la acción de entregar alimentos, este o no estipulada desde el diseño de la política.

“...La primera reunión con la gente los dispuse en círculo, y había que entregarle una caja, entonces bueno digo.... ¿Sabrán cocinar esto? ¿No? ¿O sí? Y bueno les dije la caja tiene esto y esto bueno ¿qué se puede hacer? Porque habían implementado soja y nadie sabía cocinar la soja...” [PAN. Gestión Municipal]

“...trabajábamos en educación alimentaria, nosotras y no éramos nutricionistas...teníamos que ver no solo si la mama recibía esa mercadería sino si la utilizaba bien...” [Plan Vida-CLAMA. Gestión Municipal]

Así también, las cajas de alimentos que se entregaban en los comedores comunitarios a mediados de los años noventa incluyeron recetarios, identificando y fortaleciendo la información sobre los alimentos que se entregan.

“...Empezó a tener unos cuadernillos, con historietas para los pibes, donde había receeeetas con los elementos que había en la caja, eeeh...historias para que los pibes pudieran leer...” [PRANI. Gestión Nacional]

Se destaca fuertemente que, además de normatizar qué alimentos comer, la modalidad de la implementación requería de *enseñar* a comer. Los técnicos y profesionales se encontraron en la tarea de trabajar en educación alimentaria, de enseñar a comer soja, de enseñar a utilizar los alimentos de contenía la prestación.

No es menor destacar la presencia de la soja, la asociación inmediata a considerar el desconocimiento, lo que denota que en la prestación aparecían productos que no respondían a los hábitos de los destinatarios. Aquí se refuerza la prescripción del Estado respecto a qué alimentos comer. Es decir, los programas alimentarios responden a una urgencia en la que *dan* de comer, indican *qué* comer y *enseñan* a comer.

“...empezar a comer soja, que no comían soja, saber cómo se hacía una hamburguesa de soja y que rica que era. Este...comer polenta, porque no comían polenta. Por eso hacíamos “polenta solo por hoy” que armamos un taller...” [Plan Vida. Gestión Municipal]

“...en todas las quintas vimos que las bolivianas, la mayor parte de las bolivianas no comían las verduras de las quintas, comían frijoles, lentejas y no comían verduras. Y tuvimos que nosotros hacer una transformación...” [Plan Vida. Gestión Municipal]

Es imperioso subrayar que el trabajo sobre la promoción de la salud, la educación alimentaria, el registro de la necesidad sobre la presencia de nutricionistas se plantea desde la implementación del Plan Alimentario Nacional en 1984. En algunos programas estaba prescripto desde los lineamientos del programa y en otros se ofrecía de modo espontáneo. Lo que emerge en la práctica de la implementación es que las prestaciones debían ser complementadas con educación alimentaria, tanto las entregas de alimentos secos como los programas de autoproducción de alimentos.

Aquí también la implementación de las prestaciones moldean las condiciones de vida de los destinatarios (Danani, 2004), no solo el Estado interviene en la elección de los alimentos con los que los destinatarios se alimentaran, sino que además transmite pautas de consumo y de preparación. Transmite pautas y normas de alimentación, y, además, normaliza dicha intervención (*sensu Grassi*). Es decir, tanto la modalidad de prestación “caja de alimentos secos”, su continuidad en el tiempo y el acompañamiento de charlas, asesoramiento, capacitaciones y talleres que prescribían cómo comer normatizó y pretendió establecer hábitos alimentarios de amplios sectores sociales destinatarios de programas alimentarios.

Profundizando los matices que tomo la implementación es importante mencionar que las características del contenido de las cajas se vinculan fuertemente a las demandas operativas de la modalidad de la prestación.

“...Desde el punto de vista de la logística es mucho más fácil repartir hidratos de carbono, azúcares y grasas que repartir frutas y verduras...” [PAN-PMI. Gestión Nacional]

En esta línea, el Estado opera como una de las fuerzas convergentes que desencadenaron nuevas formas de hambre, tales como el sobrepeso y la obesidad, porque a través de la asistencia provee alimentos baratos y transportables, que aportan más energía y menos micronutrientes (Aguirre, 2004).

Por otro lado, siendo que la mayoría de las prestaciones se materializaban en una caja de alimentos es importante registrar las percepciones sobre los procedimientos que implicaban la compra de los alimentos, el armado de las cajas y la distribución ya que de ello dependía la entrega mensual de las mismas y el cumplimiento de la prestación.

“...nosotros con el refuerzo Prani estábamos a 9 entregas en el año y se llegaron a distribuir...no te quiero mentir...-250mil por vez en todo el país. Eeh...Unidos no logro en un año y algo hacer dos entregas de 250mil...” [PRANI- Unidos. Gestión nacional]

“...las licitaciones en el estado nos llevaban a que estuviéramos 2 o 3 meses sin que pudiéramos entregar alimentos, solo resolviendo con lo que podía entregar caritas o lo que podía mandar la provincia en víveres...” [PAU. Gestión municipal]

La burocracia administrativa demandaba decisiones sobre los alimentos que contendrían las cajas, la optimización de los costos, contratar el servicio de transporte, garantizar la llegada en tiempo y forma, y, sobre todo, que el costo de la logística no supere el del contenido de la caja.

La operatoria de la logística de distribución está ligada tanto al tipo de prestación como a la población seleccionada para la asistencia. En este sentido la focalización, con la finalidad de concentrar los recursos en sectores vulnerables para aumentar la eficiencia de las transferencias, advierte grandes fisuras en la implementación decantando en un círculo de reproducción de las necesidades antes que en una implementación de la distribución completa y sistematizada.

Las dificultades de licitación pública y la demora en las compras han sido una constante en todos los programas de distribución de alimentos, significando un obstáculo al escenario de emergencia social al cual lo “paliativo” o lo que “resolvería la necesidad” sería la entrega de alimentos secos. Los mejores promedios de entregas de cajas de alimentos en los programas que se abordaron en el periodo en estudio es de 7-9 entregas⁷⁰ anuales, lo cual marca una insuficiencia. Además, no solo que las entregas no se garantizaban con una continuidad de treinta días, sino que tampoco se garantizaba el rendimiento de la prestación para una familia durante “treinta días”⁷¹. Ambos panoramas indican una prestación insuficiente tanto en la continuidad de la entrega como en la disponibilidad de la prestación.

“...tampoco alcanzaba para cubrir la necesidad de una familia un mes, no alcanzaba, siempre fue restricciones, los programas alimentarios tienen esas restricciones, más cuando es la entrega de víveres secos y nada más...” [PAU. Gestión municipal]

No es menor advertir la naturalización sobre las *restricciones* en cuanto a la eficiencia de la entrega. Se denota como una constante y una caracterización propia de los programas.

Entonces, las políticas alimentarias compensan la cuestión alimentaria mediante la entrega de alimentos, pero el Estado no alcanza a cubrir esa compensación. Los entrevistados lo anuncian como una virtud inherente a la modalidad de implementación, como parte de las restricciones esperables del sistema burocrático y administrativo. Es conocida la restricción sobre los tiempos de gestión, es conocido y naturalizado que las entregas no se realizaran cada treinta días o que habrá demoras en las compras de los alimentos. Desde la mirada de los técnicos los programas alimentarios ni siquiera compensan la cuestión alimentaria. En este sentido se denota cómo se advierte que la implementación del programa no resuelve el problema alimentario, sino que, además, el destinatario se encuentra condicionado a la

⁷⁰ En el CAPITULO V se especifican los periodos y continuidades de las entregas de prestaciones de los diferentes programas.

⁷¹ En el CAPITULO V se citan informes y evaluaciones que refieren al rendimiento de las prestaciones. (Aguirre, 2005; Britos, et.al, 2003)

prestación estatal, o en el mejor de los casos, el destinatario queda librado a las ofertas del mercado.

En esta clave también se denota cómo mediante las modalidades de gestión e implementación de los programas alimentarios el derecho a la alimentación va tomando matices que lo transforman en mercancía (Adelantado, 2009), ya que, por la baja intensidad protectora, en el sentido de calidad de los alimentos y, la desregulación y bajo rendimiento de la prestación, se conduce al destinatario a completar sus necesidades alimentarias en el mercado. Es necesario mencionar que “el mercado produce energía barata para distribución masiva e implementa, a través de la publicidad, las formas de generar una demanda a la medida de la oferta (...) los alimentos más baratos, aquellos que consumen los pobres son hidratos de carbono, grasas y azúcares” (Aguirre, 2011:60). En este contexto se reproducen las condiciones para las nuevas formas del hambre, sobrepeso y obesidad.

Desde esta lógica también se trasluce cómo las modalidades de gestión e implementación de los programas de la época no pretenden garantizar el derecho a la alimentación, ya que “solo si la satisfacción de necesidades se torna un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto, pues solo entonces la persona puede independizarse (parcialmente) del mercado” (Danani, 2004:19). En estos términos las *restricciones que presentan los programas alimentarios* generan que solo se garantice una *ayuda social* y no un derecho a la alimentación. Pero, además, tal ayuda tampoco alcanza a asistir y los destinatarios no alcanzan a ser asistidos.

