

Una introducción analítica a los programas alimentarios implementados en la ciudad de Mar del Plata en el periodo 1983-2001

Sordini María Victoria¹

Introducción

Este trabajo 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, percepciones y prácticas del hacer que tienen sobre los mismos los profesionales y técnicos que los gestionaron e implementaron.

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

Se analizaron e interpretaron documentos oficiales sobre programas alimentario, y se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas a técnicos y profesionales que participaron de la gestión de los mismos. El trabajo de campo se realizó durante septiembre y octubre de 2015 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Pata y Mar del Plata.

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.

Desde los años setenta la aplicación progresiva de políticas de corte neoliberal condujeron a la desregulación y apertura de los mercados y al recorte del gasto público. Se destacó 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.

A inicios de los ochenta, 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).

¹ Lic. En Sociología en la Universidad Nacional de Mar del Plata. Miembro del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) del Centro de Investigación y Estudios Sociológicos (CIES), y del grupo Trabajo, estratificación y movilidad social (EEMyS) de la UNMDP.

En los años noventa, la ciudad de Mar del plata en 1995 registró los más altos índices de desocupación del país, con 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 1996 presentando un 17,3%².

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 estrategia argumentativa se organiza en cinco partes. En primer lugar se esbozan los lineamientos teóricos sobre los que se apoya la relevancia de los objetivos planteados. En segundo lugar, desde un abordaje sociológico, se plantea la cuestión alimentaria como “cuestión social”. En tercer lugar se realiza un análisis comparativo sobre los programas implementados en el periodo en estudio haciendo hincapié en algunos de sus componentes. En cuarto lugar se describen algunos lineamientos sobre las miradas, percepciones y prácticas del hacer sobre la gestión e implementación de los programas alimentarios que poseen los técnicos y profesionales que participaron en los mismos. Finalmente se comentan las consideraciones finales.

Desde una lectura sociológica

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 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 abordaran 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.

² Según EPH, octubre, total de aglomerados urbanos.

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.

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 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).

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.

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 proletarización 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 proletarización (Offe, 1976).

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 cápita³, 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).

³ 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.

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.

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 sociales⁴ (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 ingreso⁵, que sustentan situaciones desigualitarias de consumo alimentario, tanto de cantidad como de calidad (Grassi, et.al., 1994).

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).

⁴ 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.

⁵ 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 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.

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.

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 barata⁶, 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

⁶ “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).

alimentos, 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.

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 sociedad⁷.

Mapeo y análisis comparativo de los programas alimentarios implementados en el periodo 1983-200

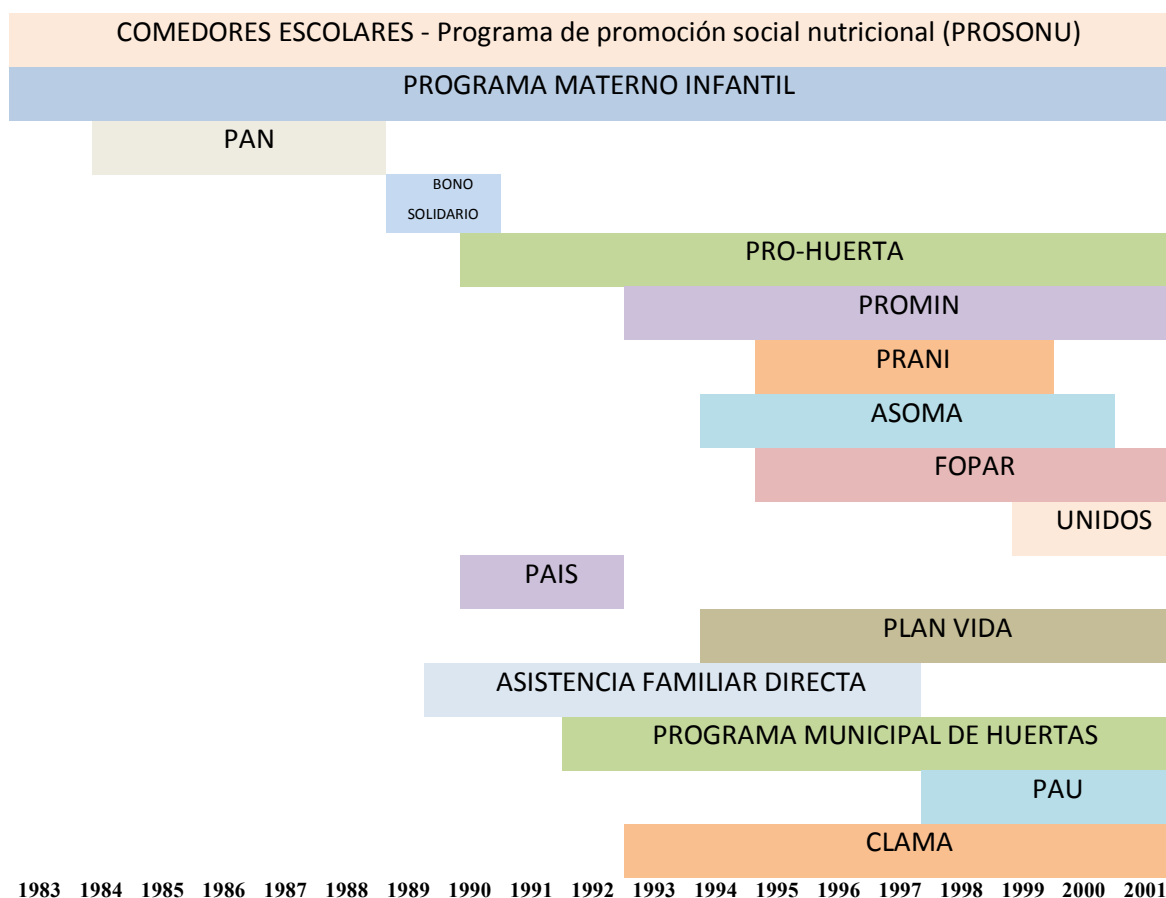
A partir de la revisión de documentos oficiales y de antecedentes sobre investigaciones referidas a programas alimentarios, realizadas por sociólogos, antropólogos y nutricionistas que a su vez se han desempeñado en la gestión pública, se construyó una matriz cualitativa para sistematizar la información. 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.

