.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Políticas alimentarias, emociones y sociedad : tres generaciones receptoras de programas alimentarios en el Partido de General Pueyrredon entre 1983 y 2018. V.1

Autores (en el caso de tesistas y directores):

María Victoria Sordini

Angélica De Sena, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

María Victoria Sordini

POLÍTICAS ALIMENTARIAS, EMOCIONES Y SOCIEDAD

■

Tres generaciones receptoras de programas alimentarios en el Partido de General Pueyrredon entre 1983 y 2018

Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
Directora: Dra. Angélica De Sena

Buenos Aires
2020

María Victoria Sordini

Políticas alimentarias, Emociones y Sociedad

Tres generaciones receptoras
de programas alimentarios
en el Partido de General Pueyrredon entre 1983 y 2018

Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales / **Universidad de Buenos Aires**
/ Directora: Dra. Angélica De Sena

Buenos Aires
2020

Resumen

En Argentina, en 1983 se inaugura un periodo de sucesivas intervenciones alimentarias asistenciales y masivas en su cobertura. Desde allí, todas las administraciones continuaron con la implementación de planes alimentarios de manera ininterrumpida (Britos, et.al, 2003; Cortes, Kessler, 2013). Las políticas alimentarias intervienen sobre las condiciones y estrategias de reproducción de la vida de amplios sectores sociales que desde los años setenta vivencian condiciones de desempleo y empobrecimiento (Arakaki, 2011; Gasparini, 2019). En las áreas urbanas, la accesibilidad a los alimentos depende fundamentalmente del mercado y del Estado (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Aguirre, 2005) porque la capacidad de compra se relaciona con los precios de los alimentos y con los ingresos disponibles. Amplios sectores de la población no comen lo que quieren ni lo que saben, sino lo que pueden (Aguirre, 2005). Entonces, a medida que los hogares se pauperizan suplantan densidad nutricional por energía barata (Aguirre, 2011).

Estos procesos de distribución de las energías constituyen el sustrato de las condiciones de autonomía, desplazamiento y acción de los agentes para producir y reproducir la vida (Scribano y De Sena, 2016). Los límites energéticos corporales que garantizan los programas alimentarios configuran los límites de las energías sociales (Scribano, 2012) sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, determinados desarrollos cognitivos, interacciones sociales y trayectoria de clase. En las maneras de vivenciar la recepción de las prestaciones subyacen normas emocionales que contornean los espacios de sociabilidad de los programas alimentarios y la comensalidad.

Esta investigación se propone explorar las trayectorias de vida de tres generaciones que recibieron programas alimentarios entre 1983 y 2018 en el Partido de General Pueyrredon (Buenos Aires, Argentina). Se realizó un reconocimiento de las emociones que se configuran en los contextos de vivencialidad y sociabilidad para el ingreso y permanencia en los programas. Además, se reconstruyeron los vínculos intergeneracionales que determinan el nexo entre la recepción de programas alimentarios y las emociones que se estructuran en las biografías de las tres generaciones.

En primer lugar, la estrategia teórico-metodológica requirió la revisión exhaustiva de los programas alimentarios de orden nacional, provincial y municipal implementados en el periodo y el análisis integral de sus objetivos, población destinataria y modalidades de prestación. A fin de comprender la complejidad de la implementación de las intervenciones se realizaron entrevistas en profundidad a técnicos/as y profesionales encargados/as del diseño y gestión de las mismas. La muestra fue teórica y por bola de nieve (Baeza, 2002).

Con el objeto de comprender las trayectorias de vida de las tres generaciones que reciben los programas se implementó el método biográfico (Bertaux, 1980; Sautu, 1999; Arfuch, 2008; Meccia, 2019), en su modalidad historia de vida (Magrassi y Roca, 1980; Hankiss, 1981) mediante la técnica de entrevista en profundidad (Piovani, 2007). Para identificar los casos representativos de cada estrato generacional se realizaron 45 entrevistas en profundidad a receptores/as de programas alimentarios mayores de 18 años. Se seleccionaron seis casos representativos, dos de cada grupo etario, para desarrollar las historias de vida.

Entre los resultados hallados se registraron veintiocho intervenciones alimentarias, observando un consenso en la definición de la cuestión alimentaria como un problema de acceso a los alimentos. Las mismas se nuclean en seis objetivos entramados y superpuestos a diferentes intervenciones de distinta dependencia jurisdiccional. En la nominación de los programas subyace el carácter paliativo y provisorio bajo los rótulos de "asistencia", "emergencia", "ayuda" o "complemento". Todas las intervenciones se organizan en once modalidades de prestación en las que predomina la entrega directa de alimentos secos, las transferencias monetarias, comedores comunitarios, auto-producción de alimentos y capacitaciones.

Las historias de vida permiten observar la trama de sensibilidades que tejieron tres generaciones y muestran los procesos de aprehensión e (in)corporación de prácticas y esquemas de percepción, en los que la organización cotidiana de la vida es atravesada por la emergencia alimentaria. En las sociabilidades y vivencialidades de los contextos de ingreso y permanencia en los programas se configuran sensibilidades vinculadas a la nostalgia relacionada con los programas de los años ochenta y noventa. Las pautas de focalización configuraron en los/as destinatarios/as estrategias para distinguir entre "merecedores/as" y "no merecedores/as" de las intervenciones. Mientras la primera generación vivenció las sociabilidades de entrega de bolsones de alimentos con indignación, con el paso de los años, esas prácticas, de (in)corporación de auto-coacción (Elias, 2016), configuraron en las siguientes generaciones experiencias atravesadas por el miedo a no ingresar o a perder el programa.

La multiplicidad de estrategias que deben compatibilizar para garantizar la comida de cada día configura los límites de la proyección al futuro. La segunda y tercera generación vivencian las sociabilidades de acceso y permanencia con desconfianza, incertidumbre y miedo. En los procesos de socialización (Simmel, 1986) que requiere la modalidad de prestación por transferencias monetarias predomina el enojo porque "la plata no alcanza para comer". La

tercera generación ha hecho cuerpo la práctica de comprar la oferta del mercado, incorporando más alimentos ultraprocesados que la segunda y primera generación.

La trama de sensibilidades supone emociones interrelacionadas, tensionadas y complejas que sostienen estrategias de soportabilidad social en los contextos de desigualdad, presentando continuidades y rupturas en los sentires de cada generación. Estos entramados ilustran a las generaciones de las pasiones tristes (Spinoza, 1996) convenientes a las estructuras de dominación, porque el dolor obtura las posibilidades de acción. Aun así, emergen disrupciones que se contraponen a la incapacidad de acción de la religión neo-colonial (Scribano, Huergo y Eynard, 2010) y que revitalizan las estrategias de la vida en comunidad. De esta manera, los y las agentes, intervenidos/as por los programas a lo largo de los años, despliegan prácticas de solidaridad y reciprocidad (Scribano, 2014) para sostener la comensalidad familiar y comunitaria mediante prácticas intersticiales que se accionan desde el amor, la confianza y la esperanza.

Palabras clave: políticas sociales - políticas alimentarias – cuestión alimentaria – emociones – trama de sensibilidades

Abstract

In 1983, a period of consecutive feeding assistance interventions on a massive scale started in Argentina. Since then, successive governments have implemented these food programs on an ongoing basis (Britos et al., 2003; Cortes & Kessler, 2013). Food policies have affected the living conditions and reproduction strategies of many different social groups experiencing unemployment and impoverishment since 1970 (Arakaki, 2011; Gasparini, 2019). In built-up areas, having access to food depends on the market and the State (Grassi, Hintze, & Neufeld, 1994; Aguirre, 2005) since purchasing power is associated with food prices and disposable income. Large sectors of the population do not eat what they like or know, but what they can (Aguirre, 2005). Therefore, as households become impoverished, they replace nutrient density with cheap energy (Aguirre, 2011).

These energy distribution processes are the basic component of the agents' autonomy, mobility, and action conditions for the production and reproduction of life (Scribano & De Sena, 2016). Bodily energies limits secured by food programs determine social energies limits (Scribano, 2012) on historical conditions for population and labor force reproduction, specific cognitive developments, social interactions, and class paths. Emotional rules shaping both sociability spaces in food programs and commensality underlie how subjects come to experience their benefits.

This research aims to explore the biographical stories of three generations benefiting from food programs in the district of General Pueyrredon, Buenos Aires, Argentina, between 1983 and 2018. I was able to identify the emotions displayed in sociability and experientiality contexts for access and permanence in such programs. I also rebuilt the intergenerational relationships that connected the reception of a food program with the emotions displayed in these three generations' stories.

First, the theoretical-methodological strategy required a thorough review of those food programs implemented at the municipal, provincial and national levels during that period, and a comprehensive analysis of their goals, target population, and implementation methods. Through theoretical snowball sampling (Baeza, 2002), in-depth interviews with technicians and professionals designing and managing these programs were conducted to understand the complexity of these interventions implementation.

To understand the biographical stories of these three generations benefiting from such programs, in-depth interviews (Piovani, 2007) were conducted within the life history approach (Magrassi & Roca, 1980; Hankiss, 1981) from the biographical method framework (Bertaux, 1980; Sautu, 1999; Arfuch, 2008; Meccia, 2019). With the purpose of identifying representative cases from each generation, 45 beneficiaries aged over 18 years were interviewed. Six representative cases were selected, two from each age group, to develop their biographical stories.

The results showed twenty-eight food interventions, evidencing an agreement on the characterization of the food problem as one of food access. The interventions are centered on six goals intertwining and overlapping with other interventions from different jurisdictions. The palliative and temporary nature of such interventions is reflected in the programs' names since they are referred to as 'assistance', 'emergency', 'aid', or 'complementary' programs. They consist of eleven implementation methods focused mainly on cash transfers, soup kitchens, food self-production, direct provision of dry food, and training courses.

Biographical stories allow for seeing the fabric of sensibilities woven for three generations and showing the process of apprehension, and practices and perception schemes (in)corporation, where the daily routine is permeated by the food emergency. In the sociability and experientiality from the programs' access and permanence contexts, there is a display of sensibilities associated with nostalgia for the 1980s and 1990s programs. The eligibility criteria in these interventions set strategies for distinguishing 'eligible' from 'non-eligible' people. While the first generation lived food provision sociabilities with outrage, over the

years, the self-coercion (in)corporation practices (Elias, 2016) shaped subsequent generations in a way that they fear not qualifying for a program or losing their benefits.

Future planning is limited by the multiple strategies that need to be combined to ensure a daily meal. The second and third generations live access and permanence sociabilities with suspicion, uncertainty, and fear. Outrage dominates the socialization process (Simmel, 1986) in the cash transfer aid method because 'there is not enough money to buy food'. The third generation added buying what is available in the market to its practices, incorporating more ultra-processed food than the first and second generations.

The fabric of sensibilities entails intertwined, tense, complex emotions that enable social bearability strategies in inequality contexts, deploying continuities and ruptures in each generation's feelings. These fabrics illustrate the sad passions generations (Spinoza, 1996) as convenient for domination structures because pain blocks the scope of action. Still, there has been a surge in disruptions opposing neo-colonial religion's inability to act (Scribano, Huergo y Eynard, 2010) and reinvigorating community life strategies. Thus, the agents, as recipients of these programs over the years, deploy solidarity and reciprocity practices (Scribano, 2014) to keep family and community commensality through interstitial practices triggered by love, trust, and hope.

Keywords: social policies, food policies, food problem, emotions, fabric of sensibilities

Índice

Introducción 1

1 Capítulo I: La cuestión alimentaria como cuestión social 11

1.1 Un proceso de empobrecimiento: desocupación, pobreza y hambre 11

1.1.1 Transición a la democracia: el subsidio a la alimentación 14

1.1.2 Los años noventa y el desempleo en "la feliz" 17

1.1.3 El periodo de pos-convertibilidad 20

1.1.4 Persistencias en la precariedad laboral y la pobreza 24

1.2 La cuestión social y las políticas sociales 25

1.2.1 La regulación del orden social 28

1.2.2 El objeto de intervención de la política social 31

1.2.3 Lógicas recursivas entre las políticas sociales y la estructura social 35

1.2.4 Asistenciales, descentralizadas focalizadas y masivas 40

1.3 Sobre las políticas alimentarias 43

1.3.1 La intervención alimentaria en Argentina 44

1.3.2 La cuestión alimentaria desde 1983 47

2 Capítulo II Políticas de los cuerpos, expropiación de las energías y regulación de las emociones 52

2.1 La producción de alimentos, la depredación de los bienes comunes 53

2.2 El perfil nutricional la región 55

2.2.1 Sobrepeso, obesidad y hambre oculta en América del Sur 57

2.2.2 Perfil nutricional de la población en Argentina y en el PGP 62

2.3 Expropiación de las energías y regulación de las emociones 66

2.3.1 Tipos de hambre y la religión neocolonial 73

2.3 Las políticas sociales y la regulación de las emociones 77

3 Capítulo III Recorrido metodológico 82

3.1 Inmersión temática, diseño y preparación del trabajo de campo 84

3.1.1 El diseño y la preparación del trabajo de campo 84

3.2 La indagación 88

3.2.1 La historia de vida: documentos y entrevistas a actores relevantes en las trayectorias de vida 90

3.3 Notas sobre la reflexividad y el trabajo de campo 91

3.3.1 La entrada al campo 92
3.3.2 El escenario de la entrevista 92
3.3.3 La flexibilidad de la guía de pautas 94
3.4 De la teoría a los datos y de los datos a la teoría 95
4 Capítulo IV: Mapeo de las intervenciones alimentarias implementadas entre 1983 y 2018 en el PGP 99
4.1 Programas alimentarios nacionales 100
4.1.1 Programa de Comedores escolares 100
4.1.2 Programa Materno Infantil (PMI) 102
4.1.3 Programa Alimentario Nacional (PAN) 103
4.1.4 Bonos solidarios de emergencia 106
4.1.5 Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) 108
4.1.6 Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU) para comedores comunitarios y escolares 112
4.1.7 Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN) 113
4.1.8 Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) 114
4.1.9 Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) 117
4.1.10 Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) 118
4.1.11 Probienestar 118
4.1.12 UNIDOS 119
4.1.13 Programa de emergencia alimentaria (PEA) 120
4.1.14 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: Programa Nacional de Nutrición y Alimentación 121
4.2 Programas Alimentarios Provinciales 124
4.2.1 Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) 124
4.2.2 Plan Vida y Plan Más Vida 126
4.2.3 Programa Asistencias Alimentarias Especiales –sin gluten 129
4.2.4 Programa de Fortalecimiento Red de Espacios Comunitarios 129
4.3 Programas Alimentarios Municipales 131
4.3.1 Programa Municipal de Huertas 131
4.3.2 Comisión de Lactancia Materna (CLAMA) 132
4.3.3 Asistencia Familiar Directa 132
4.3.4 Programa Alimentario Único 133

4.3.5 Complemento alimentario familiar 135
4.3.6 Programa de Atención Domiciliaria para adultos mayores 136
4.3.7 Asistencia a emergencias 138
4.3.8 Programa de Educación Saludable: Kioscos saludables 138
4.4 Intervenciones alimentarias de Cáritas: Ayuda Inmediata y Creciendo Sanos 139
4.5 Otras intervenciones sociales sin carácter alimentario en su diseño 140
5 Capítulo V: Los diseños de intervención y las tramas de sensibilidades en la gestión de programas alimentarios 143
5.1 El hambre como emergencia permanente 143
5.1.1 Los objetivos ¿Para qué son las políticas alimentarias? 148
5.1.2 Las prestaciones ¿Cómo se logran las metas? 151
5.1.3 La población objetivo ¿Para quién es la intervención? 165
5.2 Prácticas del saber-hacer y las tramas de sensibilidades en la gestión pública 168
5.2.1 Tensiones entre lo técnico-burocrático y lo político 169
5.2.2 La co-gestión en el territorio 173
5.2.3 La regulación de las emociones: entre fantasmas y fantasías sociales 176
5.2.4 Sobre la seguridad y soberanía alimentaria 178
5.2.5 Trama de sensibilidades en la gestión de programas alimentarios 181
6 Capítulo VI: Tres generaciones receptoras de políticas alimentarias 184
6.1 El legado intergeneracional 185
6.2 Emociones en el ingreso, permanencia y egreso de los programas 188
6.2.1 La vergüenza y el miedo 190
6.2.2 Una Permanencia agradecida 193
6.2.3 El miedo a perder el programa 197
6.3 Los cambios en las modalidades de prestación y los tipos de socialización 202
7 Capítulo VII: Continuidades y rupturas intergeneracionales en las prácticas alimentarias 205
7.1 Las prestaciones de los PA y las prácticas alimentarias 206
7.1.1 Tres generaciones receptoras de "*la entrega de mercadería*" 207
7.1.2 Las compras de alimentos 213
7.2 Comer siempre lo mismo o no comer: una estrategia práctica 217
7.2.1 Comparación intergeneracional de las preparaciones 220
7.2.2 ¡¿Cómo no comer guiso?! 224
7.3 La configuración del gusto: comidas mágicas y poderosas 227

8 Capítulo VIII: Tramas de sensibilidades en tres generaciones receptoras de programas alimentarios 232
8.1 El apetito del recuerdo 233
8.2 El asco como telón de fondo de la indignación 237
8.3 De la indignación al miedo 238
8.4 Entre el miedo, la vergüenza, la incertidumbre y la desconfianza 242
8.5 Entre el enojo y la gratitud 244
8.6 Tramas de sensibilidades en contextos de intervención alimentaria 247
8.7 Emociones en las prácticas de reciprocidad 252
Consideraciones finales 259
Referencias bibliográficas 275

Índice de tablas

Tabla 1 Prevalencia de la subalimentación 2000-2016 a nivel mundial, en América Latina y Caribe y en América del Sur en el periodo 2000-2016 (%) 60

Tabla 2 Construcción del modelo de generaciones receptoras de programas alimentarios en el PGP ..87

Tabla 3 Elementos personales y otras entrevistas que complementaron a las historias de vida 91

Tabla 4 Cobertura de la intervención nacional de Pro Huerta en 2005-2010 110

Tabla 5 Cantidad de huertas según Coordinación en Provincia de Buenos Aires y tipo de huerta en 2012-2013 110

Tabla 6 Destinatarios/as y Trabajadoras Vecinales en el periodo 1994-2001 127

Tabla 7 Evaluación del PAU 2001 134

Tabla 8 Monto histórico de AUH, Plan Más Vida y Complemento Alimentario Familiar implementados en el PGP entre 2010 y 2018 142

Tabla 9 Programas alimentarios recibidos en cada etapa de sus trayectorias de vida en el periodo 1983-2018 en el Partido de General Pueyrredon 186

Tabla 10 La composición de las entregas directas de alimentos según PA y grupo de edad 208

Tabla 11 Alimentos que no faltan en la alacena de cada generación receptora de PA en el PGP 217

Tabla 12 Comparación intergeneracional de preparaciones de una día habitual según los grupos de alimentos que las componen 221

Tabla 13 Preparaciones de guiso en tres generaciones receptoras de PA en PGP 225

Tabla 14 Los programas alimentarios implementados en el PGP entre 1983 y 2018 i

Índice de gráficos

Gráfico 1 Pobreza, desigualdad y PBI per cápita en Argentina (1983-2018) 14

Gráfico 2 Evolución del Coeficiente de Gini (ingreso per cápita familiar) entre IV trimestre 2003 y II trimestre de 2017. Mar del Plata y Total de aglomerados urbanos 23

Gráfico 3 Evolución de las tasas de obesidad (IMC>30K/m2) en la población mayor de 18 años por sexo en países de América del Sur; 1980-2014 59

Gráfico 4 Prevalencia de la subalimentación (%) en países de América del Sur en el periodo 2014-2016 61

Gráfico 5 Componentes dialécticos de la configuración cuerpo/emociones 70

Gráfico 6 Hambre individual, subjetivo y social 74

Gráfico 7 Periodos de vigencia de las intervenciones alimentarias implementadas en PGP entre 1983 y 2018 147

Gráfico 8 Objetivos generales de las intervenciones alimentarias implementadas en PGP entre 1983 y 2018 150

Gráfico 9 Modalidades de prestación alimentaria implementada en el PGP entre 1983 y 2018 151

Gráfico 10 Población objetivo según su edad para cada programa alimentario implementado en el PGP entre 1983 y 2018 167

Gráfico 11 Emociones en técnicos/as de la gestión de programas alimentarios en el periodo 1983-2018 182

Gráfico 12 Emociones asociadas al ingreso, permanencia y egreso de los programas alimentarios implementados en el PGP entre 1983-2018 202

Gráfico 13 Trama de sensibilidades en tres generaciones receptoras de programas alimentarios en PGP entre 1983-2018 247

Gráfico 14 Emociones de las prácticas de reciprocidad en receptoras de programas alimentarios en el PGP entre 1983-2018 258

Gráfico 15 Tramas de sensibilidades en los procesos de socialización para el ingreso y permanencia en PA en tres generaciones en el PGP entre 1983 y 2018 264

ABREVIATURAS

AFD Asistencia Familiar Directa
ASOMA Programa Apoyo Solidario a Mayores
AUH Asignación Universal por Hijo
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
CBA Canasta Básica Alimentaria
CCI Centro de Cuidado Infantil
CDI Centro de Desarrollo Infantil
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDES Centro Interamericano para el Desarrollo Social
CLAMA Comisión de Lactancia Materna
DSS Determinantes Sociales de Salud
ECNT Enfermedades Crónicas no Transmisibles
FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations
FOPAR Fondo Participativo de Inversión Social
INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuaria
LP Línea de Pobreza
MDS Ministerio de Desarrollo Social
MSyAS Ministerio de Salud y Acción Social
NBI Necesidades Básicas Insatisfechas
NNyA Niños, niñas y adolescentes
OEA Organización de los Estados Americanos
OMS Organización Mundial de la Salud
ONG Organización No Gubernamental
OSC Organización de la Sociedad Civil
PAIS Programa Alimentario Integral y Solidario
PAN Programa Alimentario Nacional
PAU Programa Alimentario Único
PEA Población Económicamente Activa
PEA Programa de Emergencia Alimentaria
PGP Partido de General Pueyrredon
PMI Programa Materno Infantil
PNSA Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
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
PTCI Programas de Transferencias de Ingreso Condicionadas
UCAPPAN Unidad central de análisis y planificación de políticas alimentariasy nutricionales

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no sería posible sin la construcción colectiva que sostuvo a cada una de sus etapas. Agradezco a la Dra. Angélica de Sena porque me acompañó en el aprendizaje del oficio de la sociología y de la investigación social. Agradezco la vocación con la que trabajó hombro a hombro en este estudio; durante todo el recorrido marcó con precisión la vigilancia epistemológica para cada instancia y me guió en la indispensable tarea de aprehender a escuchar al otro/a. Agradezco a cada una de las integrantes del Grupo de Estudios de Política Sociales y Emociones, del Centro de Investigación y Estudios Sociológicos (CIES), que han hecho de las reuniones quincenales un espacio imprescindible para la discusión teórica-metodológica. Fundamentalmente, agradezco de todas ellas su calidez humana y la reciprocidad con la que elaboramos el trabajo colectivo.

Agradezco al Dr. Adrián Scribano, director del CIES, por propiciar el encuentro de múltiples investigadores de Argentina, de la región y el mundo para promover la construcción colectiva del conocimiento. Así mismo, agradezco a todos/as los/as investigadores/as que integran el CIES por los intercambios, sugerencias y debates que han nutrido a esta investigación.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el financiamiento de la Beca Interna Doctoral que hizo posible mi carrera de posgrado.

Principalmente, agradezco a las decenas de personas que entrevisté porque me han brindado su tiempo, su confianza y sus historias de vida.

Es cierto que la leyenda del pecado original teológico nos dice que el hombre fue condenado a ganar el pan con el sudor de su frente; pero la historia del pecado original económico nos revela por qué hay gente que no necesita sudar para comer.
(Marx, 2008:607)

¡Cómo comemos Dios mío!
En la alegría, en el dolor, en el asombro, en el desaliento.
Nuestra sensibilidad es primordialmente digestiva.
(Benedetti, 2017:84)

Cada vez que nos servía el almuerzo,
mi mama nos miraba a los ojos y
con una sonrisa nos decía "¡Coman con pan!"
(Autobiográfico)

Introducción

Desde los años setenta la Argentina atraviesa un proceso de empobrecimiento progresivo en el que los indicadores de desocupación y pobreza no han dejado de crecer (Arakaki, 2011; Gasparini et al, 2019). En este escenario, el mantenimiento y reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo de amplios sectores sociales, presenta una continuidad histórica ininterrumpida de políticas sociales como dispositivos para la integración social.

La ciudad de Mar del Plata no ha sido ajena a este proceso. Como cabecera del Partido de General Pueyrredon, constituye el segundo aglomerado urbano con mayor población de la Provincia de Buenos Aires (DESD, 2016) y presenta un proceso de urbanización mucho más acelerado que el país en su conjunto (Nuñez, 2012). A lo largo del periodo en estudio Mar del Plata presentó altos índices de NBI y un importante aumento en las tasas de desempleo (López, Lanari, Alegre, 2001; Gallo et al., 2006; MGP, 2015). En la primera década del siglo XXI, en la se registra la centralidad que tienen las intervenciones estatales en todos los niveles de pobreza y la presencia de tres generaciones de destinatarios de programas sociales en el territorio (Halperin, et.al, 2011).

Desde 1983 se inaugura un periodo de sucesivos programas alimentarios asistenciales y masivos en su cobertura. El Programa Alimentario Nacional (PAN) constituyó un hito en la trayectoria de los programas alimentarios contemporáneos porque instaló en la agenda pública el problema del hambre como una emergencia. Además, reivindicó a la alimentación como un derecho humano en un contexto de transición a la democracia. Si bien fue concebido como un programa de emergencia por dos años, "hasta que el crecimiento y la democracia rindieran sus frutos", fue extendido por el presidente Raúl Alfonsín hasta el fin de su mandato. Desde allí los programas alimentarios tuvieron una presencia permanente en las políticas sociales hasta la actualidad (Britos, et.al, 2003; Arcidiácono, 2012; Cortes y Kessler, 2013; Sordini, 2016). Sin embargo, el enfoque nutricional requiere de una intervención integral que todavía constituye una deuda pendiente (Aguirre, 2005; Arcidiácono, 2012; Gamallo, 2017). En este contexto, "la fundamentación de la emergencia estructuro múltiples programas asistenciales altamente masivos y con una lógica territorial en su ejecución" (Arias, 2012:103).