Observando otra de las aristas de la implementación, se destacó la presencia de redes de promotores voluntarios en los programas. Principalmente han garantizado el alcance de la prestación acercándolas a masivas poblaciones objetivo. Han significado una amplia red de implementación del programa construyendo cimientos en los que se sostuvieron los mismos. Bajo el velo de ser “agentes multiplicadores” han expandido la implementación de los programas en el territorio, replicando las tareas que los técnicos les enseñaban.

“...El voluntario lo hace sin pretender ninguna retribución, pero a la vez, yo digo, era toda una estructura, todo un grupo de gente que sostenía el programa, fueron nuestras manos, nuestros ojos, nuestros pies, tuvimos muchísima más llegada a partir de poder organizar a los promotores...” [Pro Huerta. Gestión Municipal]

La actividad barrial se reivindica a partir de las personas voluntarias, históricamente voluntarias, con más de una década de desempeñar tareas voluntarias que han sostenido la implementación de los programas alimentarios. Es decir, las grietas que reproduce el modelo

de acumulación vigente son compensadas por el Estado a través de trabajo no remunerado, reproduciendo una vez más, desde el plano simbólico el modelo de acumulación que rige.

En los programas revisados los promotores voluntarios se ejemplifican en los promotores voluntarios de huertas, los voluntarios que participaron en el PAN, las manzaneras, las cocineras de los Centros de Cuidado Infantil, los jubilados que trabajan en los centros de jubilados y se ocupaban de los bolsones de alimentos y de los comedores.

Las tareas que desempeñaban eran percibidas de imperiosa importancia para los técnicos de los programas, facilitando el trabajo en el territorio:

“...una red de soporte para la intervención social no solo en la información que manejaba sino también en esta cosa de que mira habría que informar que tal día entregamos los alimentos entonces la manzanera informaba, informaba porque tenía a la gente todos los días en la casa. Entonces la red de manzaneras fue un soporte bien interesante...” [Plan Vida.Gestión provincial]

“...nosotros recibíamos la información de las manzaneras o las trabajadoras voluntarias que te decían mira tal familia necesita, entonces iba la trabajadora social y profundizaba con una entrevista...” [AFD – PAU. Gestión Municipal]

Las contribuciones que los voluntarios ofrecieron a los programas fueron más que significativas. Se convertían en una fuente de información no solo para los técnicos del programa al que respondían, sino también colaboraban con técnicos de otros programas. Desde estas percepciones, sin duda el trabajo de los promotores voluntarios optimizaba recursos y garantizaba el alcance de la prestación.

“...Una manzanera que era la que ponía su casa, otra que era la que trabajaban en conjunto para que no estuviera ella siempre esclavizada...” [Plan Vida – CLAMA. Gestión municipal]

“...siguen teniendo tareas porque imagínate como hace un municipio, la matanza como hace par a recoger...tendría que tener un ejército de empleados para poder mantener al día, aunque sea nada más que la actualización de...” [Plan Vida. Gestión provincial]

Es más que interesante observar como la presencia de dos manzaneras en los discursos de las entrevistas emergió como un modo de evitar la “esclavización” de una sola; o que se reivindiquen las tareas de las manzaneras porque reemplazarían a un “ejército de empleados”.

En esta clave, la asistencia alimentaria presentaba limitaciones en la calidad de los alimentos, ya que reunían características en función de su fácil logística, limitaciones en la

distribución, respecto a la frecuencia y rendimiento de la prestación, y además también, limitaciones en la modalidad de ampliar y realizar un seguimiento a la prestación, siendo que el trabajo de los promotores voluntarios era velado por la misma conceptualización de “voluntario”.

8.5 Experiencias entre niveles gubernamentales

Se observan en los tres niveles de gestión distinciones respecto a las miradas y percepciones de los programas marcadas por la posición que ocupan en los niveles gubernamentales.

Uno de los aspectos de la gestión reside en la modalidad descentralizada que adquirieron las políticas de la época. Sin embargo, el paradigma de la descentralización fue redefinido o replanteado en algunos programas tanto nacionales, provinciales como municipales en los que se buscó el co-financiamiento y la coparticipación entre diversos órdenes de gobierno para la implementación.

La co-gestión implicaba relaciones de subordinación entre los niveles de gobierno, donde predominaba un control por el destino de los recursos y por las tareas a desempeñar por los demás actores. Lo que desde los actores nacionales o provinciales se expresa como una estrategia de articulación de tareas, a la construcción de equipos de trabajo y parámetros para la implementación, desde los equipos que efectivamente trabajan en el territorio las percepciones son otras. No tan integrales, ni articuladas.

Al observar las voces de la gestión nacional y la gestión municipal se cristaliza la disociación entre el trabajo de la implementación en el territorio y la gestión regional. Los técnicos y profesionales municipales se mueven en ámbitos de acción atravesados por el vínculo con los destinatarios y por el conocimiento que tienen sobre el territorio. Allí se forja una gran distinción entre las diversas gestiones, en la que los municipales enuncian disconformidad, trabajo invisibilizado u obsoleto como también complicaciones impuestas desde los programas que “vienen de escritorio”.

“...Y hay que hablar con la gente, de la provincia no conocen nada, vienen para la foto (...) los tipos vienen...dan el discurso...¡¡¡y se vaaaaaan!! No se quedan a mirar que están trabajando y como se está trabajando...Y vos te quedas con las ganas de que ellos vean, que el tipo ese que está ahí que pertenece a la provincia que pertenece al programa vea lo que se está haciendo acá y ni bolilla...” [Plan vida-CLAMA. Gestión municipal]

“...vienen programas que vienen desde el escritorio cuando los escriben parece que van a ayudar y al final te complican, te barren la cancha mal...” [Pro Huerta- Gestión municipal]

La experiencia en la gestión denota ciertas inconformidades en la co-gestión con otros órdenes gubernamentales. En esta línea también se pueden advertir cómo la gestión descentralizada propicio un escenario fragmentado en el ámbito de las políticas alimentarias. Emerge con fuerza en los discursos la idea de fragmentación o desarticulación de los programas. Uno de los matices que toma la fragmentación se puede asociar a la desinformación, al desconocimiento sobre otros programas, a la falta de comunicación.

“...en los 90 una de las particularidades era que mi programa no se juntaba con el tuyo...” [PRANI – Unidos. Gestión nacional]

“...Cada programa tiene sus datos, no los comparte con nadie...No hay en el país una base de datos que diga quien es hijo de quien... son fragmentados vos en los programas atendes a una población en particular...” [PRANI – Asoma. Gestión nacional]

“...Adaptábamos o tratábamos de hacer algo relacionado, porque siempre se trabajó relacionado, es como que...valga el juego de palabras, cada cual como que cuida su quintita. Nación, municipalidad o provincia. Es así se trabaja en forma conjunta pero cada cual tiene lo suyo...” [Programa Municipal de huertas. Gestión municipal]

“...En provincia no sé, en provincia de Bs. As. No tengo la menor idea porque no trabaje en provincia. Si existía o no el más vida en ese momento no se...” [PRANI – Unidos. Gestión nacional]

La desinformación, el desconocimiento o la falta de consenso en la comunicación están atravesados por la marcada división de cada nivel de gobierno. La transferencia de recursos y poder disminuyó la relevancia del gobierno central y creció la de los gobiernos provinciales y municipales (Vinocur, Halperin, 2004). Entonces, la descentralización en la gestión arrastra al interior de los programas consecuencias que se manifiestan fundamentalmente en la superposición de programas similares. Los técnicos de nación no conocían los programas de provincia porque no era su ámbito de trabajo; los técnicos de nación que pretendían coordinar con los técnicos del municipio solo acordaron no “pisarse los callos”. Por otro lado se podría leer cierta rivalidad entre programas similares en los que la distinción se apoyaba en la dependencia nacional o municipal.

“...nosotros les dijimos “podemos trabajar juntoooo” y ellos “nosotros nos encargamos solo de las huertas municipales no vamos a los barrios, no vaaaaa...” Entonces era o trabajamos integrados o no nos pisamos los callos...En realidad, nunca hubo un acuerdo, nunca hubo un acuerdo de la municipalidad d trabajar juntos...” [Pro Huerta. Gestión municipal]

Se denota la falta de complementariedad en la acción, ProHuerta lleva una trayectoria de veintitrés años en la ciudad y el Programa de Huertas Municipales estuvo en vigencia de forma contemporánea desde 1992 a 2002. Lo que se destaca es que no trabajaron de modo integral, sino de modo aislado. Sin embargo, vale mencionar que los técnicos subrayaron que sí se comunican, y en ciertas ocasiones compartieron materiales, o complementaron sus tareas, pero ello no lo hicieron de forma institucional, sino de manera informal.

8.6 Múltiples programas, similares políticas

En el recorrido sobre los programas alimentarios que refieren los técnicos y profesionales entrevistados aparecieron trayectorias de vida de destinatarios transitando en diversos programas, programas similares contemporáneos.

Como se analizó en el capítulo anterior diversos programas se han implementado de modo paralelo, con similares objetivos, prestaciones y focalización a destinatarios. Es pertinente advertir cómo la redundancia no solo se naturaliza, sino que se justifica con el contexto de emergencia social del periodo, se justifica desde la *necesidad*, desde el contexto de *crisis*.