A continuación se esbozaran algunas interpretaciones a partir del análisis de la matriz construida.

⁷ 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).

Vigencia de los programas y alcance de su cobertura.

Gráfico 1: 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 focalización⁸. 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 variedad de diez programas alimentarios implementados de modo simultáneo en el periodo 1994-2001. 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.

⁸ Para ampliar ver Sojo, 1990; Sojo, 2007; De Sena, 2013.

Observar la cantidad de destinatarios de cada programa 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”.

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. 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 y 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.

Objetivos, población objetivo y focalización en perspectiva histórica

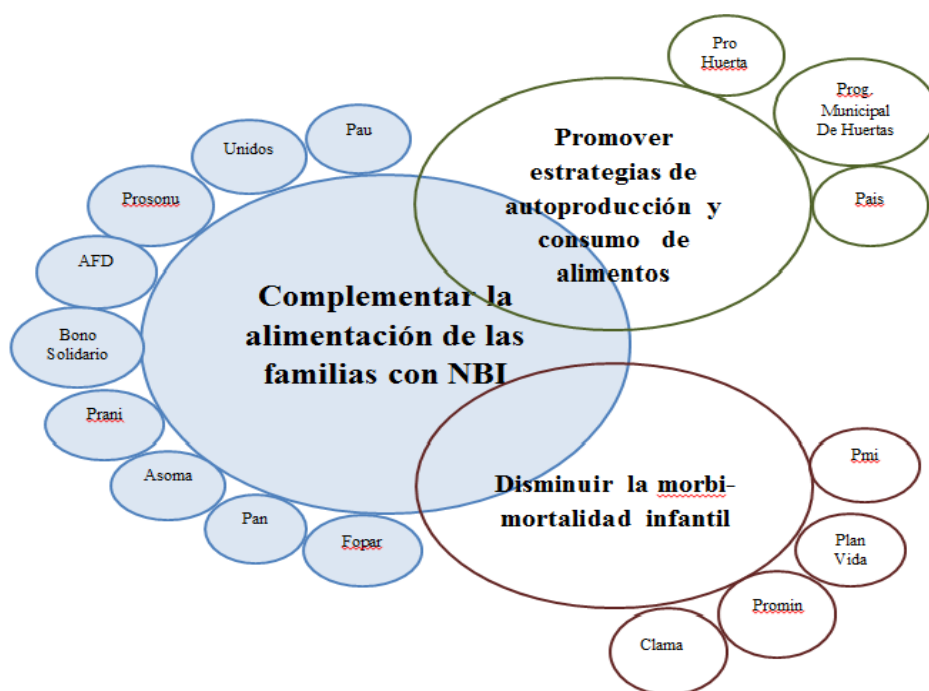
A partir de la diversidad de programas que fueron implementados de modo contemporáneo es necesario observar los objetivos propuestos. Este análisis se aborda desde la perspectiva que sostiene que las políticas sociales definen las problemáticas de la realidad social, como también, definen los modos de dar respuesta. Así, las 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 2 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; 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 2: 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.

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.