En la definición de la intervención de los programas, se delimitan las problemáticas, las necesidades, los sectores sociales a intervenir y las modalidades de ofrecer "soluciones". En tal definición está implícito lo normal y lo nomado (Grassi, 2003). Por ello, dichas intervenciones organizan la vida social, reconociendo los grados de igualdad ciudadana y libertad que permitan garantizar la cohesión social en los términos del modelo de acumulación vigente. El Estado delimita cuáles son los problemas sociales, define cómo responder a los mismos y a quiénes integrar o excluir en dichas respuestas definiendo a los sujetos merecedores de las intervenciones y las condiciones para dicho merecimiento (Grassi, 2003). En el ámbito estatal, las políticas alimentarias suponen un accionar a partir del cual se institucionaliza y se constituye al problema alimentario, en tanto cuestión social, como cuestión de Estado.

En el contexto de desigualdad, el Estado implementa estrategias para garantizar una distribución de las energías que permita la reproducción social. Para ello, configura los parámetros de depredación y expropiación que la sociedad es capaz de soportar y regula los límites de lo aceptables para cada momento histórico. La política alimentaria es una política de los cuerpos (Scribano, 2009) en tanto opera como estrategia que garantiza la disponibilidad social de los individuos, habilitando o no, determinados alimentos, nutrientes y energías mediante sus prestaciones.

Diversos estudios que analizaron el consumo de alimentos en el hogar, su adecuación nutricional y su comparación con el aporte alimentario de los programas, sostienen que existe escasa complementariedad de las deficiencias nutricionales más frecuentes (Britos et al., 2003; Britos, 2005). El estado nutricional antropométrico de niños pobres refleja una prevalencia predominante de retraso crónico de crecimiento y una tendencia al aumento de sobrepeso y obesidad (MDS, 1996; MDS, 2007; Lázaro Cuesta et al, 2018). En este contexto, el perfil nutricional de las intervenciones de distribución de alimentos o comedores comunitarios suele privilegiar o maximizar la densidad calórica (Britos, et al., 2003, Aguirre, 2005). Los límites energéticos corporales que garantizan los programas alimentarios configuran los límites de las energías sociales (sensu Scribano) sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, determinados desarrollos cognitivos, interacciones sociales y trayectoria de clase. Es decir,

a mayor deficiencia nutricional, mayor probabilidad de estructurar un conjunto de relaciones humanas débiles. En esta clave, los programas alimentarios, en tanto políticas sociales, hacen sociedad porque configuran sociabilidades (Danani, 2009) y modos de ser, de hacer, de sentir (De Sena y Cena, 2014). De esta manera, también configuran comensalidades y prácticas alimentarias.

A partir de los requisitos de focalización para acceder al programa, en las modalidades de prestación y las condiciones para mantenerse y/o egresar del programa se configuran prácticas en los destinatarios que contornean las maneras de ser destinatario/o titular de un programa (Cena, Dettano y Chahbenderian, 2014). Las intervenciones alimentarias también delimitan los modos de experimentar el hambre y de ser y estar con otros desde las prácticas alimentarias y las formas de comensabilidad (Boito y Huergo, 2011). De esta manera, las políticas alimentarias re-configuran las prácticas de comensalidad, definen los alimentos posibles y tejen tramas de relaciones sociales que construyen sensibilidades alrededor de la necesidad individual y colectiva de comer.

Cada plato de comida cristaliza múltiples relaciones sociales, económicas, de producción y culturales. El hecho alimentario es un *hecho social total* porque involucra todas las áreas de la cultura y tipos de instituciones que se expresan simultáneamente en la práctica de comer (Mauss, 1950). Entonces, mientras comer es un fenómeno social, nutrirse es un acto fisiológico y de salud (Contreras y Amáiz, 2005). Sin embargo, ambos fenómenos son atravesados por un saber colectivo que se configura a través de las generaciones mediante prácticas, creencias, sentidos y significados experimentales, simbólicos o mágicos (Contreras y Amáiz, 2005:33). Los mismos, contribuyen a modelar la identidad de cada sociedad (Montanari y Flandrin, 2004). De esta manera, en el acto de comer, se articula cada persona con la estructura social porque en aquello que es posible conseguir, producir o comprar para comer subyacen los parámetros de lo aceptado y lo aceptable por su grupo de pertenencia social (Aguirre, 2017) y el sentido práctico que legitima una visión y di-visión del mundo (Bourdieu, 1999).

El evento alimentario se inscribe en una matriz cultural que define quién puede comer qué (Aguirre, 2008). La complejidad del hecho alimentario se compone por las necesidades biológicas, por la cantidad y calidad de alimentos que se producen en un contexto ecológico-demográfico, por los circuitos tecnológicos y económicos de producción y

distribución de alimentos (Aguirre, 2008). También intervienen las políticas de los cuerpos que regulan las normas de distribución de los alimentos según las clases, grupos etarios y el género. Entonces, en la selección de alimentos que cada sector social realiza según sus recursos intervienen cuestiones económicas, gustativas y de creencias relacionadas con las propiedades que los alimentos adquieren en el sistema de organización histórica y social (Contreras y Arnáiz, 2005). En tanto el acceso a los alimentos en las poblaciones urbanas se garantiza mediante el Estado y el mercado (Grassi, et al, 1994; Aguirre, 2005) porque intervienen en la regulación de ingresos y precios, todo incremento en los ingresos en sectores sociales con menor poder adquisitivo incidirá en las compras de alimentos.

La cocina de una sociedad es un lenguaje en el que la sociedad traduce inconscientemente su estructura (Lévi-Strauss, 1987). El acto de comer es atravesado por una red de sentidos y significados simbólicos que contornean y pautan los tipos de comidas que se realizan al día, las combinaciones "adecuadas" de alimentos, las preferencias y valores tradicionales que adquieren las preparaciones, modos de servir y compartir la mesa, los tiempos y espacios de la comensalidad (Fischler, 1980). Estos aspectos se configuran a partir de la diversificación de los recursos que proveen las múltiples estrategias de sobrevivencia, que cada hogar despliega para poder comer. En términos de Fischler (1980) las cocinas de los hogares se configuran en una gramática culinaria que codifica, evalúa y controla (por medio de marcadores tanto sensoriales como sociales) los aspectos mencionados. Siguiendo a Montanari (2006), en esa gramática es posible diferenciar los alimentos a los que se tiene acceso (léxico), las recetas que transforman a los alimentos en una comida con sentidos y significados sociales (morfología), el orden de las distintas comidas según las posibilidades de combinación (sintaxis) y los modos de servir y consumir la comida (retórica).

Resulta de interés a esta investigación, considerar los modos de sociabilidad que implica el problema del hambre, el acceso y permanencia en los programas alimentarios y la organización cotidiana de la comensalidad. Estos procesos, se entraman con diferentes maneras de vivenciar esas experiencias. Estas sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades se asocian a emociones que impulsan la acción (Scribano, 2015). Las emociones son prácticas (Luna Zamora, 2007) que resultan de la dialéctica de las impresiones de la realidad social, la significación de las mismas mediante la percepción, asociadas a una sensibilidad que se vuelve emoción en la práctica (Scribano, 2010). Las

emociones son un fenómeno social y permiten explicar los fundamentos de la acción y la conducta, por ello son objeto de estudio de la sociología (Bericat, 2012). Observar las emociones implica comprender las relaciones sociales en las que se producen (Bericat, 2012) y, junto con ello, a la estructura social (Elías, 2016).

La vigencia permanente de programas alimentarios, focalizados en la pobreza y masivos en los alcances de su cobertura (De Sena, 2011), que intervienen en tres generaciones de destinatarios (Halperin, et al, 2011), señala que el problema alimentario no se revierte. La asistencia alimentaria aparece como estrategia institucionalizada que responde a la disponibilidad social de los cuerpos sin que ello suponga una subversión del orden imperante (Cervio, 2017).

En este contexto, las siguientes preguntas guían el proceso de investigación: ¿Qué implicancias presenta en las trayectorias de vida la permanente intervención alimentaria? ¿Cuáles son las emociones que se configuran en cada generación a partir de complementar la alimentación diaria con prestaciones estatales? ¿Qué modalidades de vivencialidad se moldean en las interacciones sociales que requieren el acceso y la permanencia en programas alimentarios? ¿Cuáles son y cómo se caracterizan los vínculos intergeneracionales que facilitan el acceso a los programas y configuran las prácticas de comensalidad, preparación y consumo de alimentos? ¿Cómo se configuran las emociones de las personas que reciben las prestaciones en relación a sus prácticas del comer? Qué preparaciones y comidas configuran las prestaciones? ¿Cómo se experiencias esos sabores y a qué sensibilidades se asocian? ¿Qué modelo de sociedad subyace en los diseños de los programas alimentarios?

El objetivo general de la investigación es explorar las trayectorias de vida de tres generaciones receptoras de programas alimentarios entre 1983-2018 en el Partido de General Pueyrredon. Los objetivos específicos son: mapear de manera exhaustiva las intervenciones en relación a su diseño, gestión e implementación de dichos programas en el periodo aludido; reconocer las emociones que se configuran en los contextos de vivencialidad y sociabilidad de ingreso y permanencia a programas alimentarios; y, reconstruir los vínculos intergeneracionales que determinan el nexo entre la recepción de programas alimentarios y las emociones que se estructuran en las biografías de las tres generaciones.

El diseño del estudio es cualitativo porque permite una aproximación a las subjetividades y a las intersubjetividades desde la propia comprensión que cada persona tiene de la realidad social que experimenta (Denzin & Lincoln, 1994; Sautu, 1999).Además, posibilita el abordaje de las tramas de sensibilidades porque sus técnicas de indagación captan el vínculo sobre el que se co-constituyen de modo dialéctico, el cuerpo y las emociones (Scribano, 2014b).

Para responder a los objetivos propuestos, en primer lugar se realizó un mapeo exhaustivo de los programas alimentarios en relación a su diseño, gestión e implementación. Para ello se reconstruyó el puzzle de todas las intervenciones alimentarias mediante fuentes primarias (documentos oficiales) y secundarias (investigaciones académicas). En la revisión bibliográfica de investigaciones relacionadas a políticas alimentarias se consideró el proceso de captación de las informaciones, los modos de relevamientos, las fuentes que se utilizaron y las implicancias académicas de los investigadores que trabajan el tema. En esta clave, se utilizaron los datos secundarios provenientes de investigaciones que realizaron sociólogos, antropólogos y nutricionistas que se desempeñaron en la gestión pública (Aguirre, 2005; Britos, O`donnell, Ugalde & Clacheo, 2003; Vinocur & Halperin, 2004, entre otros). Esta decisión radica en la importancia de realizar un seguimiento por las perspectivas teóricas desde las que se construyeron los datos a utilizar. Junto con ello, se realizaron entrevistas en profundidad a técnicos/as y profesionales involucrados en dichos programas. El muestreo fue teórico (Glaser y Strauss, 1967), por la estrategia de bola de nieve (Baeza Rodríguez, 2002). Se entrevistó a 22 personas que trabajaron en el periodo 1983-2018, en el ámbito de la gestión de programas alimentarios en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, el Ministerio de Salud de Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de Provincia de Buenos Aires, la Dirección de Acción y Promoción Social y la Secretaria de Educación del Municipio de General Pueyrredon.

Para responder a los objetivos, además se implementó el método biográfico (Sautu, 1999; Arfuch, 2008; Bertaux, 1980; Bourdieu, 2011; Kornblit, 2007; Meccia, 2012, 2019) en su modalidad de historias de vida (Magrassi y Roca, 1980; Hankiss, 1981) porque permite recuperar las trayectorias de vida con la técnica de indagación entrevista en profundidad (Bourdieu, 2013; Marradi, Archenti y Piovani, 2007). El estilo de esta investigación biográfica se corresponde con la reconstrucción de entidades socio-estructurales porque a

partir del testimonio de los/as agentes y/o del seguimiento de sus comportamientos se recrea el estado de una entidad social con significación estructural (Meccia, 2019).

El muestreo fue teórico por bola de nieve y tomó tres generaciones de personas receptoras entre 18 y 30 años, entre 31 y 55 años y mayores de 56 años. Previamente, con el propósito de identificar los casos representativos de cada estrato generacional se realizaron 45 entrevistas en profundidad a receptores/as de programas alimentarios mayores de 18 años. Se seleccionaron dos historias de vida para cada grupo etario. Cada persona entrevistada en diferentes momentos de su vida fue intervenida por múltiples programas. Por ejemplo, en su niñez fue población objetivo de intervenciones focalizadas en menores de 0 a 6 años o de prestaciones que se dirigen al hogar en general y en su adultez, es titular de otros programas focalizados en sus hijos/as. Entonces, la nominación "receptor/a de programa alimentario" incluye todos los momentos de su trayectoria de vida en los que recibió intervenciones alimentarias desempeñando diferentes roles en el hogar y en relación a los programas. Además, diversos estudios corroboran que las prestaciones focalizadas a determinados grupos etarios se diluyen o comparten entre todos los miembros del hogar (Aguirre, 2005; Britos et al, 2003). Esta práctica convierte en receptores de las prestaciones de los programas alimentario a todas las personas que integran del hogar. Todo el trabajo de campo completa un total de 93 horas de audio de entrevistas a receptores/as de los programas alimentarios y 32 horas de audio a técnicos y profesionales que diseñaron, gestionaron e implementaron dichas intervenciones. El procesamiento de datos se realizó de manera artesanal y con el apoyo del Software Atlas-ti.

La estrategia argumentativa se organiza en ocho capítulos: los dos primeros condensan el marco teórico y los antecedentes desde los cuales esta investigación se ubica en el campo académico para nutrir el debate, tensionar y poner en diálogo diversas aristas que estudian el tema. El tercer capítulo detalla el recorrido metodológico de todo el proceso. El cuarto capítulo sistematiza el mapeo de las veintiocho intervenciones alimentarias que se implementaron en el PGP en el periodo en estudio. Finalmente, los siguientes cuatro capítulos desarrollan el análisis e interpretación de los datos.

El capítulo I contiene el contexto socio-histórico del periodo 1983-2018 de la Argentina en general y del Partido de General Pueyrredon (PGP) en particular, para contextualizar el escenario en el que transcurren las trayectorias de vida de las tres generaciones adultas

receptoras de programas alimentarios. En segundo lugar, se esboza un recorrido conceptual sobre la emergencia de la cuestión social y las políticas sociales para plantear las tensiones entre el objeto de intervención de las políticas sociales y la regulación del orden social. Finalmente, se realiza una reseña, inicial y breve de las políticas alimentarias en Argentina, como punto de partida y nodo central de los temas a abordar en los siguientes capítulos.

En el capítulo II se profundiza en los tres ejes que configuran al hambre como un problema neocolonial. En primer lugar se abordaran las tensiones entre el modelo productivo de alimentos y los factores que intervienen en el aumento de los precios de los mismos. Considerando que la desigualdad en el acceso a los alimentos configura la reproducción de cuerpos malnutridos el segundo apartado contextualizará el perfil epidemiológico que presenta la malnutrición en la región, en Argentina y el PGP. En tanto la regulación de las sensibilidades es inherente a la lógica del capital, el último apartado incluye la matriz conceptual de la sociología del cuerpo/emociones como prisma de análisis para las políticas sociales.

En el capítulo III se detalla todo el proceso metodológico que requirió la relación recursiva entre el diseño, las técnicas de análisis y la construcción teórica del enfoque cualitativo. Se detalla el proceso de inmersión temática y el diseño del trabajo de campo, se profundizara sobre las etapas y decisiones que constituyeron al mapeo exhaustivo de los programas alimentarios y la indagación en la gestión pública. Por último, se describe el trabajo que implicó la indagación mediante el método biográfico.

En capítulo IV se detalla el mapeo exhaustivo de las intervenciones implementadas dependientes de cada jurisdicción. Se detallan, según los datos disponibles, los periodos de vigencia, objetivos, población objetivo, modalidad de prestación, normativas vinculadas a su implementación, tipo de gestión centralizada, descentralizada o mixta, alcance de la cobertura, partidas presupuestarias y organismos de financiamiento. Aquí se describen los trece programas alimentarios de jurisdicción nacional que se implementaron en el periodo, los cuatro de provincia de Buenos Aires y los ocho municipales. Se consideran además, dos intervenciones de Cáritas. Finalmente, se fundamenta y describe una intervención sin carácter alimentario en su diseño que mostro una significativa incidencia sobre las prácticas alimentarias de los/as entrevistados/as. En el Anexo I se presenta la tabla N° 13 con la síntesis de las veintiocho intervenciones.

En el capítulo V, se analizan los componentes de los programas. La exhaustividad de la reconstrucción de la matriz de intervenciones y la perspectiva histórica constituyen los dos pilares sobre los que se apoya el análisis de este capítulo. Por un lado, se analiza el diseño de los objetivos, modalidades de prestación y población objetivo. Por otro, se indagan las percepciones y tramas de sensibilidades que se configuran en las prácticas de implementación y gestión. Tensionar los programas de manera comparativa permitió indagar los alcances y limitación de la política alimentaria para dar respuesta al problema del hambre. Además, tiene centralidad en el análisis comprender cómo se configuraron los espacios de sociabilidad y de vivencialidad en la implementación de los programas en el territorio. Observar cómo vivenciaron los y las técnicos las distintas modalidades de intervención en las que trabajaron contribuye a la complejidad de relaciones sociales que hacen a la política alimentaria. Las tramas de sensibilidades que se configuran en el despliegue de la implementación da cuenta de la estructura social que sostiene los andamiajes institucionales en los que se apoyan las prácticas del saber-hacer políticas alimentarias.

En el capítulo VI, se aborda el despliegue de las habilidades y prácticas que las personas destinatarias presuponen en las políticas alimentarias para transitar los espacios de socialización en el ingreso y permanencia en los programas. A través de la lectura sobre las trayectorias de las personas de tres generaciones consecutivas que recibieron programas alimentarios se observan los modos de aprehender, socializar, vivenciar y otorgar sentido a esas experiencias. En primer lugar se sistematizan las intervenciones según cada grupo etario para reconocer las continuidades y rupturas en las prácticas de socialización en los programas alimentarios. En segundo lugar se analizan las tramas de sensibilidades que se configuran en los espacios de sociabilidad y vivencialidad para el acceso y la permanencia en los programas. También se reconocen las emociones asociadas a la pérdida de los programas y se realiza una lectura sociológica sobre el impacto en los tipos de socialización que implicó el cambio en la modalidad de prestación más importante en la trayectoria de los programas: el pasaje de la entrega directa de alimentos a la tarjeta alimentaria.

En el capítulo VII, se considera el lugar que adquieren las prestaciones de los programas alimentarios en las prácticas y estrategias que despliegan los hogares para comer a diario. Para ello se describe y compara de manera intergeneracional, las prácticas alimentarias de

preparación y consumo de alimentos, se observa cómo las prestaciones de los programas alimentarios estructuran las comidas de los hogares y se analiza la prevalencia de las preparaciones monótonas que llenan pero nutren poco. En esta clave, se realiza una breve lectura nutricional sobre las características de esas comidas. Sobre el final, se abordará la configuración del gusto en los contextos de comensalidad.

En el capítulo VIII, se considera la trama de sensibilidades como prisma a través del cual observar las prácticas que producen y reproducen las condiciones de vida en contextos de desigualdad y dominación social. En ellos, se instituyen la comida del pobre (Aguirre, 2005), los cuerpos débiles (De Sena y Scribano, 2016) y la obturación de las posibilidades de desplazamiento (Scribano y Eynard, 2011). En estos entramados emergen prácticas colectivas y de reciprocidad que motorizan la disputa por la mejora en las condiciones de vida. La trama contiene emociones interrelacionadas, tensionadas y complejas que sostienen estrategias de soportabilidad social a los contextos de desigualdad. En este capítulo se realiza una lectura de comparación intergeneracional sobre las continuidades y rupturas de las emociones asociadas a los modos de sociabilidad y vivencialidad que implican las intervenciones. Para ello se profundizó en el cruce entre las emociones vinculadas a los procesos de acceso y permanencia a los programas y las vinculadas a las prestaciones.

Como se verá a lo largo de este trabajo, la trama de sensibilidades testimonia las vivencias de tres generaciones en relación a la intervención estatal. Algunas emociones se mantuvieron durante todo el periodo, otras se agudizaron y se enlazaron con otros sentires mientras que algunas se mitigaron y emergieron nuevas. Cada generación denota emociones asociadas al problema alimentario de acuerdo a sus contextos históricos y a las sensaciones que marcan a cada época.

La perspectiva intergeneracional testimonia sobre los procesos de aprehensión e (in)corporación de prácticas y esquemas de percepción en sectores sociales en los que la organización cotidiana de la vida es atravesada por la emergencia alimentaria. Las políticas de las sensibilidades en relación a los procesos de socialización para la gestión del hambre, mediante programas alimentarios, mapea las posiciones, disposiciones y la agencia que los actores despliegan para disputar el conflicto del hambre.

1 Capítulo I: La cuestión alimentaria como cuestión social

La lectura sociológica sobre la cuestión alimentaria en tanto cuestión social permite identificar los medios de cohesión y regulación social a través de los cuales se superan, se mitiga, se re-configura o se profundiza el conflicto del hambre. En este capítulo se describirá el contexto socio-histórico del periodo 1983-2018 de la Argentina en general, y del Partido de General Pueyrredon (PGP) en particular, para contextualizar el escenario en el que transcurren las trayectorias de vida de las tres generaciones adultas de receptores de programas alimentarios. En primer lugar se describirá el proceso histórico, que inicia en la inestabilidad macroeconómica y el estancamiento productivo de los años setenta y configura un escenario de desempleo, que desencadenó condiciones de pobreza y de hambre, como condición inherente y vital del modelo de acumulación (Grassi, 2003; Cimillo, 1999, Beccaria y Vinocur, 1992). En segundo lugar, se esboza un recorrido conceptual sobre la emergencia de la cuestión social y las políticas sociales para plantear las tensiones entre el objeto de intervención de las políticas sociales y la regulación del orden social. En tercer lugar se realiza una reseña, inicial y breve de las políticas alimentarias, como punto de partida y nodo central de los temas a abordar en los siguientes capítulos. En tanto la implementación de los programas alimentarios determina un modo particular de relación de la sociedad con el fenómeno de la pobreza y el hambre, las políticas alimentarias hacen sociedad. En este sentido, se desarrollará cómo se han alcanzado niveles de integración social y en qué medida se superó o profundizó la cuestión alimentaria en tanto cuestión social.

1.1 Un proceso de empobrecimiento: desocupación, pobreza y hambre

Desde mediados de los años setenta el modelo de sustitución de importaciones llego 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 profundizo 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 vehiculizó la desregulación y apertura de los mercados y al recorte del gasto público (Cimillo, 1999). Esta década se destacó por la contracción de la producción local, una notable baja en las tasas de actividad, un importante estancamiento tecnológico y un crecimiento del trabajo no registrado y de la economía informal (Grassi, 2003; Cimillo, 1999, Beccaria y Vinocur, 1992). En 1974 la pobreza por ingresos[1] se encontraba en lo que luego será su mínimo histórico, alcanzando un 4,6% de los hogares (Arakaki, 2011)

El periodo dictatorial (1976-1983) se fundamentó sobre dos corrientes ideológico-doctrinarias que legitimaron el autoritarismo de Estado: la doctrina de seguridad nacional (DSN) y el neoliberalismo (Scribano, 2004). La intervención de estas corrientes en la sociedad modifica, entre otros aspectos, el modo en que las personas perciben su contexto social, se expresan, organizan y participan en lo político re-significando los asuntos públicos/privados e individuales/colectivos. En este contexto, el mercado cumple funciones de desarticulación y control social re-significando las identidades sociales y políticas en tanto se impide la acción de asociaciones intermediarias entre la sociedad civil y el Estado y de grupos que intercepten el libre mercado (Oszlak, 1984). Así se reforzó la despolitización del movimiento obrero y la supresión de sus mecanismos de articulación de intereses y representación política.