El paralelismo de programas similares, pero con distintas dependencias, como fue el Pro Huerta y el Programa Municipal de Huertas, se justifica desde la lógica en que para el destinatario “es lo mismo”.

“...llevar el mensaje de ellos que es el mismo que el nuestro. Que te digan que son de ProHuerta o sos de la municipalidad para vos te da igual porque el mensaje es el mismo...” [Programa Municipal de Huertas. Gestión municipal]

“... ¿si quedaba gente afuera?... sí. Pero en ese momento está por ejemplo el programa Pro Bienestar de Pami, que a los afiliados a pami estaba la ayuda alimentaria que venía de pami, o estaba también comedores escolares. O había bueno el municipio siempre tuvo meriendas reforzadas en las escuelas...” [PAU. Gestión municipal]

Las personas que no han sido asistidas por un programa posiblemente lo sean por algún otro programa similar; reproduciendo desde lo oculto la concepción de que para el

destinatario “es lo mismo”. Sostener que “es lo mismo” afirma que la prestación y su contenido es similar.

Además, la diversidad de programas también descansa en la continuidad que representan los mismos en el ciclo de vida de sus destinatarios, denotando en el discurso una continuidad en la prestación alimentaria para todas las etapas de la vida.

“...el programa era materno infantil, por lo tanto, iba desde que él bebe era gestado hasta que ingresaba a la escuela primaria. Porque se suponía que en la escuela primaria estos chicos estaban siendo atendidos por el servicio alimentario escolar, los comedores...” [Plan Vida. Gestión provincial]

En el discurso se observa un pasaje de un programa a otro perpetuando y naturalizando “que estos chicos sean atendidos”; egresan de un programa porque superan el límite de edad requisito para integrarlo, pero automáticamente son atendidos por otro programa alimentario. Esta naturalizada la permanencia de los destinatarios en el circuito de prestaciones de programas alimentarios.

“...yo hay gente que la conozco hace muchos años, va la misma gente a las reuniones y va constantemente. No somos amigos, pero si tenemos un buen dialogo y un buen trato...” [Programa Municipal de Huertas. Gestión municipal]

“...tenemos promotores que tiene 15-20 años de voluntarios (risas)...” [Pro Huerta. Gestión Municipal]

La extendida permanencia en los programas alimentarios, o en todo caso, el pasaje de un programa a otro, los entrevistados la pueden registrar mediante las bases de datos de los destinatarios. Cuando aparecen registros de programas anteriores, con similares prestaciones, pero con diferente nombre, consecutivos en el tiempo (en este caso se trata del PAU y Programa de Complemento Alimentario de la Municipalidad de General Pueyrredón) aparecen algunos destinatarios o miembros de las familias destinatarias del anterior programa, que también demandan las prestaciones del programa actual.

“...los destinatarios van modificando, digamos se tomó esa base de datos como antecedentes. Es más, hay algunos registros que lamentablemente es quizá la familia que ampliada o no, pero hay algún miembro de ese PAU...que hoy sigue...es destinatario del programa alimentario...” [AFD- PAU. Gestión municipal]

Esta permanencia de los destinatarios refuerza la lógica de que la cuestión social (*sensu Castel*) en la que se integra al sistema a las personas en las que se focalizan los programas

demuestra una reproducción de las condiciones de pobreza. Los programas cambian de nombre con el correr de los años, pero las familias permanecen en la necesidad de demandar la prestación.

En esta clave se pueden reflexionar las limitaciones en la gestión e implementación de los programas, no solo como dificultades para compensar el problema del hambre, sino como modalidades para contener el conflicto social (Halperin, et.al, 2008; Scribano y De Sena, 2013)

8.7 Las políticas alimentarias como forma de compensación

Siendo que las políticas sociales remiten al modelo de acumulación vigente en cada sociedad, ello permite comprender que los programas alimentarios implementados durante el periodo 1983-2001 resultaron formulas favorables a la regulación, a la contención, a la compensación del conflicto (Halperin, et. al. 2008, De Sena, 2011, 2014b)

Desde esta mirada se observa en los textos de las entrevistas que la intervención de los programas alimentarios en el contexto social y económico del periodo en estudio es percibida como una “compensación” a una situación de déficit. Lo más interesante es que tal compensación se reconoce como incompleta. En los discursos la compensación se expresa como un intento, como algo que “no te va a salvar”, aunque esa ausencia de eficacia fue incorporada o naturalizada como una contención, una atenuación del conflicto. La ausencia de la posibilidad de revertir la situación de carencia, de conflicto, de acceso a los alimentos, descansa en los discursos como moderación del conflicto.

“...A mí me daba no sé qué decirles "esto no te va a salvar", pero hay muchos encontraban un espacio de contención. Y a mí muchos me dijeron, 'a mí me salvo la huerta, me salvo de la depresión, de empezar...antes que estar tirado en mi casa llorando, porque era...por mis hijos yo me sentía re mal que me vieran así sin trabajo'...bueno empezaron a hacer la huerta..” [Pro Huerta. Gestión municipal]

“...En realidad la huerta se considera más como herramienta de generar otras cosas de desarrollo de la persona, que no es simple pero bueno, pero por ahí es como muy limitado, produzco alimentos para alimentar a mi familia. Es básico, es necesario, pero genera un montón de otras cosas, integración familiar, revalorización de los saberes, un montón de cosas...” [Pro Huerta. Gestión municipal]

En esta expresión se naturaliza que la estrategia de la huerta “*no va a salvar*” al destinatario del problema alimentario, pero sí será “*una herramienta para generar otras cosas*”, esas otras cosas que contribuyen a la constitución de la su condición social. Otras cosas para el “desarrollo de la persona” pero insuficientes a la alimentación. Revalorizar la *integración familiar y los saberes tradicionales* en torno a la huerta compensa la ineficacia de la prestación a la hora de cumplir los objetivos del programa. Reivindicar la integración familiar y la revalorización de los saberes disminuye el dramatismo al conflicto de hambre no resuelto. Además, en el discurso se reconoce abiertamente que la respuesta a la demanda del hambre era urgente y *se solucionó* con otras prestaciones como las cajas de alimentos que ofrecían otros programas, sin advertir que tal respuesta fue momentánea e inconsistente a la cuestión alimentaria y que tampoco saldaba los objetivos propuestos.

“lo alimentario era mucho más urgente y en realidad se solucionaba con las cajas, bolsones de comida, los comedores que surgieron por todos lados, pero la gente estaba como muy, en esa época, muy desanimada, también, sin futuro, sin posibilidades, de laburo, de nada. Si bien la huerta no era un trabajo, si era una ocupación positiva...” [Pro Huerta. Gestión municipal]

Esta inconsistencia respecto a los objetivos que propone el programa y la practica en el territorio descansa en que la huerta signifique una “ocupación positiva”, signifique una forma de estar ocupado, aunque no quede resuelta su situación laboral. Ante el desempleo era una ocupación bondadosa, positiva y que desde este discurso apeló a las sensibilidades de los destinatarios. Es decir, se denotan presuposiciones sobre la huerta como una actividad con connotaciones positivas respecto a las sensibilidades que genera “estar ocupado” en un contexto de alto desempleo y pobreza.

En esta clave se puede pensar cómo los programas construyen sensibilidades al consolidar y conformar formas de ser, de hacer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir que estructuran emociones en los cuerpos de los destinatarios que permiten soportar las condiciones de desigualdad (De Sena y Moná, 2014). Entonces, la ocupación en la huerta, la “esperanza” y la “paciencia” que requieren los tiempos de la naturaleza para obtener alimentos no resolvían el problema, pero sí contenía el desgano, la decepción, la depresión que generaba la falta de empleo. Se construye una sensibilidad en la que de la desesperanza se pase a una sensación de esperanza, de tranquilidad, de paciencia. Desde este lugar el trabajo con la huerta significa una “*ocupación positiva*” pero que inicialmente no da de comer.

El enfoque de la sociología cuerpo/emociones permite reconstruir el régimen de sensibilidad, que opera como marco a partir del cual una determinada política interviene los modos en que los destinatarios se comportan. En este caso, estimular el trabajo en la huerta como una actividad positiva ante el desempleo que además combate las sensaciones de depresión y desgano. Entonces, “lo que pareciera posicionarse como lo más íntimo, subjetivo e individual no es más que producto del contexto socio-histórico en el que (la persona) se encuentra posicionada” (Cena, 2014:87).

Desde el discurso de los técnicos y profesionales, los dispositivos de clasificación y división del mundo construyen la actividad de la huerta como portadora de *ánimo, futuro, ocupación positiva* que hace que se hagan visibles estas sensibilidades con la imagen de la *integración familiar y la revalorización de los saberes tradicionales*. Esta imagen mundo (*sensu Scribano*) construida alrededor de la implementación del programa Pro Huerta invisibiliza la imposibilidad de incrementar la disponibilidad, acceso y variedad de alimentos en familias vulnerables. Desde esta perspectiva se puede inferir que la cuestión alimentaria más urgente no se resuelve con la implementación de programas de auto producción de alimentos.