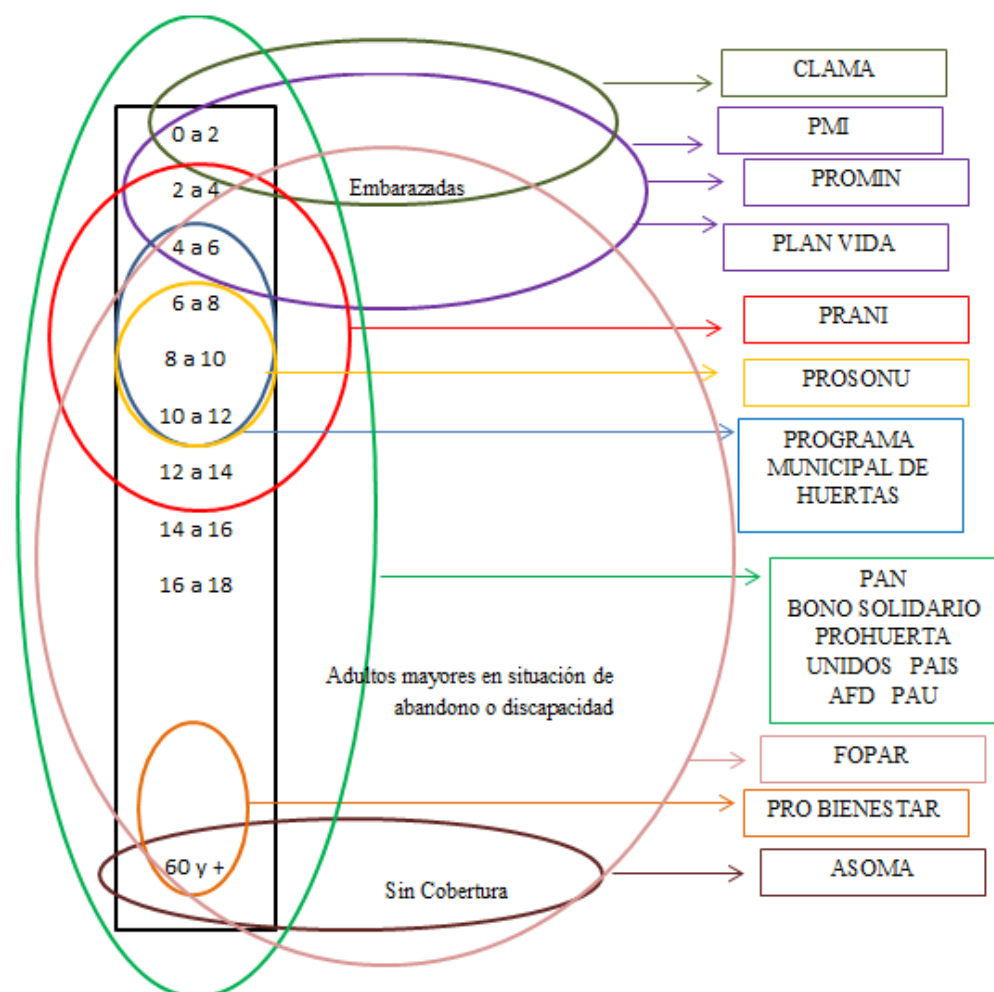
Como última categoría se destaca la población materno infantil a la que se dirigen el PMI, el Plan Vida, CLAMA, el PRANI y el PROMIN. Estos últimos dos programas además se enfocan en niños entre 2 y 5 años. Finalmente, para cubrir la edad de la niñez, el PROSONU se enfoca en niños de escuelas primarias 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 3 se observan las diferentes poblaciones objetivo y los programas que las enfocan.

Gráfico 3: 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 3 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 desempeño el rol de atender a las necesidades de los grupos más vulnerables.