La ofensiva a los trabajadores asalariados implicó el congelamiento de los salarios, la modificación de la ley de trabajo, la eliminación del derecho de huelga, la financiación de la seguridad social paso a cargo de los trabajadores, la afiliación sindical dejo de ser obligatoria y, se otorgó mayor poder a los empleadores al reemplazar sus aportes por la extensión del impuesto al valor agregado (Cortes y Marshall, 1991). La estrategia del Estado para enfrentar al movimiento sindical se fundamentó en: estimular la acción

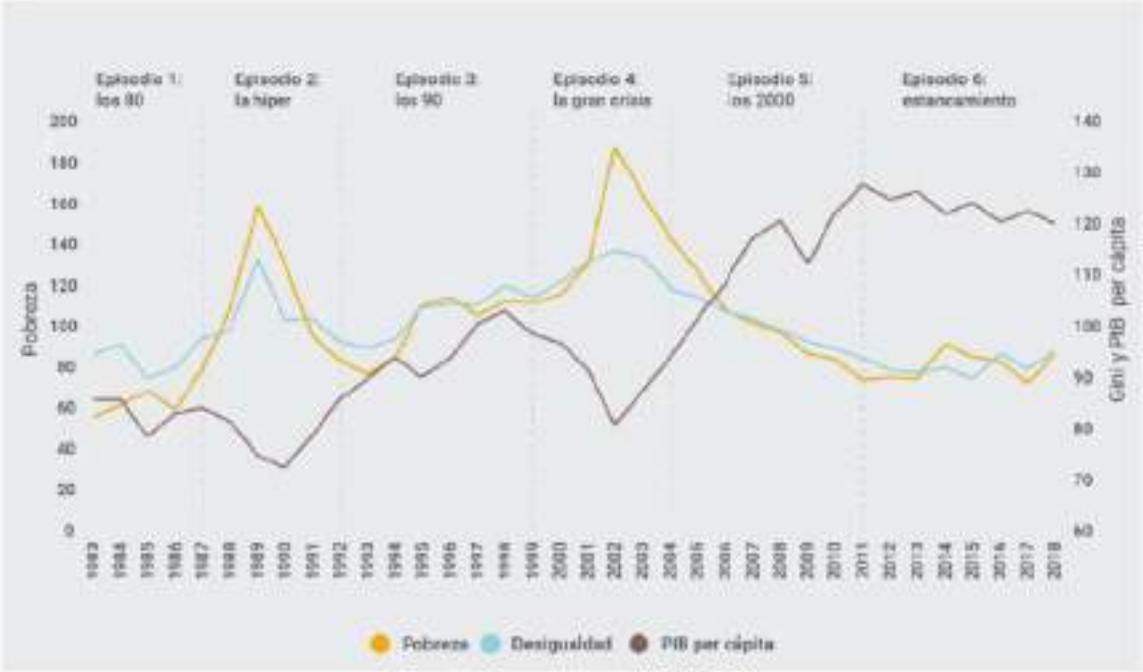
[1] El método del ingreso permite "la determinación del nivel de vida que se expresa a partir de la disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas de un grupo de bienes y servicios que satisfacen aquellos niveles mínimos, y que componen una canasta" (Vinocur, 1988:5) El nivel de bienestar se mide a partir de una canasta básica de alimentos (CBA) que se compone: "Del conjunto de alimentos y productos alimentarios que cubren los requerimientos alimenticios mínimos de un individuo adulto de 30 a 59 años con actividad moderada (unidad de consumo) considerándose como pobre a toda persona que no cubre la misma. La construcción de la CBA toma en cuenta la estructura de consumo de estratos socioeconómicos bajos, por consiguiente, los artículos deben responder a los gustos del segmento poblacional, estar disponibles en el mercado y tener costo mínimo" (López, Lanari y Alegre, 2001:2). Una vez valorizada la canasta se clasifica como pobres a los hogares o personas que consumen bienes y/o servicios o perciben ingresos por un monto inferior a dicha línea (Vinocur, 1988). La Línea de Indigencia surge del valor monetario de la CBA: la Línea de Pobreza resulta de adicionar a la CBA una estimación de los recursos necesario para satisfacer las necesidades no alimentarias.

puramente corporativa, desestabilizar los cuadros dirigentes, controlar la CGT, intervenir federaciones y sindicatos, prohibir asambleas y reuniones y perseguir, ejecutar, desaparecer y empujar al exilio a dirigentes, activistas y trabajadores. (Delich, 1982). En el PGP los impactos sociales del modelo aperturista de la dictadura inauguraron, desde 1974, cambios significativos en las condiciones de empleo: menor demanda de asalariados permanentes con jornadas completas; caida de las remuneraciones; crecimiento y expansión notable del sector informal; aumento del subempleo visible y del empleo asalariado no registrado (Lanari, López, Alegre, 2000)

Al inicio de la década de 1980, la transición a la democracia pone en tensión una nueva estructura social teñida por los pesados vestigios de un proceso represivo. La deuda del hambre y de la pobreza se intensificó de manera progresiva y llegó para instalarse en la sociedad argentina. En el gráfico N° 1 se observa la evolución de la desigualdad en Argentina desde 1983 y 2018, para ello, se trianguló la pobreza según la tasa de incidencia de la pobreza moderada de ingresos, la desigualdad a partir del coeficiente de Gini[2] de la distribución del ingreso per cápita familiar computado a partir de micro datos de la EPH, y el ingreso nacional se reporta con la evolución del PIB per cápita a precios constantes (Gasparini, *et al.* 2019).

[2] 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).

Gráfico 1 Pobreza, desigualdad y PBI per cápita en Argentina (1983-2018)



Fuente: (Gasparini, *et al*, 2019:79)
Nota: Las series están expresadas como porcentaje del valor promedio del periodo 1983-2018.

En los siguientes sub-apartados se describirá el contexto histórico y la incidencia de la pobreza en cada etapa del periodo de estudio.

1.1.1 Transición a la democracia: el subsidio a la alimentación

Los primeros años de la década, hasta 1989, fueron de inestabilidad y recesión, con alta inflación y volatilidad macroeconómicas en el que si bien el PBI per cápita se redujo ligeramente, la desigualdad permaneció relativamente estable, como resultado de una economía más cerrada al comercio, a los mercados financieros internacionales y al cambio tecnológico. En un marco de desigualdad estable e ingreso decreciente, la pobreza de ingresos se incrementó en el periodo, como se observa en el Gráfico N° 1 (Gasparini *et al*, 2019)

El pais pasó a enfrentar una seria restricción externa y el sector privado emergió de ella con un alto grado de endeudamiento (Grassi, 2003). Entre 1980 y 1982, el PBI total se redujo un 12% (Azpiazu, 1991) y se superó la tasa histórica de desocupación con un 9% (Delich, 1982). 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.

En el PGP, el índice de desocupación se mantiene por debajo del 4% hasta 1985, luego la tasa se eleva al 6%. (Lanari, López, Alegre, 2000) Los datos del Censo 1980 señalan que un 18% de la población tiene NBI ubicadas mayoritariamente en el cinturón periférico. La ciudad turística vio emerger nuevos actores informales que desplegaban sus actividades de subsistencia como la venta ambulante en el centro comercial y playas céntricas (Cicalese, 2001).

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 pero se intensificó la evasión favorecida por la falta de control gubernamental. El sistema jubilatorio continúo su deterioro y fue declarado en Estado de emergencia por el gobierno (Cortes y Marshall, 1991)

En este contexto, se implementaron programas sociales que se han vuelto hitos en la trayectoria de las políticas sociales en la Argentina. Para enfrentar el impacto social de la crisis se instituyó un seguro de desempleo de alcance limitado (Cortes y Marshall, 1991) y el Plan Alimentario Nacional (PAN). El poder ejecutivo envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley, sancionado ley N° 23.056 el 15 de marzo de 1984, que lo faculta a realizar acciones destinadas a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema.

En este contexto se promovieron nuevos estudios sobre la pobreza, y sobre los pobres, que permitieron re-definir su medición (Álvarez Leguizamón y Arias, 2016). El estudio del INDEC titulado "La Pobreza en Argentina" en 1984, basado en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, tuvo fines descriptivos y prácticos relacionados con el diseño y la implementación del PAN (Grondona, 2014). Con el fin de ajustar ciertas normas de programación y de diagnóstico de la población objetivo se tomó el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas[3] (NBI) para identificar los grupos beneficiarios del PAN

[3] Este indicador clasifica a los hogares como pobres si no cubren alguna de las siguientes necesidades, consideradas básicas según el INDEC (1984): a) Acceso a vivienda, mide la calidad de la vivienda (mediante los materiales de construcción utilizados, paredes y techo) y el hacinamiento (segunda cantidad de personas y de cuartos en el hogar); b) Acceso a servicios sanitarios, mide la disponibilidad del agua potable y el tipo de

(Vinocur, 1988, Aguirre, 1990). El trabajo del INDEC permitió georreferenciar la pobreza distanciándose de los debates teórico-epistemológicos sobre la configuración de una línea de pobreza (Grondona, 2014). Siguiendo a la autora, el estudio "instalo el tema de la pobreza como preocupación pública porque mostro en sus resultado que un 22,3% de la población tenía sus NBI" (Grondona, 2014:124).

Sin embargo, 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 Iñigo Carrera y otros autores, el fin de la década fue el momento en el que se desarticularon todas las relaciones sociales, que fundamentan a la sociedad capitalista, porque el dinero había dejado de existir (Iñigo Carrera, Cotarelo, Gómez, Kindgard, 1995). 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). En 1988, Argentina ingresó en una profunda crisis macroeconómica que alcanzó su pico en 1989/90 y culminó con el Plan de Convertibilidad. En el gráfico N°1 se observa la evolución de la pobreza como un reflejo de los cambios en el PBI per cápita y de la desigualdad, que se exacerban en la crisis y rebotan aproximadamente a sus niveles pre-crisis una vez que la economía se estabiliza (Gasparini *et al*, 2019). De esta manera, en el segundo episodio que señala el gráfico N°1 inciden de manera significativa las dos hiperinflaciones de 1989 y 1991 que implicó un aumento inicial de la pobreza y por una abrupta caída posterior luego de la estabilización.

Este contexto potenció que fuera del mercado de trabajo formal se impusieran peores salarios y condiciones de trabajo que permitan maximizar las ganancias. La población respondió mediante "estallidos sociales" (Iñigo Carrera *at al*, 1995; Grassi, 2003) como saqueos, revueltas del hambre y acciones precarias y espontáneas, autogeneradas por los vecinos y, en algunos casos, con la participación de Organización No Gubernamentales para contener los apremios alimentarios más urgentes. Sin embargo, tenían una cobertura y una capacidad de ofrecer alimentos muy limitadas (Vinocur y Halperin, 2004). Se

---

sistema de eliminación de excretas; c) Acceso a educación, su dimensión es la asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo y se mide a través de i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento; d) Capacidad económica, su dimensión es la probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar y se mide mediante i) Edad de los miembros del hogar i) Ultimo nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad.

generalizaron las ollas populares[4], primero, y luego los comedores comunitarios, los roperos, las compras comunitarias, huertas comunitarias, etc. (Massetti, 2011).

La ciudad del turismo de masas fue tan repentina como lo fue la experiencia del progreso social y material de buena parte de la población de Mar del Plata, que tradicionalmente asoció su dicha a la fortuna de las temporadas estivales (Cicalese, 2001). Esta dinámica en el mercado de trabajo propició 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 PGP la quintuplica, proceso estrechamente vinculado a la creciente importancia que van adquiriendo las ciudades intermedias extra pampeanas" (Núñez, 2000:50). Las actividades estacionales-estivales constituyen un importante condicionante tanto de las actividades económicas como del comportamiento de la oferta de mano de obra. Por ello, la ocupación de la población local residente aumenta un 10% durante la temporada estival respecto a los índices de empleo de la no temporada (Lanari, López, Alegre, 2000).

Además, la población que habita en villas y/o asentamientos creció 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% (Núñez, 2000) cristalizando la expansión de la pobreza[5].

1.1.2 Los años noventa y el desempleo en "la feliz"

Los años noventa marcaron altos índices de desigualdad en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica, liberalización comercial, intensa acumulación de capital y

[4] "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).

[5] Durante los años noventa se realizaron relevamientos parciales en villas y asentamientos del PGP, entre los resultados de estos estudios se destaca 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 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 y su legado intergeneracional.

adopción de nuevas tecnologías, instituciones laborales débiles (menor protección al empleo, salarios mínimos no operativos, entre otros) (Gasparini *et al*, 2019). En este escenario la economía nacional comenzó a crecer luego de años de estancamiento: hubo un 20% de aumento del PBI per cápita entre 1992 y 1998, pese a la crisis del Tequila en 1995. Sin embargo, este aumento no fue suficiente para reducir la pobreza como se observa en el Gráfico N° 1. En primer lugar, solo una fracción del aumento del PBI se tradujo en incremento del ingreso disponible nacional. Además, se marcó un fuerte aumento de la desigualdad: el índice de Gini de Argentina aumentó 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 (Cepal, 2004).

La estructura productiva municipal, basada principalmente en los servicios turísticos y en la pesca, fue afectada por los efectos de la convertibilidad y el dólar subvaluado durante los años noventa. Durante el periodo 1991-1994 se produjo un importante crecimiento en el nivel de actividad, beneficiado por las inversiones que ingresan debido a la confianza generada por la estabilidad y la situación favorable en el mercado financiero internacional. El quiebre de esta tendencia se produce a fines de 1994 cuando, a consecuencia de los efectos de la crisis mexicana, se reduce la entrada de capitales. El impacto de este proceso se cristalizó en una fuerte recesión cuyo indicador exponencial fue la elevada tasa de desocupación de 1995 en "un 18,4%; tasa que baja levemente en 1996, hasta descender en mayo de 1998 al 13,2% en la suma de aglomerados" (Lanari, López y Alegre, 2000:27).

El PGP 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. Mientras que en el PGP los picos más altos de la tasa de desempleo alcanzan el 22,1% en octubre de 1995 y al 24.6% en mayo de 2002, a nivel nacional la tasa indica el 16.6% y el 21.5% respectivamente (Gret, 2008). En este contexto el poder de los sindicatos continúo decayendo y el gobierno pudo llevar a cabo una ofensiva contra los asalariados[6] (Cortes y Marshall, 1991). La caracterización de esta

[6] 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, elevar la edad del retiro y disminuir el monto de las transferencias para resolver la crisis del sistema previsional estatal (Cortes y Marshall, 1991).

reestructuración económica puede resumirse en tres aspectos: desestatización-privatizaciones, desregulación de los mercados y liberalización comercial (Lanari, López, Alegre, 2000).

El cuarto episodio que se ilustra en el Gráfico N° 1 se refiere a la recesión de finales de los noventa y la subsiguiente gran crisis macroeconómica de los años 2001-2002[7], que generó un colapso de la economia y la devaluación de la moneda que desencadeno un fuerte aumento de la desigualdad y una sustancial caída luego de la estabilización. El PBI per cápita cayó 17 % entre 2000 y 2002 y el desempleo trepó al 19%, en este contexto se generó una fuerte caida de los salarios reales (Gasparini *et al*, 2019).Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se registró en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2001 un 38,3% de hogares del total de aglomerados urbanos del país bajo la línea de pobreza y un 13,6 % bajo la línea de indigencia.

Al comparar los datos de los años 1996 y 2001 se verifica un periodo de deterioro distributivo que ha sido agravado por el alto nivel de desempleo de la década en el PGP. "Mientras en octubre de 1996 el quintil 5 recibia aproximadamente nueve veces más de ingresos que el quintil 1, en octubre de 2001 ese valor se incrementa a once veces y media. Esto nos muestra que la brecha entre ricos y pobres se amplió en un 27% en el periodo" (Actis di Pasquale y Atucha, 2005:178) Respecto a las condiciones de empleo se observa que "el mayor porcentaje de los asalariados que pertenecen al quintil 1 y 2 no se encuentra registrado, mientras que en el resto de los quintiles posee protección social." (Actis di Pasquale y Atucha, 2005:161)

---

[7] En el contexto nacional en 2001, el mantenimiento de la convertibilidad a través de mecanismos deflacionarios estaba fracasando. El producto había caído un 7,5% durante la crisis 1999-2001 en conjunto (un 3,8% solamente en el 2001), contra un 4,2% en la crisis de 1994-95. La tasa de desempleo de octubre de 2001 había alcanzado el récord del 18,3% de la Población Económicamente Activa (PEA), superior a lo registrado en 1995; la tasa de subempleo, por su parte, había crecido constantemente hasta afectar a un 16,3% de la PEA en octubre de 2001, contra el 11,3% registrado en 1995. Los índices de inflación habían sido negativos durante todos los años de la crisis, sumando una deflación acumulada de alrededor del 4% y la cantidad de dinero circulante se había reducido en un 35% y los depósitos en otro 27% .Esta situación se reflejaba necesariamente en la balanza de pagos, que registraba un déficit récord de casi $ 20.000 millones, es decir, de un 15% del PBI. En estas condiciones el servicio de la deuda externa había devenido una carga insostenible. La crisis bancaria fue, por su parte, la manera en que se puso de manifiesto la crisis interna de la propia convertibilidad del peso. La fuga de depósitos diezmó las cuentas en pesos e incluso en dólares por U$S 18.400 millones durante el 2001 (4.900 millones tan sólo en noviembre) y la fuga de dólares al extranjero por parte de los grandes especuladores se estimó en unos U$S 15.000 millones (3.000 millones en noviembre). El congelamiento de los depósitos forzado por esta corrida bancaria, un nuevo mecanismo de expropiación extraordinaria, fue el inicio de la devaluación forzada que terminaría con la convertibilidad en 2002. (Bonnet, 2002)

Para octubre de 2002 el índice de pobreza en el total del país alcanza el 57.5%; mientras, en el PGP el porcentaje de personas por debajo de la LP alcanza un pico de 46.8% en octubre de 2002. "Entre 2001 y 2002 el salario real promedio se contrajo casi un 30% mientras que la desocupación llego al 21% de la población económicamente activa" (INDEC citado en Wainer, 2013:70). El año 2002 y 2003 el PGP manifestó el pico máximo de la tasa de subempleo[8] superando el 20% (Gret, 2008). Estos datos esbozan que los principales perdedores en el fin de la convertibilidad fueron los y las trabajadores/as.

1.1.3 El periodo de pos-convertibilidad

La devaluación que coronó al fin de la convertibilidad en 2002 dio paso a un periodo de crecimiento industrial asociado a una expansión de las exportaciones alentadas por el mercado externo, el dólar alto y la vigencia de salarios bajos en términos internacionales. Durante los primero años el saldo comercial fue positivo, se acumularon reservas internacionales, se redujo la dependencia del ingreso de capitales y fue posible saldar de modo anticipado la deuda con el Fondo Monetario Internacional. (Wainer, 2018) Con estos cambios Argentina se posiciona al mundo y demuestra autonomía respecto al capital financiero internacional.

Esta etapa registra el aumento del PBI a una tasa anual acumulativa del 8,4; el desempleo se redujo en 9.4 puntos porcentuales (de 17.3 a 7.9%); el salario real promedio se incrementó un 17% (aunque con fuertes disparidades entre trabajadores del sector público y privado, registrados y no registrados); la deuda publica paso de 137% al 45% del producto; las cuentas fiscales fueron excedentarias y la inflación minorista se mantuvo en umbrales inferiores a un digito anual (hasta 2006)(Wainer, 2018). El sector manufacturero se destacó en su crecimiento acumulado del 32.8% entre 2002 y 2006 (Fernández Bugna y Porta, 2008) En ese escenario, el mercado laboral se mostró dinámico y la tasa de pobreza se redujo 16 puntos entre 2003 y 2006 como se observa en el Gráfico N° 1 (Gasparini *et al*, 2019).

[8] La tasa de subempleo identifica a las personas que, debido a la reducción o modificación de la demanda de mano de obra o a la insuficiente creación de empleo en relación con determinados oficios, se ven obligadas a trabajar con horarios reducidos, en empleos con niveles de calificación inferior o en unidades económicas menos productivas, reduciendo de este modo sus ingresos por debajo del nivel que serían capaces de alcanzar en condiciones normales (Gret, 2008).

Se bien desde 2003 el PGP inicia una tendencia a la disminución de la tasa de desempleo y deja de presentar los índices más altos del país, sus niveles de desocupación locales son en promedio sensiblemente superiores a los nacionales (Gret, 2008). Durante estos años predominó más la incorporación y reincorporación de fuerza de trabajo al proceso productivo que el aumento de la productividad. La tasa de inversión paso en 2007 del 20% del PBI hasta mantenerse en el 16% en 2012 (Piva, 2015). La política industrial del periodo se concentró en la oferta y aseguramiento de condiciones de estabilidad macroeconómica (vía superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria), en el sostenimiento de un tipo de cambio real alto y en el estímulo del crecimiento de la demanda agregada (Fernández Bugna y Porta, 2008). Siguiendo a Azpiazu y Schorr (2010), desde 2005 y en un marco de relativa desaceleración del crecimiento fabril, la recuperación del mercado interno paso a contribuir sustancialmente al mantenimiento de la recuperación económica, para ello fue clave la recomposición de los salarios reales de los trabajadores registrados, la creación de empleo y una ligera progresividad distributiva.

Sin embargo, no se verificó un cambio estructural en la industria doméstica y se sostuvo el mismo perfil de especialización productiva de los años anteriores (Azpiazu y Schorr, 2010). Durante el todo el periodo kirchnerista (2003-2015), que incluye la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007/08) y las dos presidencias de Cristina Fernández (2007/08-2015), la matriz productiva tuvo predominio en el procesamiento de recursos naturales y algunos ámbitos privilegiados por las políticas públicas (Castells y Schorr, 2015); pero no prevalecieron políticas que vehiculicen una modificación sustancial en las modalidades de inserción en la industria en el mercado mundial. Entonces, tanto por acción u omisión del Estado, se reforzó la concentración económica. Como señalan Castells y Schorr (2015) prevalece una continuidad en la cúpula industrial, en el periodo de convertibilidad y el periodo de pos-convertibilidad, en tanto los cinco sectores más relevantes (alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, refinación de petróleo, vehículos automotores y metales comunes) en 2001 movilizaron el 65.9% de la producción sectorial y, en 2013 un poco más del el 70%.

El "imperativo de crecimiento" focalizado en el aumento del PBI, el consumo y el empleo ubicó en un plano postergado, difuso y matizado aquello que efectivamente es lo que crece y se desarrolla: el capitalismo (Quijano, 2000); de esta manera lo que crece es el

impacto de explotación estructural de la riqueza social de sus fuentes, la tierra y el trabajo (Marx, 2008)[9].

En este contexto, el aumento del empleo no tuvo un impacto significativo porque el legado de trabajadores precarizados y no registrados se sostuvo. Los asalariados fabriles registrados representaban en 1995 un 72.3%, en 2001 un 67.9%y en 2007 un 69.5%. Así se denota una tendencia que profundiza la informalización del empleo. En 2007 el salario medio de un trabajador registrado era 3.4 veces superior al de los asalariados industriales no registrados y, las remuneraciones medias a los obreros informales se encontraban por debajo de la LP contorneando la emergencia de un nuevo actor: los trabajadores pobres por ingresos (Azpiazu y Schorr, 2010). La creación de empleo fue resultado de la incorporación de mano de obra con un costo inferior al promedio, mediante contratos no registrados o informales, y su costo de expulsión es nulo ante una eventual reversión del ciclo económico, debido a: la precarización laboral normatizada en los años noventa, la existencia de un ejército industrial de reserva y, el déficit de representatividad en diversos sindicatos. (Azpiazu y Schorr, 2010; Wainer, 2018).

Desde 2008 el PBI creció a un ritmo de 1.5% por año, la desocupación descendió de 7.3% a 6.6%, el salario real se incrementó un 4.4%, la tasa de crecimiento se apoyó en la expansión del gasto público. En este contexto retorna el déficit fiscal, emergieron altos niveles de inflación, apreciación del tipo de cambio real y, la sequía de 2009 impactó negativamente (Piva, 2015; Wainer, 2018). .

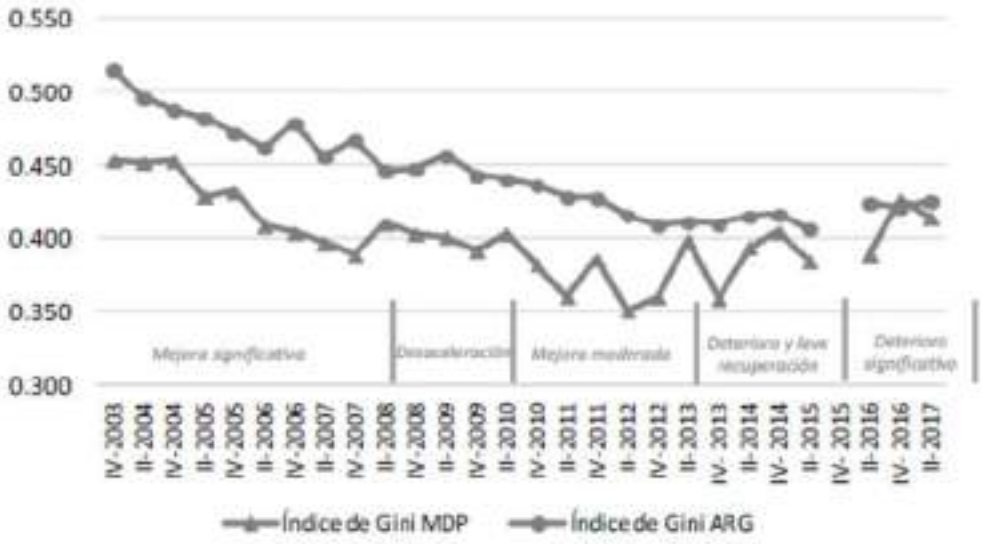
En el PGP el contexto de la crisis de 2009 alcanzó un 14.4% de la población desocupada, mientras a nivel nacional se afectó al 9.1% de la PEA. En el primer trimestre de 2011, la tasa de desempleo para el total del país fue de 7.4% disminuyendo la brecha con la tasa local de 7.8% de la población desempleada. Si bien en el año 2011 el PGP se posiciona entre los cinco aglomerados con mayor tasa de actividad del país, el trabajo no

[9] La política de crecimiento con un patrón primario-extractivo y exportador implica un crecimiento que empobrece y subdesarrolla (Machado Araoz, 2014). Por ejemplo, el proceso de sojización pasó de 13 a 20 millones de hectáreas entre 2003 y 2012 y se trata de una agricultura química que requiere de una mínima mano de obra; la expansión de los monocultivos arrasó entre 2004 y 2012 2.501.912 hectáreas; las plantaciones industriales de árboles fueron incentivadas con fondos públicos a instancias del Banco Mundial y están destinados a abastecer los requerimientos de la industria papelera; la minería se expandió a gran escala de cuarenta proyectos implementados en 1995, en 2008 se registran más de seiscientos, entre otras intervenciones (Machado Araoz, 2014).

registrado sigue siendo una de las principales problemáticas del mercado laboral (Gret, 2011).

A modo de síntesis, el Gráfico N° 2 ilustra la evolución de la desigualdad para el periodo 2003-2017 con una perspectiva comparativa entre Mar del plata y el total de aglomerados urbanos.