“...pensá en el año 92-93 no había respuestas no solo al hambre de la gente, porque surgió como solucionar los problemas alimentarios de la gente, pero en realidad ese problema alimentario con una huerta que tenías que esperar 2 o 3 meses que tenías que esperar mucho para tener un poco de lechuga...” [Pro Huerta. Gestión municipal]

La tensión se observa en primer lugar en la fragilidad entre los objetivos del programa⁷² y la urgencia de las demandas alimentarias. En segundo lugar, lo urgente es asociado a las cajas de alimentos, a los bolsones y a los comedores. Repensando el propósito de la aplicación de los programas alimentarios, en este plano de la discusión emerge con fuerza la noción de que las políticas alimentarias “intentaron compensar”, y aquel intento se apoyó en beneficios secundarios, reivindicando sensaciones en el plano de lo simbólico.

A su vez, como se revisó anteriormente la compensación decanta serias limitaciones, en las que la compensación fue insuficiente.

⁷² Mejorar la seguridad alimentaria de la población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, mediante la autoproducción de alimentos frescos que complementen sus necesidades alimentarias, en huertas y granjas con enfoque agroecológico, de acuerdo a las particularidades y costumbres de cada región. [Pro Huerta]

“...supone mucho tiempo, supone obstáculos, por eso por ahí vos no todos los meses tenías garantizado la asistencia para las personas que tenes comprometidas con el asistencialismo...” [AFD- PAU. Gestión municipal]

La lógica de la asistencia ofrece prestaciones con alimentos con baja calidad nutricional, prescriptos por el Estado y que los destinatarios *deben aprender a preparar y a consumir*. Las prestaciones no rinden para los periodos que fueron estipuladas y se distribuyen mediante una logística deficiente que no cumple las frecuencias pautadas por restricciones inherentes a la gestión burocrática y administrativa estatal. En la mayoría de los programas el alcance y la cobertura es facilitada por la participación de promotores voluntarios, que son definidos como el sostén de los programas. Y finalmente, se puede afirmar que desde la mirada de los entrevistados las prestaciones mostraron amplias disociaciones respecto a los objetivos que los programas plantean. En este sentido es pertinente reflexionar que la modalidad de asistencia o compensación no alcanza a compensar o a asistir. En cambio, sí contienen la cuestión social pretendiendo integrar al sistema a las personas que quedaron por fuera del mercado de trabajo para reproducir sus condiciones materiales de existencia.

En esta clave las políticas sociales hacen sociedad, porque producen y moldean las condiciones de vida de las personas (Danani, 2004), pero también construyen sensibilidades (Scribano, De Sena, 2013; De Sena y Cena 2014) que acompañan la permanencia en la demanda de la prestación alimentaria. Por un lado, porque los programas alimentarios no alcanzan a asistir y el problema alimentario no se resuelve. Y, por otro lado, porque la contención del conflicto es funcional a sostener y garantizar la inclusión de los destinatarios de programas alimentarios a través de la exclusión que los empuja a permanecer atrapados en las redes de prestaciones de los mismos. Es decir, la integración social se garantiza en la medida que ocupen su posición de excluidos.

9. CAPITULO VIII

9.1 Consideraciones finales

A partir del recorrido realizado en la revisión bibliográfica de los programas alimentarios, implementados en el periodo 1983-2001, y la observación de las percepciones de los técnicos y profesionales, que implementaron dichos programas en diferentes niveles gubernamentales, fue posible esbozar los siguientes lineamientos como una introducción analítica a las políticas alimentarias.

Esta exploración permitió reflexionar las modalidades en las que el Estado interviene sobre los problemas sociales. El abordaje de la cuestión alimentaria desde la intervención estatal contribuyó a pensar los modos en que las políticas públicas contienen, regulan y compensan los problemas sociales (Halperin, et.al, 2008; Scribano y De Sena, 2013).

En las formas de implementación se destacó que la prestación predominante fue la entrega de una caja de alimentos secos, mediante la cual la intervención estatal *da de comer*, prescribiendo *qué comer*, qué tipo de alimentos y marcas permitirán complementar la alimentación de la población objetivo. Las características y la calidad nutricional de los alimentos son funcionales a la modalidad de distribución que requiere la implementación de los programas. Se entregan alimentos secos, ricos en carbohidratos y grasas, y pobres en proteínas de alto valor biológico y micronutrientes (Aguirre, 2005), los cuales son de bajo costo y fácil logística. Sin embargo, a través de la indagación sobre las percepciones de los técnicos y profesionales que los implementaron se destacó la dificultad en garantizar la frecuencia de las entregas y el bajo rendimiento de la prestación para los tiempos de entrega estipulados por los programas. En esta clave, tanto por el tipo de prestación como por la forma de implementación, la intervención estatal no alcanza a resolver el problema alimentario, de carácter urgente para el contexto de desempleo y pobreza de la época.

También es importante retomar que las entregas de cajas de alimentos se complementaban con talleres, charlas, capacitaciones en las que los técnicos y profesionales brindaban herramientas para *enseñar* a preparar y consumir los alimentos que entregaban. Desde una posición sociológica que observa lo no-evidente, la intervención estatal no solo *da de comer*, prescribe *qué comer*, sino también, *enseña* a comer. Así se establece un vínculo con la población objetivo, la cual no solo tiene truncado el acceso a los alimentos mediante el mercado de trabajo formal, sino que tampoco *sabe* comer. Sin embargo, esta modalidad se pone en jaque al observar que el contenido de las cajas de alimentos reproduce patrones

alimentarios que refuerzan la malnutrición o desnutrición oculta (De Castro, 1955; Aguirre, 2004; Scribano, Eynard y Huergo, 2010).

Por otro lado, la autoproducción de alimentos también se manifestó como una modalidad de prestación predominante. Sin embargo, desde la mirada de los técnicos y profesionales fueron reivindicadas las consecuencias respecto a la construcción de sensibilidades que generaba realizar trabajos de huerta, en detrimento de las imposibilidades de alimentar inmediatamente a los destinatarios. En este sentido, tales sensibilidades compensaban las limitaciones de la implementación siendo que los tiempos de cosecha se disociaban a las demandas de hambre urgentes de la época.

Estos aspectos permiten pensar a las políticas alimentarias como reguladoras de un problema, compensadoras de una necesidad que no alcanzan a asistir. Pero lo que sí logran es generar sensibilidades (De Sena, 2014) y ofrecer determinados alimentos que esporádicamente ayuden a sobrellevar y a soportar las condiciones de exclusión en las que están inmersas las personas. Así, las políticas alimentarias producen las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal (Danani, 2004), manteniendo a las personas en los límites energéticos y nutritivos básicos para la supervivencia (Scribano y De Sena, 2013).

Las políticas alimentarias se desarrollaron como una herramienta para sostener y sobrellevar a lo largo del tiempo la cuestión alimentaria, por ello es necesario considerar la presencia permanente de múltiples programas a lo largo del periodo, enfocados en poblaciones objetivo que alcanzan todos los ciclos de vida de una persona (maternidad, infancia, adultez, ancianidad). Es decir, los programas fueron transversales a la continuidad histórica, pero también transversales en la vida de cada una de las personas a las que destinaron sus prestaciones. Desde aquí también se fundamenta que las políticas alimentarias tomaron un rol regulador respecto a la cuestión alimentaria, brindando herramientas para sobrellevar, acompañar, paliar y asistir las necesidades de comer. Lejos de resolver el problema alimentario, los programas contribuyeron a sostener en el tiempo la dependencia a los mismos, y en este sentido, la reproducción de las propias desigualdades que decantaron su diseño e implementación.

También es pertinente subrayar que al focalizar los programas en los sectores más vulnerables, al indicar quienes están sobre o bajo la línea de la pobreza, se construye una categoría en la que se incluye o excluye a las personas según sus carencias o faltas. Se considera que esa ausencia o carencia se corresponde a una falla sistémica de la estructura social en la que la población vulnerable es identificada. Según las perspectivas de la época,

concentrar los recursos en estos fragmentos de la población traía resultados más eficientes y equitativos. Sin embargo, la problematización radica cuando el abordaje histórico permite observar que durante dieciocho años la población vulnerable no superó sus “necesidades alimentarias” ya que, en los programas, de los que se disponen cifras respecto a la cantidad de destinatarios, la población objetivo aumentó.

Observar la persistencia en el tiempo de los programas abona a la reflexión sobre la funcionalidad sistémica que adquieren las políticas sociales a la hora de subsanar las grietas que el modelo de acumulación ofrece. Por un lado, al focalizar en la población vulnerable solaparon sus objetivos y la definición de sus destinatarios. Por otro lado, al extenderse a lo largo del tiempo, se observó una situación de contingencia permanente con la necesidad de complementar, asistir, ayudar y reforzar la alimentación denotando que es una falla que no se resuelve. En esta clave los programas alimentarios se han sostenido en el tiempo cohesionando y atenuando el conflicto ante la necesidad alimentaria, el aumento de la pobreza y la desocupación, como ejes centrales del sistema de acumulación vigente en el periodo en estudio.