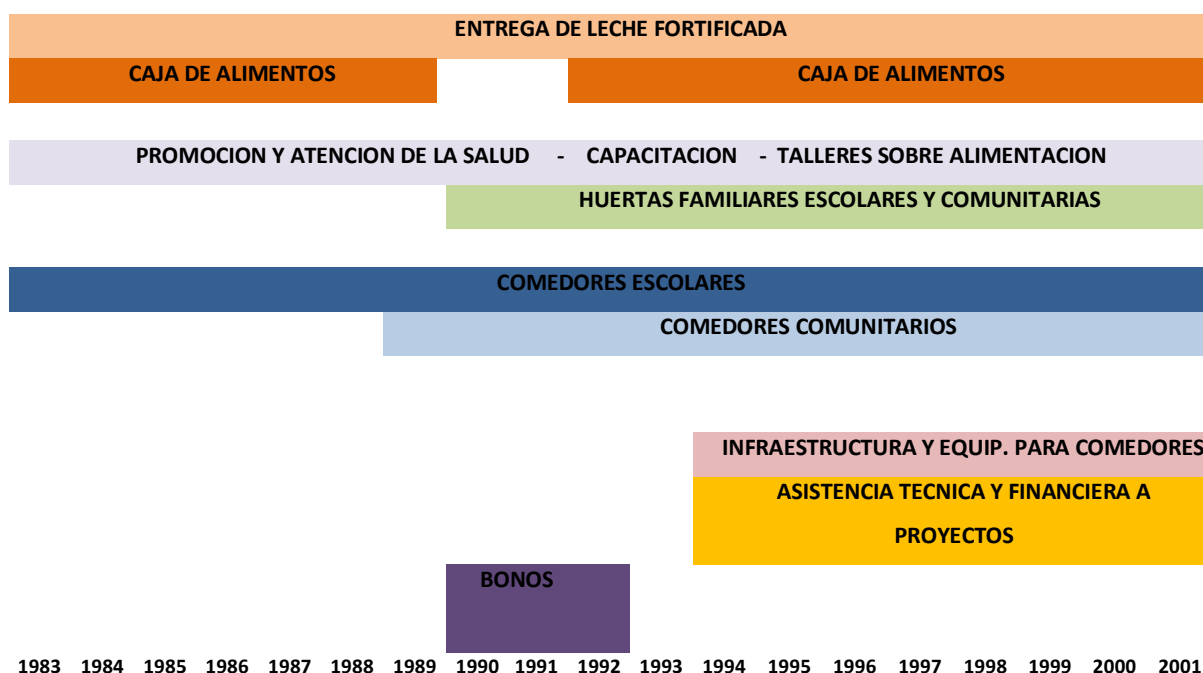
Observar esta dinámica extendida en el periodo en estudio invita a reflexionar sobre la funcionalidad sistémica de “integrar” a los grupos vulnerables “complementando” y “reforzando”, aquello que les falta. La falta y la carencia definen a la población objetivo de los programas, implementando una selectividad 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.

Tipos de prestación

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 4 se detallan los tipos de prestación implementados en el periodo.

Gráfico 4: 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 la 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 otorgo 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 populares⁹, 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 asignó 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.

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 del Unidos que finalizó en 2001.

⁹ 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)

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 INTA¹⁰.

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 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.

Miradas, percepciones y prácticas del hacer sobre la gestión e implementación de los programas alimentarios

Al iniciar los relatos sobre la participación en los programas alimentarios, los técnicos y profesionales hicieron referencia inmediatamente al contexto de desocupación y pobreza en el que los programas emergieron. 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]

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.

¹⁰ Es pertinente mencionar que el INTA con esta modalidad trabajo también en el subprograma PAN de huertas familiares. Dichos subprogramas no trascendieron, además de implementarse de modo fragmentario.

Como se observó anteriormente las políticas alimentarias se compone por programas paralelos, contemporáneos, con similares objetivos y áreas de focalización y modalidades de prestación repetidas.

“...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]

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 venia. 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. 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*”. 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 saldrán 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 pueden, 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. Gestión municipal]

Es necesario mencionar que el contenido de las cajas de alimentos 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.

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 denotando 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.

“...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]

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.

“...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 entregas 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”¹¹. 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.

Otro 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

¹¹ En el CAPITULO V se citan informes y evaluaciones que refieren al rendimiento de las prestaciones. (Aguirre, 2005; Britos, et.al, 2003)

buscó el co-financiamiento y la co-participación 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*”.

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 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. Por otro lado se podría leer cierta rivalidad entre programas similares en los que la distinción se apoyaba en la dependencia nacional o municipal.

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 prácticas del hacer

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).

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. En 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. 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.

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. 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.

Bibliografía

- Adelantado, J. (2009) Por un 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
- Aguirre, P. (1990) El Pan “Programa alimentario nacional” Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990. Buenos Aires.
- Aguirre, P. (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.
- (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
- (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.
- 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)
- Castel, R. (1997). *Metamorfosis de La Cuestión Social, Las*. Paide"s.
- 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.*
- De Castro, J. (1955) Geopolítica del hambre. Editorial Raigal. Buenos Aires.
- 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, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada. *Pensamiento Plural*, (8), 37-63.
- 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. (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
- 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.
- 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 nº 10. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires.
- 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. 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.
- Maceira, D. y Stechina, M. (2008) *Salud y nutrición. Intervenciones de política nutricional en veinticinco años de democracia.* CIPPEC. Buenos Aires.
- 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)
- 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. 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*. Nº 59. Octubre Disponible en: <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano1.pdf>
- 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*. Nº 9, Año 5. Disponible en: www.accioncolectiva.com.ar
- Scribano, A. (2012) Sociología de los cuerpos / emociones. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. Nº10. Año 4. Diciembre. Argentina
- Sojo (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL*, (91), 111-131.
- Vinocur, P y Halperin, L (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa.* Santiago de Chile. CEPAL. Naciones Unidas.