Gráfico 2 Evolución del Coeficiente de Gini (ingreso per cápita familiar) entre IV trimestre 2003 y II trimestre de 2017. Mar del Plata y Total de aglomerados urbanos[10]



Fuente: (Actis di Pasquale, 2018:4)

En el primer periodo (2003-2007) el Coeficiente de Gini cae en 11% para Argentina y 17,4% para el PGP, llegando en promedio a 0,479 y 0,424 respectivamente. Entre 2008 y 2009 la crisis financiera internacional impactó negativamente, sin embargo, tras la salida de la misma los niveles de ocupación permanecieron casi constantes. La distribución del ingreso mejora pero a un ritmo menor y con una menor variabilidad que en la fase anterior. A nivel nacional el Gini se ubica en promedio en 0,448 y a nivel local alcanzó un promedio 0,401 con lo cual, la brecha entre ambas jurisdicciones se reduce transitoriamente (Actis di Pasquale, 2018). Desde 2010 a 2012 el Coeficiente de Gini a nivel nacional promedia 0,426 y a nivel local 0,374. Incluso, durante el segundo trimestre de 2012 el PGP alcanza su nivel

[10] Nota: "La elaboración se realizó en base a micro datos de EPH-INDEC. Los cálculos se realizaron con los segundos y cuartos trimestres, de acuerdo con las recomendaciones del INDEC (2017a) respecto a la estacionalidad que presentan las estadísticas de ingresos" (Actis di Pasquale, 2018:4)

histórico más bajo de desigualdad con un 0,351. Si bien durante este periodo se produce una recuperación y posterior caída del nivel de actividad, los niveles de empleo y desempleo no se vieron mayormente afectados (Gret, 2015) ello aseguró la fuente de ingresos laborales en las personas. Desde 2013 se quiebra la tendencia que se planteó desde 2003. En este periodo, la desigualdad creció más nivel local que a nivel nacional y ello genero una disminución de la brecha de 6.2% promedio en el índice de Gini entre ambas jurisdicciones. En el segundo trimestre de 2015 Mar del Plata había alcanzado un Coeficiente de Gini de 0,385 un valor relativamente bajo si se considera la evolución de esos últimos trece años, dando cierre de esta manera a la etapa kirchenista; sin embargo, en la siguiente gestión gubernamental el PGP retomó los estándares de la más alta desigualdad.

1.1.4 Persistencias en la precariedad laboral y la pobreza

El deterioro constante del mercado de trabajo a nivel nacional se profundizó durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). Los indicadores sobre porcentaje de asalariados, cantidad de ocupados que demandan otro empleo y proporción de asalariados no registrados muestran en 2016 un escenario similar al de 2004. Como se observa en el Gráfico N° 2, en el cuarto trimestre de 2016 el PGP presenta un coeficiente de Gini de 0,426 lo cual supera por primera vez en la historia los valores obtenidos para el total aglomerados que fue de 0,421 (Actis di Pasquale, 2018).

En el cuarto trimestre de 2016 la tasa de desocupación fue de 10,6% y la tasa de subocupación alcanzó un valor de 13,8%; la ciudad se ubicó como el aglomerado con la mayor desocupación y la mayor subocupación horaria. Para 2017 la tasa de desocupación fue de 11,9% y posicionó al PGP nuevamente como líder del ranking nacional (Actis di Pasquale, 2018). En 2018 el PGP se ubica, junto con el aglomerado Gran Rosario, con la mayor tasa de desocupación del país. En el ámbito nacional la tasa de desocupación paso de 7,2% a 9,1% mientras que en el PGP se elevó de 9,3% a 12,8%. Respecto a la tasa de subocupación, a nivel nacional se incrementó en 1,8 puntos porcentuales con un valor de 12,0% y a nivel local alcanzó un récord histórico de 17,5%, que representa 5,4 puntos porcentuales más que igual periodo de 2017. Lo más significativo es que el PGP no sólo es el valor más alto para un cuarto trimestre sino el mayor desde 2003 (Gret, 2019).

Hasta aquí, el aumento de la pobreza se ha presentado constante desde hace más de cuatro décadas. En el siguiente apartado se realizará una aproximación conceptual sobre las estrategias que se despliegan para alcanzar la integración y la cohesión social en contextos de desigualdad estructural.

1.2 La cuestión social y las políticas sociales

Las últimas décadas del siglo XX están ceñidas por el problema de integración social mediante el trabajo, en tanto este y el mercado constituyen elementos centrales para la producción y la reproducción de la vida. En este modelo de acumulación 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).

Entonces, "se desarrolla una zona híbrida de la vida social entre el trabajo y el no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para construir su independencia económica y social" (Castel, 2010:29). La instalación de la precariedad laboral configura una suerte de "infra-salariado en el seno del salariado" (Castel, 2010:46) porque el deterioro de la sociedad salarial se despliega alrededor de la consistencia del salariado, sin embargo, el trabajo seguirá constituyendo la base de la cohesión social. Desde el siglo XIX se comenzó a nombrar a la "cuestión social" a partir de visibilizar a la población como agente y víctima de la revolución industrial buscando saldar las fallas del sistema capitalista en función de alcanzar la integración (Castel, 1997). La "cuestión social" ubica a lo social como un sistema de regulación que se distingue del ámbito político y del económico.

> Este hiato entre la organización política y el sistema económico permitió señalar, por primera vez con claridad, el lugar de lo "social": debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política. Lo "social" consiste en sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esa brecha. (Castel, 1997:20)

En Argentina, mientras la figura del trabajador formal accedió paulatinamente a una serie de protecciones indirectas (salud, educación, protección frente a accidentes de trabajo, vacaciones, asignación familiar, etc.), quienes trabajan por fuera de esa cobertura acceden a sanciones, persecuciones e intervenciones moralizantes (Dimarco y Landau, 2011). Estas personas "no integradas" son remitidas a formas inferiores de protección social que

aquellas personas que se encuentran insertas en el mercado de trabajo. En esta lógica un desocupado, desafiliado o destinatario de un programa social no es reconocido como un ciudadano de pleno derecho ya que depende de la asistencia pública que le concederá una ayuda (Castel, 2010).

Este cambio en las estructuras de integración implica transformaciones en las identidades colectivas que generan un deslizamiento de la cuestión, un cambio semántico, que se inicia con el corrimiento de la problemática del trabajador hacia la del pobre. "Los sectores populares que habían invertido más de medio siglo en constituirse como clase obrera bajo la identidad del pueblo trabajador, se convierten en pobres en el espacio de veinte años (…) de ahí en adelante son los pobres identificados por las estadísticas" (Merklen, 2010: 121)[11].

Siguiendo a Scribano (2008) en las diversas a maneras de nominar, definir o etiquetar la pobreza subyace una noción de la persona "pobre" como "carente". La pobreza se define desde la falta y la carencia y ello se poya en una "visión de lo otro" que construye una imagen del mundo sobre la pobreza que legitima tal condición. Según los modos de representar y/o intervenir la pobreza el autor señala tres metáforas: las intervenciones que se refieren a "luchar y combatir la pobreza" aluden a lo "militar"; las que orientan su acción a "extirpar o mitigar" la pobreza hacen referencia a lo patológico; las que conciben a la pobreza como "fenómeno natural", usan la metáfora de cubrir las necesidades (Scribano, 2008).

Entonces, la pobreza se representa como aquello a lo que se combate, se lucha, se mitiga, se extirpa, se cubre. De esta manera, "el pobre como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos según las normas sociales" (Simmel, 2014:79). La pobreza no se define por sí misma sino que se etiqueta en función de la reacción social que provoca en determinados contextos socio-históricos, según las formas en las que transcurre la vida social. Si bien al pobre se lo

[11] En los inicios del siglo XX el "Informe sobre el Estado de la clase obrera" de Bialet Massé coincide con la formación de la clase obrera y se denota una mirada que señala a los trabajadores en la miseria. "Durante el siglo XX la cuestión social se piensa a partir de la constatación de las malas condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, del Estado de inequidad al que se los somete, o destacando la imposibilidad de las masas marginales de integrarse al mundo del empleo" (Merklen, 2010:119). El autor sostiene que la cuestión social en 1980 se vincula más a una cuestión de trabajo que de pobreza debido al desarrollo industrial del país, a una mayor cantidad de asalariados, en comparación con el inicio de siglo y, a una proximidad histórica con las victorias de la lucha obrera en relación a la ampliación de derechos del trabajador. Sin embargo, el autor sostiene que hacia el final del siglo XX predomina una voluntad de ver al pobre, así como en 1900 predominó una voluntad del ver al trabajador.

ubica fuera del grupo, desde lo ajeno, como un "otro" ese extrañamiento es una forma específica de interacción que se resuelve mediante la asistencia, la limosna (Simmel, 2014)
Siguiendo a Grassi (2003) cada época se distingue por la forma de definir sus problemas sociales. En cada época prima una expresión hegemónica sobre el modo de observar, interrogar, interpretar y proponer respuestas a las problemáticas de la realidad que constituyen a la cuestión social.

> La definición del problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo (…) las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan entre si suponen una concepción de la tensión subyacente desposesión/igualdad-libertad y, por ende, contribuyen a la manera en que se constituye tal cuestión social en cada época (Grassi, 2003:23)

Los modelos de intervención cristalizan diversas cuestiones contextuales, como el clima de época, las condiciones socio-históricas y el conflicto social; el aporte de las ciencias sociales; y, el vínculo asistencial, su idea de sujeto y el lugar de lo "técnico" (Arias, 2019).
La autora señala distintos modelos de intervención según los periodos históricos, a saber: "restitutivo" a partir de la ruptura del primer peronismo; modelo de "asistencia y promoción" desde el desarrollismo; modelo "aditivo" que caracteriza a las prácticas asistenciales del kirchnerismo y modelos de "amortiguación" para la gestión del macrismo (Arias, 2012, 2019)

Cuando la sociedad nombra, designa, señala determinados grupos sociales como pobres sus posible repertorios de acción se encuentran predefinidos (Merklen, 2010).
Desde 1890 a las "masas empobrecidas" se las clasifica según particularidades que serán atendidas según una especialidad/profesionales/ámbitos del saber específicos: madres y niños, delincuentes juveniles, desocupados, vagabundos, etc. Las administraciones públicas gestionaran la administración de tales objetos científicos, configurando así una fragmentación de la cuestión social ya que será abordada por diversas disciplinas para distintos segmentos de la problemática (Topavol, 1990).
Reducir los problemas sociales al empobrecimiento se consideró en los años ochenta una alternativa en las intervenciones gubernamentales para afrontar la recuperación económica y los efectos perversos del ajuste neoliberal. En este contexto "la pobreza se convierte en un asunto de política social y no de política económica, considerándose al Estado como responsable de las políticas sociales a condición de mantener la separación entre economía y sociedad" (Merklen, 2010:123). En esta clave, los Estados modernos capitalistas se

constituyen en la contradicción entre igualdad formal y desigualdad estructural (Quijano, 2000). Esta contradicción configura y delimita a la cuestión social como un elemento estructural. Esa tensión permanente entre la igualdad ciudadana y las desigualdades económicas constituye uno de los principales dilemas de gobernabilidad (Ivo, 2005).

Como señala Garciarena, las políticas sociales se materializan en elaboraciones apendiculares con la función de corregir efectos desfavorables que produce una determinada estrategia de crecimiento capitalista mediante la asistencia social (Garciarena, 1982). Mientras el modelo económico controle la responsabilidad de resolver los problemas sociales a través de sus mecanismos de distribución de los ingresos, las políticas sociales serán aceptadas en su modalidad de asistencia de manera transitoria. Siguiendo al autor, las políticas sociales se implementarán con un velo altruista mientras las fuerzas del mercado alcanzan soluciones orgánicas, entonces, desde esta lógica las políticas sociales aparecen disociadas, residuales y subordinadas a las políticas económicas y de las estrategias de desarrollo.

En palabras de Lo Vuolo (1999) las políticas contra la pobreza operan a partir de una definición sesgada de la cuestión social que genera una regulación estática en la que no se supera el problema si no se lo gestiona procurando mantener la organización e integración social a través de posiciones técnicas liberales y caritativas. Estas modalidades de intervención de carácter paliativo, transitorio y de regulación estática contribuyeron a instalar determinados problemas sociales con un carácter de emergencia permanente, como la emergencia alimentaria que está presente en la agenda de las políticas sociales desde 1983 en Argentina.

1.2.1 La regulación del orden social

La población pauperizada en determinado momento de desarrollo capitalista responde al desmejoramiento de las condiciones de vida mediante "estallidos sociales" (Iñigo Carrera, Cotarelo, Gómez, Kindgard, 1995; Grassi, 2003) tales como, 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. Grassi (2003) afirma que la situación detonante del llamado "estallido social" fue el pico hiperinflacionario de 1989, también "se trató de la sublevación de grupos económicos que a esa altura controlaban los

sectores de la economía, y cuyas decisiones provocaron el "estallido de los indicadores socio-económicos" rompiendo con normas tacitas de convivencia social" (Grassi, 2003:87). 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, ni las de su familia.

De esta forma se garantiza al capital trabajadores con las energías suficientes para realizar determinados tipos de fuerza de trabajo, en tanto trabajos "débiles" requieren trabajadores débiles. Siguiendo a 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 complejidades 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). Entonces, siendo que la fuerza de trabajo es parte del capital variable, que constituye al capital global[12], 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, solo que lo hace en proporción constante decreciente. De esta manera,

> 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).

Entonces, el conflicto social, inherente al modo de producción capitalista, 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. Desde los años setenta en Argentina, 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. Así se constituye 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

[12] 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) (Marx, 2008)

deterioro de la situación sanitaria del conjunto de la población, lo cual exige una importante gestión política (Nun, 1969).

Este escenario es el resultado de un proceso que 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; Actis di Pasquale, 2018). En este contexto, los procesos del capitalismo 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 como una transición en el régimen de acumulación y su correspondiente modo de regulación social y político (Boyer y Saillard, 1996) implica problematizar sobre aquellos mecanismos que hacen que un sistema atravesado por crisis financieras y de producción, como es el capitalista, adquiera la apariencia de estabilidad y opere como orden social (Aglietta, 1999[1979]; Lipietz, 1986; Boyer, 1986). La perspectiva de la *economía del subdesarrollo*, según el enfoque estructural gestado bajo la inspiración de la CEPAL, permite a los 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).

En estas corrientes (la marxista y la regulacionista), se repite 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 el crecimiento económico rápido y autosostenido en el largo plazo y con pleno empleo es más que nada, una excepción en la 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.

Además, lo que es compatible con la economía capitalista de mercado es una versión específica de democracia, y viceversa, en las que sus mecanismos institucionales presentan

niveles de desorganización. El orden social reposa sobre los lineamientos que define el Estado en torno a cuáles son las condiciones aceptadas y aceptables para asegurar la acumulación del capital en el tiempo. Siguiendo a Bourdieu, "el Estado es el principio de organización del consentimiento como adhesión al orden social (...) que es el fundamento necesario no solo de un consenso sino de la existencia misma de las relaciones que conducen a un disenso" (Bourdieu, 2014: 8). 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.

En esta clave, la política social no es una "reacción" estatal al "problema" de la clase obrera, sino que contribuye a la constitución de la misma (Offe, 1976). 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. O, en términos de Castel (1997) las políticas sociales tienen el objetivo de asegurar el orden público y por lo tanto preservar el equilibrio social (Castel, 1997). Así, el Estado cohesiona y regula institucionalmente el régimen de acumulación garantizando su reproducción y atemando el conflicto social que genere (Halperin *et al*, 2009; De Sena, 2011, 2014). En este escenario, las políticas sociales son centrales a los regímenes de acumulación capitalistas, pues éstos no pueden existir sin ellas, ni las políticas sociales ser pensadas fuera del capitalismo (Cena, 2017).

1.2.2 El objeto de intervención de la política social

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 (Oszlak y O'Donnell, 1976). De esta manera, como sostienen los autores, desde las políticas públicas se refuerza el poder político de algún grupo en detrimento de otro. Entonces, el desarrollo de las políticas públicas se contextualiza en un régimen social de acumulación constituido por instituciones económicas, culturales y jurídicas y, en un régimen político que comprende a las instituciones y procesos gubernamentales y no gubernamentales que constituyen y ejercen la dominación política de la sociedad (Scribano y De Sena, 2013). 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[13] deseables y beneficiosos para ciertos grupos, legitimados por la autoridad pública (gobierno, ministerio, secretaría, etc.) y, son ejecutados por el Estado debido a su capacidad coercitiva y el alcance de la intervención. Entonces, implementar políticas implica una atribución normativa y ejecutiva de orden general exclusiva del Estado (Scribano y De Sena, 2013)

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). En esta clave, 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). Entonces, 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.

Para diferenciar a las políticas sociales de las políticas económicas y de las políticas laborales, que han regulado directamente las condiciones de la clase trabajadora[14] (Cortes y

[13] 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 formulara una solución tras el estudio de diversos programas de acción que permitirán satisfacer las demandas. Una vez tomada la decisión se ejecutara el programa, y sus consecuencias serán consideradas, finalmente, en la evaluación de los resultados 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 (Lagroye, 1994).

[14] Las políticas laborales se desenvuelven principalmente en la esfera de la distribución primaria, al regular directamente los ingresos del capital y el trabajo. Por su parte, 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 (Sojo, 1990)

Marshall, 1991; Iñigo Carrera, 2002), se observa aquello que constituye a su objeto de intervención directa: las "condiciones de vida y reproducción de la vida" mediante un circuito de distribución del ingreso que no se corresponde al proceso de producción (salario directo) (Danani, 2004, 2009). 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).

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). Las políticas sociales hacen sociedad porque históricamente ocuparon una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Danani, 2004) porque en el ámbito laboral se establecen cuáles y cómo serán los medios que se obtengan para satisfacer las condiciones de vida (Danani, 2009). Las políticas sociales intervienen mediante la distribución secundaria del ingreso y no desde la distribución derivada directamente del sistema productivo. De esta manera, el salario indirecto permite acceder a bienes y servicios (materiales y simbólicos) cuyo consumo se organiza, al menos en parte, fuera del mercado "solo si la satisfacción de necesidades se toma un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto, pues solo entonces la persona puede independizarse (parcialmente) del mercado" (Danani, 2004:19).

Para garantizar la equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social su intervención debe ser "integrada, activa, preventiva, que no 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). Por lo tanto, 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 de ayuda empujara a las personas a participar en el mercado (Esping Andersen, 1990). Adelantado y otros (1998) agregarán que este no es el principal impacto de la política social sobre las desigualdades, sino que la política social además de compensar las desigualdades, también puede constituirlas, aumentarlas y reproducirlas. (Adelantado, *et al*., 1998)

Las políticas sociales poseen un carácter organizativo que otorga a cada sector social determinada responsabilidad para la satisfacción de las necesidades de la sociedad. 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).

La desmercantilización es un resultado contradictorio, parcial y fragmentario, ya que se inscribe tanto en el distanciamiento del mercado para la satisfacción de necesidades, como en las reivindicaciones de los trabajadores. Es decir, "la desmercantilización de necesidades *tracciona* la desmercantilización de la fuerza de trabajo. En cambio, a la inversa, las políticas de garantía de ingreso no desmercantilizan necesidades. Por el contrario, las reenvían al mercado" (Danani, 2004:39).

Las modalidades de intervención de las políticas sociales configuran lazos y modos de interacción en los sujetos destinatarios de las mismas, moldeando y produciendo sus condiciones de vida, los modos de sociabilidad para acceder y permanecer en los programas sociales (Danani, 2009), formas de ser, de hacer, de sentir, (De Sena y Cena, 2014). En esta investigación se pondrán en diálogo las intervenciones alimentarias con las trayectorias de vida de los agentes, las prácticas burocráticas que implementan los programas, las percepciones y los esquemas de división del mundo (*sensu* Bourdieu) de los y las técnicos/as, las sensibilidades que cada contexto social moldea, la compatibilidad con otros programas sociales y los requisitos de acceso a los mismos configuran para cada persona destinataria una definición de sí mismo y de los/as otros/as. De esta manera, la intervención

implica una complejidad y multiplicidad de actores que re-significan y le dan sentido a las prácticas que se enmarcan en los objetivos de los programas alimentarios. Desde esta lectura sociológica el fenómeno de la cuestión alimentaria y la integración social trasciende la materialidad de la prestación y su contenido nutricional porque cristaliza un proceso socio-histórico sobre la distribución desigual de las energías y la regulación del orden social (Cervio, 2019).

1.2.3 Lógicas recursivas entre las políticas sociales y la estructura social

Las políticas sociales y la estructura social poseen una importante conexión mediante diversas alianzas de clases para la producción del bienestar. Los regímenes de bienestar articulan una trama institucional que es fundamental para la estructura social y modela la integración y la cohesión social. Las teorías del bienestar han permitido comprender a las políticas sociales en su carácter recursivo respecto a los procesos de estructuración social (Esping Andersen, 2000); su potencial para regular, modelar o reproducir las desigualdades (Adelantado, *et al*, 2000); su participación en la distribución, asignación, circulación de los satisfactores (Max Neef, *et al* 1986) para determinadas necesidades definidas institucionalmente. También, las políticas sociales inciden en la configuración de las desigualdades vinculadas a la responsabilización de la mujer para la provisión del bienestar en el ámbito doméstico (Martínez-Franzoni y Voorend, 2008; Martín-Palomo, 2008; Cena, 2017); y, su configuración de los diversos estratos sociales.

Desde los aportes de Esping Andersen (2000) los regímenes de bienestar (liberal, conservador y socialdemócrata) son los modos en que se reparte la producción del bienestar entre el Estado, el mercado y las familias. Aquí el autor fundamenta la articulación entre la previsión del bienestar, las políticas sociales y la estructura social. Por su parte, Adelantado y otros (2000) proponen una lectura multicausal sobre el fenómeno de la desigualdad y la intervención del Estado y, complementaria/superadora de la lectura de Esping Andersen. Los autores comprenden a la estructura social como la "configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y lugar determinado" (Adelantado, *et al.*, 1998:127). Entonces, la intervención estatal sobre la cuestión social, mediante las políticas sociales, modula dichas desigualdades. La política social está ligada de forma

recursiva a la estructura social, en tanto surge de esta y configura los procesos de estructuración social, constituyendo un "bucle de influencia recíproca" (Adelantado, *et al*, 2000).

Este enfoque considera cuatro esferas que se entrelazan y disponen de límites difusos, que presentan un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social y, que son atravesadas por ejes de desigualdad: la esfera mercantil, la doméstico-familiar, la estatal y la relacional. Entonces, la política social se genera a partir de la estructura social y contribuye a los procesos de estructuración social.

La esfera mercantil jerarquiza las relaciones sociales según la capacidad de intercambio de mercancías en el mercado. La esfera doméstica remite al trabajo de cuidado y doméstico[15] que se realiza en la unidad de co-residencia; sus actividades trascienden el trabajo reproductivo en tanto se trata de un trabajo que es productivo a la esfera mercantil. La esfera doméstica "es tan económica como la esfera mercantil pero su carácter económico se basa en un tipo de trabajo (la provisión del cuidado) y un acceso desigual a los recursos que la reducción mercantil del trabajo al empleo ha oscurecido" (Adelantado, *et al*., 1998:132) Para Donzelot (1990) el ámbito doméstico forma parte de lo social y es un dominio híbrido porque no se reduce al ámbito privado ni está exento de la regulación pública. En el trabajo doméstico (Molyneux, 1979) y en el trabajo de cuidado (Carrasco, 2006; Martín-Palomo, 2008) se cristalizan las tareas para la reproducción de la vida social[16]. El trabajo doméstico incluye al trabajo de cuidado y el bienestar de las personas que recae de manera desigual en la responsabilidad de las mujeres, desfavoreciendo sus

[15] Las tareas domésticas y de cuidado requieren de una dedicación constante que implica un trabajo simultáneo, dependiente y sometido a las demandas de los otros miembros del hogar que constituye un mundo temporalmente contingente (Ramos, 1994 citado en Martín-Palomo, 2008). Gestionar el cuidado requiere de prácticas específicas como pueden ser "organizar bienes, recursos, servicios y actividades que hagan viable la alimentación, la salud y la higiene personal (...) tareas que involucran simultaneidad de roles y responsabilidades en las familias, en espacios y ciclos difíciles de traducir en tiempo, intensidad o esfuerzo" (Findling, Lehner, Venturiello y Crino, 2015:2) El trabajo de cuidado requiere de un tiempo potencial que implica responsabilidad, organización y disponibilidad permanente (Carrasco, 2006) al servicio de la familia. En el caso de las prácticas alimentarias se trata de una disposición cotidiana que excede a la mera práctica de cocinar. El tiempo que demanda el "cuidado, afecto, mantenimiento, gestión, administración doméstica, relaciones, ocio; más que tiempo medido y pagado es tiempo vivido, donado y generado con un componente difícilmente cuantificable y, por lo tanto, no traducible en dinero" (Carrasco, 2006:49). Se trata de tiempos generadores de reproducción (*sensu* Carrasco) excluidos de la hegemonía de los tiempos mercantilizados.

[16] Jelin (1984) retoma a Edholm, Harris y Young (1977) para diferenciar la reproducción biológica, que en el plano familiar significa tener hijos, mientras en el plano social implica los aspectos sociodemográficos; la reproducción cotidiana, vinculada al mantenimiento de la población existente a través de las tareas domésticas de subsistencia; y, la reproducción social, referente a todas las tareas extra productivas dirigidas al mantenimiento del sistema social.

posibilidades de acceso al mercado laboral (Jelin, 1984; Carrasco, 2006)[17]. En este contexto, desde los años ochenta, la titularidad de las mujeres en los programas sociales predominó en detrimento de los varones (Halperin *et al*, 2009; De Sena, 2013, 2014) y constituyeron el principal soporte a las políticas de ajuste en tanto gestoras de políticas sociales (Grassi, 1998; Goren, 2001; Cravino *et al*, 2002; Martínez-Franzoni y Voorend, 2008; Martín-Palomo, 2008; Cena, 2017, 2019)[18].

La esfera estatal es coordinada por el poder político mediante la regulación normativa los procesos de administración y gestión de recursos, programas y servicios. De esta manera tiene un rol central en la organización de la desigualdad social, en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. Las intervenciones asignan cómo redistribuir recursos en la sociedad desde cada esfera y moldear las relaciones sociales que se establecen entre ellas permitiendo las condiciones para cambios, permanencias estructurales o la emergencia de nuevos actores sociales. (Adelantado, et.al, 2000). Si bien las políticas sociales se diseñan en la esfera estatal, la estructura y dinámica de las demás esferas condicionan el contenido de las intervenciones. El rol de la esfera estatal es significativo porque direcciona hacia las demás esferas las definiciones de las problemáticas sociales y las modalidades de intervención; cuenta con la potencialidad de realizar una segunda distribución del excedente mediante inversiones públicas, impuestos (progresivos o regresivos), subvenciones a empresas, prestaciones sociales que trascienden a la circulación mercantil; inciden en la distribución de las desigualdades no solo desde un plano económico, sino también cultural e ideológico (Cena, 2017).