Es decir, ante la imposibilidad de amplios sectores sociales de acceder a los alimentos a través del mercado, el Estado compensa la falla que el sistema dispone; pero su extensión en el tiempo advierte que dichos programas solo actuaron sobre los síntomas de la pobreza. Sobre los síntomas de carencia, necesidad, falta. La permanencia de los programas en el tiempo, advierte que no se ha superado la necesidad alimentaria y es ineludible la presencia de los mismos. Desde esta lógica se sostiene que los programas alimentarios han contribuido a contener, regular y compensar los problemas sociales (Halperin, et.al, 2008; Scribano y De Sena, 2013), lejos de constituirse en verdaderas respuestas a la cuestión alimentaria.

Al identificar la permanencia de los programas en el periodo, la permanencia de similares objetivos y prestaciones, como también de la población objetivo a la que se destinan se observa una intervención estatal que no solo regula y contiene la cuestión alimentaria, sino que además, reproduce las desigualdades pre-existentes, ya que se sostienen en el tiempo.

A partir de esta introducción analítica, sobre los programas alimentarios y el abordaje en torno a las percepciones de los profesionales y técnicos que los gestionaron e implementaron, es necesario profundizar el análisis sociológico desde los sentidos y significados que otorgan los destinatarios a la intervención estatal. Es decir, indagar las subjetividades de las personas que durante el periodo en estudio han sido receptoras de estos programas. Esta propuesta,

demanda también, extender el periodo en estudio desde 1983 a la actualidad y observar el modelo de sociedad que en las políticas alimentarias subyace.

A partir del recorrido realizado es oportuno retomar la hipótesis inicial respecto a que los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata desde 1983 hasta el año 2001, lejos de constituirse en verdaderas respuestas que contribuyan a garantizar el acceso a una alimentación suficiente, variada y adecuada a toda la población, no hacen sino reproducir desde el propio Estado las desigualdades pre-existentes. De este modo, los programas alimentarios implementados no han sido articulados con otras políticas sociales, se han superpuesto sus prestaciones con otros programas alimentarios y no han cumplido sus objetivos.

Esta introducción al análisis de las políticas alimentarias implementadas entre 1983 y 2001 da cuenta que los programas han contribuido a sostener amplios sectores de la población con una alimentación que no alcanza a complementar las necesidades. Los programas han regulado, compensado, ayudado a sostener la supervivencia de los destinatarios. Si se quiere, han contribuido a mantener las energías corporales necesarias para consolidar un sector de la población que carece de los medios para reproducir sus condiciones de existencia mediante el mercado de trabajo registrado. En esta clave, los programas alimentarios han contribuido a sostener la desigualdad estructural entre pobres y no pobres.

10. BIBLIOGRAFIA

- Adelantado, J. (2009) Por una gestión “inclusiva” de la política social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp.) Gestión de la política social conceptos y herramientas. Prometeo. Buenos Aires. Pp. 9-16
- Adelantado, J. y Pérez, R. (2006) ¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina? Ponencia presentada en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7-10 Noviembre.
- Aglieta, M. (1979). Regulación del capitalismo.
- Aguirre, P. (1990) El Pan “Programa alimentario nacional” Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990. Buenos Aires.
- (2004) Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis. Buenos Aires. Ed. Capital intelectual.
- (2005). Estrategias de consumo: qué comen los argentinos qué comen. Buenos Aires: Mino y Dávila.
- (2011). Reflexiones sobre las nuevas formas del hambre en el siglo XXI: la obesidad de la escasez. En: *Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 1 (2), (pp.60-64) América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*. Santiago de Chile, n. 80, Agosto.
- Atlas, J. (2003) Asistencia alimentaria. Vol. 1 Lumen Hvmanitas. Buenos Aires.
- Baeza Rodriguez, M.A (2002) De las metodologías Cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido. Universidad de Concepción. Chile. P.p. I-VIII, 1-19
- Beccaria, L. y Vinocur, P. (1992) “La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza” *Revista Ciencia Hoy* Vol. 4 N°21. Pp.16 a 24 Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bourdieu, P. (1980) La distinción. Criterios y bases sociales del gusto. Taurus. Madrid.
- Bourdieu, P. (2008). El oficio de sociólogo. Siglo XXI. Buenos Aires [Versión Original 1973]
- Boyer, R. (1986). *La flexibilidad del trabajo en Europa: un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países entre 1973 y 1985*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Boyer, R. y Saillard I. (1996) Teoría de la regulación: estado de los conocimientos. Vol. I Oficina de publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003) *Programas alimentarios en Argentina*. CESNI. Buenos Aires.
- Bucci, I y Bucci, L. (2001) “Gestión de Políticas Sociales: Políticas de Empleo Estatales en la Ciudad de Mar del Plata” Congreso Nacional de estudios del trabajo. Agosto. ASET. (Papper)
- Canestraro, M. L. (2004). Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra. In *ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales, desarrollado los días* (Vol. 15, p. 16).
- Castel, R. (1997). *Metamorfosis de La Cuestión Social, Las*. Paidc"s.
- Cena, R. (2011) Políticas Sociales post-emergencia pública: Continuidades y rupturas. Programas de transferencias condicionadas aplicados en la Provincia de Córdoba, 1989-2007. Universidad Nacional de Villa María.
- (2014) Imagen mundo y régimen de sensibilidad. Un análisis a partir de las políticas sociales de atención a la pobreza implementadas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre cuerpos, emociones y sociedad*. N° 14. Año 6. Abril 2014. Argentina.
- Cimillo, E. (1999). Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino. *Informalidad y exclusión social*, 175-198.

- Coffey, A. y Atkinson, P. (2003). Variedades de datos y variedades de análisis. Coffey A, Atkinson P. Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación. Medellín: Universidad de Antioquia. Pp.1-30.
- Comisión Económica para América Latina (2004) Panorama Social para América Latina. Publicación de las Naciones Unidas. Chile.
- Cortes, R. y Kessler, G. (2013) miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de Sociología*, N°9. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de humanidades y ciencias de la educación. Departamento de Sociología.
- Cortés, R., & Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. *Estudios del Trabajo*, (1), 21-46.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. *Danani C, compiladora. Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.
- (2009) La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp.) Gestión de la política social conceptos y herramientas. Prometeo. Buenos Aires. Pp. 25-52
- De Castro, J. (1955) Geopolítica del hambre. Editorial Raigal. Buenos Aires.
- De Sena, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada. *Pensamento Plural*, (8), 37-63.
- (2014) Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Estudios sociológicos editora. Buenos Aires.
- (2014b) Notas sobre lo social como ámbito de debates no cerrados. En Martins, P., Silva, M., Freire, B., Lira de Souza, E. (comp.) Guía sobre post-desarrollo y nuevos horizontes utópicos. Estudios Sociológicos Editora. Buenos Aires. Pp. 153-163
- (2015) Caminos Cualitativos. Aportes para la investigación en ciencias sociales. Ediciones Ciccus. Buenos Aires.
- De Sena, A. y Cena, R. (2014) ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En De Sena, A. (ed.) Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción (pp.19-49). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudios sociológicos editora.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan. *Ingreso Social con Trabajo*. Polis, *Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 10, N°3, p. 77-98
- De Sena A. y Mona, A. (2014) A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. En: De Sena, A. (comp.) Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Estudios sociológicos editora. Buenos Aires. Pp. 9-18
- De Sena, Del Campo, Dettano, García Acevedo y Sáenz (2012) La entrevista como modo de indagación social. Una experiencia compartida. En Gómez Rojas, G. y De Sena, A. (comp.) En Clave Metodológica. Reflexiones y Prácticas de la Investigación Social, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Equipo Naya (1997) “El seguimiento de proyectos de inversión social – la experiencia del Fopar” Ponencia presentada en el 1er. Congreso internacional “Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina” Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/quilmes/P3/14.htm>
- Esping Andersen, G. (1990) Los tres mundos del Estado de Bienestar. Edicions Alfons el Magnanim-IVEI, Valencia, España.
- FAO (2014) Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los objetivos del milenio.
- Garretón, M. (1999) Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. *Revista de Ciencias Sociales* (CI), N° 9, pp. 41-52 Universidad Arturo Prat Tarapacá, Chile