---

[17] En el ámbito del mercado laboral, los tiempos disponibles de las mujeres para vender la fuerza de trabajo mercantilizada están condicionados por los tiempos de trabajo doméstico y de cuidado "invisibilizados" y "naturalizados". El trabajo femenino se encuentra ligado a la vulnerabilidad laboral porque se insertan al mercado laboral cada vez más jóvenes, en condiciones de precariedad, y se retiran más tarde (Pautassi, 2003). Además, se trata de trabajos de pocas horas –aunque se desee trabajar más horas– y con una alta concentración en ramas de servicio concreto (Halperin, 2009; Pautassi, 2009) como son las tareas del cuidado. En este contexto, "el salario familiar (*contributivo o no contributivo*) y el síndrome de ama de casa ayudan a ocultar el alto desempleo, específicamente el femenino, y en cierto modo a legitimarlo" (Molyneux, 1979:48).

[18] Diversos estudios han problematizado la fuerte incidencia del porcentaje femenino receptor de los programas sociales no destinados exclusivamente a ese género y la apelación del Estado al rol de la mujer en su función materna (Halperin Weisburd et al., 2011, Pautassi, 2010); otros estudios profundizaron la noción de domesticación del trabajo para descentrar la dualidad femenino/masculino y observar estas transformaciones a partir de las cualidades, condiciones y ámbitos en los que operan (Martín-Palomo, 2008); se observó la configuración de un modelo de mujer que carga responsabilidades y tareas "hacia adentro" debiendo asegurar el bienestar de los integrantes del hogar a partir del diseño e implementación de políticas sociales (De Sena 2014).

La esfera relacional como un elemento nodal para la provisión del bienestar se constituyó en los años noventa en el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil que ha caracterizado las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas llevadas a cabo con el cambio de siglo mediante el proceso de Nueva Gobernanza. Para garantizar la existencia de cooperación y su eficacia se requieren los recursos del poder público, de los mercados y las redes sociales (Restrepo Medina, 2009). El proceso de gobernanza se estructura institucional y técnicamente a partir de la interlocución de grupos y sectores sociales entre sí con el gobierno, reconociendo que el resultado no se logra ni con mando y control gubernamental sobre una sociedad dependiente, ni tampoco con la vigencia de la autorregulación y el mercado o solo por los vínculos de la solidaridad de las organizaciones sociales (Restrepo Medina 2009). Esta tarea demanda una reestructuración en las funciones gubernamentales para que los intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados. En la esfera relacional se auto-organizan solidaridades y grupos sociales de cara a la acción colectiva (Portantiero, 2000). En su interior existen tanto intereses económicos y políticos, como relaciones de dominación y desigualdades de poder y recursos. Adelantado et al (1998) distinguen dos tipos de subesferas la asociativa y la comunitaria. La primera involucra a las asociaciones con un cierto grado de institucionalización y a los movimientos sociales de toda diversidad; y en la segunda, priman los vínculos por reciprocidad en detrimento de los intereses y con cierto grado de informalidad en su constitución.

Siguiendo a Arcidiácono (2012), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) emergieron como una acción que permite responder a la despolitización promovida por gobiernos autoritarios, a la atomización y privatización de lo público y así, cristalizar la crisis del Estado de Bienestar. Las OSC "se presentaron principalmente asociadas a la defensa de la dimensión cívico-política de la ciudadanía, al establecimiento de asociaciones e iniciativas ciudadanas y a la ampliación del espacio público" (2011:155). En el contexto de políticas neoliberales las OSC fueron estrechamente vinculadas al ámbito de las políticas públicas por el BID, el Banco Mundial y el PNUD con la ventaja de superar el sesgo negativo sobre lo lucrativo y gubernamental, y también el sesgo de residual sobre un "tercer

sector"[19]. Para Roitter, "hablar de las OSC permite a los organismos multilaterales construir un interlocutor institucionalmente legitimado (...) para presentarse como partícipe necesario de las políticas sociales que estos impulsan y, adicionalmente, atribuir a quienes ellos eligen como contraparte el rango de representantes de *la* sociedad civil" (2004:26). Los procesos de privatización, descentralización y desregulación de los Estados de la región denotan el pasaje de un modelo estatal que monopoliza la provisión de servicios sociales para garantizar el bienestar a un modelo que delegan funciones al sector privado, al sector no gubemamental y al sector informal.

Durante los años noventa múltiples programas sociales incluyen a las OSC como un eslabón dentro de la cadena asistencial (Arias, 2012). Siguiendo a Bustelo (2000) desde un enfoque neoconservador, el modelo mixto de bienestar social cobra pertinencia en un contexto de amplia burocratización, ineficiencia, clientelismo y corrupción en las prestaciones sociales estatales. En cambio, desde un enfoque progresista, el retorno a la Sociedad Civil denota la potencialidad de las relaciones solidaridad, el altruismo, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía en la organización autónoma y compromiso con los sectores más vulnerados (Bustelo, 2000). En el campo de estas controversias se desempeña la acción de las OSC en una red ampliamente diversa de lógicas de funcionamiento, valores y objetivos (Arcidiácono, 2011). En importante diferenciar que idealizar lo voluntario y demonizar lo estatal ocluye las ventajas de la cooperación entre la esfera de la sociedad civil y la estatal.

Las teorías del bienestar también permiten comprender que en la definición de las políticas sociales subyace una definición del problema social y, en sus modalidades de prestación se cristaliza la materialidad con la que se pretende resolver ese problema. La necesidad que sustenta a la problemática cobra relevancia en relación a la provisión de los satisfactores que tiene por objeto la política social. Siguiendo a Max Neef (1986) las necesidades humanas se dividen según múltiples criterios, una distinción posible es entre categorías existenciales y axiológicas. Las primeras permiten reconocer las necesidades de ser, tener, hacer y estar; las segundas se refieren a las necesidades de subsistencias,

[19] Según Roitter (2004) el tercer sector es una asociación que se interesa por los asuntos públicos, su acción es motivada por el altruismo y el bien común y, se distancia del Estado y del sector privado empresarial, tanto por su condición de no gubernamental como de no lucratividad. No se trata necesariamente de una organización que cristalice únicamente los valores de la democracia, la equidad, la solidaridad, el interés público; también están atravesadas por diversos objetivos e intereses.

protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. El autor subraya una mutua implicancia entre satisfactor y necesidad y, sostiene que lo que está determinado no son las necesidades sino los satisfactores (Max Neef *et al*, 1986). Entonces, en tanto las necesidades humanas son siempre las mismas, lo que cambia a través través del tiempo y las culturas son los medios utilizados para su satisfacción. Por ello, la elección de los satisfactores es una atribución del sistema cultural y político de la sociedad en la que se determinan que necesidades serán o no satisfechas.

Las políticas sociales desde esta perspectiva, no son solamente un elemento que permite paliar las desigualdades existentes sino que además, opera como una intervención con la capacidad de gestionarlas, asignando a cada una de las esferas un determinado rol en la asignación, distribución y garantía de satisfactores. La jerarquización de necesidades en el campo de la subsistencia, como es el caso de la alimentación, se disputa en relación a la definición de "lo necesario" e interviene directamente en las modalidades de prestación alimentaria. La entrega de alimentos directa, los criterios de selección de esos productos, la regularidad de la entrega, la composición nutricional, la cantidad y variedad de alimentos, las transferencias monetarias de ingresos y, la oferta del mercado connotan un régimen de bienestar. Este régimen articula patrones alimentarios y culturales, lógicas de acumulación y de expropiación de las energías y del excedente, prácticas políticas y un régimen de sensibilidades (Scribano, 2012; De Sena, 2016; Cena, 2017) que configura una economía política de la moral (Marx, 2011) que moldea los esquemas de visión del mundo (Bourdieu, 1999) y la percepción de sí mismo y de los otros.

Entonces, la intervención de las políticas sociales despliega lazos relacionales que articula la interacción entre las distintas esferas para que dentro de las lógicas de acumulación, bajo los patrones alimentarios y culturales, se implementen políticas moralmente aceptables para alcanzar la integración social mediante la organización de la desigualdad social y la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. De esta manera el problema alimentario se configura como la cuestión alimentaria, en tanto cuestión social, porque los programas alimentarios, desde una lógica recursiva, contribuyen a los procesos de estructuración social que los genera

1.2.4 Asistenciales, descentralizadas focalizadas y masivas

Tal como se desarrolló anteriormente, en los años setenta la administración pública dejo de tener un papel central en la producción de bienes y servicios, disminuyó su intervención en la regulación económica y en su capacidad de garantizar derechos sociales (Blutman, 2016). El Estado comenzó a ser observado, tanto desde el capital trasnacional como desde el interior del propio Estado, como un obstáculo para la dinámica de acumulación (Mattos, 1989). En este contexto emergieron diversas y sucesivas reformas sobre el Estado y la administración pública bajo la modalidad de nuevo gerenciamiento público. Los ejes de la transformación estructural del Estado fueron cambios en la organización y gestión de funciones mediante la descentralización, privatización, desregulación, readecuación de los recursos humanos, la tercerización de los servicios de apoyo, desburocratización y la orientación de la gestión hacia objetivos (Restrepo Medina, 2009). Por un lado, el Estado nacional desplaza sus responsabilidades de gestión hacia las provincias, por el otro, permite la influencia en la delimitación, definición y modos de abordaje de la problemática social de los Organismos de Crédito Internacional.

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). Bajo el velo de reducir la pobreza de modo más efectivo y a menor costo, porque la provisión universal es costosa e ineficiente, 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. Entonces, se instalaron las tendencias a focalizar las políticas sociales en las poblaciones más vulnerables, mediante programas selectivos, y desmantelando los programas universales.

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 considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza (De Sena, 2011).

Ante el crecimiento ininterrumpido de los niveles de pobreza la focalización en sectores con NBI ha sido masiva desde los años ochenta en los programas alimentarios, en particular, y las políticas sociales en general. El carácter de masividad indica que es para muchos, pero no es para todos (De Sena, 2011) en detrimento de las lógicas universales. Este giro en el diseño de las políticas sociales amplia 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.

En 1984 se implementa el Plan alimentario Nacional que, como hito trazador de los programas alimentarios contemporáneos, distribuyó bolsones de alimentos en zonas críticas alcanzando 1,7 millones de hogares, que representan un 19% de la población (Aguirre, 1990; Sordini, 2018). La lógica de su masividad y la modalidad de su prestación se han instalado en la dinámica de las políticas alimentarias de Argentina.

Para los años noventa se incorporaron giros en los diseños de las políticas públicas vincularon 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).

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; Hintze, 2006). De esta manera, 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.

> El rubro de gasto con incrementos más significativos para los municipios fue el de promoción y asistencia social y este aumento estuvo directamente vinculado a la ejecución de programas focalizados para la población con NBI y grupos vulnerables dirigidos a entender necesidades emergentes. (Clemente, 2010:14)

En la heterogeneidad geografía, de densidad poblacional y presupuestaria algunos municipios son únicamente ejecutores de políticas públicas mientras otros, además, pueden asumir la iniciativa y la innovación en materia de respuestas (políticas y programas) a las necesidades sociales. "El rol del municipio como productor de política social supone un sistema de capacidades (técnicas y financieras) y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas en el tiempo" (Clemente, 2010:14).

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).

1.3 Sobre las políticas alimentarias

Las políticas sociales hacen sociedad en tanto producen las condiciones para la existencia de la sociedad como tal con una calidad de vida acorde a la diversidad cultural y, la existencia de actores sociales que negocien con autonomía la representación de la ciudadanía en las esferas políticas y estatales (Garretón, 1999). Además, a través de sus intervenciones se expresan y construyen los modos de vida, las condiciones de reproducción de la vida y se entraman sociabilidades (Danani, 2004). Una sociedad define sus sujetos, objetos y medios para satisfacer las necesidades en un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural en el que se construye la política social.

Las políticas alimentarias, al intervenir sobre las necesidades y demandas sociales que constituyen a la cuestión social, consolidan los contornos de lo que el Estado delimita como problema alimentario (Grassi, 2003). Su arbitraje plasma las modalidades de responder a la cuestión instalando los límites de su acción y las condiciones de sus destinatarios (Grassi, 2003; Danani, 2004, 2009). En las prestaciones alimentarias se materializa la capacidad de intervenir y transformar la realidad que subyace en los enunciados de sus diseños. La intervención estatal responde a la problemática alimentaria habilitando o no determinados

alimentos, nutrientes y energías mediante sus prestaciones; visibilizando o no las deficiencias en la alimentación de la población.

La actuación estatal pone a disposición determinados nutrientes visibilizando u ocluyendo las deficiencias en la alimentación de la población. Por ello las políticas alimentarias, en tanto políticas de los cuerpos, remiten a las formas y condiciones socialmente aceptadas para disponer de las personas, manteniéndolas en los límites energéticos para sobrevivir (Scribano y De Sena, 2013). De esta manera, las políticas alimentarias implementan estrategias aceptadas y naturalizadas para la distribución de los nutrientes. Tanto los cuerpos como las interacciones sociales que se construyan quedarán subordinados a la producción, distribución y consumo de alimentos que las políticas alimentarias dispongan para regular el conflicto del hambre, modulando la redistribución de los recursos y reconfigurando los criterios de desigualdad.

A partir de los requisitos de focalización para acceder al programa, las modalidades de prestación y las condiciones para mantenerse y/o egresar del programa se configuran prácticas en los destinatarios que contornean las maneras de ser receptor de un programa, de sentir, de pensar, de actuar (Cena, Dettano y Chahbenderian, 2014) Las intervenciones alimentarias también delimitan los modos de experimentar el hambre y de ser y estar con otros desde las prácticas alimentarias y las formas de comensabilidad (Boito y Huergo, 2011). De esta manera, las políticas alimentarias re-configuran las prácticas de comensalidad, definen los alimentos posibles y tejen tramas de relaciones sociales que construyen sensibilidades alrededor de la necesidad individual y colectiva de comer.

1.3.1 La intervención alimentaria en Argentina

Para la definición de las políticas alimentarias son elementos nodales los efectos de la crisis sobre las condiciones de reproducción alimentaria de los sectores sociales empobrecidos y sus 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).

Algunos autores afirman que desde fines del siglo XIX 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 Sociedad de Beneficencia[20], o en tiempos más cercanos, el Estado benefactor, las políticas compensatorias (Rozas Pagaza, 2001; Britos, et.al., 2003).

Desde inicio del siglo XX la intervención alimentaria se inauguró en el ámbito educativo. Allí emergió la preocupación por los "niños débiles" cuya mala alimentación significó un obstáculo al rendimiento escolar. En este contexto, en 1906 se instaló el primer servicio de copa de leche y 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 evaluó 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

[20] La centenaria Sociedad de Beneficencia fue intervenida en los años cuarenta del siglo XX. El gobierno peronista decretó el control del Estado de todos los fondos destinados a la asistencia social. (Zapata, 2005; Golbert, 2010) La Dirección Nacional de Asistencia Social absorbió todos los organismos relacionados con la caridad, la vivienda y asistencia social. Asistió a la misma población que hasta ese momento atendían los organismos de caridad pero con un enfoque contrapuesto, mediante la universalización los derechos sociales, sin enfocar la atención en niños abandonados o provenientes de hogares de bajos recursos económicos, para evitar distinguir entre merecedores y no merecedores de ayuda. (Golbert, 2010). Se plantea una nueva concepción de sujeto de las políticas sociales desde una postura crítica hacia la Sociedad de Beneficencia. Las personas dejan de recibir una obra de caridad y que reciben prestaciones que el Estado otorga porque está obligado por derecho constitucional (Carballeda, 1995) Sin embargo, pese a que el gobierno dejó de transferirle fondos, muchas instituciones privadas asistenciales (sobre todo las de filiación católica) se mantuvieron utilizando sus propios recursos. (Ross, 1988; Guy, 2000 citado en Golbert, 2010)

se habilitaron en 1928. Sin embargo, en 1930 se excluyeron del presupuesto, y han reaparecido en 1932. En 1938 se sanciono la ley N° 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 (Britos, et.al, 2003). Hasta la actualidad se expandió la cobertura y se implementaron estrategias que permitieron sostener la prestación. Desde aquí se observa la pronunciada focalización de las intervenciones alimentarias sobre los niños y sobre el binomio madre-madre-hijo[21].

En 1936 se sancionó la Ley 12.341, habitualmente denominada "Ley Palacios", por la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia que implementa el Programa Materno Infantil vigente en la actualidad. El eje central de la intervención es la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños hasta dos o seis años de edad, estos últimos con diagnostico antropométrico de desnutrición. Opera en todo el país, excluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiendo del Ministerio Desarrollo Social.

En 1937 se crean los primero Comedores Escolares Municipales. En 1938 se sanciono 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 por ejemplo "la copa de leche". 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, instituyo su funcionamiento en esta provincia para luego extenderse a todo el país, recién en 1984 (Britos et.al., 2003).

---

[21] En los años ochenta el Proyecto de Investigación de la Pobreza en Argentina "consideró al binomio madre-niño como el grupo en mayor riesgo, desde el punto de vista del sector salud; a la educación pre-escolar y al nivel primario como los principales sobre los cuales analizar la segmentación del sistema educativo, a la vez que considerar al niño y al adolescente como sujetos de programas, en virtud de ser la etapa del ciclo de vida en que se define su ingreso al mercado de trabajo, ya sea mediante su incorporación efectiva, ya sea mediante la continuación de su capacitación, y en consecuencia su habilitación para puestos de trabajo más calificados, más estables y de ingresos más elevados. Se define en esa instancia, entonces, la posibilidad de que la pobreza encuentre condiciones de reproducción. Es la adolescencia la última etapa de una ciclo vital que se inició en el seno materno, sobre la cual el Estado puede actuar" (Vinocur, 1988:19). También, las políticas alimentarias se focalizan en el periodo de gestación y durante los primeros "1000" días por las implicancias fundamentales que tiene la nutrición en la salud durante ese periodo (Quinteros Fleites, 2015)

Durante la segunda mitad de la década de 1930, la Sociedad de las Naciones, impulso el estudio sobre la situación alimentaria de las poblaciones en distintos países. Se desarrolló una encuesta, en los barrios de la ciudad de Buenos Aires, indagando la relación entre el Estado económico de la familia, el tipo de alimentación y la salud. El Instituto Nacional de Nutrición, creado a fines de la década de 1930 y dirigido por el Dr. Escudero, llevo adelante el estudio, posicionándose como un referente para la intervención estatal ante el problema alimentario. El instituto fue pionero en la programación de contenidos de la asistencia alimentaria en diferentes grupos etarios y estrategias de intervención pero fue cerrado intempestivamente en 1968 dejando un vacío programático en las décadas siguientes (Britos et.al, 2003).

En los años cincuenta y sesenta comienzan a generalizarse los programas alimentarios de reparto de alimentos, en el marco de la política desarrollista que dominan esa época (Abeya, 2016). La entrega directa de alimentos o de bonos para la adquisición de alimentos para los grupos vulnerables fue un componente casi permanente de la política social (Britos *et al.*, 2003). Luego de la Ley 12341 no hay registro de un presupuesto específico para programas alimentarios sino hasta 1973, a fines del gobierno *de facto* del teniente general Alejandro Agustín Lanusse, cuando se promulga la Ley 20445 que indica Asistencia alimentaria destinada a prevenir y tratar la desnutrición infantil y materna con la entrega de leche en polvo al 70% de los menores de cinco años de los grupos más expuestos.

1.3.2 La cuestión alimentaria desde 1983

Durante las últimas décadas del siglo XX el hambre se instaló en la agenda pública. El PAN inauguró la etapa en la que se fundamentó a la asistencia alimentaria como emergencia y se configuró un imaginario en el que lo asistencial se concibe como algo transitorio (Arias, 2012). En este contexto, cada vez que aparece una crisis alimentaria se la tomó como un problema aislado y coyuntural (Aguirre, 2005).

Para cada intervención alimentaria es determinante la definición que constituye al problema alimentario. Mientras en algunas intervenciones predomina el asistencialismo, otros programas se enfocan en las carencias individuales con un enfoque clínico-nutricional en detrimento de un enfoque epidemiológico, otras acciones alimentarias trabajan sobre la promoción de la alimentación saludable, otros son universales por legislación así como

otros son focalizados (Aguirre, 2005). Diversos programas con distinta dependencia jurisdiccional superpuestos en sus objetivos y modalidades de prestación coexisten en el mismo contexto institucional (Aguirre, 2005; Maceira y Stechina, 2008; Sordini, 2016).

Se llamó "política" a los "programas de asistencia directa" que han intervenido sobre los efectos que el régimen de acumulación social y político dispone.

> Al no intervenir sobre las causas se realizan acciones tendientes a solucionar lo que aparece, los síntomas, con acciones puntuales que toman la forma de planes y programas de emergencia que nunca terminan, pues permanece o aún se profundiza la situación que les dio origen (...) Confundir la política con las acciones de asistencia social alimentaria implica la fragmentación de múltiples acciones dispersas sin una política integral que les de coherencia (Aguirre, 2005:229)

De esta manera se compensa la "urgencia del hambre" sin advertir las causas subyacentes al modelo de producción que afecta desde hace década la alimentación de la población afectando tanto a las modalidades de producción de alimentos como la capacidad de compra de los alimentos en amplios sectores sociales. En la revisión histórica de los sucesivos programas alimentarios implementados en Argentina subyace una idea de transitoriedad para resolver el problema estructural de la pobreza. Siguiendo a Ierullo (2010), las políticas de asistencia alimentaria, en tanto estrategia de abordaje a la pobreza debido a la continuidad que tuvo esta modalidad de intervención y a la instalación de los programas alimentarios en los niveles sub-nacionales de gobierno, aparecen como intervención provisoria que satisfacen las necesidades de manera limitada. Después de la implementación del PAN, los programas alimentarios se transformaron en un componente permanente de la política asistencial, sin embargo, el enfoque nutricional como un problema que requiere de una intervención integral siguió constituyendo una deuda pendiente (Arcidiácono, 2012).

En tanto las políticas alimentarias actúan en torno a los problemas de emergencia que tienen alta conflictividad social las decisiones de política (presupuesto, focalización y modalidades) no son necesariamente el resultado de diagnóstico del sector sino el resultado de procesos de conflictividad política y social. En tal sentido el armado publico/privado de estas políticas genera un tipo de institucionalidad territorial que actúa más en la creación de nuevas centralidades que sobre la cuestión alimentaria. En este sentido, la característica principal de los modelos de intervención contemporáneos es el "bajo impacto en la superación de indicadores deficitarios, pero alta eficacia en la contención social de los sectores que padecen pobreza estructural e indigencia" (Clemente, 2010:27). Desde esta

lectura, aparece la contención social como una consecuencia no buscada de la intervención en la cual, subyace en sus objetivos mitigar el conflicto.

En el marco de las políticas asistenciales resultan paradigmáticos los programas de complementación alimentaria que se implementan a través de comedores comunitarios y/o entregas periódicas de alimentos por la acción de organizaciones y/o unidades domesticas que organizan la necesidad colectiva de comer y colectivizan su propio abastecimiento y el de sus vecinos (Clemente, 2010; Massetti, 2011) Clemente (2010) utiliza el concepto de neoasistencialismo para referirse a las lógicas de terciarización en materia social mediante la cual las organizaciones sociales, a través del subsidio del Estado, intervienen en las necesidades de la población. La modalidad de terciarización se distancia de la noción de "seguridad" del Estado de Bienestar y se asimila más al accionar filantrópico.

Siguiendo los estudios de Aguirre (2005) se convoca a la población para participar en programas que ya han sido cerrados en su operatoria, en las normas, las actividades, el presupuesto inelástico ya ha sido aprobado y la única participación posible es la de aceptar o negar para participación. De esta manera, participar implica dar consenso, legitimar los programas y ofrecer fuerza de trabajo no remunerada (Aguirre, 2005).

Más allá del diseño flexible y participativo prescripto en las intervenciones alimentarias se ejecutan bajo presiones políticas que responden a las regulaciones del modelo de acumulación social y al proceso político de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que intervienen, como así también a las condiciones de financiamiento de los organismos internacionales de crédito. La persistencia de la focalización en los sectores vulnerables obtura las posibilidades de concebir a la problemática alimentaria como un asunto transversal a todos los sectores sociales.

Por otro lado, la descentralización de las políticas alimentarias redistribuye distintos niveles de desigualdades según la geopolítica de las zonas focalizadas por las políticas sociales. 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 programas 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. Los procedimientos de selección de destinatarios, monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales y su administración han variado en cada jurisdicción porque no existe una base única de destinatarios, ello generó la desatención de algunos sectores y la superposición de entregas en otros (Maceira y Stechina, 2008).

En el año 2000 se problematizo sobre la multiplicidad y superposición de programas con similares objetivos y modalidad de prestación en la misma población objetivo. En esta clave se creó el Sistema Alimentario Federal con la intención de generar un espacio de concertación entre el gobierno nacional, provincial y municipal para coordinar las acciones de asistencia alimentaria en el territorio, logar una mayor eficiencia y crear un registro único de destinatarios. Esas medidas se formalizaron mediante el Decreto Nacional 547/2000 que fundamentaba la reorganización de los programas sociales vigentes a la fecha porque "la superposición de programas, la duplicación de esfuerzos y los altos costos operativos, no garantizaban en forma suficiente el complemento alimentario a la población en situación de pobreza crítica" (Ierullo, 2010:102) Sin embargo, el marco de desregulación y desburocratización de la administración pública que implicó el "achicamiento del Estado", en la lógica de gerencia publica, se prescindió del saber técnico y ello implicó la reducción de tareas y procedimientos administrativos (Blutman, 2016; Sordini, 2020). Sin embargo, la tendencia a la descentralización se profundiza en 2002 a partir de la decisión del gobierno nacional de no implementar directamente acciones en el territorio, sino de dar apoyo técnico y financiero a proyectos e iniciativas de la jurisdicción provincial y municipal, en general, y a los proyectos de la sociedad civil, en particular.

En el año 2003 la ley 25724 creo el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que se propuso unificar y articular diversas intervenciones vigentes, incorporar un componente sobre educación en alimentación saludable, se crea la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación integrada por representantes de distintos ministerios (Abeya, 2016). Desde su diseño se plantea como una política alimentaria y nutricional explicita que se diferencia de las antecesoras numerosas acciones alimentarias, generalmente de asistencia directa (Aguirre, 2006). Sin embargo, después de una década de vigencia otros estudios sostienen que el valor nutricional de las prestaciones no era suficiente y que los aportes monetarios

tampoco aseguraban una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria; también hubo falta de regularidad en las entregas de las prestaciones y se presentaron retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones (Perelmiter, 2016; Gamallo, 2017) Si bien el PNSA implico un incremento presupuestario significativo la mayoría de los recursos de la inversión se destinaron a dos modalidades de intervención repetidas en los años anteriores: distribución de cajas o módulos alimentarios, incluyendo la modalidad de transferencia de ingresos para la compra de alimentos en el mercado, y sostenimiento de comedores comunitarios y escolares (Perelmiter, 2016; Gamallo, 2017). De esta manera el PNSA se robusteció el esquema de intervenciones alimentarias heredado de las administraciones anteriores.

Al tratarse de políticas sociales que se implementan desde hace más de treinta y cinco años de manera permanente se ha configurado un legado intergeneracional de una generación a otra en la que se transmiten prácticas, saberes y sabores relacionados a los programas alimentarios en tanto constituyen una estrategia de supervivencia fundamental debido a su vigencia permanente. En la medida en que las políticas alimentarias hacen sociedad en su interacción recursiva con la estructura social su análisis requiere del estudio del problema alimentario en tanto nodo central del despliegue del capitalismo actual.

En el siguiente capítulo se conceptualiza al hambre como problema neocolonial profundizando algunos ejes, tales como, los modelos de producción y el aumento de precio de los alimentos que generan desigualdades en el acceso, la expropiación de las energías en los cuerpos y la regulación de las emociones.

2 Capítulo II Políticas de los cuerpos, expropiación de las energías y regulación de las emociones

Comprender el hambre implica trascender sus aspectos nutricionales y considerar su complejidad en tanto problema social. El hambre es un elemento nodal de los procesos de estructuración neocolonial que se fundamentan en la depredación de los bienes comunes y en la expropiación de las energías corporales (Scribano, Eynard y Huergo, 2010; Scribano, 2015b; Scribano, 2019). En estas últimas se cristaliza el conflicto del hambre y su regulación mediante la intervención de las políticas alimentarias. Entonces, las energías disponibles y su distribución son reguladas por políticas de los cuerpos (Scribano, 2015b, 2019) que estructuran las relaciones de dominación en una sociedad en la que tres generaciones de amplios sectores sociales encuentran limitadas sus posibilidades de comer. Este modo de explotación neocolonial interviene también en la regulación de las sensibilidades y opera a través de mecanismos de soportabilidad social (Scribano, 2012), que los agentes despliegan para resistir a la desigualdad.

Para el imperialismo económico la producción, distribución y el consumo de los alimentos constituyen fenómenos dirigidos al interés financiero de una minoría; por ello, el hambre es producto del colonialismo deshumanizado en la explotación de las riquezas naturales con procesos devastadores (De Castro, 1955). Además, la depredación y la apropiación de las condiciones materiales de vida determina los rangos de acción de los agentes sociales y la apropiación de los excedentes energéticos constituye una renovada manera de explotación (Scribano, Huergo y Eynard, 2009) De esta manera, la disponibilidad y distribución de las energías mapea una geopolítica del hambre en la que se ubican los cuerpos de amplios sectores sociales que no comen lo que les gusta o lo que saben, sino comen lo posible (Aguirre, 2005).

En este capítulo se profundizarán los tres ejes que configuran al hambre como un problema neocolonial. En primer lugar se abordaran las tensiones entre el modelo productivo de alimentos y los factores que intervienen en el aumento de los precios de los mismos. La desigualdad en el acceso a los alimentos configura la reproducción de cuerpos malnutridos. Por este motivo, el segundo apartado contextualizará el perfil epidemiológico que presenta la malnutrición en la región, en Argentina y en el PGP. La trayectoria de los cuerpos

débiles se inicia en el útero materno (Aguirre, 2005) y las condiciones de hambre se han resistido como un legado intergeneracional que configuro esquemas de visión del mundo (Bourdieu, 1999). Las personas que complementan su alimentación con las prestaciones de programas (in)corporan patrones alimentarios y prácticas de sociabilidad y socialización (Simmel 1986, 2014) que configuran maneras de ser y de sentir (De Sena, 2014) y construyen el gusto (Bourdieu, 2012). En tanto es inherente a la lógica del capital la regulación de las sensibilidades, en el último apartado se abordará la matriz conceptual de la sociología del cuerpo/emociones como prisma de análisis para las políticas sociales. Este enfoque permitirá abordar la reflexión sobre cómo las políticas alimentarias crean subjetividades y estructuran sensibilidades implica desnaturalizar las imágenes, modelos y estereotipos que integran sus definiciones sobre la cuestión alimentaria y sobre los modos de dar respuesta a la emergencia contra al hambre.

2.1 La producción de alimentos, la depredación de los bienes comunes

En el contexto mundial, desde los años setenta, la disponibilidad de alimentos ha ido en aumento. Sin embargo, la disponibilidad no garantiza el acceso y las condiciones de desigualdad sostienen que diversos países sigan soportando la escasez de alimentos y la insuficiencia de nutrientes. En términos estadísticos, en 1985 se alcanzó la disponibilidad plena de alimentos para todos los habitantes del mundo, sin embargo, ese año FAO registro 875 millones de desnutridos; en la actualidad, con una disponibilidad excedentaria, los desnutridos alcanzan a los 1000 millones. (Aguirre, 2015). En este aparente aumento de disponibilidad de alimentos también aumenta la cantidad de personas que no comen.

En las lógicas de acumulación vigente los alimentos son mercancías y en las sociedades urbanas el acceso a los alimentos se condiciona según el poder adquisitivo de las personas en el mercado. Tanto los precios de los alimentos como los ingresos disponibles son determinados por las leyes del mercado y regulados por la intervención estatal (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Aguirre, 2005). En este escenario cobra centralidad en la problemática alimentaria el aumento del precio de los alimentos, particularmente, durante el siglo XXI, debido al aumento de la población, el aumento de los ingresos medios que interviene en la composición de las dietas, la revolución forrajera, la finitud del planeta y el

cambio climático, la producción de agrocombustibles y la especulación financiera volcada a las comodities (Aguirre, 2015)

Desde hace cincuenta años se están modificando las estrategias alimentarias, con un aumento del consumo de proteínas de origen animal, en los países en los que aumentaron los ingresos medios. Por ejemplo, en China el consumo per cápita de carne aumento un 125% ente 1985 y 2005. Las demandas de granos para la crianza del ganado en los países que incorporaron este cambio dietético intervien en los precios internacionales de los alimentos[22]. En las lógicas del modelo de acumulación, criar el ganado en corrales de engorde (*feedlots*) constituye a la "revolución forrajera" que optimiza ganancias pero resulta ineficiente para la alimentación de la humanidad toda. En Argentina el proceso de sojización ascendió de 13 a 20 millones de hectáreas en la primer década del milenio, y ocupó en 2012 el 56% de la superficie cultivada[23]. Aumentar la productividad por hectárea es la lógica del capital ante el aumento de la demanda y la finitud del planeta, a pesar de los altos costos ecológicos que implica la expansión de los monocultivos y la deforestación. En este contexto se profundizan las dificultades que presenta el cambio climático mediante la acidificación de los mares, sequías, heladas o excesos de lluvias en regiones productoras de alimentos (Aguirre, 2015).

Otro de los factores que estimula el aumento del precio de los alimentos es la implementación de maíz para biocombustibles. Este desplazamiento de la industria alimentaria genera su encarecimiento, además, Estados Unidos produce el 40% de maíz mundial por lo tanto alguna variación en sus cosechas se manifiesta en el mercado internacional[24]. El derroche de cereales para producir combustibles, sin incluir las semillas oleaginosas, contribuye a que los países

---

[22] Mientras que a inicios del siglo XX, solo el 10% de la tierra cultivada del planeta estaba destinada a alimentar animales, a inicios del siglo XXI esa extensión se cuadriplica. En el caso de Argentina, en la actualidad un 60% de la tierra se cultiva para alimentar animales "Para formar un kilo de carne un vacuno consume 8Kg. de cereales, un cerdo 3Kg., un pollo 2.5Kg. y un pez 1.8Kg" (Aguirre, 2015:26)

[23] El cultivo de soja transgénica, basado en el uso de químicos y manipulación genética de las semillas implica un aumento exponencial de la capacidad extractiva de los nutrientes del suelo. Su actividad implica la intensificación de la degradación del suelo y además, la exportación de agua y nutrientes (Machado Araoz, 2014). "Con cada tonelada de soja, se exportan 1.000 m3 de agua y una ingente cantidad de nutrientes básicos, que se traducen en una pérdida de suelos de entre 19 y 30 toneladas por campaña (Pengue, 2008; GRAIN, 2013). Un estudio de GRAIN (2013) precisa que, con una producción de 47.380.222 toneladas (campaña 2006/07), se produjo una extracción neta de 1.148.970,39 toneladas de nitrógeno, 255.853, 20 toneladas de fósforo, 795.987,73 toneladas de potasio, 123.188,58 toneladas de calcio, 132.664,62 toneladas de azufre y 331,66 toneladas de boro." (Machado Araoz, 2014:77)

[24] "Estados Unidos destino parte de su cosecha para etanol y dejo de exportarla, el maíz se encareció un 300% en América Central en seis meses y como es la base de la alimentación del 85% de la población de Mesoamérica y el Caribe, el precio resulto directamente proporcional al aumento de la pobreza" (Aguirre, 2015:27).

ricos ahorren menos del 15% del consumo anual de sus automóviles; "aplicar esta fórmula a nivel mundial no significa otra cosa que la internacionalización del genocidio" (Castro, 2007:18). La periferia pobre y neocolonial del capitalismo es perjudicada por la expansión de la superficie sembrada para la producción de agro-energéticos que genera la deforestación del planeta para ampliar la producción, la desertificación de las tierras y el encarecimiento de los alimentos (Boron, 2007 citado en Castro, 2007).

Por otro lado, en el terreno financiero se crearon los Fondos de Inversión en Materia Prima y los precios inflacionarios por la acción financiera se dispararon generando importantes ganancias. En el caso de Argentina, por ejemplo la empresa Cargill que compra, procesa y distribuye cereales, semillas oleaginosas y otras materias primas a fabricantes de alimentos y sistemas de nutrición animal también ofrece servicios financieros y de gestión de riesgo a empresas agrícolas, alimentarias, financieras[25] aumento sus ganancias un 86% en el mercado financiero en 2008 (Aguirre, 2015). La especulación financiera aumenta la volatilidad de los precios en una agricultura en riesgo climático y que abastece a una población con significativos cambios en sus dietas.

Las lógicas del mercado ofrecen una oferta de alimentos baratos para la distribución masiva pero con exceso en grasas saturadas, azúcar y sodio (Aguirre, 2011) así, se profundiza el consumo de alimentos ricos en carbohidratos y en grasas, carentes en fibras y proteínas (Aguirre, 2005). En ambos extremos sociales aparecen las condiciones para una ingesta excesiva de grasas, tanto por un consumo excesivo de proteínas de origen animal, o por un consumo excesivo de alimentos baratos que brindan más saciedad y menos nutrición.

2.2 El perfil nutricional la región

Las condiciones de alimentación de la población constituyen un problema político porque las fuerzas del mercado global intervienen y regulan la producción, distribución, comercialización y consumo de los alimentos. Siguiendo a Moiso (2006), "las condiciones sociales y económicas resultan en un gradiente social de la calidad de la dieta que contribuye a las desigualdades en salud, porque la diferencia dietética principal entre las clases sociales es la fuente de los nutrientes" (Moiso, 2006:181). Mientras los sectores

[25] Fuente: https://www.cargillargentina.com.ar/es/inicio

sociales con mejores ingresos modifican su transición nutricional[26] hacia el aumento de proteínas de origen animal (OMS/FAO, 2003; Aguirre *et al*, 2015), los sectores sociales de menores ingresos moldean sus dietas en torno a las posibilidades de acceso.

En este contexto, entre los factores de riesgo evitables más vinculados a las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) [27] aparece la alimentación inadecuada, el sobrepeso y la obesidad[28]. Las ECNT constituyen una epidemia global porque representan la principal causa de muerte prematura y de discapacidad y causan el 60% de todas las muertes a nivel mundial. En Argentina, las ECNT son responsables del 73,4% de las muertes, del 52% de los años de vida perdidos por muerte prematura, y del 76% de los años de vida ajustados por discapacidad, acompañando la tendencia mundial. Sus factores de riesgo atribuibles explican 3 de cada 4 muertes por enfermedades no transmisibles y comparten problemáticas y estrategias comunes de prevención y control tanto a nivel de los determinantes sociales de salud (DSS) (MS, 2019).

Los DSS son las condiciones en que las personas viven y trabajan y ponen en relación la posición social, sus condiciones de vida y sus resultados de salud[29] (Moiso, 2006). En el conjunto de factores personales, sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud de los individuos o de las poblaciones (OMS, 1998) la OMS señala: "gradiente social, estrés, infancia temprana, exclusión social, condiciones de trabajo, desempleo, apoyo social, adicciones, alimentación saludable, transporte" (Moiso, 2006:177). Para encontrar los determinantes de las tasas de prevalencia e incidencia de la obesidad, por ejemplo, es necesario estudiar las características de las poblaciones, no solo a

---

[26] La transición nutricional se caracteriza por cambios cualitativos como cuantitativos de la dieta. Los cambios alimentarios adversos incluyen una dieta con mayor densidad energética, lo que significa más grasa y más azúcar añadido en los alimentos, una mayor ingesta de grasas saturadas (principalmente de origen animal) unida a una disminución de la ingesta de carbohidratos complejos y de fibra, y una reducción del consumo de frutas y verduras. Estos cambios alimentarios se combinan con cambios del modo de vida que reflejan una reducción de la actividad física en el trabajo y durante el tiempo de ocio. (OMS/FAO, 2003: 24)

[27] Por ejemplo, la enfermedad isquémica del corazón, la diabetes mellitus no insulino-dependiente o de tipo II (DMNID), la hipertensión arterial, algunos tipos de cáncer, la osteoartritis y la osteoporosis, entre otras. (Peña y Bacallao, 2000)

[28] También prevalece el consumo de tabaco, el consumo excesivo de alcohol, insuficiente actividad física, altos niveles de presión arterial, colesterol y glucosa (Marchioni, et.al, 2011).

[29] El Informe Lalonde (1974) fue uno de los primeros estudios que propuso un marco comprehensivo para los determinantes de salud, incluyendo los estilos de vida, el ambiente social y físico, la biología humana y los servicios de salud.

individuos. Esto tiene importantes implicancias, tanto para la compresión de las casos, como para las estrategias de prevención de salud pública (Marmot, 2005).

El gradiente social determina que a más bajo nivel social la expectativa de vida es menor y mayor frecuencia de enfermedad (Moiso, 2006); las personas más pobres viven menos y se enferman con mayor frecuencia que los sectores sociales con mayores ingresos, esa disparidad se debe a la marcada sensibilidad de la salud con el ambiente social (WHO, 2003). Sin embargo, la primacía absoluta de la asociación causa-efecto como organizadora y lógica del universo epidemiológico y como dispositivo para identificar factores de riesgo no permite explicar la relación entre sistema social, los modos de vivir y la salud, ni comprender el orden social que mercantiliza la naturaleza, ni la dialéctica entre lo natural-biológico y lo social (Breilh, 2015).

Para ello, la epidemiologia critica profundiza en el plano de la determinación social de los procesos que no se están revirtiendo en los regímenes de América Latina y disponen un ritmo vertiginoso de concentración de riqueza y exclusión social.

> Por debajo de una intencionalidad social siguen reproduciéndose modos de producir y políticas que no afectan las raíces de una civilización individualista, que se sustenta en un complejo de irracionalidades (productivas, energéticas, ambientales) y que se reproduce y recicla gracias al imperio de un consumismo extremo, de un ordenamiento social dependiente de una matriz de derroche energético, de desperdicio de recursos vitales, y de una masiva e irreparable generación de desechos (Breilh, 2013:12)

En este sentido, el problema alimentario no se revierte mediante el control individual de factores de riesgo comportamentales sino que constituye un problema social y político que requiere de la intervención a escala poblacional.

2.2.1 Sobrepeso, obesidad y hambre oculta en América del Sur

El hambre constituye un fenómeno de diversos matices. Las carencias de nutrientes que experimentan las personas en el plano biológico refieren a las distintas policromías del hambre pasando por la inanición, desnutrición, malnutrición, sobrepeso, obesidad. Josué De Castro (1955) utiliza el concepto de *hambre oculta* para referirse a las carencias de nutrientes imperceptibles que se ocluyen en cuerpos famidos, que consumen productos alimenticios continuamente, pero deficientes en determinadas proteínas, grasas, sales minerales y vitaminas esenciales en medio de la abundancia de otros micronutrientes. Algunos determinantes del hambre oculta se relacionan con la monotonía alimenticia y el

uso general de los alimentos concentrados, purificados o refinados, ya que estos contienen altas dosis de principios energéticos (hidratos de carbono o grasas) (De Castro, 1955).

En la obesidad intervienen factores diversos como el genético adaptativos, "genotipo de ahorro", la alimentación, la aculturación a distancia, el entorno socio-cultural y el género. Las causas de sobrepeso y obesidad en la región se relacionan a la ingesta de productos ultra-procesados (con altos contenidos de azúcar, grasa y sal), a la disminución de las preparaciones culinarias tradicionales con alimentos frescos, el estilo de vida sedentario, los procesos de urbanización sin un planeamiento para una movilidad más activa de las personas, la jornada laboral extensa, la desregulación del mercado y la publicidad de productos alimenticios no saludables (FAO y OPS, 2017).

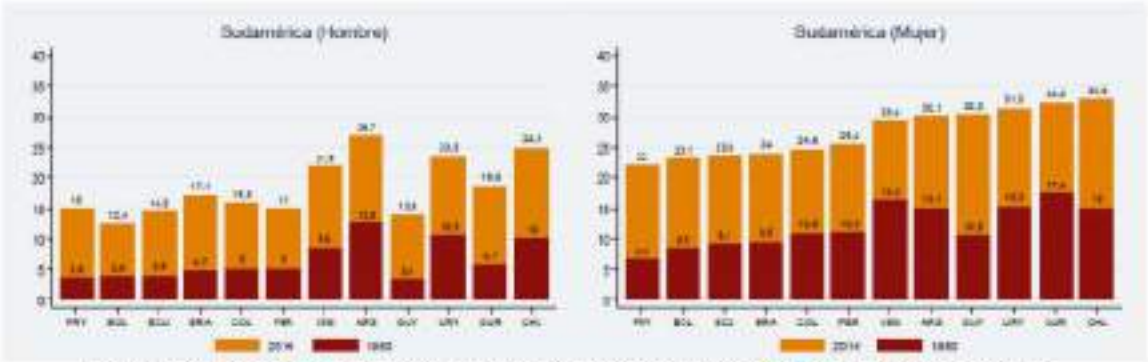
El consumo de alimentos con baja calidad nutritiva ha aumentado rápidamente en los países de ingresos medios bajos desde la década de 1980, al observar la obesidad en relación a la situación económica, en las poblaciones adultas se desplaza a los sectores sociales con menores ingresos y con mayor prevalencia en las mujeres (Monteiro, Moura, Conde y Popkin, 2004; OMS, 2011). Las mujeres sufren una doble carga nutricional que se caracteriza por la coexistencia de desnutrición con sobrepeso, obesidad o ECNT relacionadas a la dieta (OMS, 2019). Algunos autores ubican al género como un DSS porque la doble carga nutricional que padecen las mujeres se relaciona a las desventajas asociadas a la división sexual del trabajo, entendidas como la naturalización de la asignación de las tareas de cuidado y del trabajo doméstico no remunerado (Brito e Ivanovic, 2019). Los roles y las responsabilidades que toman las mujeres en las jornadas de trabajo extendidas, condiciones laborales deficientes, un alto efecto de la informalidad laboral, ingresos más bajos y una escasa autonomía económica configura las diferencias desiguales de género que tienen consecuencia en la salud (FAO, 2018).

El Gráfico N°3 permite observar el crecimiento los índices de obesidad[30] en los países de América del Sur entre 1980 y 2014 para hombres y mujeres, según datos de OMS, en las mujeres el aumento es más intenso. Mientras en 1980 todos los países se mantienen por debajo del 10% de la población de varones, con la excepción de Argentina (12,5%),

[30] Se calcula mediante el Índice de Masa Corporal que se utiliza para clasificar el Estado ponderal de la persona, y se calcula a partir de la fórmula: peso (kg)/talla(m2). De acuerdo a su resultado se clasifica: <18,5 indica Peso insuficiente; entre 18,5-24,9 es Normo peso; 25-26,9 señala Sobrepeso grado I; 27-29,9 indica Sobrepeso grado II (preobesidad); 30-34,9 para Obesidad de tipo I; 35-39,9 es Obesidad de tipo II; 40-49,9 para Obesidad de tipo III (mórbida); >50 indica Obesidad de tipo IV (extrema).

Uruguay (10,5%) y Chile (10%), en 2014 todos los países alcanzan y/o superan el 15% de la población de varones -excepto Ecuador (14,5%), Bolivia (12,4%) y Guyana (13,9%)-. En cambio, al observar las tasas de obesidad en mujeres en 1980 la región supera el 15% con la excepción de Paraguay (6,5%), Bolivia (8,5%) Ecuador (9,1%) y Brasil (9,5%), sin embargo, en 2014 todos los países superan el 20% de su población femenina con obesidad. Se destacan Argentina, Guyana, Uruguay y Chile con más del 30% de mujeres con obesidad. Esta cifra no alcanza en ningún país la población masculina marcando una fuerte prevalencia de esta patología en las mujeres. (FAO, 2017)

Gráfico 3 Evolución de las tasas de obesidad (IMC>30K/m2) en la población mayor de 18 años por sexo en países de América del Sur; 1980-2014



Fuente: Fuente: Global Health Observatory (GHO-OMS, en línea) (citado en FAO, 2017:17)

En las regiones de menores ingresos la trayectoria de las personas hacia la malnutrición inicia en el útero materno (Aguirre, 2005) y continua desarrollando infancias afectadas por la desnutrición o el sobrepeso que condicionaran el desarrollo cognitivo, óseo y dental de los niños/as. Mientras las mujeres registran mayor prevalencia al sobrepeso y obesidad, como síntoma del hambre oculta un 33% de las mujeres en edad fértil en todo el mundo padece anemia (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2017). En la población infantil, mientras el sobrepeso y la obesidad afecta a 41 millones de niños menores de cinco años en el mundo, la desnutrición crónica[31] impacta en 155 millones de niños menores de cinco años en 2016. Si bien entre 2005-2016 este último trastorno descendió de 29,5% a 22,9%,

[31] Retardo de altura para la edad (A/E). Asociada normalmente a situaciones de pobreza, y relacionada con dificultades de aprendizaje y menos desempeño económico. (FAO, 2014)

también prevalece la desnutrición aguda[32] en 52 millones de niños menores de cinco años en 2016 (FAO et. al., 2017).

La incapacidad para adquirir alimentos suficientes durante al menos un año se define como subalimentación, ello implica un nivel de ingesta por debajo de las necesidades de energía requerida. En 2016 el número de personas subalimentadas en el mundo aumentó hasta los 815 millones en comparación con los 777 millones de 2015. Sin embargo, las cifras siguen siendo inferiores a los 900 millones de personas subalimentadas registradas en el año 2000. (FAO et. al., 2017) A continuación, en la tabla N° 1 se esboza la prevalencia de subalimentación en el periodo 2000-2016 visualizando las tasas a nivel mundial, en América Latina y el Caribe y en América del Sur.

Tabla 1 Prevalencia de la subalimentación 2000-2016 a nivel mundial, en América Latina y Caribe y en América del Sur en el periodo 2000-2016 (%)

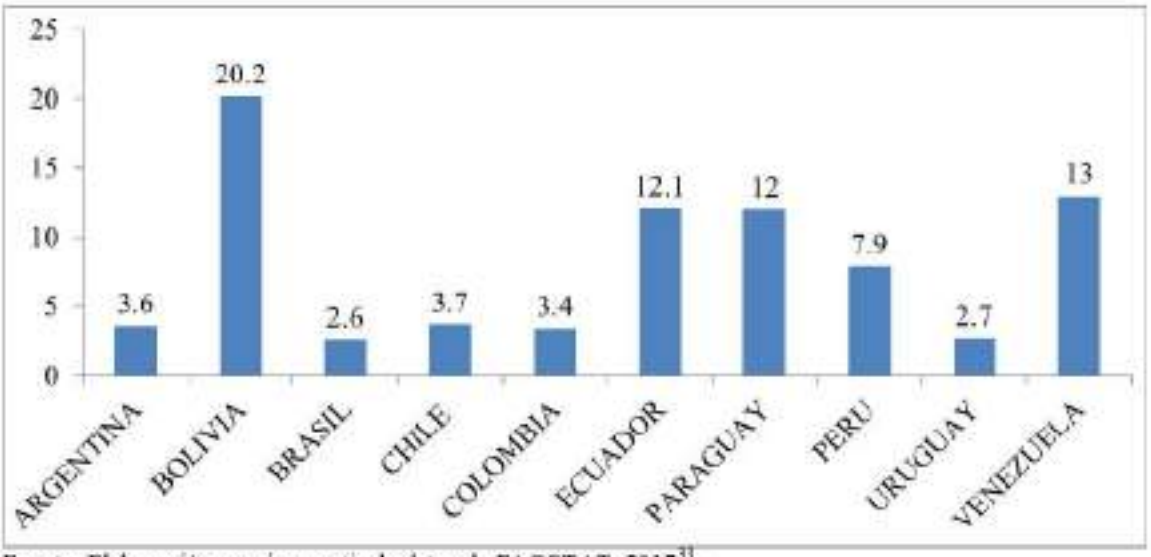
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mundo	14.7	14.2	11.5	11.2	11	10.8	10.7	10.6	11
AL y el Caribe	12	9.1	6.8	6.6	6.4	6.3	6.3	6.3	6.6
Amé. del Sur	11.1	8	5.9	5.7	5.5	5.4	5.4	5.5	5.9

Fuente: Elaboración propia según datos FAO, 2017

Todas las regiones presentan una tendencia al descenso de modo constante hasta 2015. En América del Sur la prevalencia de subalimentación descendió aproximadamente a la mitad, acompañando la tendencia mundial y de América Latina y el Caribe (FAO, et. al., 2017). En el Gráfico N° 4 se ilustran las cifras de subalimentación que algunos países de América del Sur registraron en el periodo 2014-2016 para observar la situación intrarregional y comparar con las cifras de obesidad en 2014 que se esbozaron anteriormente.