- Grassi, E. (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994) Políticas sociales, crisis y ajuste. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Halperin Weisburd, L., et.al. (2008) Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo. Documento de Trabajo n° 10. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires.
- (2011) Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral. Cuadernos del CEPED, n. 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2011.
- Harris, M. (1985) Bueno para comer. Alianza. Madrid.
- Harvey, D. (2004) La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires. Amorrortu.
- Hintze, S. (1989) Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- (2006) Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Buenos Aires. Espacio editorial.
- Hintze, S. Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2002) Políticas alimentarias. “Jornadas de Discusión: Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad”, FCE-UBA, Abril. (Papper)
- Ierullo, M. (2010) El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina (1984-2007) En Clemente, A. (Coord.) Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, N. y Cotarelo, M. C. (2002). Las huelgas generales, Argentina 1983-2001: un ejercicio de periodización. *PIMSA Documentos y Comunicaciones*, 33.
- Iñigo Carrera, N.; Cotarelo, M.; Gómez, E.; Kindgard, F. (1995) “La revuelta Argentina 1989-1990”. PIMSA. Documento de Trabajo N°4
- Lagroye, J. (1994). Sociología política. Fondo de Cultura Económica.
- Lipietz, A. (1986). Acumulación, crisis y salidas a la crisis: algunas reflexiones metodológicas en torno a la noción de "regulación". *Estudios sociológicos*, 241-280.
- López Castro, N. (2006) Desde la huerta. Alcances y limitaciones de una política pública local. Tesis de grado. Facultad de Humanidades y ciencias de la educación. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.595/te.595.pdf>
- Lopez, M. T; Lanari, M.E. y Alegre, P. (2001) Pobreza y desigualdad en Mar del Plata. Ciudad y Región (5). PP. 55-66. ISSN 1514-0334
- Maceira, D. y Stechina, M. (2008) *Salud y nutrición. Intervenciones de política nutricional en veinticinco años de democracia*. CIPPEC. Buenos Aires.
- Marx, K. (2008) El Capital. El proceso de producción del capital. Tomo I. Vol. 3. Siglo XXI. Argentina. [Versión Original 1867]
- Massetti, A. (2010) Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*. Buenos Aires, Octubre (pp. 82-108)
- Miles, M., Huberman, A y Saldaña (2014) “Desingning Matrix and Network Displays” En Miles, M., Huberman, A y Saldaña *Qualitive Data Analysis: a methods Sourcebook*. Loa Angeles: Sage. Capítulo 5. Citado en Documento de Catedra N° 96, Freidin (2015) “Diseñando matrices y redes para el despliegue de los datos cualitativos”. UBA. Buenos Aires.

- Mejía Navarrete, J (2002) Problemas Metodológicos de las Ciencias Sociales en el Perú. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Mayor de San Marcos. Lima. P.p. 137-195
- Moyano, E. (1995) Estudio de pobreza sobre villas y asentamientos en la ciudad de Mar del Plata. Escuela de Ciencias de la Salud y del comportamiento. Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Neffa, J. (1998) Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996) Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación. Eudeba-PIETTE-CONICET. Buenos Aires
- (2006) Evolución conceptual de la teoría de la regulación. En De la Garza Toledo, E (comp.) "Teorías sociales y Estudios de Trabajo: Nuevos enfoques". Anthropos Editorial. México. Pp. 277-312
- Nun, J., (1969) "Superoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología Buenos Aires, Vol. 5 N° 2. Julio. Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato Di Tella. Pp. 180-225
- Núñez, A. (2000) Morfología Social. Mar del Plata 1874-1990. Tandil. Ed Grafikart
- (2004). "Como el Ave Fénix? Sobre la relación entre políticas urbanas y necesidades sociales en Mar del Plata. Cuenya, Beatriz, Fidel, Carlos y Herzer, Hilda (coords.): *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI*.
- Offe, C. (1976) La política social y la teoría del Estado En libro: Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar. Editorial Alianza, Madrid. (1990)
- Oslak, O. y O'Donnell, G. (1976) Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. Doc. CEDES/G. E. n. 4. Buenos Aires: CLACSO
- (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* Oscar Guillermo Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4.
- Oxman, Claudia (1998) "Rasgos prototípicos de la entrevista de investigación". (pag. 63-77). En La entrevista de investigación en Ciencias Sociales. EUDEBA. Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2010) *El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión*. CEPAL. Naciones Unidas
- (2012) Desigualdad revisitada. Vulnerabilidad, Protección y Derechos. *Revista Escenarios* N° 18, Facultad de trabajo social, Universidad Nacional de la Plata. Octubre.
- Ramacciotti, K. (2010) Propuesta: Estado, Instituciones y actores. Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. (Papper)
- Rozas Pagaza, M. (2001). La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. *Espacio. Argentina*.
- Sautu, R. (2003). Todo es teoría. Lumiere Ediciones. Buenos Aires.
- Scribano, A. (1999) Argentina cortada: "cortes de ruta" y visibilidad social en el contexto del ajuste. *Lucha Popular, democracia, neoliberalismo: Protesta Popular en América Latina en los Años del Ajuste*. Margarita López Maya Editora. Nueva Visión. Venezuela p.p. 45-71
- (2002). Pobreza, ciencias sociales y filosofía: hacia un análisis de los supuestos antológicos de los estudios de pobreza. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy*, (15), 97-119.
- (2004). Combatiendo fantasmas. *Santiago de Chile, Ediciones MAD. Publicación en CD. [Links]*.
- (2008) Lluve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En Bertolotto, M. I., & Lastra, M. E. (2008). *Políticas públicas y pobreza: en el escenario post 2002*. Pp. 38-59. Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- (2008b). "El proceso metodológico de la Investigación cualitativa", capítulo I. (pag. 23-24). En El proceso de investigación social cualitativo. Ed. Prometeo. Buenos Aires

- (2009). Una periodización intempestiva de las políticas de los cuerpos y las emociones en la Argentina reciente. *Boletín Onteaiken*, (7), 1-12.
- (2012) Sociología de los cuerpos / emociones. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. N°10. Año 4. Diciembre. Argentina
- Scribano, A. Eynard, M. (2011). Hambre individual, subjetivo y social (reflexiones alrededor de las aristas límite del cuerpo). En: *Boletín Científico Sapiens Research*, Vol. 1 (2), pp. 65-69
- Scribano, A. y De Sena, A. (2013) Los planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*. N° 59. Octubre Disponible en: <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano1.pdf>
- Scribano, A. y Schuster, F. (2001). Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura. *Observatorio Social de América Latina*, 5, 17-22.
- Scribano, A.; Eynard, M. y Huergo, J. (2010) “Alimentación energía y depredación de los bienes comunes: la invisibilidad de la expropiación colonial”. En *Onteaiken. Boletín sobre Prácticas y Estudios de Acción Colectiva*. N° 9, Año 5. Disponible en: www.accioncolectiva.com.ar
- Sojo, A. (1990) Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL* N° 41. Agosto 1990. Santiago de Chile.
- (2003) Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en
- (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL*, (91), 111-131.
- Strauss, A. L. y Corbin, J. (2002) Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquia.
- Thwaites Rey, M. (2001). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. *Revista ENCRUCIJADAS*. N° 6 Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Vinocur, P y Halperin, L (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago de Chile. CEPAL. Naciones Unidas.

Documentos de archivos de instituciones públicas

Documentos de ProHuerta – INTA Mar del Plata, Agosto 2001

Material de capacitación para agentes multiplicadores: Estrategia Integral de cuidado familiar. “Aprendizaje en la Acción”. Primer encuentro de capacitadores. Plan Mas Vida. Gobierno de La Provincia de buenos Aires. 2003

Documentos de archivo de la Municipalidad de General Pueyrredón:

Componente Asistencia Familiar Directa

Documento del PAU - Estructura del PAU – Evaluación primer semestre 2001PAU - Evaluación anual 2001 PAU

Fuentes:

www.prohuerta.inta.gob.ar Plan operativo anual pro huerta 2008

<http://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/comision-de-lactancia-materna>

<http://www.indec.mecon.ar/> Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

<http://www.siempro.gov.ar/>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