[32] Deficiencia de peso por altura (P/A). Delgadez extrema. Resulta de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente. (FAO, 2014)

Gráfico 4 Prevalencia de la subalimentación (%) en países de América del Sur en el periodo 2014-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FAOSTAT, 2017[33].

Las tasas más altas las presenta Bolivia con un 20,2% de prevalencia de la subalimentación en la población en el periodo 2014-2016. Al observar la tasa de obesidad de 2014 para este mismo país, en hombres se registra el menor porcentaje (12,4%) y en mujeres el segundo menor porcentaje (23,1%).

En el extremo opuesto, Argentina tiene la menor tasa de subalimentación en 2014-2016 con un 3,6% y representa la tasa más alta de obesidad en hombres 26,7% mientras el 30,1% en mujeres lo posiciona entre los cuatro países con mayores tasas de obesidad en mujeres en la región en 2014[34]. Luego de Bolivia, los países con más alta subalimentación son Venezuela (13%), Ecuador (12,1%) y Paraguay (12%). Sin embargo, Venezuela también ilustra las tasas de obesidad más elevadas de la región en hombres (21,9%) y en mujeres (29,4%).

En resumen, desde los años dos mil se puede observar una tendencia al descenso de subalimentación y un marcado el incremento en las tasas de sobrepeso y obesidad, particularmente en mujeres.

[33]Los datos disponibles en FAOSTAT sobre la prevalencia de subalimentación para Uruguay (2,7%) pertenecen al pe-riodo 2008-2010 y para Brasil (2,6%) el periodo 2007-2009

[34] Chile 32,8%; Uruguay 31,3%, Guyana 30,3% de mujeres mayores de 18 años con obesidad en 2014 (FAO, 2017)

2.2.2 Perfil nutricional de la población en Argentina y en el PGP

En Argentina los principales problemas nutricionales por su magnitud y extensión en diversos grupos etarios se vinculan con el sobrepeso y la obesidad, la anemia nutricional, la baja talla, los déficits de ingesta de nutrientes (como calcio y vitaminas A, C y B12), la baja práctica de la lactancia materna[35] y las altas ingestas de azúcares simples (Abeya, 2016). Los estudios de Aguirre (2005, *et al* 2015) identificaron un patrón alimentario para cada estrato social a lo largo del tiempo[36], al comparar la Encuesta de Alimentación de 1965, realizada por el Consejo Nacional de Desarrollo, con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) de 2006, realizada por Instituto Nacional de Estadística y Censos. Se observó que las canastas de alimentos de los sectores de bajos ingresos disminuyó en cantidad y en diversidad de alimentos. Acompañando el proceso de pauperización de los sectores de menos recursos, sus consumos han sustituido alimentos caros por baratos hasta que sus canastas resultaron suficientes en volumen pero pobres en calidad de nutrientes. En cambio en las canastas de ingresos más altos (sectores medios y altos), existe una tendencia a diversificar los consumos e incrementar cada vez más proteínas animales (Aguirre, 2005; Aguirre, Córdova y Polischer, 2015).

Al comparar los porcentajes destinados a los distintos rubros de consumo alimentario (cereales y tubérculos, carnes, lácteos y huevos; frutas y verduras) en 1965 se distinguen dos tipos de canastas, por un lado, la de los sectores de ingresos más bajos, y por otro las de los sectores medios y altos que presentan amplias similitudes. En cambio, en 2006 los consumos de los sectores medios se asemejan a los de los sectores bajos, distanciados ampliamente de las prácticas de consumo de los sectores altos.

> Como a través de las canastas leemos las relaciones sociales, este desplazamiento de la diferencia nos permite inferir una sociedad más polarizada, donde los pobres y los sectores de ingresos medios consumen de manera similar (lo que indica por un lado una mejora sustantiva en los consumos de los primeros),

[35] Los lactantes entre 0 y 2 años cuentan con la leche materna como un recursos natural que se constituye como el único alimento que cubre todas las necesidades del recién nacido hasta los seis meses de forma exclusiva y complementada hasta los dos años (Quinteros Fleites, 2015). La autora sostiene que la práctica de amamantar es una responsabilidad social que involucra a los padres, a la familia, a la comunidad, al sistema de salud, al sistema educacional, el medio ambiente, la economía, el Estado, entre otros. Desde 1981 la OMS y UNICEF aprueban el Código Internacional de Sucedáneos para la leche materna que se restringe la comercialización de preparaciones para lactantes y otros productos utilizados como sucedáneos de la leche materna.

[36] El estudio observó las Encuestas de Gastos (CONADE, 1965; INDEC, 1970, 1987, 1988, 1998) realizadas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (Aguirre, 2005) y se complementa con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) de 2006 (Aguirre, Córdova y Polischer, 2015).

> mientras que los que se diferencian son los sectores de ingresos altos que mantienen alta preferencia por los productos animales, a expensas de los demás rubros. (Cordova, 2015:102)

Estos datos encubren las diferencias cualitativas de los consumos porque los cereales de los sectores medios y altos no son los mismos que los de los sectores pobres (Cordova, 2015).

Siguiendo los datos de la primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud [37] (ENNyS), realizada en 2004-2005, los principales problemas nutricionales en el grupo materno-infantil son la anemia nutricional[38], la obesidad y la baja talla[39]. La anemia afecta el 41.1% de los niños menores de dos años de familias pobres, el 29.4% de los niños menores de dos años de familias no pobres y al 30.5% de las mujeres embarazadas. La obesidad afecta al 10.4% de los niños menores de 6 años, al 15.6% de las mujeres de 10 a 49 años con un máximo del 31% en las mayores. El 8.2% de los niños menores de 6 años tiene baja talla.

La proporción de estos problemas es más acentuada en las poblaciones pobres, indistintamente del área geográfica. Además, se observan carencias dietéticas de calcio, vitaminas A, C y B12 cuyo déficits de nutrientes es el resultado de ingestas de dietas pobres en verduras, frutas, lácteos, aceites diferentes al girasol, legumbres y cereales integrales, al mismo tiempo que de un exceso de azúcares, bebidas azucaradas, carnes y cereales muy refinados y de baja densidad de nutrientes (Abeya, 2016).

En relación a la lactancia materna, el 95% de los niños la inicia pero solo el 45% y el 30% siguen con lactancia materna exclusiva al 4° y 6° mes respectivamente (MS, 2011). Solo

---

[37] Proporciona información sobre aspectos relacionados con la nutrición a través de la evaluación de numerosas dimensiones, entre ellas la frecuencia de consumo de diferentes grupos de alimentos, los hábitos alimentarios de la población argentina, la ingesta de alimentos y nutrientes a través de un recordatorio de 24 hs (R24H), y la lactancia materna. También indaga sobre alimentación en los entornos escolares, políticas alimentarias, etiquetado nutricional, publicidad de alimentos, y sobre otros temas relevantes de salud como actividad física, enfermedad celíaca y vacunas. Asimismo la encuesta aporta información sobre índices antropométricos (peso y talla) y otras variables objetivas y bioquímicas para evaluar el estado nutricional de la población, la ingesta de sodio y la función renal (MS, 2019).

[38] La carencia de hierro es el problema nutricional más prevalente de los seres humanos. En la mayoría de los países no industrializados amenaza a más de 60 por ciento de las mujeres y niños, y más de la mitad de éstos sufren anemia comprobada. En casi todos los países industrializados de América del Norte, Europa y Asia, entre 12 y 18 por ciento de las mujeres son anémicas(…)Aunque en general las enfermedades por carencia se consideran como efecto de una falta de nutrientes en la dieta, la anemia por carencia de hierro no es rara en personas cuyas dietas contienen cantidades de hierro cercanas a las cifras recomendadas. Conviene recordar que algunas formas de hierro se absorben mejor que otras y que ciertos elementos en la alimentación refuerzan o restringen su absorción (Latham, 2002).

[39] La baja talla permite identificar niños/as con retardo en el crecimiento debido a un prolongado aporte insuficiente de nutrientes o enfermedades recurrentes

reciben alguna leche fortificada con hierro el 22% de los que no reciben lactancia materna en el segundo semestre y el 11% en el segundo año de vida (MS, 2011).

La segunda ENNyS, realizada en 2019, relevó que el sobrepeso y la obesidad resultaron ser las formas más frecuentes de malnutrición en Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA) y se confirma su aumento en concordancia con otras encuestas, como la 3ra Encuesta Mundial de Salud Escolar 2018 (EMSE-MS, 2018). Para la malnutrición por déficit, los datos indican que la prevalencia de emaciación, bajo peso y delgadez en todos los grupos es baja desde una perspectiva poblacional. La baja talla fue mayor en la población en situación de vulnerabilidad social para todas las edades. En relación con otros estudios previos realizados en el país, se observa que la baja talla y el bajo peso se mantienen en valores relativamente estables y se relacionaron de manera inversa al nivel socioeconómico, no así el sobrepeso y la obesidad que fueron similares para todos los niveles de ingreso para NNyA. En la población adulta, la prevalencia de sobrepeso fue de 34% y 33,9%, con diferencias significativas por nivel de ingreso (primer quintil 36,9% vs. quinto quintil 29%) (MS, 2019).

Siguiendo los datos de la Encuesta Mundial de Salud Escolar, la obesidad en escolares aumentó un 19,4% entre 2007 y 2012 (MS, 2012) Esta tendencia también se refleja en las Encuesta Nacionales de Factores de Riesgo realizadas en 2005, 2009, 2013 y 2018, aumentando el sobrepeso desde un 34.4% en 2005 a un 36.2% en 2018 y la obesidad marcó un 14.6% en 2005 y un 25.4% en 2018 en los mayores de 18 años (MS,2019).

En el PGP en el año 2013 se realizó una estudio en los escolares de 6 a 14 años[40] con una distribución geográfica homogénea en el que el 42.97% presentó exceso de peso, lo cual es elevado, y el 18.5% obesidad, el 4.4% presento anemia, el 19.6% hipercolesterolemia y el 21.3% hipertrigliceridemia. La presencia de desayuno se manifestó como un factor protector para el sobrepeso y la obesidad. La baja ingesta de fibra y elevada de grasas, y los altos niveles de colesterol y triglicéridos en sangre, reflejan que la malnutrición por exceso es un problema de salud pública (Lázaro Cuesta et al., 2018). El 51% de los y las niños/as, principalmente, obesos graves, presentó una prevalencia de Circunferencia de Cintura

[40] El muestreo fue aleatorio, se incluyeron 1296 niños para la evaluación antropométrica y socio-económica y una submuestra de 362 niños para parámetros bioquímicos e ingesta. Se dividió el PGP en tres zonas, se agruparon las ocho divisiones del consejo escolar; se seleccionaron aleatoriamente 22 escuelas y se respeto la proporción de escuelas públicas y privadas y la proporción de cada grupo etario.(Lázaro Cuesta, *et al.*, 2018)

mayor al percentil 90[41] lo cual indica que los niños presentan, al menos, un factor de riesgo para Enfermedades Cardiovasculares. Por otro lado, Lázaro Cuesta *et al* (2018) señala que la baja prevalencia de anemia es esperable en el grupo etario del estudio debido a la fortificación de harinas según la Ley N.° 25630[42] en el año 2002, sin embargo, se requieren estudios específicos para explicar ese hallazgo.

Desde 2015 en el PGP el Instituto de Investigación Social, Económica, Política y Ciudadana, junto a la organización social Barrios de Pie, dan continuidad a la construcción del "indicador barrial de situación nutricional". Se realiza una medición antropométrica[43] a niños y adolescentes entre 0 y 19 años que asisten a comedores y merenderos del movimiento social[44], en diferentes barrios en situación de vulnerabilidad socio-sanitaria, cuyos padres en su mayoría son titulares de programas sociales con transferencias de ingresos, trabajadores informales o de la economía popular (Isepci, 2017). Entre los resultado se destaca que el 51.2% de los niños y adolescentes entre 2 y 19 años presenta malnutrición a saber: el 26% tiene sobrepeso y el 23% obesidad. Respecto a los lactantes, entre 0 y 2 años el 3.8% tiene bajo peso, el 12.8% sobrepeso, el 16.5% tiene obesidad y el 23.3% de los niños presenta baja talla (Isepci, 2017).

Al desglosar estos datos por grupos etarios se observan los siguientes resultados: En la primera infancia, de 2 a 6 años presentan malnutrición según el IMC/edad, el 51%, por algunas de las variantes de malnutrición. Aparece un 2,5% bajo peso, 27% de sobrepeso, 21% de obesidad y en riesgo de bajo peso el 1% (Isepci, 2017). En la segunda infancia, de 6 a 10 años la malnutrición alcanza al 54,5%. El 2,6% indica bajo peso, 28,6% sobrepeso, 23,3% obesidad. La mayoría de este grupo etario esta escolarizada y almuerzan en

[41] La circunferencia de cintura se considera normal: < percentilo 90; y aumentada: ≥ percentilo 90 (Lázaro Cuesta, 2018).El aumento de grasa abdominal está descrito como factor de riesgo para enfermedad cardiovascular. El estudio Bogalusa Heart Study, en niños de 5 a 17 años, mostró asociación entre la distribución central de grasa determinada por Circunferencia de Cintura, con concentraciones anormales de triglicéridos, lipoproteínas de baja densidad, lipoproteínas de alta densidad e insulina (Freedman, 1999). Hirschle y otros autores (2005) describieron, en estudiantes argentinos de 6 a 13 años, una prevalencia de Circunferencia de Cintura mayor al percentil 90 (Hirschler et.al., 2005).

[42] El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina sanciona el 31/07/2002 la Ley N°25630 que tiene como objeto la prevención de las anemias y las malformaciones del tubo neural, tales como la anencefalia y la espina bífida. Para ello, la harina de trigo destinada al consumo que se comercializa en el mercado nacional, será adicionada con hierro, ácido fólico, tiamina, riboflavina y niacina en las proporciones que la ley indica. El Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Alimentos, será el organismo de control del cumplimiento de la presente ley. Fuente: http://www.senasa.gob.ar/normativas/ley-nacional-25630-2002-poder-ejecutivo-nacional Acceso: 20/01/2020

[43] Consiste en medir el Índice de Masa Corporal (IMC)

[44] Se relevaron 43 comedores/merenderos ubicados en 31 barrios del PGP en 2017 (Isepci, 2017)

comedores escolares. No resulta significativa la presencia de acortamiento en este grupo etario, 2% de baja talla y un 2,6% de riesgo de baja talla. (Isepci, 2017). En los/as adolescentes de 10 a 19 años se registra un 48,5%, se encuentran en alguna de las variantes de malnutrición. El 0,75% tiene bajo peso, el 1% en riesgo de bajo peso, 23,9% sobrepeso, 23,9% obesidad. En relación al indicador Talla/edad la baja talla, está presente en un 5% de adolescentes medidos mientras que un 2,3% está en riesgo de baja talla (Isepci, 2017)

La edad escolar y la adolescencia son etapas cruciales para la configuración de los hábitos alimentarios y estilo de vida que persistirán en etapas posteriores, con repercusiones en la edad adulta e, incluso, en la ancianidad (Aranceta, 2005). La presencia de malnutrición señala una alimentación inadecuada que limita el crecimiento y desarrollo integral de los/as niños/as y además, se constituyen factores de riesgos para enfermedades crónicas no transmisibles.

El panorama epidemiológico y nutricional revisado en este apartado denota el impacto que el hambre y la desigualdad genera en los cuerpos. La lógica de la expropiación y explotación de las energías se hace cuerpo. Los cuerpos malnutridos, los cuerpos débiles pueden llevar adelante desplazamientos sociales débiles; cuentan con las energías suficientes para desarrollarse en determinados espacios del campo social, económico y cultural (*sensu* Bourdieu) para disputar las relaciones de poder y dominación. En el siguiente apartado se profundizará la matriz teórica de la sociología del cuerpo/emociones que se utilizará para analizar la regulación de las sensaciones y los mecanismos de soportabilidad social que los/as agentes despliegan en los contextos de desigualdad.

2.3 Expropiación de las energías y regulación de las emociones

La apropiación de las energías para la reproducción de la vida limita las posibilidades de acción, de reflexión y de desplazamiento social. En este contexto, el hambre oculta (*sensu* De Castro) constituye al hambre como un hecho social.

> La demanda de hombres regula necesariamente la producción de hombres, como ocurre con cualquier otra mercancía. Si la oferta es mucho mayor que la demanda, una parte de los obreros se hunden en la mendicidad o muere por inanición. La existencia del obrero está reducida, pues, a la condición de existencia de cualquier otra mercancía (Marx, 2011:23)

En la lógica del capital, en la que cada persona es mercancía, se vuelve imprescindible la regulación de las sensaciones. Es inherente a los engranajes del capitalismo anular la

sensación de que la vida es un conjunto de cosificaciones de lo experimentado y que ello implica la expropiación de la propia existencia. En este contexto, las politicas de los cuerpos son las estrategias que una sociedad acepta para dar respuesta a la disponibilidad social de los individuos (Scribano, 2012). Entonces, analizar los patrones de dominación y las lógicas de expropiación de las energías requiere observar las distancias que la sociedad impone sobre los cuerpos, cómo los interviene (cuáles son las formas y modelos corporales) y de qué manera se disponen las energías biológicas y sociales[45] (Scribano, 2013).

Los cuerpos y las emociones se encuentran ligados en su conexión con el ambiente y las condiciones materiales de vida. La distribución y apropiación desigual de nutrientes incide en la potencialidad de los cuerpos para el despliegue de la vida en tanto agentes sociales.

> En el cerebro se "alojan" (de modo complejo e indeterminado) los procesos de construcción social de los cuerpos y las emociones mediados por un conjunto de modularidades interactivas entre las "causas" químicas y eléctricas de los sistemas de vida que articulan las capacidades que poseen nutrientes/ energías para posibilitar/obturar, producir/ reproducir y/o equilibrar/desequilibrar la existencia de esos cuerpos/emociones (Scribano, 2013:97).

Como consecuencia de la lógica del proceso de acumulación y su incesante mercantilización la energía de la naturaleza y de la vida humana es también mercancía. La depredación del capital, al absorber de manera sistemática las energías, se inscribe en las biografías sociales y moldea las posibilidades de desplazamiento social y de agencia. La distribución de las energías marca a los cuerpos, a las maneras del sentir, interviene sobre los modos de definir el estar-en-el-mundo, las percepciones sobre el propio cuerpo y el cuerpo de los otros.

La matriz analítica de la sociología de los cuerpos/emociones contribuye a pensar las conexiones entre las formas de los cuerpos y las gramáticas de la acción, que son parte de la dominación neo-colonial en los países de América Latina. En las corporalidades se manifiestan tres indicadores que señalan la dominación e indican el enclasamiento social. En primer lugar, la autopercepción de cómo veo que me ven los otros (cuerpo imagen), en segundo lugar, el proceso de cómo siento-naturalmente el mundo (cuerpo piel) y finalmente, las posibilidades de acción de los agentes (cuerpo movimiento). Esta dialéctica se entrama con la distribución de las sensaciones en el capital corporal, es decir, con las

[45] "la energía social, que se presenta a través del cuerpo social, se basa en la energía corporal y es la potencia para planear, ejecutar y resolver las consecuencias de la acción de los agentes" (Scribano, Huergo y Eynard, 2009:27)

condiciones de existencia alojadas en el cuerpo individuo, cuerpo subjetivo y cuerpo social, a saber:

> El cuerpo individuo es una construcción elaborada filogenéticamente que indica los lugares y procesos físico-sociales por donde la percepción naturalizada del entorno se conecta con el cuerpo subjetivo. El cuerpo subjetivo es la auto-percepción del individuo como espacio de percepción del contexto y el entorno en tanto "locus" de la sensación vital enraizada en la experiencia de un "yo" como centro de gravitación de sus prácticas. El cuerpo social consiste en las estructuras sociales incorporadas que vectorizan al cuerpo individual y subjetivo en relación a sus conexiones en la vida-vivida-con-otros y para-otros (Scribano, 2013: 99)

Las relaciones sociales contienen un entramado de reglas que bordean y delimitan cuáles son las prácticas para ser aceptados en la sociedad, esas reglas implican sociabilidades posibles. Sin embargo, esas sociabilidades serán transitadas y experimentadas de un modo particular por cada persona, contorneando así, los modos de vivencialidad que cada persona agencia. Los modos de vivenciar la dialéctica entre cuerpo individual, subjetivo y social y las lógicas de apropiación de las energías, corporales y sociales, configuran a la vivencialidad en tanto modo de expresar los sentidos de estar en-cuerpo con los otros. En el dinamismo entre la sociabilidad y la vivencialidad se constituyen las sensibilidades (aceptadas y aceptables) de una sociedad (Scribano, 2015). De esta manera, las superposiciones helicoidales entre cuerpo imagen, piel y movimiento permite pensar sobre los sentidos que las personas le adjudican a las vivencias como sensibilidades elaboradas y aceptadas socialmente.

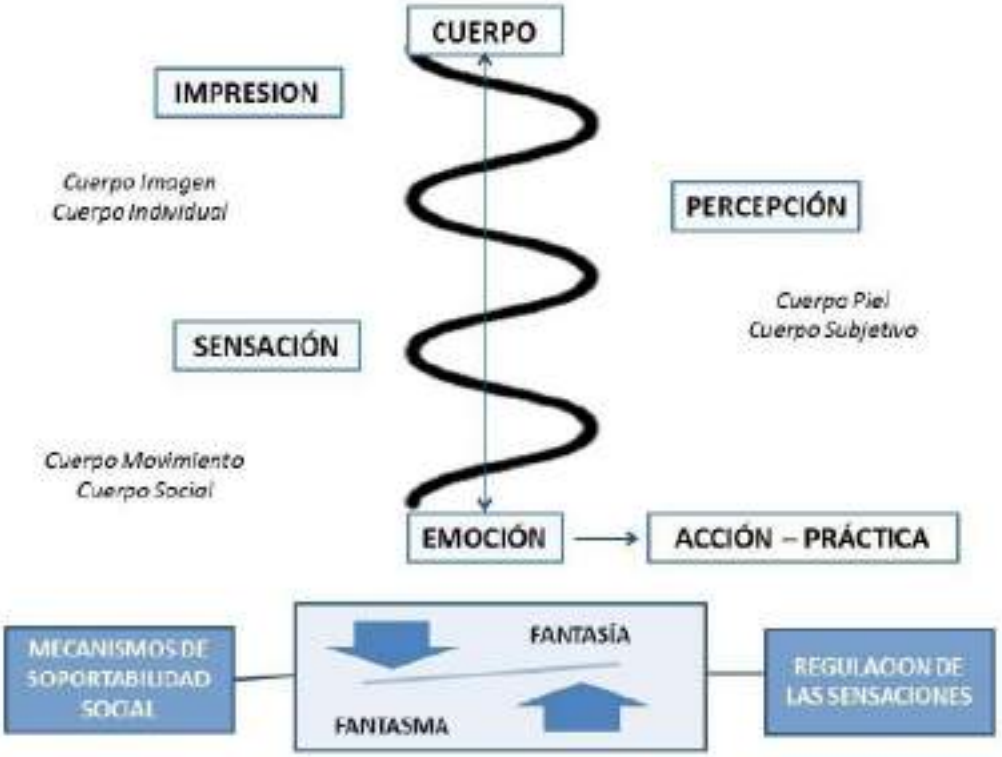
Los agentes conocen el mundo a través del cuerpo (Bourdieu, 1999; Le Breton, 2007; Scribano, 2010, 2012) porque las prácticas del sentir (oír, tocar, oler, gustar, ver) proveen de impresiones sobre la realidad. Esas impresiones estructuran percepciones que las personas acumulan, organizan, reproducen y otorgan sentido y correspondencia a las sensaciones esperables, adecuadas, normalizadas y habilitadas en cada contexto. En esos procesos de adjudicación y correspondencia entre percepción y sensación aparecen las emociones[46]. Las emociones son percepciones de valor análogas a las percepciones

[46]El interés por el estudio de las emociones tiene vestigios desde el siglo V y IV a.C. Para Aristóteles las emociones se componen por un elemento cognoscitivo, incluyendo creencias y expectativas sobre las propias situaciones, y por las sensaciones físicas. Aristóteles evita el dualismo entre mente y cuerpo, argumentando que las creencias, los movimientos corporales y los cambios fisiológicos son elementos inseparables de la emoción" (Calhoun y Solomon, 1996:52). Dos mil años después, Descartes expuso una teoría de las pasiones como una parte de su teoría global de la mente y el cuerpo, en la que las emociones se posicionan en el intermedio. Su enfoque se asocia a los cambios y alteraciones fisiológicas de lo que las personas sienten con las emociones; en el siglo siguiente, s. XVII, Hume también se ocupara de las teorías fisiológicas de las

sensoriales de los colores y los sonidos (Calhoun y Solomon, 1996). Entonces, las impresiones y las percepciones configuran sensaciones que constituyen el antecedente de la emoción. "Las emociones se enraízan en los estados del sentir el mundo que permiten sostener percepciones asociadas a formas socialmente construidas de sensaciones" (Scribano, 2013:100). Entonces, las conexiones entre *impresión-percepción-sensación-emoción* operan en las sociabilidades, entendidas como los modos de inter-actuar, de vivir y con-vivir con los otros. De esta manera, las emociones cristalizan los modos de estar en el mundo; "las emociones se sienten en relación con las cosas del mundo, no son simplemente sentimiento brutos, son una forma de estar conscientes del mundo" (Calhoun y Solomon, 1996: 23).

emociones, entendiendo a estas como fundamento de la vida moral. En el s. XIX, las teorías conductuales prestan atención a las conductas distintivas relacionadas con diferentes emociones. "Las emociones son analizadas ya sea como la causa de esa conducta (Darwin) o como algo que consiste única o principalmente en patrones de conducta (Dewey, Ryle)" (Calhoun y Solomon, 1996:14). También se desarrolló el enfoque de las teorías evaluativas en las que cobra relevancia el objeto de la emoción. Autores como Brentano o Scheler observaron las dimensiones comparativas de las actitudes en pro y en contra de las emociones (sentir agrado, desagrado, amor, odio) y los juicios de valor positivos o negativos. Finalmente, las teorías cognoscitivas se enfocan en la conexión entre las emociones y nuestras creencias sobre el mundo, nosotros mismos y los demás (Calhoun y Solomon, 1996:14).

Gráfico 5 Componentes dialécticos de la configuración cuerpo/emociones



Fuente: Adaptación en base a (Scribano, 2013:101) y otras bibliografías citadas

La sociología está ligada al estudio de las emociones[47] porque las emociones son un fenómeno social que permite explicar los fundamentos de la conducta social (Bericat,

[47] La dimensión emocional en la sociología clásica se manifiesta con algunas intermitencias. En los escritos de Marx en 1844 cuando señala que "la sensibilidad debe ser la base de toda ciencia" (2011:122) porque a través de la sensibilidad se puede acceder a la naturaleza esencial del hombre y al estudio de su 'objetivación subjetiva' basado en principios de propiedad privada. La sensibilidad en términos prácticos (materiales y existenciales) implica que a través de ella las personas inician sus vínculos con sus pares, construyen su humanidad, su materialidad y su forma (Marx, 2011). Para Weber el componente emocional tuvo poca repercusión como tal; por ejemplo, la noción de "acción afectiva" asociada a la conducta pasional separó conceptualmente a la razón del sentimiento. En la ética protestante y el espíritu del capitalismo el análisis ideológico de una religión se apoya en los efectos emocionales que provoca en sus adeptos y finaliza con la modificación de pautas conductuales claves para el desarrollo del capitalismo. Durkheim también tiene en cuenta el componente afectivo en su estudio del suicidio en las respuestas colectivas a fenómenos de desviación social o en las prácticas rituales (Bericat, 2000). Los análisis de Comte, Simmel, Pareto, Cooley, Parsons, Homans, Collins, Luhmann, Goffman y otros tampoco podían excluir totalmente la dimensión emocional sin embargo, no existe en ningún un reconocimiento explícito de las emociones (Bericat, 2000) En 1939 la obra de Norbet Elias *El proceso de la civilización* profundiza el vínculo entre las emociones y la estructura social. El autor profundiza sobre el autocontrol de los impulsos emocionales y las modificaciones de la estructura emotiva de las sociedades en la modernidad (Elias, 2016). En el último cuarto de siglo XX se reconoce el nacimiento de la sociología de la emoción con las obras de Hochschild, *The Sociology of Feelings*

2012). En tanto las emociones emergen, se experimentan y tienen sentido en las relaciones sociales (Kemper, 1978) requieren de la sociología porque su abordaje implica la comprensión de la estructura social (Elias, 2016). Comprender las emociones permite explicar la situaciones contextuales y las relaciones sociales que las producen (Bericat, 2012)

Las sensibilidades cristalizan el contexto histórico-cultural que provee de códigos para sentir y expresar las vivencias emocionales y afectivas de manera efectiva. (Luna Zamora, 2007). Las normas indican la dirección y la duración de los sentimientos (Bericat, 2000) así como también, el alcance y las modalidades de expresión. Cada contexto social, histórico y geográfico está marcado por dimensiones normativas, expresivas y políticas en relación a las emociones (Hochschild, 1975). Es decir, en cada contexto se habilitan y deshabilitan determinadas maneras de sentir.

Siguiendo a Elias (2016) es la estructura social la que exige y fomenta unas pautas determinadas y un dominio de las emociones.

> La renuncia a la satisfacción de los impulsos, la regulación y la represión de estos, tiene menos que ver con las personas; para decirlo de modo provisional y algo indiferenciado, lo que obliga a la represión y a la regulación de las emociones y de los impulsos son las coacciones (mucho menos visibles y más impersonales) del entramado social, de la división del trabajo del mercado y de la competencia (Elias, 2016:239).

El control emocional constituye una clave relevante del control social, un modo de participar en la constitución del orden social, por ello, cuando el agente siente una emoción que se distancia de las emociones normalizadas sentirá el efecto de la disonancia o desviación emocional (Bericat, 2000). Las emociones reflejan la perspectiva del agente en sus contextos sociales porque están cargadas de significados, de sentidos anclados en la dimensión normativa, expresiva y política de esos contextos (Hochschild, 1975). Por un lado las normas emocionales se aplican tanto a la conducta y al pensamiento. De esta manera, es inherente a cada situación social controles que afecten a los sentimientos e indiquen lo que cada persona deba sentir en cada circunstancia. Siguiendo a la autora, las normas emocionales señalan la intensidad, la dirección y la duración de los sentimientos (Hochschild, 1975)

---

and Em otinos en 1975; Kemper publica *A Social Interaccional Theory of Emotion s* en 1978; Scheff, *Catharsis in Healing, Ritual and Dra ma* en 1979; Heise, *Understanding events. Affect and the construction of social action* en 1979; entre otros (Bericat, 2000).

Las emociones son relacionales porque "son sentimientos directamente dirigidos a, y causados por, la acción de los otros" (Matthews, 1992: 151). Siguiendo a Von Scheve & Slaby (2019), las emociones no se producen en solitario, sino que, en ellas, encontramos a la subjetividad y a la realidad social entrelazadas y, es en este sentido, que las emociones se hallan ligadas a la interacción social. Así, la interacción social organiza una estructura de parámetros normativos que hacen inteligible lo que la persona siente y que determinan "lo que puede sentir y vivir en la vida cotidiana y aún en sus pensamientos más íntimos" (Luna Zamora, 2007:10). Así, es posible que "la inmensa mayoría de los tipos de emociones humanas derivan de los resultados reales, anticipados, imaginados o recordados producto de la interacción relacional" (Kemper, 1978: 32). De esta manera, los pensamientos y percepciones de las expectativas sociales sólo instalan el escenario del control social (Scheff, 1988).

Las emociones son prácticas que están orientadas a la acción y también están ligadas a la cognición. "Las emoción son algo que sentimos dentro de nosotros y que subsecuentemente encuentran su expresión en la acción" (Calhoun y Solomon, 1996:14). Siguiendo a Hochschild (1990) el agente es un actor social que es al mismo tiempo es consciente y sentiente. Así como las estructuras del sentir implican los "elementos específicamente afectivos de la conciencia y las relaciones, y no sentimiento contra pensamiento, sino pensamiento tal como es sentido y sentimiento tal como es pensado" (Williams, 1997:155). La relevancia sociológica del concepto implica que el carácter emocional es producto de la estructura social y por ello objeto de regulación cotidiana. Las estructuras del sentir permiten cristalizar los significados y valores tal como son vividos y sentidos activamente. Esos significados y valores implican relaciones entre ellos y creencias que pueden ser históricamente variables porque están definidos por los contextos en los que se despliegan. Elementos como impulso, restricción y tono de la expresión implican una conciencia práctica de tipo presente dentro de una continuidad que esta interrelacionada, por ellos William se refiere a las estructuras del sentir, porque esos elementos mantienen relaciones internas específicas, entrelazadas y en tensión. (Williams, 1997).

Entonces, la sociología de las emociones pone en relevancia tanto lo que los agentes piensan como lo que los agentes sienten para el resultado de la interacción social. Para Bericat (2012) los sentimientos son parte de complejas estructuras emocionales compuestas

por muchos sentimientos que se articulan en una dinámica configurada por secuencias o cadenas emocionales que se suceden en el tiempo a partir de la experiencia de las interacciones sociales (Bericat, 2012).

2.3.1 Tipos de hambre y la religión neocolonial

En la geopolítica del hambre se esboza un mapeo de los límites y espacios socio-biológicos en los que el cuerpo-individuos es intervenido por la política de los cuerpos, es decir, las estrategias de distribución de las energías que la sociedad es capaz de soportar, y una política de las sensibilidades, en tanto moldea las maneras de ser y sentir el mundo. En este contexto, las políticas alimentarias son estructurantes porque inciden sobre los cuerpos con el poder de configurar corporalidades débiles o fuertes.

En continuidad con la matriz analítica que se viene desarrollando, se distinguen tipos de hambre que se configuran en la dialéctica de cuerpo individuo, subjetivo y social. El hambre individual se refiere a la experiencia biológica que ocasiona la ausencia de micronutrientes y vitaminas para la reproducción del cuerpo. El hambre subjetiva refiere a las consecuencias de orden identitario vinculadas a la autopercepción del cuerpo y a las formas de sentir el mundo. En este sentido, en los sectores sociales de menores recursos, la vivencialidad del mundo se estructura como una "falta" individual. El hambre social se relaciona la presentación social de la persona, en la vida vivida-con-otro y para-otros (Scribano, Huergo y Eynard, 2009; Scribano y Eynard, 2011)

En el gráfico N° 6 se ilustra cómo el hambre individual configura cuerpos débiles a partir del déficit de micronutrientes y vitaminas que dejan marcas corporales en el desarrollo óseo, de la dentadura y en los esquemas de cognición. Los cuerpos débiles enrablaran relaciones sociales débiles que se estructuran en la autopercepción y en la relación con los/as otros/as y constituyen a los procesos de socialización en espacios con determinadas condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo. Esas relaciones sociales marcaran en las biografías determinadas trayectorias de vida que esbozaran el desplazamiento social y la regionalización de la vida en el hambre social.

Gráfico 6 Hambre individual, subjetivo y social

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada

De esta manera, la co-constitución entre cuerpo individuo y cuerpo imagen, cuerpo subjetivo y cuerpo piel, cuerpo social y cuerpo movimiento atravesados por los distintos tipos de hambre marcan la configuración de los cuerpos/emociones (Scribano, 2013). El hambre se inscribe en las biografías y en las trayectorias de vida de los cuerpos que tienen obturadas la reproducción de la vida a partir de la expropiación desigual de los bienes comunes y de las energías. Los cuerpos débiles narran el mundo desde el hambre, tejen lazos sociales desde los esquemas de clasificación y visión del mundo (*sensu* Bourdieu) a partir de la falta y la carencia. Entonces, sin alimentos no hay energías corporales para una autonomía con posibilidades de presentación y desplazamiento social.

Este modo de expropiación y explotación neocolonial tiene su efectividad, entre otros factores, porque interviene en la regulación de las sensibilidades y opera a través de mecanismos de soportabilidad social que los agentes despliegan para resistir al conflicto del hambre. Los mecanismos de soportabilidad social operan desapercibidamente en las prácticas que se hacen cuerpo, "en la porosidad de la costumbre, en los entramados del común sentido, en las construcciones de las sensaciones que parecen lo más "íntimo" y "único" que todo individuo posee en tanto agente social" (Scribano, 2013:101). En paralelo, los dispositivos de regulación de las sensaciones se anclan en los procesos de selección, clasificación y elaboración de las percepciones socialmente determinadas y que organizan las maneras de autopercepción de los agentes en tanto individuos y como colectivo social.

En este contexto, la dialéctica entre cuerpo imagen, piel y movimiento se inserta en las intervenciones de las políticas de los cuerpos y se articula con los mecanismos de soportabilidad social y dispositivos de regulación de las sensaciones.

Algunos estudios señalan cuatro maneras de estructurar las emociones y las sensibilidades a partir del hambre como nodo cognitivo-emocional en la política de los cuerpos. Los *usos metafóricos del hambre* permiten expresar prácticas no conocidas desde las experiencias concretas conocidas, permite expresar prácticas que de otra manera pasarían desapercibidas. Las *marcas del hambre* denotan la experiencia que se marca en el cuerpo constituyendo hitos en los relatos biográficos generalmente asociados a la pobreza, la salud, la enfermedad y la muerte. La *geopolítica del hambre* señala como se territorializan las experiencias de hambre. Los *usos políticos del hambre* implican prácticas de auto-organización y auto-responsabilización por parte quienes tienen hambre y, por otro lado, se asocian a las prácticas instrumentales de los actores que gestionan e implementan los programas alimentarios. (Scribano, Huergo y Eynard, 2009; Scribano y Eynard, 2011)

La intervención de las políticas alimentarias se ha sustentado, entre otros aspectos, en el catecismo de la religión neocolonial. Esta implementa mediante el despliegue de las siguientes triadas: agradecer al que da, la responsabilidad ante el regalo y el reconocimiento de la ignorancia; y por otro lado, de manera yuxtapuesta y en diversos matices, la auto-organización, la auto-responsabilización y la auto-culpabilización. (Scribano, Huergo y Eynard, 2009) mediante políticas de individuación (*sensu* Merklen)

Los mecanismos de focalización de las políticas sociales y las modalidades de implementación de los programas alimentarios requieren de prácticas de obediencia al catecismo neocolonial por parte de los/as destinatarios/as que se ejemplificaran en los siguientes capítulos. El hambre es la marca de la estructura neocolonial porque se ha naturalizado la pobreza en crecimiento permanente desde 1974 (Arakaki, 2011; Gasparini *et al*, 2019) y la malnutrición se ha consolidado en el presente. El hambre hace cuerpo el carácter estructural del capitalismo por ello, las políticas alimentarias, en tanto políticas de los cuerpos, intervienen en la estructuración del poder y de la dominación social.

La estructuración de la desigualdad se sostiene y fortalece mediante las políticas de las emociones que tienden a regular la construcción de la sensibilidad social en el marco de fantasmas y fantasías sociales. Por ejemplo, diversas intervenciones alimentarias despliegan

talleres y capacitaciones para enseñar a comer. Esta práctica aparece como la fantasía de la política del hambre ante el fantasma de la disponibilidad y excedente de alimentos. Bajo el lema "la Argentina es un país rico", "la Argentina produce alimentos con las calorías suficientes para alimentar a millones de personas" se ocluyen las estructuras económicas del proceso de empobrecimiento que no ha cesado de crecer. Esas fantasías sociales explican y justifican el problema del hambre, identifican los culpables, o mejor dicho, auto responsabilizan a los destinatarios de un problema que es social y estructural y, atribuyen causas que vehiculizan a la legitimación del orden social. En este sentido, los programas alimentarios son moralizantes e instalan fantasías que moldean prácticas que naturalizan la emergencia permanente, la incertidumbre diaria de comer lo posible, la organización de la vida al ritmo de la multiplicidad de estrategias para reproducir la vida.

El lugar de los receptores de programas alimentarios se ubica en una triada constituida por el consumo mimético, la resignación y el solidarismo (Scribano, *et al*, 2009). El consumo mimético implica que por medio de ciertas prácticas se produce la absorción de las propiedades de un objeto determinado, como si el sujeto que realiza la acción se apropiara de sus cualidades de forma fantasiosa. El solidarismo se da cuando un sujeto o grupo de sujetos llevan adelante acciones para tratar de suturar o cubrir las ausencias de otro sujeto/s sin modificar las causas de dichas ausencias. La resignación, por último, implica la aceptación por parte de los sujetos de los límites que imponen las condiciones materiales de sus propias vidas. Dicha aceptación conlleva que tanto expectativas como deseos se vean también limitados.

Fantasmas y fantasías refieren a la denegación sistemática de los conflictos sociales. La fantasía ocluye el hambre y consagra el lugar de lo particular como un universal que imposibilita la inclusión del sujeto en los terrenos fantaseados (Scribano, 2013). Por ejemplo, las huertas comunitarias, que se realizan bajo determinados programas, en la práctica producen alimentos que las generaciones más jóvenes no los prefieren, no los preparan y no los comen porque son alimentos que no aparecen en la matriz de su habitus alimentario y en su construcción social del gusto (*sensu* Bourdieu). En los siguientes capítulos se profundizará el objeto de investigación con este abordaje analítico. Los fantasmas y fantasías sociales operan permanentemente, constituyen al habitus y se hacen prácticas naturalizadas que normatizan y organizan la alimentación cotidiana.

2.3 Las políticas sociales y la regulación de las emociones

El estudio de las políticas sociales desde el prisma de la sociología del cuerpo y las emociones constituye el nodo analítico sobre las modalidades en las que el capitalismo garantiza su persistencia con altos índices de pobreza y condiciones de desigualdad. Las políticas sociales hacen sociedad porque intervienen sobre, y son el resultado, de modelos de acumulación y estructuración social y, porque producen efectos en otros ámbitos de la vida asociados tanto a lo simbólico como a lo cognitivo-afectivo (De Sena y Mona, 2014; Cervio, 2015). Si bien las políticas sociales intervienen sobre las condiciones de producción y reproducción de la vida (Danani, 2004), exceden lo material porque manifiestan implicancias en los procesos de conformación de las subjetividades de los/as agentes y, junto con ello, la conformación de sus emociones, sensaciones, percepciones y estructuras de sensibilidad (Cena, 2014; De Sena, 2016).

Desde el diseño de un programa social se puede observar cómo el modo de nominar a la población objetivo, las condicionalidades y contraprestaciones de la intervención, en las que subyace la posición social que ocupa una persona destinataria, configura pautas de sociabilidad y modos de vivenciar la recepción del programa. De esta manera las políticas sociales configuran maneras de ser, de sentir, de hacer que estructuran cuerpos y emociones en los/as agentes (De Sena y Cena, 2014; De Sena, 2016). La perspectiva de la sociología del cuerpo/emociones en el análisis de las políticas sociales pretende aprehender el modo en que el mundo social es sentido por los/as agentes y "cómo esos sentires y esas sensibilidades son los que regulan sus prácticas y hacen soportables –por medio de emociones como la culpa, la resignación, el miedo, el acostumbramiento o la gratitud, entre otras– las vidas en contextos fuertemente desiguales" (Dettano, 2020:131).

Las políticas sociales son performativas porque en sus clasificaciones del mundo y en las definiciones de la problemática social subyacen las soluciones posibles, las acciones esperables de los/as destinatarios/as para mantener la prestación, los/as responsables de las problemáticas. Así, la intervención de las políticas sociales prescribe prácticas del saber-hacer en los esquemas de sociabilidad que los programas configuran. En las políticas sociales subyace una *imagen mundo*[48] (Scribano, 2002; Cena, 2014) que define y contornea

[48] "La imagen mundo supone una noción de agente que implica decisiones respecto a una idea de sujeto y de cómo esos sujetos se producen y reproducen. También implica una visión sobre cuáles son los recursos que los agentes usan para distinguirse y jerarquizarse, entre los cuales se pueden destacar lenguaje, conocimiento,

las sociedades deseables (De Sena, 2011). La *imagen mundo* es el conjunto de presuposiciones sobre el modo de existir de los agentes, el tiempo, el espacio y sus relaciones con la realidad social (Scribano, 2002).

Reconocer la *imagen mundo* que subyace a la intervención de las políticas sociales implica "visualizar la medida en que se materializan las normas, costumbres, tradiciones y creencias institucionalizadas que promueven ciertas emociones y restringen otras" (Cena, 2014:86). De esta manera es posible reconstruir el régimen de sensibilidad que "opera como marco a partir del cual una determinada política de cuerpos/emociones afecta los modos en que los actores se comportan" (Cena, 2014:87). Así, lo que aparenta desplegarse en el plano de las emociones individuales está ligado y es recíproco al contexto socio-histórico que habitan los/as agentes (Luna Zamora, 2007).

Entonces, desde la sociología del cuerpo/emociones, los modos de vivenciar la intervención alimentaria que experimentan los técnicos y profesionales que diseñan y gestionan los programas, las personas voluntarias que participan en la implementación en el territorio y las personas destinatarias no implican estados íntimos e individuales sino constituyen el resultado de la interacción con los otros en el contexto social. Los cuerpos/emociones de las personas intervenidas por los programas alimentarios están situadas socialmente y en relación inter-subjetiva y estructural con los otros/as (De Sena, 2016).

Diversos estudios sociológicos abordaron a las políticas sociales desde las emociones. Tonkens, Grootegoed y Duyvendak (2013) estudian cómo la reforma del Estado de bienestar en Europa afecta las emociones de las personas porque en dichas reformas subyace cómo se valora y juzga a los ciudadanos y cómo deben sentirse en relación a las nuevas disposiciones que fomentan una "ciudadanía más activa". Las autoras examinan la reforma política como reforma emocional en relación a cómo se siente las personas en relación a la reducción de los servicios financiados con fondos públicos. En tanto el nuevo Estado de bienestar implementa políticas de individuación (Merklen, 2013) que demanda a los agentes un rol "activador" impone condiciones a los ciudadanos como esforzarse, ser

---

información, poder y riqueza. Por otro lado, establece cuáles son los sujetos/objetos de otra especie con los que el hombre comparte su horizonte-ambiente y cómo sea dicha relación. Incluye una visión del tiempo-espacio, que puede expresarse en la combinación de algunos de los siguientes pares: cambio/estabilidad, transformación/reproducción, horizonte/región, proceso/mecanismo" (Scribano, 2002:100)

autosuficiente y asumir los riesgos en sus vidas. Al reconocer que los nuevos riesgos sociales afectan de manera diferente a grupos de ciudadanos, por edad, nivel educativo, empleo, forma de hogar y género, los gobiernos están adaptando cada vez más los servicios públicos para satisfacer las necesidades individuales (Ungerson y Yeandle, 2007 citado en Tonkens, Grootegoed y Duyvendak, 2013). Además, el cambio en el énfasis de la redistribución al reconocimiento (Fraser y Honneth, 2003) implica que las políticas sociales se focalicen en grupos de individuos particulares. Para las autoras, considerar la reforma del bienestar a través del lente del reconocimiento cristaliza las emociones. Honneth (2003) analiza la dimensión cotidiana de los sentimientos morales de injusticia al analizar el sufrimiento y la miseria causados institucionalmente (citado en Tonkens, Grootegoed y Duyvendak, 2013).

Los estudios de Hochschild (2003) se basan en teorías de interaccionismo simbólico para mostrar la importancia de las emociones en la vida cotidiana y así conecta las emociones íntimas y privadas con los cambios sociales y culturales más amplios. La autora distingue tres reglas que asignan significados a las situaciones: las morales, las pragmáticas y las históricas. Las primeras señalan a los agente lo moralmente correcto, entonces, siguiendo el análisis de Tonkens, Grootegoed y Duyvendak (2013), cuando los agentes encuentran sus derechos reducidos en la intervención de las políticas sociales emplean reglas de la estructura moral cuando discuten en términos de los deberes y derechos de los gobiernos y los ciudadanos, refiriéndose a la justicia, la equidad, la igualdad. Las reglas pragmáticas orientan la acción al plano de las posibilidades, aquí los estudios de Tonkens, Grootegoed y Duyvendak (2013) señalan que las personas dependientes de las intervenciones estatales, aun con sus derechos reducidos, pueden controlar su enojo porque observan que los "ajustes" de fondos públicos son necesarios y siempre existe otra persona en una condición de mayor necesidad que ellos mismos, lo cual los ubica en distintos grados de merecimiento. Finalmente, las reglas históricas que asignan significado a las interacciones sociales permiten comparar cronológicamente la situación actual con el pasado (Tonkens, Grootegoed y Duyvendak, 2013). Hochschild cree que hay espacio para la agencia en la configuración de las emociones en la que cada persona maneja las propias emociones para adaptarse a las normas emocionales del contexto de la situación de interacción en la que está inmerso que lo define como "trabajo emocional". Entonces, para Tonkens, Grootegoed

y Duyvendak (2013), la reducción del Estado de bienestar conduce a nuevos regímenes de ciudadanía y, por lo tanto, a nuevas reglas de sentimientos, demandas y trabajo emocional.

El estudio sobre cómo las políticas sociales configuran sensibilidades enmarcó la revisión histórica, a nivel internacional, para hallar elementos que connoten el impacto de las propuestas y aplicaciones de los programas de Ingresos Ciudadano (De Sena, *et al*, 2016). Desde esta matriz analítica también se indagó sobre la intervención de las políticas sociales en el "orden mundial" desde las experiencias de los Programas de Transferencias Condicionadas de ingreso (PTCI) en India, Ghana, Burkina Faso, España, Italia, Brasil, Uruguay y Argentina para revisar las intervenciones masivas en el nuevo milenio (De Sena, 2018). Además, se indagaron las conexiones entre las políticas sociales y las políticas de sensibilidades del Sur Global a partir de los datos empíricos sobre Argentina y la información asociada con los problemas de las políticas sociales en América Latina y el resto del mundo (De Sena y Scribano, 2020). El estudio sostiene que la elaboración de sensibilidades a través de políticas sociales son parte de un doble proceso de colonialidad tanto a nivel global como a nivel personal (De Sena y Scribano, 2020).

La incidencia masiva y la intervención predilecta para la atención a la pobreza en América Latina que tienen los PTCI enmarcó múltiples estudios que abordan la relaciones entre políticas sociales, consumo y emociones en las lógicas de financiarización y endeudamiento que las intervenciones disponen (Cena y Chahbenderian, 2012; Chahbenderian, 2015; Dettano, 2018; Dettano, Sordini y Chahbenderian, 2019; Dettano, 2020). La estructuración social del capitalismo mediante los PTCI dirigidos a niños/as y adolescentes "pobres" y la configuración de sensibilidades también es objeto de estudios en relación a su despliegue en países del Cono Sur (Cena y Chahbenderian, 2015).

Otras investigaciones indagaron cómo se configura la autorresponsabilización e individualización de las personas destinatarias de los programas transitorios de empleo y los PTCI (Cena, 2014). El nexo entre políticas sociales y emociones permitió profundizar cómo las intervenciones contornean comportamientos de las personas titulares, en tanto mujeres-madres responsables de los cuidados, a partir de las condicionalidades exigidas (Cena, 2017). También, desde este abordaje se estudió cómo las políticas sociales dirigidas a mujeres en situaciones de violencia doméstica configuran sensibilidades (Bazzano, 2020).

Las articulaciones entre la cuestión social y su abordaje desde las políticas sociales estructuran regímenes de sensibilidad que posibilitan tanto la reproducción del modelo de acumulación que sostienen como los mecanismos de soportabilidad y regulación de las sensaciones ante el contexto de desigualdad y de hambre. El estudio sobre las sensibilidades que se estructuran en las subjetividades del "buen pobre", "pobre merecedor", "la trabajadora vecinal", "la mujer que lleva adelante el comedor comunitario desde hace veinte años" permite la comprensión del contexto socio-histórico de depredación de los bienes comunes, expropiación de las energías y regulación de las sensibilidades que garantizan la vigencia permanente del hambre como política.