ANEXO

PROGRAMAS ALIMENTARIOS IMPLEMENTADOS DESDE 1983 A 2001											
PROGRAMAS ALIMENTARIOS NACIONALES											
PROGRAMAS	COMEDORES ESCOLARES - Programa de promocion social nutricional (PROSONU)	PMI	PAN	BONOS SOLIDARIOS DE EMERGENCIA	PRO-HUERTA	Programa Materno Infantil y Nutricional - PROMIN	ASOMA	PRANI	FOPAR	UNIDOS	
PERIODO	1984 - ACTUALIDAD	1936- ACTUALIDAD	1984-1989	1989-1990	1990-ACTUALIDAD	1993-ACTUALIDAD	1994-2000	1995-1999	1995-ACTUALIDAD	1999-2001	
OBJETIVO	Disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de los escolares, contribuyendo al aumento del rendimiento escolar y a la disminución del ausentismo.	cobertura universal de madres, niños y adolescentes en la promoción y atención de la salud	Complementación alimentaria de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables. Objetivos complementarios: desarrollar y mejorar hábitos de consumo alimentario favorable a la salud de la población; enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria.	Complementar la alimentacion.	Mejorar la seguridad alimentaria de la población urbana y rural en situación de vulnerabilidad social incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, mediante la autoproducción de alimentos frescos que complementen sus necesidades alimentarias, en huertas y granjas con enfoque agroecológico, de acuerdo a las particularidades y costumbres de cada región.	Disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de los niños menores de 6 años en áreas con alta proporción de población con NBI . Reforzar las acciones regulares del PMI	Cubrir el 50% de los adultos mayores en riesgos con medicamentos y complemento alimentario (en 1995 eran 360.000 personas)	Ayudar a las provincias para una mejor utilización de los fondos POSOCO-PROSONU. Complementar la dieta de las familias con cajas de alimentos. Promover el desarrollo integral de los niños a partir de la conversión de los comedores comunitarios en CCI	Garantizar que la inversión social llegue directamente a los grupos de población mas pobres.	Impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito familiar, el fortalecimiento de las redes solidarias en la comunidad, y apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos.	
POBLACION OBJETIVO	Niños en edad escolar (escuela primaria). Desde 1982 se incluye a niños entre 2 y 5 años en el sub-programa comedores infantiles.	Mujeres embarazadas y niños hasta dos o seis años. Estos últimos en caso de diagnostico antropométrico de desnutrición	Familias cuyo responsable económico esta desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años.	Personas que presentasen declaración jurada de que se encontraban en una situación de emergencia alimentaria ante los gobiernos locales	a) hogares urbanos y rurales con necesidades básicas insatisfechas y/o bajo la línea de pobreza (huertas familiares); b) niños de escuelas en áreas críticas, las escuelas con comedor o localizadas en áreas deprimidas, marginales o rurales dispersas son la prioridad (huertas escolares); y c) ancianos, jubilados, discapacitados, drogadictos, enfermos y encarcelados, que cultivan huertas comunitarias con función terapéutica (huertas comunitarias institucionales)	Niños menores de seis años, embarazadas y mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza	Adultos mayores de 60 años en situación de pobreza sin cobertura social previsional en todo el país	Niños entre dos y catorce años de edad, pertenecientes a hogares con NBI, residentes de áreas urbanas y rurales	Organizaciones que acrediten dos años de experiencia en la gestión de prestaciones comunitarias Desde 2002 se centra en el apoyo a organizaciones que trabajen en el campo de lo alimentario.	Jefas y jefes de hogar con educación primaria incompleta, con una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años de edad, o algún adulto mayor de 60 años de edad.	
INSTITUCION RESPONSABLE	(1972-1992) Ministerior de Bienestar Social y Ministerio de educación- MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL - MDS	MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL - MDS	MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL - INTA	MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	(1995-2002) MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL- (Desde 2003 continua en la línea del PNSA)	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE- INTA	
PRESTACION	Copa de leche, almuerzo o merienda reforzada.	elaboración de normas de atención de la madre y el niño, asistencia técnica y capacitación en las áreas provinciales de maternidad e infancia, el suministro de medicamento, e insumos básicos a centros de salud y la complementación alimentaria a embarazadas y niños: dos kilos mensuales de leche en polvo	Caja de alimentos equivalente al 30% de los requerimientos básicos de una familia tipo	Entrega de bonos para canjear por alimentos.	CAPACITACION P/ AUTOPRODUCCION- SEMILLAS	Recursos para mejorar la infraestructura y equipamiento de los efectores del primer nivel de atención de salud y comedores comunitarios articulando una red con Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y modificando el modelo de atención y la gestión de los recursos (asistencia técnica)- CAJAS DE ALIMENTOS (componente principal)	Entrega de módulo de alimentos (componente principal). Taller de educación alimentaria. Provisión de medicamentos.	INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO de comedores comunitarios para transformarlos en CCI- CAJA DE ALIMENTOS (componente principal)	ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIERA A COMEDORES. Asigna recursos directos para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida y organización de la poblacion en situación de pobreza, promoviendo su participacion en la formulacion, ejecución y administración de proyectos. Entrega raciones de alimentos a comedores comunitarios.	APOYO ECONOMICO (CAJAS DE ALIMENTOS), COMPRAS COMUNITARIAS Y AUTOPRODUCCION. Apoyo técnico y financiero para el desarrollo de programas alimentarios provinciales que consistan en la entrega de módulos de alimentos	
CONTRAPRESTACION	N/A	La prestación se otorga mediante los controles que deben realizar en los CAPS	N/A	N/A	SUPERFICIE DISPONIBLE PARA HUERTA - ASISTIR A CAPACITACION		N/A	N/A	PROYECTO ONG	N/A	
COBERTURA	Desde 1984 se extiende a todo el país	Todo el país, excluida Capital Federal	Las entregas se estabilizaron en 1985 con un promedio de 1.300.000 cajas mensuales entregadas, de las cuales un 30% eran entregadas en el Área Metropolitana Bonaerense y Provincia de Buenos Aires. En 1987, momento de mayor alcance, repartió 1,37 millones de cajas mensuales , a 1,34 millones de familias en todo el país, aprox. 19% de la población total	Entre el 15 de agosto y el 15 de febrero se imprimieron 4.000.000 de chequeras de Bono Solidario. Si se calcula una entrega mensual de bonos como su normativa lo indicaba se estima una distribución de 571.428 chequeras mensuales para todo el país. Sin embargo, la evidencia empirica indica que en esos siete meses solo se registraron dos entregas (septiembre y enero)	La población atendida se incrementó anualmente, pasando de 192.400 beneficiarios en 1996 hasta 323.600 en 2002	Entre 1993 y 2003 el PROMIN transformó 500 CDI. Se implementó en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Rios, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán	En 1997 las prestaciones alimentarias del programa alcanzaron a 175.000 en todo el país	Todo el país excluyendo la provincia y ciudad de Buenos Aires. En su periodo de máxima cobertura repartió 275 mil cajas mensuales. La cobertura del programa en 1995 fue de 102.490 niños de dos a cinco años, y aumento en forma continua, hasta llegar a 322.565 niños en 1998.	En 1996-1997 se implementó en las provincias de Misiones, Salta, Jujuy, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero. En 2010 se implementa en ciudades con mayores indices de pobreza.	En el año 2000 alcanzo a 603.339 beneficiarios, disminuyendo hacia el 2001 a 517.000	
Participación	Escuelas	X			X	X		X		X	
	Comunidad		X		X		X	X	X	X	
	ONG'S					X	X	X	X	X	
	CAPS	X				X	X	X		X	
SEGUIMIENTO, MONITOREO, EVALUACION	Evaluacion sistemática en todas las jurisdicciones por CIDES de la OEA en 1985		Informe sobre su implementación 1984-1989 fue sellado como secreto de Estado. Lo re-escribio la coordinadora técnica en 1990 fuera del ámbito institucional.			Evaluación interna del PROMIN realizada en 1999 no halló resultados satisfactorios, ni cambios en el perfil nutricional de los niños atribuibles al reparto de cajas, por lo que desde principios de 2000 PROMIN discontinuo esa actividad y se sumó a partir de 2001 a la entrega de leche fortificada.	Fue evaluado en 1996 por consultores externos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y técnicos de la secretaria de Desarrollo Social.	Traslado de los técnicos de gestión nacional en las provincias cada 45 días aprox. No hubo evaluación del programa.			
INCIDENCIA EN COMEDORES COMUNITARIOS	Desde 1984 el PROSONU integra los recursos del Programa de comedores escolares e infantiles.	N/A	N/A	N/A	N/A	Articula una red con Centros de Desarrollo Infantil (CDI)	N/A	Transformó el modelo de atención de comedores infantiles en CCI	A partir del dictado de la Emergencia Alimentaria, el decreto 108/02 determinó la reconversión del FOPAR en programa alimentario. La Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social modificó, con acuerdo del BIRF, el manual operativo del FOPAR, incorporando el capítulo VII, para habilitar el financiamiento a comedores.	N/A	
FINANCIADOR	PRESUPUESTO NACIONAL -1992 fondos coparticipativos provinciales	PRESUPUESTO NACIONAL	PRESUPUESTO NACIONAL	Fondos estatales con contribuciones voluntarias que realizaban empresas como resultado de una campaña solidaria emprendida por un Consejo Nacional integrado por diversos actores sociales	PRESUPUESTO NACIONAL	BANCO MUNDIAL y BID. Dichos fondos fueron complementados con partidas del PNUD y recursos propios del Estado Nacional y los Estados Provinciales	PRESUPUESTO NACIONAL	PRESUPUESTO NACIONAL	En el periodo 1995-2005 fue financiado por el Banco Mundial, en la actualidad es financiado por Préstamo del Banco Mundial 4398-AR y contraparte nacional	PRESUPUESTO NACIONAL	
FINANCIACION			Entre 145 y 192 millones de dólares lo que significó un costo de la prestación que vario entre u\$s 9,17 y u\$s 11,64, representando un promedio de u\$s 110 por familia por año	Para imprimir y distribuir las 4.000.000 de chequeras se invirtió en gastos administrativos el 64% del crédito que financio el programa	En 1998 12,5 millones de pesos. El financiamiento se destina a la compra de semillas y al pago del salario de los técnicos.		EN 1996 24,2 millones de pesos. En 1998 21 millones de pesos.	En 1999 30,5 millones de pesos	132,9 millones de dólares	44 millones de pesos	
NORMATIVA VINCULADA	1991 - Ley 24.059 Transferencia via coparticipación a las provincias de estos fondos junto con los del POSOCO	1937-Ley 12,341 Creación de la dirección de Maternidad e infancia, desde donde se implementa el programa	1984- Ley 23.056 Creación del Programa PAN. 1989- Ley 23.767 deja sin efecto el programa.	1989- Decreto 400. Creación del bono solidario. 1989-Ley 23.740 modificacion de aspectos operativos.			1995- Resolución N° 1166 de Secretaria de Desarrollo Social. 2000- Decreto N° 547 deja sin efecto el programa.	1996- resolución N°1825 de la Secretaría de Desarrollo Social.Decreto N° 547 deja sin efecto el programa.	1994- Resolución 1826/94 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.2002- A partir del dictado de la Emergencia Alimentaria, el decreto 108/02 determinó la reconversión del FOPAR en programa alimentario. La Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social modificó, con acuerdo del BIRF, el manual operativo del FOPAR, incorporando el capítulo VII, para habilitar el financiamiento a comedores.		
Gestión	CENTRALIZADA	Gestión centralizada hasta 1992	El Gobierno Nacional embalaba las cajas de alimentos en Buenos Aires y en Entre Rios para ser distribuidas a las provincias. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN que en reuniones mensuales con las familias beneficiarias entregaban las cajas.	Responsables de la distribución de los bonos: legisladores nacionales. En la implementación del programa no se conformaron los Consejos de Emergencia Local.							
	DESCENTRALIZADOS	Desde 1992. Se transfieren fondos a las provincias, quienes ejecutan el programa. Se envían los fondos a las escuelas para que compren y preparen la comida.				Transferencia parcial de recursos a las jurisdicciones seleccionadas.			El programa es altamente descentralizado, se destinan los fondos según los proyectos a las organizaciones comunitarias.	El programa tiene un alto grado de descentralización, integra a los anteriores programas PRANI, ASOMA y PROHUERTA. Se transfieren fondos a las jurisdicciones a través de la firma de convenios. Los municipios podían participar a través de la firma de convenio con las respectivas provincias.	
	MIXTA	La mayor proporción de leche es adquirida por el Gobierno Nacional y el resto por medio de transferencias financieras y adquisiciones locales			El programa tiene un grado de descentralización medio. Es financiado por presupuesto nacional y se estructura su implementación por agentes del INTA en cada distrito.		El grado de descentralización es medio. Las prestaciones se brindaron a través de convenios con 48 organizaciones gubernamentales y 24 ONG'S. Transferencia parcial de recursos a las jurisdicciones y compras centralizadas.	La Secretaría de Desarrollo Social mayoritariamente adquiría los alimentos por medio de licitaciones públicas y los distribuía a depósitos centrales en cada provincia. En algunas jurisdicciones directamente se transferían fondos para la adquisición local de los alimentos.			
UNIVERSALES	En su origen partieron de una idea universalista. Se modifico desde los '80.										
FOCALIZADOS	Privilegia escuelas con "desventajas sociales"	Autofocalizados por demanda espontánea a los CAPS de áreas con "desventajas sociales"	X	X	X	X	X	Definidos geográficamente centrandó su intervención en áreas con más del 30% de la población con NBI. El programa propendió a la auto focalización, ya que existía una asistencia espontánea de los niños de esa edad a los comedores infantiles.	autofocalización por demanda espontánea a comedores comunitarios.	X	

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada.

PROGRAMAS ALIMENTARIOS IMPLEMENTADOS DESDE 1983 A 2001							
		PROGRAMAS ALIMENTARIOS PROVINCIALES		PROGRAMAS ALIMENTARIOS MUNICIPALES			
PROGRAMAS	Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)	PLAN VIDA	Programa de desarrollo alimentario integral (PRODAI) Programa Municipal de Huertas	Asistencia Familiar Directa	Programa Alimentario Unico (PAU)	Comisión de Lactancia Materna (CLAMA)	
PERIODO	1990-1992	1994- ACTUALIDAD	1990-2002	1989-1997	1997-2002	1993-2014	
OBJETIVO	Promover la creación de un sistema integrado e integral tendiente a dar solución al problema alimentario, que atienda la necesidad de la asistencia a los sectores en situación de pobreza crítica y que, a la vez posibilite a las organizaciones comunitarias la implementación de proyectos de autoabastecimiento y de producción.	Disminuir la desnutrición y la morbilidad infantil	Implemetar huertas escolares. Estimular a las familias a desarrollar una huerta en la casa.	Asistir con viveres secos; tender a mejorar la alimentación de los grupos familiares, a través de la administración equilibrada del recurso; promover espacios de capacitación y organización grupal con las familias incorporadas al programa; coordinar y gestionar interinstitucionalmente a nivel local, para la administración de los recursos alimentarios disponibles en cada comunidad.	Facilitar el acceso al recurso alimentario a aquellas familias en situación de inseguridad alimentaria, y propiciar la participación y organización de la población destinataria, a través del desarrollo de acciones educativas, preventivas y promocionales.	Promover la lactancia materna; asesorar a profesionales de la salud en la formulación de planes y programas, relacionados con el tema; y, difundir los beneficios de la lactancia materna entre los miembros de la comunidad, a través de charlas, debates, etc.	
POBLACION OBJETIVO	Familias desocupadas o con trabajo temporario o que no disponen de un salario superior al ingreso mínimo.	Embarazadas, nodrizas y niños hasta su ingreso en el sistema escolar, de municipios con mas de 50,000 habitantes y con los más altos porcentajes de NBI de la provincia de Buenos Aires.	Niños de escuelas y jardines municipales.	Personas en situación crónica o transitoria de inseguridad alimentaria, priorizando a aquellos grupos familiares numerosos, convivientes en una unidad habitacional, con escasas o nulas capacidades y/o estrategias de subsistencia y sin cobertura real de otros programas.	Personas o familias en situación de "inseguridad alimentaria": aquellos que no alcanzan a satisfacer de manera autónoma dicha necesidad.	Embarazadas y mujeres con hijos hasta dos años de edad	
INSTITUCION RESPONSABLE		Concejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.	Secretaría de Educación de la Municipalidad de General Pueyrredón	Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y MGP	Dirección de Promoción Social perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Calidad de Vida, Municipalidad de General Pueyrredón, el Equipo Técnico de la Delegación Mar del Plata, del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y Caritas Mar del Plata	Secretaria de Desarrollo Social, de la Dirección de Promoción Social y Comunitaria del Municipio de General Pueyrredón.	
PRESTACION	Entrega durante doce meses (con opción a renovación) de un cheque mensual para la compra de alimentos, cuyo monto varía de acuerdo al número de personas que lo integran.	Entrega de un suplemento nutricional en alimentos frescos y secos, la promoción de la atención de las mujeres embarazadas y la capacitación en los temas como nutrición, salud y organización comunitaria.	Asesoramiento para desarrollar la huerta en la escuela. Charlas sobre alimentación en 4to y 5to grado.	Bolsa de alimentos	Caja de alimentos	Talleres y capacitación	
CONTRAPRESTACION	Los miembros se comprometen a utilizar los fondos para la cobertura alimentaria, realizar una rendición e informe mensual y participar en los encuentros periódicos de evaluación y capacitación.	N/A	N/A	N/A	N/A		
COBERTURA	A fines de 1992 el programa contaba con una cobertura de 6.900 comedores multifamiliares y 3.100 grupos de experiencia en la segunda etapa, de autoabastecimiento grupal y familiar	En 1995, 182.403 beneficiarios aumentando hasta el 2001 en 1.013.236 beneficiarios	17 escuelas y 33 jardines		8.000 familias		
Participación	Escuelas		X				
	Comunidad	X	X	X	X		
	ONG'S	X			X		
	CAPS		X				
SEGUIMIENTO, MONITOREO, EVALUACION	El programa fue evaluado en 1991 respecto a la utilización del subsidio para lo cual se realizó un relevamiento de la estructura del gasto, la frecuencia de compras y el consumo aparente per cápita efectuado por los integrantes de los Comedores Multifamiliares, y así, observar variaciones en el periodo y en los distintos municipios estudiados.	A partir de la evaluación del equipo de gestión se rediseñan las acciones del programa y en 2003 se lanza el PLAN MAS VIDA. Vigente desde 2003 a la actualidad.	Una o dos veces al mes se realizaba el seguimiento y asesoramiento de huerta en cada escuela.		Se registraron evaluaciones en 2001		
INCIDENCIA EN COMEDORES COMUNITARIOS	La primera etapa el programa dio apoyo a comedores multifamiliares constituidos por 5-20 familias, con un máximo de cien personas cada uno	N/A					
FINANCIADOR	PRESUPUESTO NACIONAL	Estado provincial y partida nacional entre 1994-1999 "Ente del Conurbano Bonaerense"	Presupuesto Municipal - Prodai	Presupuesto provincial y municipal	Fondos provinciales, municipales y aporte de Caritas Mar del Plata	Presupuesto Municipal	
FINANCIACION	En septiembre de 1990 el cheque equivalente a u\$s 6,93 por persona alcanzaba a cubrir una compra promedio de diez kilos de alimentos mensuales por persona, en abril de 1991 la capacidad de compra se redujo un 50%. En 1990 y 1991 se pagó nueve veces, y en 1992 cinco veces				\$60.000 mensuales (\$ 24.000 del Municipio, \$24.000 de la provincia y \$12.450 de Caritas)		
NORMATIVA VINCULADA							
Gestión	CENTRALIZADA						
	DESCENTRALIZADOS		Se gestionó con los equipos municipales.				
	MIXTA						
UNIVERSALES							
FOCALIZADOS		X	X	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada.



Tesista
María Victoria Sordini

LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN ARGENTINA DESDE 1983 HASTA EL AÑO 2001
UNA INTRODUCCIÓN ANALÍTICA A LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA