



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.2

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



3 Capítulo III Recorrido metodológico

La investigación social es un proceso atravesado por la teoría, los métodos, la epistemología y la creatividad (Gómez Rojas & De Sena, 2012; Wainerman & Sautu, 2001). El diseño cualitativo 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; Tylor y Bogdan, 1996; Sautu, 1999). Por ello, se implementó para indagar las tramas de sensibilidades porque sus técnicas de indagación permiten captar el vínculo sobre el que se co-constituyen de modo dialéctico el cuerpo y las emociones (Scribano, 2014b).

Los recorridos del enfoque cualitativo en investigación social requieren de una relación recursiva entre el diseño, las técnicas de análisis y la construcción teórica. En la complejidad del carácter dinámico y flexible del diseño cualitativo (Denzin & Lincoln, 1994) es imprescindible pensarnos como investigadores/as en el propio proceso de investigación. La dificultad que implica el distanciamiento hacia el fenómeno social de estudio y el rol de investigadora como principal instrumento para el registro de la información y de la construcción de datos (Hammersley & Atkinson, 1994) demanda una permanente reflexividad y vigilancia epistemológica (Bourdieu, 2008).

Para responder al objetivo general de la investigación, en primer lugar se realizó un mapeo exhaustivo de los PA en relación a su diseño, gestión e implementación. Para ello se reconstruyó el puzzle de todas las intervenciones alimentarias mediante la revisión bibliográfica de fuentes primarias (documentos oficiales) y secundarias (investigaciones académicas) y entrevistas en profundidad semi-estructuradas, a técnicos y profesionales involucrados en dichos programas. Mediante un muestreo teórico hasta alcanzar su saturación, es decir, su representatividad teórica (Glaser y Strauss, 1967), por la estrategia de bola de nieve (Bacza Rodríguez, 2002) se entrevistó a 22 personas que trabajaron y/o trabajan, en el periodo 1983-2018, en el ámbito de la gestión de PA en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, el Ministerio de Salud de Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de Provincia de Buenos Aires y, la Dirección de Acción y Promoción Social y la Secretaría de Educación del Municipio de General Pueyrredon.

En segundo lugar se implementó el método biográfico (Sautu, 1999; Arfuch, 2008; Bertaux, 1980; Bourdieu, 2011; Komblit, 2007; Meccia, 2012, 2019) en su modalidad de historias de vida⁴⁹ (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). Mediante muestreo teórico y técnica bola de nieve se entrevistó a personas mayores de dieciocho años que han sido receptoras⁵⁰ de PA implementados en el periodo. Se realizaron seis historias de vida que corresponden a dos personas de cada grupo generacional a saber: entre 18 y 30 años, entre 31 y 55 años y personas con más de 56 años. Para seleccionar las seis historias de vida se realizó un muestreo previo de 45 entrevistas en profundidad a personas que hayan recibido PA entre 1983 y 2018 en el PGP mayores de 18 años.

Todo el trabajo de campo completa un total de 93 horas de audio de entrevistas a receptores/as de los PA y 32 horas de audio a técnicos y profesionales que diseñaron, gestionaron e implementaron dichas intervenciones. El procesamiento de datos se apoyó en el Software Atlas-ti y también se realizó de manera artesanal. Debido a que en el abordaje cualitativo el análisis se desarrolla durante todo el proceso de investigación, ya que se trata de una actividad reflexiva que influye en el registro, la redacción, el re-diseño de los instrumentos de observación y el registro de datos adicionales (Coffey & Atkinson, 2003) en los apartados que componen a este capítulo se detallaran los principales aspectos de cada una de las etapas.

En primer lugar se detallara el proceso de inmersión temática y el diseño del trabajo de campo; en segundo lugar se profundizaran las etapas y decisiones que constituyeron al

⁴⁹ El método biográfico se implementa en diferentes modalidades según el objeto de estudio de la investigación. La estrategia de *historia oral* se implementa en investigaciones atravesadas por los ciclos de vida, las estructuras de producción, la formación de las clases, los modos de vida de determinados medios sociales, la descripción cultural de un grupo social. El *relato de vida* y las *autobiografías* se aplican cuando el objeto de investigación se vincula a las formas y estructuras socio simbólicas tales como las representaciones sociales, los valores individuales y las actitudes. Los *relatos de vida* refieren a la historia de la vida de una persona tal como la cuenta la persona que la ha vivido. En cambio, en las *historias de vida* el relato se complementa con documentos (diarios íntimos, cartas, fotos, revistas, historias clínicas, expedientes judiciales) y con testimonios de personas allegadas. (Denzin, 1970 en Bertaux 1980)

⁵⁰ 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 al programa.

mapeo exhaustivo de los programas alimentarios y la indagación en la gestión pública; en tercer lugar se describirá el trabajo que implicó la indagación mediante el método biográfico.

3.1 Inmersión temática, diseño y preparación del trabajo de campo

Para delimitar el objeto de estudio realicé la inmersión temática mediante bibliografía teórica, metodológica y específica del tema; además, revisé mi propio *auto-socio-análisis (sensu Bourdieu)* respecto al tema en estudio y el modo de abordarlo. Para ello consideré la carga teórica desde la que problematicé el fenómeno y mis posiciones y disposiciones académicas y de clase que permitieron desempeñar mi rol de investigadora⁵¹. Como sostienen Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008), la persona que investiga tiene la oportunidad de ocupar tal o cual posición en el campo epistemológico según su formación, su relación con la universidad, su dependencia institucional, sus intereses y su participación en grupos de investigación. Entonces, la propia práctica como investigadora social adquiere la “forma de un sistema de posibilidades e imposibilidades definidas por las condiciones sociales de *mi* práctica intelectual” (Bourdieu, Chamboredon & Passeron 2008: 109).

El trabajo de campo está organizado en diferentes momentos que se constituyen y reconstituyen entre sí en clave dialéctica: diseño, preparación, indagación, análisis, re-diseño e interpretación. (De Sena, Del Campo, Dettano, García & Sáenz, 2012; Scribano, 2008b) Cada etapa compone un proceso reflexivo y flexible que implica un permanente trabajo de análisis e interpretación de los datos.

3.1.1 El diseño y la preparación del trabajo de campo

La revisión exhaustivas de las intervenciones alimentarias requirió que la revisión bibliográfica sea nutrida tanto por los documentos oficiales disponibles en las instituciones y por la voz de los y las técnicos/as y profesionales que trabajaron en su diseño, gestión e

⁵¹ Esta investigación se inició en 2015 en el marco de la tesis de Lic. en Sociología en la UNMDP en el Grupo de Estudios de Políticas Sociales y Emociones (CIES). Parte del trabajo de campo se realizó a través del “Proyecto de apoyo a la Movilidad de Estudiantes de carreras de grado de Ciencias Sociales 2015” de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) a través de la “Beca de Movilidad II: Estancias de Investigación” que vehiculizó la realización de las entrevistas a técnicos y profesionales que gestionaron programas alimentarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en La Plata. El enlace entre la Universidad Nacional de Mar del Plata y el Grupo de Estudios sobre Sociología de las Emociones y los Cuerpos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires permitió el desarrollo del proceso de investigación. Desde el año 2016 con el otorgamiento de la Beca-Interna Doctoral de CONICET fue posible profundizar y ampliar los ejes de análisis y aportar a la comunidad académica en particular, y a la sociedad en general, la presente investigación.

implementación. La muestra se conformó mediante la técnica bola de nieve mediante tres redes de contacto en simultáneo con la finalidad de evitar sesgos, atribuirle validez al estudio y de garantizar la heterogeneidad entrevistando a personas afectadas en diversos programas y en distintos niveles gubernamentales. La heterogeneidad de la muestra fue una decisión clave para completar el puzle de la intervención alimentaria porque permite contrastar relatos sobre diversos niveles de la gestión gubernamental, periodos y programas dirigidos a la misma problemática.

La entrada al campo en el ámbito gubernamental implicó diversas estrategias para el contacto inicial con las personas técnicas y profesionales. A las personas que en el momento de la investigación se desempeñan en la gestión pública las contacté por medios formales, correo electrónico institucional o teléfono de su lugar de trabajo. A quienes ya no cumplen funciones en el aparato estatal las contacté por correo electrónico o teléfono personal. Entre las personas contactadas por correo institucional cabe remarcar que algunas respondieron a la brevedad, otras no respondieron y un tercer grupo respondió después de que se realizó la primera entrevista en la institución.

Para responder a los objetivos de la investigación en la guía de pautas de entrevista se trabajan las siguientes dimensiones: las referencias al trabajo de técnicos y profesionales; la definición del concepto de población objetivo, beneficiario, destinatario; la descripción del programa alimentario en el cual participó la persona entrevistada; las comparaciones con otros programas; las referencias a la descentralización de la gestión; la modalidad de seguimiento y evaluación implementada en los programas y las concepciones sobre "la política alimentaria". La construcción de la herramienta de indagación cobra un rol primordial para realizar una escucha activa, establecer relaciones conceptuales, identificar temas emergentes y captar con atención aquellas cuestiones inesperadas. La fiabilidad de la guía de la entrevista garantiza que el instrumento responda a los objetivos planteados de manera adecuada (Mejía Navarrete, 2011).

El recorrido realizado esta primera etapa robusteció mis herramientas y habilidades teórico-metodológicas para diseñar la etapa de indagación a personas que en diferentes momentos de sus biografías recibieron programas alimentarios. El primer paso fue diversificar al máximo a los informantes para construir la representación del objeto de estudio sociológico (Bertaux 1980); para ello, se implementó el método biográfico en su modalidad relatos de

vida. En esta instancia se entrevistó a 45 personas mayores de 18 años para identificar los casos representativos de cada estrato generacional. La muestra fue teórica y por bola de nieve (Baeza, 2002). En tanto diversos estudios abordan la feminización de la titularidad de programas sociales (Halperin *et al*, 2011; De Sena, 2013; De Sena, 2014) se entrevistó a varones y mujeres porque, más allá de la titularidad, ambos reciben y comparten las prestaciones alimentarias que ingresan al hogar. Sin embargo, el acceso a entrevistar varones fue más dificultoso que para mujeres; ello marco un amplio predominio de estas últimas en la muestra.

La guía de pautas de entrevista abordó temas relacionados a la composición de los miembros del hogar, la organización cotidiana de la alimentación en el hogar, la composición de los ingresos, la trayectoria en programas sociales, las modalidades de acceso y permanencia en los programas alimentarios, las preparaciones que se realizan con los alimentos de las prestaciones, el uso de tarjetas alimentarias, las comidas festivas, las comidas favoritas, entre otros.

La tarea de diversificar al máximo a los y las informante está estrechamente vinculada a la representación que construí sobre el objeto/sujeto de estudio. Mientras avanza el trabajo de campo se va complejizando la representación sobre las relaciones socio-estructurales que subyacen al fenómeno de estudio. La inmersión en el trabajo de campo, el avance en las sucesivas entrevistas y el análisis e interpretación durante todo el proceso permitieron construir el modelo de receptor/a de programa alimentarios para cada grupo etario a partir del cual seleccionar los casos para realizar las historias de vida en cada generación.

Seguindo a Bourdieu, Chamboredon y Passeron, “se puede designar por modelo cualquier sistema de relaciones entre propiedades seleccionadas, abstractas y simplificadas, construido conscientemente con fines de descripción, de explicación o previsión y, por ello, plenamente manejable” (2008:83). En los principios de construcción del modelo es donde radica su valor explicativo sobre la red de relaciones sociales que representa cada generación receptora de programas alimentarios.

A partir de observar en las biografías los distintos roles que cada agente asume en relación a los programas se definieron las edades de cada grupo etario. Por ejemplo, la segunda generación, entre 31 y 55 años, recuerda como parte de su infancia/adolescencia la caja PAN y años más tarde fue titular del Plan Mas Vida; en cambio, la tercera generación, entre

18 y 30, fue destinataria del Plan Mas vida en su infancia y en la actualidad, es titular del mismo programa destinado a sus hijos/as. Mientras la segunda generación relata su inserción en comedores comunitarios durante su juventud o desde que formó su familia, la tercera generación relata recuerdos de su infancia vinculados a los comedores comunitarios. Por otro lado, también se diferenciaron estos grupos etarios según las estrategias de ingresos principales en sus trayectorias de vida. Mientras la primera generación durante su juventud transitó por trabajos registrados y realizó actividades de tipo sindical, la segunda y tercera generación solo realizó trabajos informales y complementaron los ingresos con programas sociales.

Como sostienen los autores, el modelo teórico se reconoce en el poder de ruptura y generación que poseen las construcciones.

La construcción del modelo puro permite tratar diferentes formas sociales como otras tantas realizaciones de un mismo grupo de transformaciones y hacer surgir de ese modo propiedades ocultas que no se revelan sino en la puesta en relación de cada una de las realizaciones con todas las otras, es decir por referencia al sistema completo de relaciones en que se expresa el principio de su afinidad estructural (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2008:37)

En este sentido se realizó la tabla N° 2 para sistematizar las características propias de cada generación receptora de programas alimentarios y construir un criterio a partir del cual seleccionar a cada historia de vida, en tanto, estas constituyen la voz social de un colectivo más amplio (Scribano, 2008b) que representa a su generación

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

Dimensiones	1era Generación	2da Generación	3era Generación
Edad	Más de 56 años	31 a 55 años	18 a 30 años
Principales intervenciones alimentarios	Titular caja PAN Y BONO SOLIDARIO Creo / participó comedor comunitario Titular del PLAN VIDA, PMI, Pro	Recibió PAN Comedor comunitario en infancia/ adolescencia Titular del PLAN MAS VIDA, PMI, Pro	Comedor comunitario en la infancia Recibió / titularizó PLAN MAS VIDA,

	Huerta, UNIDOS, PEA, Asistencia familiar Directa, PAU, Pro-bienestar	Huerta, UNIDOS, PEA, Asistencia familiar Directa, PAU, CAF	PMI, Pro Huerta, CAF
	Recibió asistencia de Cáritas	Asistió a comedor escolar	Recibió asistencia de Cáritas
Movilidad espacial	Migró a MDP	Migró / Nació en MDP	Asistió a comedor escolar
Ingresos	Trabajo formal / trabajo informal / programas sociales	Trabajo informal / programas sociales	Recibió asistencia de Cáritas
			Migró / Nació en MDP
			Trabajo informal / programas sociales

Fuente: elaboración propia.

A partir de este modelo se seleccionaron dos personas de cada generación para controlar la amplitud etaria de cada uno a saber, una mujer de 74 y otra de 61 para la primera generación; un hombre de 48 y una mujer de 35 para la segunda generación; y, finalmente, una mujer de 25 y otra de 22, en la tercera generación.

La guía de pautas para las historias de vida se divide en cinco bloques: los/las abuelos/as; los/as padres/madres y/o tutores; la infancia y la adolescencia de la propia trayectoria de vida; la adultez en la propia trayectoria de vida; los proyectos y expectativas para el futuro. En todos los ejes se indagaron las trayectorias de vida en relación a los estudios, los trabajos y las modalidades de completar los ingresos del hogar para reproducir la vida, la vivienda y la movilidad migratoria, la salud y la enfermedad y la alimentación. Sobre este último tema –la alimentación– se profundizó sobre las prácticas alimentarias y la comensalidad (comidas festivas, comidas favoritas, organización de la alacena, acceso a los alimentos, compras de los alimentos, preparación de la comida)

3.2 La indagación

La etapa de *indagación* corresponde al momento del registro en el que se identifica la información pertinente para responder a los objetivos planteados. El registro “es una acción

inescindible de la carga teórica de la percepción, que se realiza en tanto búsqueda de las características interpretables del fenómeno” (Scribano, 2008b: 31). Luego, en el *análisis* se sistematiza la información al construir códigos y etiquetas que permitieran, además, trabajar en el *re-diseño* de la guía de las pautas y ajustar la herramienta a las circunstancias que planteaba el campo tanto en el ámbito de la gestión pública como en las trayectorias de vida de las personas que recibieron los programas.

La producción de conocimiento se realiza a partir de una interacción social, diferencial y recíproca, entre actores cognoscentes y actores sujetos/objetos de investigación. El acceso al ámbito de la gestión pública a nivel municipal, provincial y nacional implicó un proceso de constantes negociaciones con diferentes actores y espacios gubernamentales diferenciados en sus normas, ritmos, particularidades y distancias geográficas. Siguiendo a Navarro (2012) el acceso al campo trasciende el aspecto físico de entrar y permanecer en un lugar, requiere además desplegar las habilidades y las herramientas que permitan dar respuesta a los objetivos de la investigación. Para ello, es necesario iniciar y sostener un vínculo de confianza con las personas, generar un espacio de intimidad y asumir que la persona entrevistada es experta en el tema de interés porque la información que relata ha sido experimentada e interpretada personalmente (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

A través de la entrevista en profundidad se puede captar la apropiación individual de la vida colectiva (Marradi, Archenti & Piovani, 2007), lo que permite reconstruir los sentidos y los significados que el personal técnico y profesional le otorga a la gestión e implementación de los programas y, las personas receptoras le otorgan a sus trayectorias de vida. El análisis e interpretación se centró en la escucha activa y amada (*sensu* Bourdieu) sobre los modos de definir el problema alimentario y las estrategias con las que el Estado da respuesta al mismo, las formas de nombrar a los receptores de los programas, las continuidades y rupturas de los programas a lo largo del periodo y, las percepciones en relación al hambre en tanto problema social.

Escucha requiere de un esfuerzo reflexivo que vincule los relatos de las personas entrevistadas con las teorías pertinentes, identificando aquellos fragmentos del discurso que se toman centrales para responder a los objetivos de la investigación. (De Sena y Scribano, 2015). Escuchar con atención implica identificar los aportes sustanciales a los objetivos y desplegar la habilidad de repreguntar y profundizar los aspectos necesarios, como también,

advertir los tópicos emergentes, no planeados a priori, que se vuelven significativos. La vigilancia epistemológica permanente garantiza enlazar el discurso de las personas entrevistadas con las referencias teóricas pertinentes sin involucrar su pre-noción y prejuicio propios de su posición y disposición de clase (*sensu* Bourdieu).

En la disputa entre el poder de preguntar y el poder de brindar las respuestas la principal tarea como investigadora fue la de escuchar de modo atento y crítico, en tanto el acto de escuchar representa la cualidad política de la indagación social (Scribano y De Sena, 2015). La potencialidad de la entrevista en profundidad radica en dar paso a la voz social desde las voces de cada uno de los y las entrevistados/as. La técnica permitió reconstruir abordaje de la cuestión alimentaria a partir de la palabra de las personas técnicas y profesionales de la gestión pública sobre sus propias prácticas del hacer⁵²; y, a partir de las trayectorias de vida de las personas titulares, destinatarias y receptoras de las políticas.

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

La técnica historia de vida se constituye por los modos de indagación etnográficos (formas de conversación ligadas al estudio de casos etnográfico, al trabajo de campo cualitativo) y modos de indagación biográficos (estudio de casos biográfico, historias de vida y relatos de vida de todo tipo) (Valles, 2002). Esta modalidad implica que las narraciones se complementen de manera sistemática con una colección de documentos vitales que describen momentos y puntos de inflexión en la vida de los/as agentes. Estos documentos incluyen autobiografías, biografías, diarios, cartas, historias y relatos de vida, crónicas de experiencias personales (Denzin en Sautu 1999) fotos y revistas. Para cada historia de vida se realizaron entre seis y cinco encuentros con la consigna de buscar algún elemento que estimule los recuerdos y acompañe las narraciones sobre los temas de la guía de entrevista que se abordó en cada sesión. De esta manera, las entrevistadas y el entrevistado se

⁵² Además, las entrevistas fueron escenario para el acceso a múltiples documentos oficiales que se encuentran en los archivos de las oficinas públicas o en los archivos personales de las personas que ya no trabajaban en el cargo público en el momento de la entrevista. Así, accedí a materiales sobre la capacitación para agentes multiplicadores de los programas, material de difusión para titulares de los programas, reportes de evaluaciones/seguimiento, informaciones de las bases de datos del archivo de la Dirección de Promoción y Acción Social de la Municipalidad de General Pueyrredón y de la sede del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en el PGP, etc.

preparaban para el encuentro y en algunos casos, buscaban elementos personales para compartir. El análisis se realizó sobre el discurso narrativo que acompañó a cada elemento. A medida que avanzó en los recorridos biográficos se realizaron entrevistas complementarias a esas trayectorias. Es decir, para cada historia se entrevistó, además a personas cercanas a cada entrevistada/o y significativas en sus narraciones. Por ejemplo, se entrevistó a familiares, amigas, representantes de OSC que aparecieron en las narraciones en escenarios *marcadores* (Baeza, 2002), es decir, circunstancias que marcaron un punto de inflexión en las trayectorias, un antes y un después. En la tabla N° 3 se detallan los elementos personales y las entrevistas complementarias que se realizaron para cada historia.

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

Historias de vida	Elementos personales que complementaron el relato	Otros/as entrevistados/as relevantes en los marcadores de las trayectorias
Mujer 74 años	Materiales de capacitaciones a manzanas del Plan Vida; Fotos	Hija y vecina destinataria del Plan Vida en su manzana
Mujer 61 años	Revistas de la época de su juventud; collage de fotos, álbumes de fotos	Hija; Amiga con la que fundó el comedor
Hombre 48 años	Documentos sobre su pensión de discapacidad; Fotos	Madre
Mujer 35 años	Cartas; Fotos	Referente de Cáritas
Mujer 25 años	Fotos	Referente OSC; docente de Plan Fines; Amiga
Mujer 22 años	Fotos, juguetes de la infancia	Referente de la OSC

Fuente: Elaboración propia

3.3 Notas sobre la reflexividad y el trabajo de campo

Es importante reivindicar la utilidad central de los registros de campo y cómo la reflexividad sobre los mismos construye un mapa que se va esclareciendo a medida que avanza la investigación. Mientras más riguroso sea el registro, guiado por la reflexividad y la vigilancia epistemológica, el mapa de trabajo se volverá más esclarecedor y el análisis e interpretación se realizarán de manera holística sobre todo el proceso. Para ello, como investigadora escuché entre líneas de manera crítica, no sólo la voz de las personas entrevistadas sino también, el despliegue de sus prácticas.

3.3.1 La entrada al campo

Reflexionar sobre las condiciones de entrada al trabajo de campo contribuyó a reconocer los condicionamientos personales, sociales y políticos, propios y de las personas entrevistadas, que implicaba la inmersión en el campo. Aquí radica un elemento central para este trabajo: las notas de campo permitieron registrar contingencias y dificultades que se han construido como datos en sí mismos. Por acción u omisión los *porteros*⁵³ anunciaban mayor o menor predisposición al tema, distintos grados de flexibilidad en relación a relatos sobre el pasado o sobre el presente y, posturas políticas e ideológicas que debieron ser cuidadosa y adecuadamente contextualizadas para analizar e interpretar los discursos. Para este ejercicio prima la reflexividad (De Sena, 2015; Oxman, 1998; Wacquant & Bourdieu, 2014) en interacción permanente con el registro de campo revisando las lógicas con las que se construyen las dimensiones de análisis. Como señala Wright Mills (1964)

Llevando un archivo adecuado y desarrollando de ese modo hábitos de auto-reflexión, aprendéis a mantener despierto vuestro mundo interior. Siempre que os impresionen fuertemente sucesos o ideas, no debéis dejarlos irse de vuestra mente, antes al contrario, debéis formularlos para vuestro archivo y, al hacerlo, desentrañar todo lo que implican, y demostraron a vosotros mismos la insensatez de aquellos sentimientos o ideas o la posibilidad de articularlos de forma productiva (Mills, 1964:208)

Durante todo el proceso de investigación describí en las notas de campo con sentido crítico los procedimientos y las decisiones que permitieron advertir inconsistencias y aciertos para sostener la hipótesis. Desde la actividad de registro reflexioné sobre la información recabada estableciendo asociaciones teóricas, introduciendo repreguntas en la entrevista y ampliando mis notas. Mediante las notas de campo expuse las lógicas de interpretación de la realidad social observada al unir, dar coherencia, escribir el sentido y la conexión de las dimensiones analíticas.

3.3.2 El escenario de la entrevista

La negociación de la entrevista implicó la definición de un escenario en el cual cada uno de los actores desplegaría una *fachada*⁵⁴ apropiada al mismo. El lugar de encuentro se ha convertido en un elemento importante del registro porque los discursos son condicionados

⁵³ Las personas que representan el primer contacto en el campo. A partir de esos informantes clave se abre la bola de nieve por ello, para garantizar confiabilidad y validez a la muestra se importante abrir múltiples redes de contacto y trabajar con diferentes *porteros* (Baeza, 2002)

⁵⁴ En la entrevista, como en toda interacción social, cada actor selecciona una fachada (*front* Goffman) que le dota de elementos expresivos, de manera natural o inconsciente, para desempeñarse en un rol social establecido. Siguiendo a Goffman (2012 [1971]) cada fachada social que se adopta tiende a institucionalizarse en función de las expectativas estereotipadas abstractas a las que da origen, por ello una fachada es una "representación colectiva" que no es creada por el actor, sino seleccionada.

por el ámbito en el que se producen. Mientras algunos técnicos ofrecían su espacio de trabajo, otros preferían realizar la entrevista fuera del ministerio o secretaria municipal. Respecto a los primeros se destacó cierta incomodidad en las oficinas, en algunos casos durante la grabación de la entrevista se cambió de lugar tres veces. Varias entrevistas fueron realizadas en oficinas abiertas y compartidas con otros compañeros de trabajo. Los compañeros que oían la entrevista colaboraban con datos que el entrevistado no recordaba o con comentarios sobre la cuestión abordada.

En relación a los entrevistados que prefirieron realizar la conversación fuera del lugar de trabajo se denotó un clima de confianza y espontaneidad con relatos más extensos y anécdotas en los que se explayaban con entusiasmo. El espacio ayuda al entrevistado a revivir cierto tipo de experiencias clave para el relato (Marradi, Archenti & Piovani, 2007), en tanto habilita o des-habilita determinadas expresiones y contextualiza el despliegue de un rol social. Si bien, todas las personas entrevistadas han demostrado una valoración positiva hacia los programas en los que han trabajado, las entrevistas realizadas fuera del espacio gubernamental han sido más críticas respecto a la gestión e implementación de las intervenciones y a la cuestión alimentaria. Este aspecto es interesante y debe ser cuidadosamente abordado. Ante las ambivalencias y contradicciones en los discursos, en torno al problema del hambre, se prestó especial atención a la hermenéutica de los discursos y al contexto político-ideológico contemporáneo, entendiendo a dicha reflexión como un modo de interpretar las propias interpretaciones (Hosking & Pluut, 2010 citado en De Sena, 2015). Se trata del relato de un individuo en sociedad, de la apropiación individual de la vida colectiva y de los testimonios mediados por la memoria e interpretación personal de la persona entrevistada. Por ello, la información que provee la entrevista en profundidad no se considera en términos de veracidad-falsedad (Marradi, Archenti & Piovani, 2007) porque además, el entrevistado es el verdadero experto en el tema. Es tarea de quien entrevista escuchar de modo activo, contextualizando el discurso tanto en el plano político-ideológico como en el plano espacial concreto en el que se desarrolla la interacción. Escuchar de modo activo también implica identificar las respuestas “polémicas”, en relación al tema, e interpretarlo todo en relación al contexto en el que el entrevistado construyó su discurso.

Los recorridos sinuosos transitados en el trabajo de campo significaron datos en sí mismos, ya que la voz de la persona entrevistada en relación a las políticas sociales se fue configurando según la participación o el distanciamiento en la gestión gubernamental vigente, según los escenarios en los que se realizaron las entrevistas (lugar de trabajo, lugar público, casa particular) y el periodo histórico abordado en la conversación. Aquella información que parecía complementaria se tomó imprescindible para comprender la complejidad de las relaciones sociales, altamente burocratizadas, que disputan poder y recursos en la gestión de programas que complementan las condiciones alimentarias de la población.

En la misma lógica, las entrevistas a las personas que recibieron los programas modificaban su color según se realizaban en la intimidad del hogar, en el espacio comunitario de la OSC, en la casa de una persona vecina, en comedor comunitario, etc. Si bien, todas las entrevistas se realizaron en los mejores espacios de acuerdo a las posibilidades y predisposición de cada persona entrevistada las personas entrevistadas, priorizaron la búsqueda de espacios cada vez más íntimos a medida que avanzaban los sucesivos encuentros. Por ejemplo, en algunos casos la casa de una persona vecina resultaba más cómoda que la propia, algún espacio en el centro comunitario garantizaba mejor intimidad o la cita de la entrevista se planificaba en función del horario escolar para que los hijos/as no estén presentes. Las notas de campo sobre estos encuentros destacan en los y las entrevistadas una valoración importante al acto de ser escuchados. La predisposición y la apertura a narrar sus historias y sus prácticas vinculadas a generar espacios de intimidad aumentaban a medida que se realizaban los sucesivos encuentros. Ser y sentirse escuchados y escuchadas fue uno de los ejes más importantes de las notas de campo que será insumo para pensar próximas tareas de investigación porque excede a este trabajo.

3.3.3 La flexibilidad de la guía de pautas

Otro de los elementos centrales en el proceso de trabajo de campo fue transcribir las entrevistas a medida que se realizaban. Esa tarea me permitió advertir falencias en el modo de preguntar, de guiar o condicionar las respuestas. Ahora bien, la experiencia en la inmersión de campo afianzó mi conocimiento sobre la dinámica de trabajo burocrático de las personas entrevistadas y sobre los tiempos que demanda el diseño, la gestión y la implementación de los programas. A partir de allí se reformularon las preguntas y se

identificaron las oportunidades de repreguntar asuntos centrales para los objetivos de la investigación tales como, la logística en las entregas de las prestaciones y los talleres de capacitación en la población objetivo. También, se agregaron preguntas sobre temas que no se habían tenido en cuenta, como por ejemplo, la implementación de los programas alimentarios en el territorio mediante el trabajo de “voluntarios”. Luego se identificaron temas emergentes, que si bien trascendían los objetivos eran recurrentes y significativos en todos los relatos, en relación a las precarias condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Para las entrevistas de las historias de vida también fue central la desgravación y relectura de cada entrevista antes del próximo encuentro. A partir de ese ejercicio identifiqué temas importante para retomar, re-preguntar y realizar modificaciones en la guía de pautas de la siguiente sesión. Este trabajo se complementó con la elaboración de líneas de vida que permitieron concatenar los hechos, advertir los múltiples actores que aparecieron los relatos y re-construir la coherencia histórica a partir de múltiples y diversos recuerdos de las personas entrevistadas⁵⁵. Siguiendo a Mills (1964), los esquemas y diagramas de género cualitativo no son solo modos de presentar el trabajo finalizado, sino constituyen a los son verdaderos instrumentos de producción. El autor subraya que la tarea de esquematizar el texto, “la clasificación transversal es la verdadera gramática de la imaginación sociológica” (1961:224) y fue nutriendo a la reflexividad durante todo el registro del trabajo de campo.

3.4 De la teoría a los datos y de los datos a la teoría

El análisis y la interpretación son permanentes, van profundizando en distintos niveles e intervienen en las distintas etapas del trabajo a medida que avanza la experiencia de registro porque se implementa en forma helicoidal (Dey, 1993). La información recabada al ser analizada e interpretada se convierte en datos (Guber, 2005), por ello, en tanto investigadora soy instrumento de registro y de construcción de la relevancia significativa de los datos sobre el fenómeno que estudio. “Lo que el investigador tiene en su registro es la materialización de su propia perspectiva de conocimiento sobre una realidad determinada y no esa realidad en sí” (Guber, 2005: 252).

En el diseño cualitativo el análisis abarca complejidades en las que predomina un proceso intensivo más que extensivo. Si bien no se efectúan generalizaciones sí se alcanzan niveles

⁵⁵ Estos esquemas se compartirán en el Anexo 1

altos de abstracción sobre la descripción y comprensión del objeto de estudio porque se muestran cuestiones sobre la sociedad en la que los sujetos de indagación están inmersos (Kornblit 2007). El enfoque biográfico constituye un proceso que permite conciliar la observación y la reflexión (Bertaux 1980).

El sujeto que relata su vida reflexiona sobre ella mientras la cuenta. A partir de los registros de campo puede explorar las contradicciones que subyacen a los relatos y, de manera directiva o no directiva, guiar las conversaciones, repreguntar, replantear y escuchar. Los fenómenos sociales se desarrollan en una composición de múltiples complejidades por ello la sociología unifica y trasciende el pensamiento de lo estructural y lo simbólico para alcanza el pensamiento de la praxis (Bertaux 1980). Existen dos formas básicas de análisis, la primera, es la modalidad *hermenéutica* que permite descubrir los significados que transmiten las personas que relatan sus vidas. Ello implica comprender las narrativas a partir del ejercicio interpretativo intencional y contextual para desarrollar la inteligibilidad del discurso contenido en el texto (Cárcamo 2005). La segunda modalidad de análisis es la *etno-sociológica* que consiste en acceder a través de los relatos a los referentes semánticos contenidos en ellos, que dan cuenta de relaciones, normas y procesos que estructuran la vida social.

Dependiendo del objeto de estudio predomina el análisis socio estructural o el socio simbólico pero ambos constituyen dos aspectos del mismo fenómeno social. (Bertaux 1980). Esta investigación tiene un objeto socio-estructural, entonces, la voz de los entrevistados se complementa con datos que re-construyan ese contexto como por ejemplo los índices de pobreza, las estadísticas sobre la malnutrición, los documentos sobre el diseño o evaluación de políticas públicas, etc. Por ello se implementó la estrategia de historia de vida y las preguntas principales de las guías de entrevista se relacionaron a lo demográfico, laboral, estratificación y/o movilidad. Su interpretación implica encontrar las mediaciones que permiten observar en lo concreto y lo singular, la vida cotidiana, la lucha real y fechada a partir de las contradicciones generales de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción (Scribano 2008)⁵⁶.

⁵⁶ En cambio, cuando predomina el interés en los discursos y en los recursos y formas discursivas priorizando los momentos biográficos y su carácter socio simbólico se utilizan los relatos de vida. (Meccia 2012)

El método biográfico puede ser analizado desde distintos enfoques. Para esta investigación se complementaron el análisis comprensivo, temático e interpretativo⁵⁷. En el *análisis comprensivo* de Bertaux se identifican los hechos que son reconocidos por la persona entrevistada y la entrevistadora como los hechos *marcadores, bisagra o puntos de viraje* en la experiencia de vida a partir de la cual se inicia una nueva etapa. En las entrevistas realizadas se destacan algunos puntos de inflexión comunes en los diversos relatos: la migración hacia Mar del Plata; el nacimiento de los hijos; ensamblar diversos núcleos familiares en la misma vivienda; agrandar la infraestructura de las viviendas; el acceso a la vivienda propia; etc. Algunos marcadores se relacionan directamente con los programas sociales: insertarse como trabajadora vecinal en el Plan Vida; el acceso a los programas de transferencias de ingreso titularizados por mujeres; el egreso de los hijos del programa provincial Plan Mas Vida; la mayoría de edad en los hijos y el egreso de la prestación de la Asignación Universal por Hijo titularizada por los padres, y desde entonces, los hijos pueden titularizar y administrar sus propios programas sociales; la fundación del comedor comunitario; el ingreso a una organización social; etc.

El *análisis temático* implica el inter-juego entre la descripción de los datos biográficos y la interpretación en función de los marcos teóricos del investigador (Sautu 1999). Se identifican los núcleos temáticos, sus dimensiones y categorías y se vinculan con los objetivos de la investigación integrándolos a partir de los supuestos teóricos con los que se plantea el trabajo. Algunos ejes de análisis se relacionan con: requisitos para acceso al programa alimentario, las prácticas alimentarias, compra de alimentos, feminización en la

⁵⁷ Otros modos de análisis refieren al enfoque de *la vida natural* que reproduce los hechos de la vida de las personas con el propósito de alcanzar interpretaciones exactas, verdaderas, válidas y consistentes. Mediante una triangulación metodológica se consideran diversas fuentes y puntos de vista para establecer continuidades y rupturas en los relatos. Por otro lado, el enfoque de *identidad* de Demoziere y Dubar refiere a que "comprender el sentido de lo que se dice no es solamente estar atento y "hacer suyas" las palabras del entrevistado, sino también analizar los mecanismos de producción del sentido, comparar las palabras diferentes, desnudar las oposiciones y las correlaciones más estructurantes" (1997:28 citado en Komblit 2007:23). Entonces, la palabra debe ser analizada según las secuencias que se despliegan en los episodios, los personajes que aparecen en la narración y las valoraciones que prevalecen. Con estas herramientas se pueden identificar los recursos discursivos con los que se construye en la actualidad el relato sobre el pasado. Hankiss (1981) desarrolló cuatro tipologías para explicar cómo la imagen metodológicamente reconstruida de la infancia de los entrevistados es referida, en el interior de la imagen del yo, a la imagen que el entrevistado manifiesta de su vida actual, a saber: *dinásticas, antiéticas, compensatorias y auto absolutorias*. Si bien el análisis sobre los recursos discursivos que las personas entrevistadas implementaron en sus itinerarios biográficos excede a los objetivos de esta investigación, este análisis se desarrolló en el artículo "*Itinerarios biográficos en relatos del hambre*", *Revista Empíria*, que se encuentra en proceso de evaluación.

titularidad de los programas, la construcción social del gusto, la comensalidad y las prácticas del comer, tramas de sensibilidades en la socialización de los programas, emociones vinculadas a las prestaciones de los programas.

El *análisis interpretativo* profundiza cada caso singular pero a la vez en general desde la interpretación del investigador quien esbozará nuevos desarrollos teóricos porque “toda la argamasa que sostiene a la investigación es teórica” (Sautu, 2005:17). El ejercicio de interpretación tensiona los datos hacia la teoría y la teoría hacia los datos para producir nuevos supuestos (Glaser & Strauss, 1967). Como señala Bourdieu, “tratar la vida como una historia, es decir como el relato coherente de una secuencia significativa y orientada de acontecimientos, es quizás sacrificarla a una ilusión retórica, a una representación común de la existencia que toda una tradición literaria no ha dejado ni cesa de reforzar” (2011:123). En este contexto, todo el proceso de investigación conduce a una representación del objeto de estudio que construyo en tanto investigadora (Henríquez y Barriga, 2003).

En las etapas finales, al reconocer la saturación teórica (Glaser & Strauss, 1967), el análisis fue sistematizado a partir de las dimensiones planteadas y de los tópicos emergentes mediante un despliegue visual, es decir, una red conceptual. Esta construcción del conocimiento garantiza una comunicación clara y simple de los resultados mostrando las interacciones complejas entre las categorías (Miles, Huberman & Saldaña, 2014 citado en Documento de Cátedra 96 Freidin, 2015) y las gramáticas de la imaginación sociológica (Mills, 1961). Los esquemas construidos fueron acompañados por textos de análisis en los que se da coherencia y se otorga sentido a la acción. Esos textos cristalizan un camino extenso y sinuoso recorrido por la reflexión, el análisis y la interpretación porque “escribir es pensar, no el reporte de cómo pensamos” (Miles, Huberman y Saldaña citado en Freidin, 2015: 10)

4 Capítulo IV: Mapeo de las intervenciones alimentarias implementadas entre 1983 y 2018 en el PGP

En este capítulo se reseñan de manera exhaustiva los programas alimentarios implementados en el PGP en el periodo 1983-2018 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.

La inmersión en el campo de las políticas públicas implicó enfrentar vacíos de información importantes y ensamblar el puzle de los programas alimentarios presentó serias dificultades. La revisión bibliográfica permitió la reconstrucción de los datos, en algunos casos, con fuentes primarias como documentos oficiales de cada programa y, en otros casos, se utilizaron fuentes secundarias y resultados de otros trabajos académicos. Al profundizar las búsquedas se advirtió que con cada cambio de gestión política algunas intervenciones fueron suspendidas, finalizadas, eliminadas y/o “reinventadas” con diferente nombre pero con características similares (Sordini, 2016). En este contexto se genera una desarticulación en la implementación de los programas alimentarios gestionados desde diferente orden gubernamental. Entonces, a partir del ensamble de algunas piezas del puzle se advirtió la ausencia de otras; por ejemplo, la cantidad de destinatarios que tuvo cada programa es un dato muy complejo de construir. Por ello, para el estudio de las políticas sociales es necesario trascender el análisis sobre el diseño de las mismas y recuperar la voz de las personas que diseñaron, gestionaron e implementaron las políticas para reconstruir la trayectoria de las intervenciones.

Mapear de manera exhaustiva los programas alimentarios implicó considerar intervenciones alimentarias que exceden los límites del Ministerio de Desarrollo Social pero que inciden en las condiciones de vida de las tres generaciones receptoras. Emergieron como fundamentales las prestaciones de comedores escolares, gestionados desde el Ministerio de Educación, intervenciones de OSC que dependen de Cáritas Diocesana (Programa de asistencia directa, Programa Creciendo Sanos). También, se incluyó en el mapeo a la Asignación Universal por Hijo porque diversos autores (Andiñach, 2014; Britos

et al, 2015; entre otros) consideran su impacto significativo en las prácticas alimentarias y la incluyen en sus clasificaciones de programas alimentarios (Abeya, 2016).

En este capítulo, en primer lugar se describen los trece programas alimentarios de jurisdicción nacional que se implementaron en el período, en segundo lugar los cuatro de provincia de Buenos Aires, en tercer lugar los ocho municipales; luego, se detallan dos intervenciones de Cáritas y finalmente se fundamenta y describe una intervención sin carácter alimentario en su diseño. Finalmente, en el Anexo I se presenta la tabla N° 13 con la síntesis de las veintiocho intervenciones.

4.1 Programas alimentarios nacionales

4.1.1 Programa de Comedores escolares

Desde 1972 el Proyecto de Promoción Social Nutricional (PROSONU), más conocido como Comedores Escolares se encuentra en funcionamiento en veintiuna jurisdicciones del país. En 1984, el Programa se generalizó a todo el país con el nombre de *Programa de Promoción Social Nutricional* (PROSONU), integrando los recursos del Programa Comedores Escolares e Infantiles. Se instaló con el objetivo de disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de los escolares, contribuyendo al aumento del rendimiento escolar y a la disminución del ausentismo. La asistencia alimentaria consiste en una copa de leche, almuerzo o merienda reforzada. La modalidad predominante de la prestación del servicio consiste en el envío de fondos a las escuelas para que estas compren y preparen las comidas. La cobertura a nivel nacional la definían los cupos por provincia en base a un índice de desarrollo socio-económico relativo de cada jurisdicción, combinado con la consideración de la matrícula escolar primaria (Vinocur y Halperin, 2004).

En el período 1980-83 las decisiones relativas a la asignación intrajurisdiccional de los recursos financieros, al tipo de asistencia alimentaria así como el modo de implementación son adoptadas por las autoridades de cada jurisdicción (Aguirre, 1990). Este contexto propició signos de inequidad en la distribución de los recursos destinados al programa, mientras algunos comedores brindaban una dieta de 1500 kcal, otros solo aportaban una dieta de 200 kcal. o menos (Aguirre, 1990).

En 1985 este programa fue objeto de una evaluación sistemática que abarcó todas las jurisdicciones, llevada a cabo por el Centro Interamericano para el Desarrollo Social

(CIDES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ello lo distingue respecto a los demás programas alimentarios, siendo que constituyo la primera y única evaluación a un programa alimentario realizada en Argentina (Grassi, et.al, 1994; Britos, et.al, 2003). La evaluación CIDES/OEA del Programa de Comedores Escolares considero, por ejemplo, que la selección de los beneficiarios no siempre respondía a criterios explícitos, con distintos niveles de universalidad y focalización, ya que mientras se incluía a todas las escuelas o a aquellas que lo solicitaban, en otras se priorizaba las áreas rurales, urbano-marginales o comunidades aborígenes (Grassi, et.al, 1994). También se señaló que no existen directivas claras desde nivel nacional respecto de los contenidos de la alimentación escolar a suministrar, sino solo un costo por ración indicativo que se traduce en la existencia o combinación de diversos tipos de prestaciones (copas de leche, refrigerios, almuerzos) (Britos, et.al., 2003). Respecto a la administración provincial se señaló escasa coordinación interinstitucional, la falta de criterios operativos para orientar a los encargados locales de los comedores, limitaciones en los procesos de supervisión y control, las demoras en los recursos para la compra de los alimentos y la ausencia de previsiones para los recursos humanos y materiales requeridos por el programa (Grassi, et.al, 1994).

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

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

preparación, falta de adaptación a los gustos y hábitos de los niños (Andueza de Morales, 1990 citado en Grassi, et.al., 1994).

En 1991 el programa alcanzo a beneficiar a 1,2 millones de escolares, alrededor de una cuarta parte de la matricula primaria (Vinocur y Halperin, 2004). En 1992, tras la sanción de la Ley 24.049, que reglamento la transferencia de servicios educativos a las provincias, se produjo la transferencia definitiva a las provincias en concepto de “fondos coparticipativos” y de impuestos recaudados por el Estado Nacional. La Ley que transfería estos fondos explicitaba que los mismos debían aplicarse específicamente a estos programas, lo cual no fue respetado estrictamente por todas las jurisdicciones provinciales (Britos, et.al., 2003; Vinocur y Halperin, 2004). La descentralización implicó que el Gobierno Nacional se desvincule de la capacidad de programación, supervisión y evaluación del funcionamiento del programa en cada jurisdicción

4.1.2 Programa Materno Infantil (PMI)

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

La población objetivo del programa son los menores de dos años y las embarazadas de alto riesgo, a los que se distribuyen dos kilos mensuales de leche en polvo a través de los controles que deben realizar en los centros de atención primaria de la salud (desde 2001 la leche es fortificada con hierro y zinc en Argentina según Ley 25.459). La selección de los destinatarios se realiza por demanda espontánea a través de la concurrencia al centro de salud.

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

Desde 1992 a 2003 se realizaron transferencias a cada una de las provincias para la compra de leche, cuyo monto total se incorporó a la Ley de Presupuesto Nacional y, desde 2003 hasta la actualidad, se realiza una compra semestral por licitación pública nacional que el adjudicatario correspondiente entrega a cada una de las provincias. (Albornoz, 2010) Los niveles de cobertura no han mantenido siempre niveles óptimos. Entre algunos de los inconvenientes en su implementación que decantan en la debilidad del componente alimentario, se relacionan a las dificultades administrativas y logísticas del sistema de transferencias y ejecución presupuestaria de los fondos nacionales, baja cobertura, insuficiencia, retraso en la aprobación y transferencia de fondos y circulación de fondos por distintos organismos hasta llegar a cada programa provincial (Grassi, et al., 1994). Siguiendo los estudios de Aguirre (1990) el programa tuvo poco impacto en la alimentación de la población carenciada⁵⁸ tanto por lo selectivo de la población objetivo, lo exiguo de la prestación, la irregularidad de la compra y posterior distribución de las partidas de leche y, por los problemas de la atención médica en los centros periféricos.

En la actualidad el programa mantiene la misma modalidad de implementación en los Centros de Atención Primaria de Salud. Las personas se acercan a la administración y al presentar el cuaderno de control de embarazo y/o control pediátrico se registra la entrega de dos kilos de leche. En algunas situaciones especiales ese recurso se utiliza, a criterio del servicio social del centro de salud, como complemento alimentario para otras personas que no focalizan en el programa.

4.1.3 Programa Alimentario Nacional (PAN)

El objetivo general del PAN fue complementar la alimentación de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables mediante la entrega de alimentos. Sus objetivos complementarios fueron: desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población; enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad

⁵⁸ La autora extiende la población objetivo a "...población carenciada" porque la solidaridad interna de la familia genera que la leche en polvo fuera también consumida (cuando no había qué comer) por niños mayores y adultos del hogar..." (Aguirre, 1990:8).

de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria.

En función de estos objetivos el programa estaba integrado por los siguientes subprogramas: educación para la salud⁵⁹; control de crecimiento y desarrollo⁶⁰; huertas⁶¹; compras comunitarias⁶²; y, saneamiento básico y agua potable⁶³. Sin embargo, algunos autores afirman que las cifras sobre el monto total del plan (alrededor del 90%) demuestra que fue básicamente un sistema de distribución gratuita de alimentos, sin generar masivamente formas organizativas autónomas ligadas al consumo o a la producción (Hintze, 1989; Aguirre, 1990; Grassi, et al, 1994); de esta manera, la existencia de los subprogramas fue más una pretensión que una realidad.

La prestación principal fue el reparto mensual de cajas con 14 kg de alimentos no perecederos, equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo, unificados para todo el país: leche en polvo 2kg, aceite 1 l., fideos secos 1,5kg, polenta 2 kg, harina de trigo 2kg, comed beef 3 latas de 340 g. cada una, azúcar 1kg, arroz 1kg porotos 1 kg, grasa 1kg. (Aguirre, 1990; Britos, et. al., 2003). En la dinámica de la implementación la falta de algunos productos generó variaciones: los productos leche y

⁵⁹ Intentaba de modo participativo acercarse a la discusión sobre asuntos relativos a la salud y prevención de enfermedades.

⁶⁰ Intento fomentar en las madres el registro del peso de los niños.

⁶¹ "El esquema de huertas comunitarias-PAN se realizó mediante un convenio con el INTA, por el cual el INTA hizo llegar a los supervisores del PAN semillas, folletos explicativos de cómo sembrar y el tratamiento adecuado para el cultivo que fueran distribuidas a los beneficiarios. La información se facilitaba en la reunión mensual. Con este procedimiento se tuvo claro el objetivo de evitar el costo de enviar las semillas para todos, puesto que ni todos tienen el interés ni la posibilidad de cultivar. La única evaluación del impacto de estas huertas es un estudio cualitativo realizado en el Combarano Bonaerense que registra una incidencia máxima del 3% sobre los consumos alimentarios totales de las familias." (Aguirre, 1990:31)

⁶² Se compraban artículos de primera necesidad que no entraban en la composición de la caja al por mayor, como también zapatillas y útiles escolares.

⁶³ Los responsables del PAN se plegaron al Programa de Emergencia de Provisión de Agua PRO-AGUA dependiente de la Subsecretaría de Acción de Gobierno de Presidencia de la Nación. A través de los aportes técnicos de este programa y convenios con OSBA (Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires) y OSN (Obras Sanitarias de la Nación) se encaró un trabajo conjunto en las áreas donde llegaba el PAN. Los técnicos de PRO-AGUA pusieron al descubierto que en el 80% de las zonas donde llegaba el PAN el agua estaba contaminada por lo tanto era necesario rediseñar la posibilidad de brindar el servicio. "Los trabajos realizados hasta 1988 conformaban un total de 580 obras de pequeño y mediano porte en todo el país habiéndose llegado a trabajar en sesenta y cinco partidos de la Provincia de Buenos Aires y diecisiete provincias. Se instalaron 500.000 metros de cañería y accesorios llegando a abastecer a más de 600.000 personas en áreas marginales" (Aguirre, 1990:33)

fideos no faltaron nunca; el corned beef desapareció en 1986; el aceite fue sustituido por grasa en algunas entregas; el azúcar estuvo representado por 2kg algún año y otro faltó durante meses; la polenta y la harina también variaron (Aguirre, 1990).

La localización de los hogares receptores partió de la elaboración de un “Mapa de Emergencia Social” con base en los datos de vivienda con distinto grado de precariedad educación (analfabetos y primaria incompleta) del censo de 1980⁶⁴. A partir de la combinatoria de tres variables (desocupación o trabajo inestable del jefe, Estado de gravidez de la madre y presencia de menores de seis años) se definieron cuatro niveles distintos de riesgo posible dentro del grupo familiar. Las situaciones de mayor gravedad determinaban la incorporación automática de la familia al programa, las restantes implicaban consultas al agente supervisor. (Grassi, et.al, 1994)

La población con mayor vulnerabilidad, considerados en riesgo nutricional y sanitario han sido los niños, las embarazadas, las nodrizas, los adolescentes y los ancianos. Sin embargo existen otros factores de riesgo que acentúan aún más la vulnerabilidad de la familia, a saber: grupos familiares numerosos, familias en crisis (abandonos, fallecimiento de alguno de los padres, enfermedades invalidantes, desocupación, alcoholismo), madres adolescentes, migrantes recientes, hijos en tratamiento por desnutrición, hijos menores de un año muertos, niños menores de un año que no son amamantados, familias que tienen a cargo discapacitados o ancianos sin pensión (Aguirre, 1990). Los diversos niveles de vulnerabilidad e intensidad de vivenciar la pobreza contienen diversas escalas de “merecimiento” que ordenan una jerarquía de *situaciones de riesgo* ante la urgencia del hambre.

La caracterización detallada de las categorías de situación familiar permite al agente PAN (encargado del censo y posterior selección de las familias destinatarias) la utilización de un instrumento homogéneo de medición de los niveles de riesgo. La destinataria principal y prioritaria del PAN es la *familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años*. En segundo orden de prioridad es la *familia cuyo responsable económico tiene trabajo estable pero hay*

⁶⁴ A partir del censo de 1980, correspondiente a Vivienda y Educación, con los datos de investigaciones y estudios previos que indicaban la viabilidad del indicador vivienda como una síntesis del nivel socio-económico y educación y, la Encuesta Permanente de Hogares fue posible que estas variables se utilizaran para la cuantificación y localización de la población objetivo mediante el mapa de localización espacial.

embarazadas y/o niños menores de 6 años pero el ingreso es mínimo y se detecten factores de riesgo. Las dos situaciones familiares restantes implican que el *responsable económico está desocupado/ tiene trabajo inestable o tiene ocupación pero en el hogar no se encuentran embarazadas ni niños menores de 6 años* (Aguirre, 1990). Estos dos últimos casos no aplican como destinatarios del PAN a menos que se detectaran factores de riesgo y en ese caso el agente PAN y el Supervisor zonal autorizaran la entrada al programa.

Si bien el modelo de implementación fue focalizado su cobertura fue masiva. En 1984 se entregó la prestación a 907.360 familias con 4.490.948 cajas anuales; en 1985 se cubrió a 1.487.118 familias con 15.070.186 cajas, en 1986 a 1.331.771 familias con 15.875.502 cajas, en 1987 a 1.341.078 familias con 16.488.304 cajas y, finalmente en 1988 se incorporó un total de 1.506.470 familias con 14.950.678 cajas (Aguirre, 1990). El PAN fue financiado por el Estado Nacional, el costo de cada prestación equivalía a u\$s 18 en 1984. En los años siguientes, para producir y distribuir cerca de 15 millones de cajas se gastó entre 145 y 192 millones de dólares, lo que significó un costo de la prestación que varió entre u\$s 9,17 y u\$s 11,64, representando un promedio de u\$s 110 por familia por año. (Aguirre, 1990) Siguiendo el análisis de la autora, en tanto la prestación brindaba un 20% de las calorías mensuales de una familia se demuestra un costo bajo; por otro lado, el gasto administrativo fue modesto ya que no se superó el 11% del presupuesto en las tareas de programar, comprar, transportar, distribuir y controlar denotando un manejo eficiente.

La administración del PAN fue altamente centralizada, el Gobierno Nacional gestionaba el embalaje de las cajas de alimentos en las ciudades de Buenos Aires y en Entre Ríos para ser distribuidas en todas las provincias. Los alimentos se adquirían por licitación pública de precios; el agente comprador fue la Junta Nacional de Granos puesto que esa entidad autárquica disponía de una flexibilidad que permitía efectuar las licitaciones con la rapidez que el programa requería. Si las mismas licitaciones hubiesen pasado por el Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS) hubieran requerido un mínimo de seis meses mientras que a través de aquel organismo operaron en tres meses. (Aguirre, 1990).

4.1.4 Bonos solidarios de emergencia

En el marco de la crisis hiperinflacionaria que transitó el país en 1989 se discontinuó el programa PAN y se dispuso la utilización de esos fondos para la ejecución de otro programa asistencial, decretado en agosto de 1989. Se implementó el Programa Bonos

Solidarios de Emergencia mediante la entrega de bonos a las familias, estas podrían canjearlos por alimentos. Este programa recoge la tradición Estadounidense en el campo de la política de asistencia alimentaria. En Estados Unidos subsisten desde finales de la década del treinta distintos programas de asistencia alimentaria desarrollados primeramente en distintos Estados y luego generalizados a nivel nacional con la denominación de "Food Stamps Program" que consisten en la distribución de bonos canjeables por alimentos de primera necesidad (Jerullo, 2010).

Se complementaban los fondos estatales con contribuciones voluntarias que realizaban empresas como resultado de una campaña solidaria emprendida por un Consejo Nacional integrado por diversos actores sociales⁶⁵. La distribución de los bonos se haría a través de Consejos Locales de Emergencia de los que participarían diversos actores locales. Dichos consejeros entregarían los bonos a aquellas personas que presentasen declaración jurada de que se encontraban en una situación de emergencia alimentaria ante los gobiernos municipales, los cuales eran los responsables de evaluar las situaciones familiares. Para complementar esta medida el Congreso sanciona la ley N° 23.740 por medio de la cual se establece la creación de una contribución solidaria que debían realizar las personas físicas y jurídicas para el sostenimiento de este plan, sobre la base de los ingresos obtenidos en 1988.

Sin embargo, en la implementación del programa no se conformaron los Consejos de Emergencia Local, y se asigna como responsables de la distribución de los bonos a los legisladores nacionales. Debido al "manejo discrecional y escándalos ligados a la distribución de los bonos debió suspenderse su ejecución en el territorio poco tiempo después de su sanción" (Golbert, 1990: 45 citado en Jerullo, 2010). El Bono Solidario preveía tres etapas: asistencia alimentaria a un millón de familias y grupos, autoabastecimiento familiar y microemprendimientos productivos. Solo se alcanzó la primera etapa, sumida en denuncias y acusaciones de corrupción desde la bancada

⁶⁵ Decreto Nacional 400/89: ARTICULO 3.- Créase el CONSEJO NACIONAL PARA LA EMERGENCIA SOCIAL, presidido por el Ministerio de Salud y Acción Social e integrado por los Ministros del Interior y de Trabajo y Seguridad Social, UN (1) representante de las Fuerzas Armadas, UN (1) representante de la Iglesia Católica, UN (1) representante de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina y UN (1) representante de las organizaciones empresarias de la industria y el comercio. Este Consejo promoverá y realizará todas las acciones tendientes a la movilización solidaria para la recaudación de fondos. Asimismo auditará la aplicación de estos fondos a los programas de emergencia social previstos por la autoridad de aplicación.

opositora de la Cámara de Diputados porque se ha gastado el 64% de la suma total en concepto de gastos de impresión, traslados y comisiones bancarias. (Abeya, 2016:592)

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

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

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

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

La estrategia de intervención implica la promoción del propósito del programa, la capacitación de promotores, la asistencia técnica, generación y validación de tecnologías apropiadas, articulación interinstitucional, provisión de insumos críticos y fomento de la

participación y organización (ProHuerta, 2011) Para ellos, el programa se estructura a través de agentes agrícolas del INTA que son las fuentes del programa en cada zona y de técnicos, que se encargan de capacitar a un gran número de voluntarios, quienes a su vez capacitan a las familias receptoras del programa. El programa impulsa, como principal vía de acción, la autoproducción a pequeña escala de algunos alimentos frescos (fundamentalmente hortalizas, huevos, gallinas, conejos, etc.) (Vinocur y Halperin, 2004).

A partir de los registros disponibles sobre la cobertura en 1996 se alcanzó 192.400 destinatarios/as que ascendieron a 323.600 en 2002 (Vinocur y Halperin, 2004). Siguiendo los datos de documentos oficiales de la oficina de INTA en la ciudad de Mar del Plata, a nivel nacional el programa en 2001 implementaba 418.500 huertas familiares (2.100.000 personas), 6.300 huertas escolares (480.000 niños), 58.700 granjas familiares, más de 1.000 escolares y 600 comunitarias. El programa está presente en más de 3.800 localidades, barrios y parajes de todo el país y en el 80% de los municipios existentes. El 66% de las huertas familiares se ubican en áreas urbanas y suburbanas con predominio en las localidades de hasta 50.000 habitantes. Las huertas familiares típicas cuentan con una superficie de entre 80 y 110 m² produciendo cerca de 165 a 220 kgs. de hortalizas al año. El programa se implementa mediante el trabajo de 1.200 técnicos/as y la colaboración de promotores/as voluntarios/as que conforman un equipo de casi 15.200 personas (Documentos de ProHuerta-INTA MDP, 2001)

Desde 2003 el programa se integra como componente del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales del MDS. El Pro Huerta mediante su operatoria interviene en las estrategias de gestión asociada, de prevención, de compensación y de superación en el marco de la seguridad alimentaria. Por otra parte, el INTA en una concepción convergente del desarrollo territorial, incluye al Pro Huerta dentro del Programa Federal de Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) y lo vincula dentro de su nueva matriz institucional con los Programas Nacionales de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNTER) y de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (MDS-INTA, 2011). Este contexto enmarca al programa en "un salto cualitativo desde respuestas asistenciales ante la emergencia hacia la promoción del crecimiento

económico y social de cada localidad, consolidando una red de inclusión social y favoreciendo una mejor calidad de vida de las familias y personas en todo el país” (MDS-INTA, 2011:4)

El programa mantiene el objetivo de propugnar la seguridad y soberanía alimentarias, cuya piedra angular amalgama la capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento sistemático de las acciones en terreno, resultando estratégicos en su operatoria la intervención activa del voluntariado (promotores) y de redes de OSC (MDS-INTA, 2011). La población objetivo continúa siendo la población en situación de pobreza que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable (MDS-INTA, 2011).

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

Prestación	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Huertas Familiares	567.026	566.088	605.822	617.156	602.565	612.480
Huertas Escolares	6.615	6.781	7.047	7.314	7.143	6719
Huertas Comunitarias	7.366	6.328	4.757	3.766	3.641	3325
Total	581.007	579.197	617.626	617.626	613.349	622.524
Población atendida	3.486.348	3.386.443	3.531.042	3.472.947	3.460.532	3.426.880

Fuente: (MDS-INTA, 2011:6)

En la Provincia de Buenos Aires, el programa se organiza alrededor de tres Coordinaciones Provinciales Área Metropolitana de Buenos Aires -AMBA-, Buenos Aires Norte -CERBAN- y Buenos Aires Sur -CERBAS-. Desde 2012 se observa una caída en la cobertura de población. La falta de datos impide indicar si se trata de una tendencia (Fica, 2017)

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

	Huertas familiares	Huertas comunitarias	Huertas escolares	Total huertas
AMBA	48.143	374	865	49.382
CERBAN	23.414	81	381	23.876
CERBAS	29.565	419	419	30.174

Fuente: (Fica, 2017:33)

El informe de Fica (2017) señala que la cantidad de población atendida con respecto a la población total de los municipios arroja que la incidencia es mayor en municipios rurales, con tasas de cobertura mayor al 20%, y una incidencia menor en los municipios con mayor densidad de población, con una tasa de cobertura menor al 2%. Además, se afirma que no existe correlación entre una medida relativa de cobertura (Población cubierta por el Programa / Población del municipio) y NBI. Entonces, “si bien el ProHuerta se orientó efectivamente hacia los municipios con mayor incidencia de pobreza, el alcance es todavía insuficiente si se tiene en cuenta a la población de los municipios más pobres.”(Fica, 2017: 39)

Siguiendo los datos disponibles en el Plan Operativo Anual de 2011, el presupuesto está constituido por los siguientes componentes: el 21.6% es destinado a semillas; el 0.6% es para cultivos locales (semillas, plantines, etc. Gastos de logística - distribución y adquisición de bienes); el 9.1% es para aves, el 1.3% es para conejos, el 0.9% es para frutales; el 15.2% se destinada a capacitación y seguimiento (Gastos operativos para apoyo técnico a líneas productivas de programa, capacitaciones específicas, seguimiento. Incluye gastos de movilidad, viáticos y gastos de funcionamiento de oficinas y huertas demostrativas); el 49.4% es para recursos humanos y asistencia técnica; el 0.5% es para el fortalecimiento del voluntariado mediante el reconocimiento de gastos operativos de promotores; el 1.5% es para gastos de funcionamiento, seguros, gastos centralizados, capacitaciones de nivel nacional y actividades de seguimiento (ProHuerta, 2011).

En tanto la mayor parte del presupuesto se destina a recursos humanos es pertinente señalar la tercera parte del total de promotores/as son voluntarios. Entre las Coordinaciones Provinciales se registra en CERBAN y CERBAS la mayor participación de promotores institucionales (es decir, que pertenecen a instituciones barriales y sociales) (Fica, 2017). Al observar la distribución según sexo se observa un alto predominio de mujeres en el puesto de trabajo (Fica, 2017)⁶⁶.

⁶⁶ Es pertinente subrayar que el Banco de Datos y el informe del Plan Operativo Anual de Pro Huerta es una fuente que no continúa más allá de 2013 y la disponibilidad estadística se refiere solo a ese portal. También, existe un déficit en cuanto a informes de auditoría, seguimiento, monitoreo y evaluación (Fica, 2017). Las alternativas para la búsqueda de datos fueron otros trabajos académicos y entrevistas en profundidad a los técnicos/as que gestionaron el programa.

4.1.6 Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU) para comedores comunitarios y escolares

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

Desde los años noventa se observa la tendencia a la creciente descentralización de los fondos en la ejecución de las políticas sociales, mediante la ley N° 24.049, el Fondo POSOCO-PROSONU transfiere a las provincias la responsabilidad sobre los comedores escolares (financiados por parte del gobierno nacional a través del PROSONU) y sobre políticas asistenciales (mediante el POSOCO). A partir de 1992 se transfieren recursos a las jurisdicciones vía coparticipación con el objeto de que sean destinados a la planificación y ejecución de estas líneas de acción. (Ierullo, 2010)

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

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

4.1.7 Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN)

En 1993 se implementó el *Programa Materno Infantil y Nutricional* (PROMIN) con el objetivo de disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de los niños menores de 6 años en áreas con alta proporción de población con NBI. Destinado a niños menores de seis años, embarazadas y mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza⁶⁷. Tiene el propósito de reforzar las acciones regulares del PMI⁶⁸, mejorando la infraestructura y equipamiento de los efectores del primer nivel de atención de salud, articulando una red con Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y modificando el modelo de atención y la gestión de los recursos. Apunta a mejorar la infraestructura y equipamiento de los efectores locales de salud, comedores comunitarios y otros espacios ligados a la población infantil, dirigido a la conversión de los mismos en CDI. Entre 1993 y 2003 el PROMIN transformó unos quinientos CDI (Britos, et.al., 2003). Otra de las líneas de acción fue el apoyo financiero para la compra de leche fortificada, lo cual constituyó durante gran parte de su ejecución el componente principal (Ierullo, 2010; Britos, et.al., 2003)

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

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

⁶⁷ Fuente: <http://www.caserosada.gob.ar/35-gobierno/planes-de-gobierno/2644-blank-41944696>

⁶⁸ "Este aspecto significó una falta de coordinación entre ambas políticas y fragmentación en las acciones que se llevaban a cabo. Recién en el año 2000 se unifican ambos programas preponderando la lógica focalizada del PROMIN por sobre los principios universalistas que sostenía el histórico PMI" (Ierullo, 2010:100).

El programa fue financiado por el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dichos fondos fueron complementados con partidas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y recursos propios del Estado Nacional y de los Estados Provinciales. Su gestión descentralizada se aplicó en las siguientes provincias: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán (Ierullo, 2010). En principio se preveía una duración total de diez años, aunque posteriormente dicho plazo se extendió ya que estuvo vigente hasta 2015⁶⁹.

La descripción del programa en las comunicaciones oficiales del Ministerio de Salud hasta 2015 definían a las prestaciones del programa con la "provisión de medicamentos, leche fortificada e insumos para los programas provinciales de salud reproductiva; financiamiento de proyectos para: remodelación y equipamiento en áreas obstétricas y neonatológicas de hospitales; centros de salud; laboratorios y comedores escolares; guarderías y jardines de infantes que se reacondicionan como CDI. Capacitación del personal involucrado en las actividades del programa en las distintas jurisdicciones y asistencia técnica a las áreas materno-infantiles de las provincias."⁷⁰ La dependencia institucional del programa hasta 2015 fue el Ministerio de Salud, Secretaría de Programas Sanitarios, Subsecretaría de Programas de Prevención y Promoción y Dirección Nacional de Salud Materno Infantil.

4.1.8 Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)⁷¹

Los inicios del *Programa Alimentario Nutricional Infantil* (PRANI) se fijan en la resolución 1005 de 1995 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación por medio de la cual se crea la Unidad Central de Análisis y Planificación de Políticas Alimentarias y Nutricionales (UCAPPAN), como ámbito institucional para articular programas alimentarios y la para la institucionalización de un Programa Alimentarios Único, que incluye no solo a los programas nacionales sino a los que se implementan con fondos

⁶⁹ Hasta 2015 figuro en la agenda de programas nacionales. <http://www.caserosada.gob.ar/35-gobierno/planes-de-gobierno/2644-blank-41944696> (Acceso: 25-11-2015)

⁷⁰ Idem anterior.

⁷¹ El PRANI se implementó en todo el país excluyendo la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, se considerara que incorporar al PRANI en la reseña de este capítulo permite completar con exhaustividad los programas alimentarios nacionales que se implementaron entre 1983-2018.

federales (POSOCO-PROSONU). Siguiendo a Britos (2003) el PRANI fue el primer intento serio de los noventa de coordinación del conjunto de programas alimentarios.

Se implementó el programa con el objetivo mejorar las condiciones de vida de los pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos mediante el de los comedores infantiles, promoviendo su paulatina transformación en Centros de Cuidado Infantil (CCI), mejorando la calidad de la atención e incorporando actividades apoyo al desarrollo⁷². El programa estableció tres líneas de acción: a) Alimentación y Nutrición; b) Desarrollo Infantil; c) Movilización y Participación Social (Vinocur y Halperin, 2004).

El programa contaba con criterios de focalización definidos geográficamente centrando su intervención en áreas con más del 30% de la población con NBI de todo el país excluyendo la provincia y ciudad de Buenos Aires (Jerullo, 2010). Sus destinatarios fueron niños entre dos y catorce años de edad residentes de áreas urbanas y rurales. Sin embargo, el programa propendió a la auto focalización, ya que existía una concurrencia espontánea de los niños de esa edad a los comedores infantiles (Vinocur y Halperin, 2004).

Entre sus objetivos estaba la finalidad de ayudar a las provincias para una mejor utilización de los fondos POSOCO-PROSONU. El componente de "Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional" estaba destinado a mejorar las capacidades de las áreas gubernamentales (provinciales, municipales) de contraparte en la programación y el seguimiento de los proyectos. El componente "Refuerzo Dieta"⁷³ consistió en un financiamiento complementario a los fondos de efectores de la red provincial durante un periodo determinado. Los fondos complementaban el presupuesto disponible para la organización o bien para ampliar la cobertura de las prestaciones alimentarias. La incidencia presupuestaria fue mínima, absorbió apenas un 10% del presupuesto del programa. Otro de sus objetivos era apoyar a las familias con cajas de alimentos, el "*módulo refuerzo*", contenía nueve alimentos no perecederos equivalentes a 1.250

⁷² Algunos de los objetivos propuestos por el programa fueron variando en su operatividad debido a que se presentaron dificultades para instrumentar los diagnósticos y monitoreos de los comedores escolares e infantiles con acuerdo de las autoridades provinciales, y el desinterés o dificultad de las mismas para enfrentar reformulaciones estructurales en sus programas de asistencia alimentaria. Por otro lado la profundización de la exclusión socioeconómica de las familias demandó incrementar las acciones dirigidas a ellas (Vinocur y Halperin, 2004).

⁷³ Es el antecedente más próximo a la operatoria actual del FOPAR. Se amplía en el siguiente apartado.

calorías, correspondientes a un cálculo nutricional destinado a satisfacer el 77% de las necesidades diarias de la población beneficiaria” (Vinocur y Halperin, 2004:29). En este cálculo los planificadores consideraron la dilución de los alimentos entre otros miembros miembros del hogar.

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

Su tercer objetivo era promover el desarrollo integral de los niños a partir de la conversión de los comedores comunitarios en CCI destinando fondos para mejorar la infraestructura y el equipamiento de los mismos. En términos similares al PROMIN, se proponía adecuar y transformar el modelo de atención de comedores infantiles hasta convertirlos en Centros de Cuidado Infantil (CCI). Los CCI del PRANI compartía la misma línea de implementación que los CDI del PROMIN, la diferencia es que los CDI articulaban con los centros de salud más cercanos territorialmente. Ambos programas tuvieron el mérito de instalar en la agenda de las políticas públicas la atención del desarrollo psicosocial de niños pobres entre dos y cinco años de edad. Sin embargo, “ninguno de los programas contempló acciones de estimulación del desarrollo en edades más tempranas –las más críticas- ni tampoco aseguraron la sustentabilidad las acciones de asistencia alimentaria (...) ninguno tuvo éxito en dejar establecido un modelo de organización y niveles adecuados de cobertura alimentaria” (Britos *et al.* 2003:29).

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

reales supero la cantidad prevista en las partidas asignadas por la institución (publica u organización comunitaria).

4.1.9 Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)

El Fondo Participativo de Desarrollo Social, FOPAR, es un componente del Programa de Desarrollo Social (PRODESO), creado y reglamentado por la Secretaria de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación mediante la resolución 1826/94. El FOPAR ha sido diseñado como un programa transparente y ágil para garantizar que la inversión social llegue directamente a los grupos de población más pobres. Constituye, por tanto, un mecanismo de asignación de recursos directo para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida y organización de la población en situación de pobreza, promoviendo su participación en la formulación, ejecución y administración de los proyectos. La población objetivo son las ONG que acrediten dos años de experiencia en la gestión de prestaciones alimentarias o servicios comunitarios y deben atender a menores entre seis y dieciocho años, mujeres embarazadas, mujeres con hijos lactantes, adultos en situación de abandono y adultos con algún grado de discapacidad (Vinocur y Halperin, 2004)

Siguiendo a Ierullo (2010) el programa se caracterizó por constituir una política de fortalecimiento institucional dirigida a OSC formalizadas que desarrollan intervenciones socio-comunitarias en las ciudades con mayores índices de pobreza del país: Córdoba, Concordia, Rosario, Santa Fe, Mar del Plata, Mendoza, Bariloche, San Juan, Resistencia, Corrientes, Formosa, Misiones, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y La Plata. El programa estuvo en vigencia hasta 2015.

Si bien el financiamiento de proyectos relacionados con la asistencia alimentaria no constituyo en sus orígenes una línea única de financiamiento. Desde 2002, en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, se centra exclusivamente en la atención de la problemática alimentaria destinando los fondos principalmente a comedores comunitarios para mejorar su equipamiento e infraestructura, asistencia técnica y complementación alimentaria (Ierullo, 2010)²⁴. El programa fue financiado en el

²⁴ Otros autores (Vinocur y Halperin, 2004; Britos et.al, 2003) no mencionan esta distinción y catalogan al programa directamente como programa alimentario.

periodo 1995-2005 por el Banco Mundial y luego, hasta 2015 fue financiado por Préstamo del Banco Mundial 4398-AR y contraparte nacional.

4.1.10 Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)

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

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

El ASOMA fue evaluado en 1996 por consultores externos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y técnicos de la secretaria de Desarrollo Social. Los elementos considerados fueron: la cobertura real y programática, de acuerdo a las metas y los recursos que le fueron asignados; el grado de ajuste de la focalización vigente, a efectos de determinar el grado de adecuación entre los diferentes niveles de toma de decisiones a través de los cuales llevar a cabo el programa; el grado de relevancia de los criterios para la selección de los beneficiarios utilizados. El programa se discontinúa en el año 2001.

4.1.11 Probienestar

El Probienestar se creó en 1993 y continúa vigente en la actualidad. Tiene el objetivo de elevar la calidad de vida de los afiliados que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-sanitaria: beneficiarios con ingresos escasos para acceder a condiciones de vida dignas y suficientes para conservar o mejorar su Estado de salud y no cuenten con sostén económico familiar. Se brinda Beneficio de Complemento Alimentario y se distribuyen a través de los Centros de Jubilados adheridos (PAMI, 2020).

Es un programa alimentario dependiente del Instituto nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), que alcanza cerca de 500 mil adultos mayores indigentes con una combinación de cajas de alimentos y prestaciones alimentarias ofrecidas en comedores para la tercera edad. (Britos *et al.* 2003:32) Siguiendo los datos disponibles se registra que en 1999 ejecuto 2744 centros de jubilados distribuidos en el territorio nacional y alcanzó a 477.000 destinatarios (Arias, 2012). El programa constituye un caso paradigmático porque atiende las necesidades asistenciales de una población que ya se encuentra cubierta por el sistema previosional (Arias, 2012)

Hasta el año 2018, y en la actualidad, la modalidad de implementación es mensual y se entrega a cada persona que recibe el haber mínimo. Se reparten tres tipos de bolsas de alimentos A, B y C. La bolsa B contiene aceite, arroz, fideo largo, azúcar, leche en polvo, puré de tomate, polenta y flan. La bolsa A contiene los mismos productos pero en menor cantidad, 400 g. menos de leche y 600 ml. menos de aceite, porque se entrega a las personas que también se inscriben en el servicio de comedor, que se ofrece al mediodía de lunes a viernes. La bolsa C es para personas discapacitadas y contiene los mismos productos que la bolsa B pero con mayor cantidad de aceite y de leche en polvo.

4.1.12 UNIDOS

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

Como se mencionó en el primer capítulo, el Poder Ejecutivo dispone la creación del Sistema Alimentario Federal (Jerullo, 2010) como recurso para monitorear, entre otros elementos, la utilización de los fondos POSOCO y PROSONU por parte de los gobiernos provinciales que generó un contexto en el que los programas alimentarios fueron un foco de

conflicto tanto con los gobiernos provinciales como con las organizaciones populares en un clima de creciente beligerancia social (Gamallo, 2017).

Como señalan Vinocur y Halperin (2004), las prestaciones del programa incluían un apoyo económico a los grupos solidarios a través de transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos), compras comunitarias de alimentos y autoproducción de alimentos. La población destinataria fueron jefas y jefes de hogar con educación primaria incompleta, con una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años de edad, o algún adulto mayor de 60 años de edad. En el año 2000 alcanzó a 603.339 beneficiarios, disminuyendo hacia el 2001 a 517.000.

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

4.1.13 Programa de emergencia alimentaria (PEA)

En el mes de enero del año 2002 bajo la ley 25.561, la Emergencia Sanitaria, Alimentaria y Ocupacional se reorientaron los fondos presupuestarios para reforzar programas sociales de salud y nutrición. Mediante el decreto 108/2002 declaró la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002 y la creación del Programa destinado a la compra de alimentos, que será administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Que es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación. Que por todo ello, resulta imprescindible la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia²⁵. (DNU 108/2002)

De esta manera, para superar la situación de riesgo se implementa una estrategia paliativa y provisoria que requirió la modificación del Presupuesto de la Administración Nacional y se profundizó la descentralización de las políticas de intervención alimentaria.

²⁵ Decreto 108/2008 Consultado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71694/texact.htm> (Acceso: 15/01/2020)

Los objetivos del programa fueron mejorar el acceso a los alimentos y el Estado nutricional de la población de alta vulnerabilidad mediante la compra de alimentos; promover estrategias integrales para atender las causas y efectos de los problemas alimentario-nutricionales; mejorar la eficacia en la gestión de recursos para políticas alimentarias mediante monitoreo y evaluación de la gestión; promover la complementariedad de los programas alimentarios provinciales mediante la asistencia técnica y capacitación; favorecer a las economías locales y regionales a través de la descentralización de fondos; crear Consejos Consultivos Provinciales y Locales; impulsar y difundir un registro único de beneficiarios y prestaciones alimentarias (Lava, 2014).

La población objetivo estaba integrada por hogares localizados en regiones con altos niveles de NBI, familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza o indigencia. También se focalizó con criterios individuales según el ciclo de vida, en niños y adultos mayores, o según su condición, discapacidad, embarazo. Asimismo, “la selección de beneficiarios se efectuaba, según lo establecía el documento del programa, por la decisión de los responsables locales de acuerdo a las pautas generales y la demanda, según la disponibilidad de recursos en función de la modalidad de prestación a implementar” (Lava, 2014:88). El alcance de la cobertura del programa fue de 1.524.233 personas durante el año 2002.

Cada provincia goza de autonomía para implementar las prestaciones según el presupuesto otorgado desde la Nación con el que se debía cumplir un aporte mínimo mensual de 60.000 calorías por familia. Se realizó entrega directa de alimentos, transferencias monetarias, el funcionamiento de comedores comunitarios y la realización de huertas familiares o comunitarias. Algunos autores sostienen que a partir de este programa se comenzó a incorporar la educación alimentario-nutricional como herramienta para acompañar y hacer más efectiva la entrega de alimentos (Abeya, 2016). Como contraprestación del programa se exigió controles de salud y vacunación y dos certificados de asistencia escolar durante el año (Lava, 2014). En 2003 se discontinuó.

4.1.14 Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: Programa Nacional de Nutrición y Alimentación

En el contexto de crisis del año 2002 OSC (Grupo Sophia, Fundación Poder Ciudadano, Grupo Vox Populi y Red Solidaria) realizaron una propuesta técnica titulada “El hambre

más urgente” para demandar la atención de la nutrición, el cuidado de la salud y la estimulación temprana de todos los niños en situación de pobreza desde la concepción hasta los 5 años de edad en todo el país. Esta iniciativa fue acompañada por algunos medios de comunicación que promovieron la adhesión de más de un millón de firmas. De esta manera se logró el estatus de iniciativa popular para el consiguiente tratamiento parlamentario como lo indica el Artículo 39 de la Constitución de la Nación Argentina. (Arcidiácono, 2012). Ese mismo año, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizó el Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición con la participación de 300 técnicos de organismos gubernamentales, legisladores, investigadores de universidades y centros de investigación y miembros de organizaciones no gubernamentales reunidos durante dos días en la Biblioteca Nacional. Así, se dinamizó la discusión parlamentaria y se modificó la propuesta original dando origen a la Ley 25724 promulgada en enero de 2003 por el presidente Néstor Kirchner (Abeya, 2016).

La Ley 25724 crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que plantea el deber del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía. Sin embargo, se focalizó en niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años, en situación de pobreza⁷⁶. Si bien el programa surge en un contexto de “emergencia” esa situación no es condición de su permanencia y el programa continúa en vigencia en la actualidad (Perelmiter, 2016; Gamallo, 2017).

El propósito del PNSA es financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria priorizando la atención de la emergencia alimentaria con el objetivo de: a) realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar; b) fomentar mecanismos de asistencia y promoción que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad.

El PNSA integra las diversas intervenciones vinculadas a la seguridad alimentaria con una coordinación operativa desde el Ministerio de Desarrollo Social que busca recuperar la comensalidad en el hogar y descentralizar las acciones hacia las provincias a través de la transferencia de recursos con el propósito de realizar intervenciones masivas en contraposición a la focalización (Abeya, 2016). El gobierno nacional aportó fondos a las

⁷⁶ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto> (Acceso: 15/01/2020)

provincias que suscribieran convenios mientras que éstas establecieron la modalidad de ejecución según el tipo de prestación implementada. Los recursos se asignaron de acuerdo al siguiente índice: el 55% por coparticipación federal, el 35% por la línea de indigencia y el 10% por mortalidad infantil (Gamallo, 2017).

La Ley 25724 es aplicada por los ministerios de Salud y de Desarrollo Social y la coordinación del programa es ejecutada por la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación integrada por representantes del Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Empleo y Formación de Recursos Humanos, el Ministerio de Producción, y de ONG debidamente acreditadas en el área.

El PNSA dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes financiados con fondos nacionales e incluyó los siguientes componentes: “Familias y Nutrición” (fortalecimiento a las familias en la función de sostén y crianza, alimentación y nutrición, y cuidado de la salud de sus hijos); “Abordaje Comunitario” (desarrollo de organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios); Pro-Huerta (autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional); y “Educación Alimentaria y Nutricional” (capacitación de técnicos y destinatarios con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable. (Arcidiacono, 2012; Lava, 2014; Abeya, 2016; Gamallo, 2017)

Las prestaciones que el Plan financia según la resolución 2040/03 del Ministerio de Desarrollo Social son: a) Asistencia Alimentaria a las familias; b) Asistencia Alimentaria Directa; c) Asistencia en Comedores Escolares; d) Asistencia en Comedores Infantiles; e) Asistencia en Comedores de OSC; f) Asistencia Alimentaria para situaciones especiales, que hagan a pautas sociales y culturales; g) Asistencia para desnutridos y celíacos; h) Autoproducción de alimentos; i) Asistencia a huertas familiares; j) Asistencia a huertas comunitarias; k) Asistencia a huertas escolares; l) Asistencia a granjas familiares; m) Asistencia a granjas comunitarias; n) Estimulación temprana y Desarrollo Infantil; o) Educación Alimentaria nutricional; p) Orientación en compras comunitarias; q) Asistencia Técnica y Capacitación; r) Formación de agentes de seguridad alimentaria (madres cuidaderas, agentes sanitarios, promotores sociales, maestros, jefes y jefas de hogar, estudiantes, profesionales, voluntarios, otros); s) Fortalecimiento de la gestión por medio de

cooperación técnica a equipos provinciales y municipales; t) Equipamiento básico a efectores; u) Supervisión y Monitoreo de la ejecución del Plan; v) Evaluación del Estado nutricional de la población (MDS, 2003).

En sus prestaciones predominó la asistencia alimentaria directa y en 2007 se incorporó la distribución de vales y tarjetas bancarias para fines alimentarios en reemplazo de los bolsones con el propósito de promover la comensalidad familiar, fortalecer la economía local y bajar el gasto operativo.

Mientras en 2004 el presupuesto alcanzó algo más de 540 millones de pesos de gasto devengado, en 2015 llegó a casi quintuplicar esa cifra (3 mil millones de pesos corrientes). En términos de cobertura, considerando el ejercicio 2015, alcanzó a “4,2 millones de personas asistidas con ayuda alimentaria, remitió 11,9 millones de ayudas alimentarias y 1,4 millones de módulos alimentarios, asistió a 11,8 mil comedores escolares y casi 1,3 mil comedores comunitarios, y a 8,4 mil huertas escolares, 3,5 mil huertas comunitarias y a 851 mil huertas familiares” (Cuenta de Inversión, 2015 citado en Gamallo, 2017:22)

4.2 Programas Alimentarios Provinciales

4.2.1 Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)

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

La operatoria del programa se organizó en tres etapas: asistencia alimentaria y grupal, autoabastecimiento familiar y grupal y, emprendimiento productivos. En la primera etapa el programa dio apoyo a comedores multifamiliares constituidos por 5-20 familias, con un máximo de cien personas cada uno. La población objetivo debe estar desocupada, o con trabajo temporario o no disponer de un salario superior al ingreso mínimo. Las familias deben mostrar una estructura organizativa representada por un miembro responsable que

firma en nombre del grupo el convenio con las autoridades provinciales. La prestación se basaba en la entrega durante doce meses (con opción a renovación) de un cheque mensual para la compra de alimentos, cuyo monto varía de acuerdo al número de personas que lo integran. Como contraprestación los miembros se comprometen a utilizar los fondos para la cobertura alimentaria, realizar una rendición e informe mensual y participar en los encuentros periódicos de evaluación y capacitación (Grassi, et.al, 1994).

El programa fue evaluado en 1991 respecto a la utilización del subsidio para lo cual se realizó un relevamiento de la estructura del gasto, la frecuencia de compras y el consumo aparente per cápita efectuado por los integrantes de los Comedores Multifamiliares, y así, observar variaciones en el periodo y en los distintos municipios estudiados. Entre los resultados se destaca que: la mayor parte del abastecimiento fue realizado en comercios mayorista y por compra mensual; se adquirieron marcas de primera línea; los productos comprados en mayor cantidad fueron azúcar, aceite, arroz, fideos, tomate y leche en polvo; las carnes son compradas en menores cantidades y en comercios minoristas; los vegetales más frecuentes son papa, zanahoria y cebolla, y frutas, manzanas, mandarinas y naranjas. Se observa autonomía y capacidad de compra de los beneficiarios, modificando sus hábitos de compras al por menor, adquiriendo productos de buena calidad y almacenamiento factible e incluyendo aquellos productos que se reclamaban en las prestaciones de otros programas como escasos (Fantoni, Oliveira, Pozurama y Sgrilletti, 1991 citado en Grassi, et.al, 1994).

Es pertinente considerar que mientras en septiembre de 1990 el cheque equivalente a u\$s 6,93 por persona alcanzaba a cubrir una compra promedio de diez kilos de alimentos mensuales por persona, en abril de 1991 la capacidad de compra se redujo un 50%. Siguiendo a Grassi, Hintze y Neufeld (1994) de la insuficiencia de fondos se deriva la escasa cobertura alcanzada por el programa, la variabilidad sufrida por la capacidad de compra, y fundamentalmente que no se cumplió la periodicidad de la prestación. En 1990 y 1991 se pagó nueve veces, y en 1992 cinco veces. A fines de 1992 el programa contaba con una cobertura de 6.900 comedores multifamiliares y 3.100 grupos de experiencia en la segunda etapa de autoabastecimiento grupal y familiar acompañado por el suministro de harinas, semillas, maquinas familiares para la fabricación de pastas, etc., con la perspectiva de generar excedentes comercializables (Hintze, 1992 citado en Grassi, et.al, 1994).

4.2.2 Plan Vida⁷⁷ y Plan Más Vida

El Plan Vida se inicia en 1994 con la finalidad de disminuir la desnutrición y la morbilidad infantil, dado el elevado índice de desnutrición registrado en la provincia de Buenos Aires⁷⁸. La selección de los destinatarios/as se realizó aplicando criterios de focalización en dos niveles. A nivel geográfico se seleccionaron cincuenta municipios de la provincia que tenían más de 50.000 habitantes y con los más altos porcentajes de NBI de la provincia, entre ellos el PGP. Según la información del Censo de Población y Vivienda de 1991 y los informes de los equipos técnicos municipales se determinaron las zonas donde se implementaría el Plan, llamados "Barrios Vida". Para el caso del PGP el programa se implementó en los siguientes barrios: Santa Rosa de Lima, Newbery, San Jorge y Florentino Ameghino. El programa estaba destinado a embarazadas, nodrizas y niños hasta su ingreso en el sistema escolar.

Las prestaciones del Plan Vida se basaban en la entrega de un suplemento nutricional en alimentos frescos y secos, la promoción de la atención de las mujeres embarazadas y la capacitación en los temas como nutrición, salud y organización comunitaria.

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

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

⁷⁷ La información que contiene este apartado se corresponde a la información institucional que brindó la Provincia de Buenos Aires a los capacitadores en 2003 cuando el Programa tomó un giro y comenzó a llamarse Plan Más Vida. "Estrategia Integral de cuidado familiar "Aprendizaje en la Acción". Primer encuentro de capacitadores. Plan Más Vida." Gobierno de La Provincia de Buenos Aires. 2003.

⁷⁸ La tasa de desnutrición infantil era del 21,8 por mil para el conjunto de la Provincia de Buenos Aires y del 23 por mil para el Conurbano Bonaerense. "Informe Periodo 1994-1999", Área de Evaluación y Sistematización del Plan Vida, Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. La Plata, 2000.

con los programas vigentes en el distrito. La distribución de los alimentos ha sido por empresas contratadas, mientras que eran las Trabajadoras Vecinales quienes controlaban los alimentos que debían recibir para entregarle a las/los destinatarios/as. El rol de las Comadres se debe a que el programa además de entregar alimentos se enfocaba en la vinculación con el primer nivel de atención sanitaria, en la cual las personas debían tener un rol protagónico en la determinación de sus propios procesos de salud. Por ello, las Comadres han tenido a su cargo acciones complementarias en prevención de la salud de madres y niños.

Siguiendo los datos disponibles, la tabla N°6 detalla el crecimiento progresivo que ha tenido la “Red de Trabajadoras Vecinales” y de los beneficiarios desde 1995 a 2001.

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

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

Fuente: (MDS-PBA, 2003:14)

A partir del informe de carácter evaluativo que realizó el equipo de gestión del Plan Vida se observa la necesidad de reimpulsar el Plan Vida redefiniendo y fortaleciendo algunos aspectos. En primer lugar se observó que las raciones alimentarias entregadas a la población se diluyen en el grupo familiar, con lo cual se dificulta el logro de los objetivos nutricionales establecidos para el binomio materno-infantil, dada la importancia de esa etapa en el posterior desarrollo del individuo⁷⁹. Respecto a la red de Trabajadoras Vecinales

⁷⁹ El periodo que se extiende desde la gestación hasta los dos años de vida es la ventana crítica al desarrollo del niño/a porque implica cambios trascendentales para la salud y brinda una oportunidad única para obtener beneficios nutricionales e inmunológicos necesarios en el resto de la vida (Pantoja, 2011; Quinteros Fleites, 2015) Este subgrupo de la población es propenso a los desequilibrios e insuficiencias dietéticas que aumentan la morbi-mortalidad infantil y/o repercuten permanentemente sobre la salud durante los “mil días críticos”. En esta etapa se forman la mayor parte de los órganos, tejidos, el potencial físico e intelectual, los hábitos alimentarios perdurables y la salud nutricional (González Hernández et al, 2016) Estudios neurocientíficos sugieren considerar como críticos no solo los primeros mil días sino los primeros siete mil, incluyendo el

se consideró fortalecerla incorporando nuevo actores sociales que permitan abordar otras temáticas y transformarse en red de cuidado familiar. Por otro lado también se registró la necesidad de establecer un sistema de vigilancia que permita el registro permanente de la condición nutricional de la población destinataria, mejorando la articulación con los efectores de la atención primaria de la salud. Por último también se considera la necesidad de generar sistemas de información y evaluación permanente sobre los distintos aspectos de la implementación del Plan.

Al rediseñar las acciones del programa se implementó, desde 2003 hasta la actualidad, el denominado Plan Más Vida en función de mejorar el impacto de las prestaciones, pasando de acciones de entrega de suplementos alimentarios a una intervención nutricional, con el rediseño de los productos que conlleva; focalizar la mayor concentración de la intervención nutricional en los grupos con alta vulnerabilidad biológica, representados por el binomio materno-infantil en situación de pobreza; optimizar la vinculación con el primer nivel de atención de la salud; fortalecer las capacidades de las familias, promoviendo que estas se transformen en protagonistas y referentes básicos de las acciones implementadas, superando la condición de receptoras pasivas de las prestaciones alimentarias; incorporar acciones educativas que fortalezcan a las familias y propicien la revisión, revalorización y modificación de pautas de vida en favor de mejorar la calidad de vida. Finalmente, la última propuesta para el diseño del Plan Mas Vida se refiere a la

determinación de que las intervenciones públicas que abordan la problemática de la pobreza y su impacto en términos nutricionales, obtengan resultados directos en la disminución de ese impacto, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida, y, en particular, las condiciones para el desarrollo integral infantil que aseguren las aptitudes para una mejor inserción en el sistema educativo (educabilidad) como un eje fundamental de la socialización y del desarrollo personal y colectivo (MDS-PBA, 2003)

La incorporación de las tarjetas magnéticas desde 2004 implicó una reestructuración en la matriz de las trabajadoras vecinales, quienes dejaron de entregar de manera directa la leche y los alimentos y únicamente intervinieron como intermediarias para gestionar los trámites de alta de las tarjetas entre las titulares del programa y la Secretaría Municipal. En 2011 se reduce el equipo de Trabajadoras Vecinales, Suplente y Nodrizas dando de baja estos dos

período de gestación, porque durante ese plazo los factores individuales y ambientales influyen al desarrollo neural. En contextos asociados a condiciones de vida en las que no se logran satisfacer necesidades básicas los sistemas de regulación del estrés en los niños es uno de los mecanismos de mediación más importante de la influencia de la pobreza sobre el funcionamiento emocional, cognitivo y social de las personas (Lipina y Segretin, 2015)

últimos puestos, con opción a continuar sus tareas ad honorem. Al año siguiente se profundizó la reducción de Trabajadoras Vecinales, De esta manera, mientras en 2002 se registraban 1500 Trabajadoras vecinales desde 2012 se registra 180 voluntarias.

En 2017 el monto de la prestación es de \$663 por un/a hijo/a inscripto/a en el programa, \$930 por dos hijos/as, \$1209 por tres hijos/as y sucesivamente. El monto para las Trabajadoras Vecinales es de \$650 y si tienen hijos/as en el programa se suman \$273 por cada uno/a (Meschini y Sosa, 2018). En 2018 el monto asciende para las Trabajadoras Vecinales a \$859 y a \$361 por cada hijo/a. Las titulares de la prestación reciben \$515 sumados a \$361 por cada hijo/a menor de seis años. En 2018 hubo 7400 titulares del programa en el PGP.

4.2.3 Programa Asistencias Alimentarias Especiales –sin gluten

Desde 2008 se implementa la Tarjeta Alimentos o la remisión del financiamiento para la compra de alimentos específicos para personas celiacas. Esta intervención se complementa con talleres para aprender a cocinar sin TACC y difusión de recetas. En 2018 el monto de la transferencia monetaria es de \$4000 (SDS-MGP, 2020).

4.2.4 Programa de Fortalecimiento Red de Espacios Comunitarios

El programa tiene el objetivo de reforzar las prestaciones alimentarias a organizaciones de la Provincia. Se propone alcanzar a mil organizaciones sociales de todo el territorio bonaerense, impactando de manera directa en más de 50 mil familias, con una inversión de \$25 millones anual. Las organizaciones comunitarias destinatarias del programa llevan adelante instituciones de barrio, merenderos y lugares de encuentro con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los vecinos, propiciando la participación de toda la familia. La prestación consiste en una transferencia monetaria mensual de \$5.000 para la compra de alimentos, equipamiento de cocina, garrafas y pago de servicios (MDS-PBA, 2018).

Para acceder al programa cada organización comunitaria debe acreditar la existencia del espacio comunitario mediante fotos y documentaciones, tales como copias de acta constitutiva, número de personería jurídica, inscripción en Inspección General de Justicia y/o en Registro de Personas Jurídicas de la Provincia de Buenos Aires, constancia de inscripción en AFIP Y ARBA y/o cualquier tipo de documentación legal. Cada organización, debe conformar una Comisión Directiva de cinco miembros, de los cuales,

una persona será "Titular de la Tarjeta receptor del financiamiento", otra persona será "Responsable para la gestión administrativa" y tres miembros más. Todos asumirán el compromiso de cumplir fielmente las finalidades y objetivos del proyecto Fortalecimiento Red Espacios Comunitarios. Además, deberán velar, controlar y fiscalizar las tareas de la persona titular de la tarjeta y de la persona responsable de la gestión. (MDS-PBA, 2018).

La prestación se ofrece por plazos de seis meses con posibilidad de renovar, por este motivo, en los formularios de inscripción se debe detallar la distribución de esos ingresos en los siguientes componentes: alimentario (cantidad de maples de huevos frescos, kilos de carne fresca promedio, kilos de vegetales y frutas frescas, kilos de otros frescos de consumo recomendado); operacional productivo que incluye el componente de energía (gas natural factura de suministro hasta \$1000 o gas envasado en garrafa o tubo, electricidad con factura de suministro hasta \$1000, agua con factura de suministro hasta \$1000 o agua envasada en bidones de veinte litros, otros); componente de equipamiento específico cocinar (heladera familiar, freezer de capacidad mínima de 300 litros, cocina gastronómica semi-industrial, mobiliario de estantería metálica para superficie de apoyo alimentos, otros); componente de utensilios de cocina (cacerola, ollas de aluminio, asaderas de aluminio, plancheta asador lisa de metal, cuchillas gastronómicas con mango de plástico, talba de corte plástica de alta densidad, termos plásticos, otros); componente de elementos de limpieza (detergente y lavandina, con rótulo de fábrica y procedencia del producto e instrucciones de uso, bolsas negras de consorcio, otros). El monto de la transferencia es acumulativo pero, únicamente se pueden retirar \$1500 en efectivo de manera mensual el resto del dinero se debe utilizar mediante débito automático.

El programa se implementa desde 2018 y depende de la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria (DPSA) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Provincia de Buenos Aires. Se discontinúa en diciembre de 2019 porque en el contexto de la Ley de Emergencia alimentaria porque ese financiamiento será utilizado en el plan alimentario de 2020.

4.3 Programas Alimentarios Municipales

4.3.1 Programa Municipal de Huertas⁸⁰

El Programa de Desarrollo Alimentario Integral (PRODAI) de la secretaria de Calidad de Vida de la Municipalidad de Municipalidad de General Pueyrredon, a través de proyectos como el de Huertas y Nutrición y el de Educación Nutricional para la Salud, tiene por objetivos generales promover la alimentación integral mediante el consumo de hortalizas frescas obtenidas por el trabajo en la huerta, venta o trueque de excedentes y la promoción de hábitos alimentarios saludables. El proyecto, además de cumplir con su objetivo general de revalorización del uso de la tierra, intento constituir una alternativa a la situación de inestabilidad ocupacional (Atlas, 2003).

El Programa Municipal de Huertas se desarrolló en el contexto del PRODAI desde 1990 y continua vigente en la actualidad con el objetivo fue que *“a partir del trabajo de huerta en la escuela se estimule a las familias a desarrollar una huerta en la casa”*. La población objetivo fueron los niños que asistían a escuelas y jardines municipales. La prestación consiste en brindar semillas y talleres de capacitación para la producción de huertas e incorporación de hábitos alimentarios en algunos barrios de la ciudad⁸¹(SDD-MGP, 2020).

El programa se aplicó en 17 escuelas y los 33 jardines municipales, por un lado se implementaba la huerta en la escuela y por otro se brindaban charlas sobre alimentación en 4to. Y 5to. Grado. Los técnicos visitan una o dos veces al mes cada escuela para realizar el asesoramiento pertinente. A lo largo del año se planifican las visitas para el abordaje de los temas alimentarios en el aula. El programa depende de la Secretaria de Educación de la Municipalidad de General Pueyrredon y es financiado con presupuesto municipal. Este programa se complementa, en tanto no se superpone territorialmente, con el programa nacional Prohuerta que se implementa en la ciudad con la misma dinámica en huertas institucionales y barriales (Sordini, 2015).

⁸⁰ Algunos de los datos sobre el programa fueron recopilados a partir de las entrevistas realizadas, en el mes de Octubre de 2015, a profesionales y técnicos que gestionaron e implementaron el programa. La información disponible en la página web oficial del municipio es limitada <https://www.mardelplata.gob.ar/desarrollosocial/promocionsocial/seguridadalimentaria> (Acceso: 15/01/2020)

⁸¹ En la web oficial del municipio no se especifica en cuáles barrios se interviene

4.3.2 Comisión de Lactancia Materna (CLAMA)

La Comisión de Lactancia Materna (CLAMA) fue creada formalmente a través de la Resolución 1711/05 en 1994, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Dirección de Promoción Social y Comunitaria del PGP, perteneciente también a la Sociedad Argentina de Pediatría- filial Mar del Plata. La Comisión tiene por objetivo promover la lactancia materna; asesorar a profesionales de la salud en la formulación de planes y programas, relacionados con el tema; y, difundir los beneficios de la lactancia materna entre los miembros de la comunidad, a través de charlas, debates, etc. La intervención estuvo en vigencia hasta 2014 y fue implementada "ad-honorem" por profesionales de la gestión pública y de los equipos de salud de los centros intervenidos.

Como parte de las actividades se publicaron Boletines de divulgación que constituían un puente entre la Comisión y la comunidad, brindando acceso a recientes descubrimientos científicos, estadísticas y tendencias sobre el amamantamiento. Su distribución es de carácter pública y gratuita. Entre los temas que se abordaban se registra información sobre "¿Por qué Vínculo Temprano y Lactancia Materna?", "Guía para la Alimentación del Niño Sano I y II," "Lactancia Materna y Medio Ambiente". También, se realizaban actividades con la comunidad promocionando la Semana Mundial de la Lactancia Materna⁸².

4.3.3 Asistencia Familiar Directa

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

El programa entregaba mensualmente bolsones de aproximadamente de 16 kg. de alimentos: harina de trigo, harina de maíz, harina de soja, azúcar, aceite, arroz, avena fina, porotos, garbanzos, fideos, cereales, levadura, tomate envasado, leche en polvo, yerba mate, jabón blanco. Se financió con los recursos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el aporte de la propia Municipalidad.

La población objetivo eran personas en situación crónica o transitoria de inseguridad alimentaria, priorizando a aquellos grupos familiares numerosos, convivientes en una

⁸² Fuente: <http://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/comision-de-lactancia-materna>. Acceso: dic-2015

unidad habitacional, con escasas o nulas capacidades y/o estrategias de subsistencia y sin cobertura real de otros programas. Los profesionales del Servicio Social determinaban la inclusión de los destinatarios al programa a partir de evaluar el Estado de inseguridad alimentaria. No se incorporaban al programa aquellos grupos familiares que recibían cobertura de Pro Bienestar, ASOMA o cualquier otra asistencia equiparable a la AFD, quedando a consideración del profesional interviniente aquellas situaciones especiales que justifiquen su inclusión. La evaluación profesional consideraba dos variables: la cantidad de miembros del grupo no cubiertos por otros programas alimentarios (VIDA, Comedores, Asistencia en Cáritas, etc.) e ingresos mensuales reales de la familia conviviente, sea cual fuere su origen, monto y regularidad (changas, cuotas alimentarias, pensiones, jubilaciones, salarios, subsidios, rentas, aporte de familiares, etc.).

4.3.4 Programa Alimentario Único²³

Los objetivos del programa fueron facilitar el acceso al recurso alimentario a aquellas familias en situación de inseguridad alimentaria, que residan en el PGP, y propiciar la participación y organización de la población destinataria, a través del desarrollo de acciones educativas, preventivas y promocionales. La prestación consistía en una caja de víveres secos que contenía: harina de trigo, harina de maíz, azúcar, aceite, arroz, fideos, tomate envasado, leche en polvo, yerba mate, jabón blanco (Archivo Dirección de Promoción y Acción Social-MGP, 2001).

Las instituciones responsables del programa fueron la Dirección de Promoción Social perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Humano, Secretaría de Calidad de Vida, Municipalidad de General Pueyrredon, el Equipo Técnico de la Delegación Mar del Plata, del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y Caritas Mar del Plata. La tarea del Equipo Técnico se retroalimenta con la permanente referencia comunitaria que brindaban los efectores directos del Programa. Los efectores eran personas de los diversos barrios, que han colaborado históricamente en forma voluntaria con las tres instituciones miembros de Programa. Los voluntarios constituyen los Consejos Alimentarios Locales (CAL), permitiendo la democratización de las decisiones y la transparencia de la administración de los recursos. Los recursos humanos necesarios para la implementación

²³ Los documentos oficiales sobre el programa fueron obtenidos a partir de entrevistas en la Dirección de Promoción Social y Comunitaria en la Secretaría de Desarrollo Social con personal administrativo.

del programa fue de 250 personas (100 profesionales y 150 voluntarios)(ADPAS-MGP, 2001).

El presupuesto del programa fue de \$60.000 mensuales, de los cuales \$ 24.000 aporó la provincia, \$ 24.000 la Municipalidad y Cáritas aportó \$12.450. La cobertura del programa alcanzó a ocho mil familias del PGP, aproximadamente 40.000 personas (ADPAS-MGP, 2001).

Se realizaban dos evaluaciones una particular y otra general. La primera se realizaba en conjunto con cada uno de los efectores barriales a fin de tener en cuenta las características específicas de la población beneficiaria del área de influencia de los mismos. Las variables a tener en cuenta eran: el perfil de los beneficiarios, lugares de entrega, cantidad de raciones y actividades vinculadas a la capacitación (asistencia a los mismos, cantidad de encuentros planificados y llevados a cabo). La evaluación general se realizaba en función de las evaluaciones particulares y teniendo en cuenta el marco programático e institucional, el equipo técnico coordinador evaluaba y, si era necesario, redefinía la cantidad de beneficiarios, el perfil de los mismos, lugares de entrega, los contenidos y frecuencia de la capacitación, estrategias interinstitucionales. También se evaluaba la cantidad y calidad de alimentos que conforman la prestación a partir de los recursos disponibles.

Se registraron datos de evaluaciones del año 2001 (una para cada semestre) en los que a partir de las deficiencias se plantearon giros en la modalidad de la prestación. A pesar de los esfuerzos económicos, operativos, organizativos, etc. realizados por todos los miembros del programa, para mejorar la cobertura y los alcances del mismo, los recursos resultan insuficientes. En 2001 según proyecciones realizadas por grupos de investigación locales, el Programa Alimentario Único llegó a cubrir escasamente al 35 % de la población bajo línea de pobreza de nuestra ciudad. Por otra parte, el recurso asignado mensualmente por familia alcanzaría a cubrir una semana de alimentación, lo cual era deficiente desde el aspecto nutricional. En la tabla N° 7 se esbozan los obstáculos y facilitadores de la evaluación de 2001.

Tabla 7 Evaluación del PAU 2001

<i>FACILITADORES</i>	<i>OBSTACULOS</i>
Provisión relativamente estable del recurso	Demoras e incumplimientos financieros por parte del Municipio y la Provincia, que provocaran la suspensión de dos

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

Fuente: Evaluación anual 2001 PAU. Municipalidad de General Pueyrredon

Los datos de la evaluación son pertinentes al momento que plantean y justifican la necesidad de un cambio en la modalidad de la prestación. Es importante mencionar que desde 2008 este programa se transformó en el Programa de Complemento Familiar con la prestación de una Tarjeta de Alimentos aún vigente en la ciudad.

4.3.5 Complemento alimentario familiar

El Programa Municipal de Seguridad Alimentaria articula diferentes intervenciones que convergen en la asistencia, la capacitación socio-alimentaria y la promoción de hábitos saludables en las familias y en la comunidad. Se implementa mediante una transferencia monetaria de ingresos destinada a hogares de bajos ingresos, niños y embarazadas.

El instrumento que define el ingreso al programa se caracteriza por cumplir los requisitos del índice en el cual quedan manifestadas las condiciones socio-económicas de los solicitantes (SDS-MGP, 2009). El índice mide directamente el nivel de pobreza contingente de los postulantes con las siguientes dimensiones:

a) Composición familiar y características del grupo familiar: cantidad de miembros del hogar, vínculo, edad, documentos, sexo, fecha de nacimiento, embarazos, educación, capacitación, cantidad de hogares en la vivienda. b) Trabajo: cantidad de miembros que aportan económicamente al hogar, condición laboral de los miembros del hogar, condición de desocupación de los miembros del hogar, ingresos, en quién/quienes recae la administración del ingreso económico del hogar. c) Salud: cobertura médica, TBC/DBT/VIH, enfermedades crónicas no discapacitantes, discapacidades físicas y/o psíquicas, desnutrición, bajo peso, enfermedades asociadas al déficit habitacional, enfermedades que pueden afectar el desempeño laboral, adicciones. d) Estrategias familiares: refiere a estrategias alimentarias de la familia, concurrencia a comedores comunitarios, comedores escolares, si reciben viandas, si están incorporados al Plan Más Vida, si participan de algún programa de huertas en organización familiar, cuáles son las responsabilidades y el reparto de tareas, referencias específicas de dietas especiales. e) Vivienda: tipo de tenencia, infraestructura habitacional, materiales predominantes, cantidad de ambientes, servicios instalados dentro de la vivienda, servicios públicos frente a la vivienda, medios de movilidad más próximos. f) Contexto ambiental: referencia a las instituciones que tiene en el barrio (SDS-MGP, 2009:5)

La gestión de la tarjeta demora alrededor de dos meses desde la inscripción hasta el cobro de la prestación. En ese periodo se entregan bolsas de alimentos secos. El monto de la prestación se inició con \$80 y 400 tarjetas magnéticas habilitadas. Entre 2014 a 2018 el monto fue de \$200⁸⁴ (Meschini y Sosa, 2018). Luego ascendió a \$300 hasta agosto de 2019, se incrementó a \$500 en octubre de 2019 y, finalmente, su valor actual es de \$876 desde la ordenanza municipal de emergencia alimentaria de diciembre de 2019.

En 2014 se registraban 6.000 titulares y para 2018 se registraron 7200 titulares del programa. En diciembre de 2019 hubo 8654 tarjetas habilitadas, en enero de 2020 ascendió a 9004, en febrero a 9139, en marzo a 9093 y en ese mes se desactivó el ingreso de destinatarios/as por razones presupuestarias. El programa es compatible con otros programas alimentarios provinciales, como el Plan Más Vida o el de Asistencias Alimentarias Especiales, y con otros programas nacionales que componen al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

4.3.6 Programa de Atención Domiciliaria para adultos mayores

El programa depende de la División de Apoyo Gerontológico Comunitario, Departamento de Políticas de Cuidado, Dirección de personas mayores de la Subsecretaría de Desarrollo Social del PGP. El objetivo general es generar acciones de asistencia integral en domicilio y reforzar las redes familiares, sociales y comunitarias, como parte del primer nivel del

⁸⁴ Equivalente a US\$7.5 según BCRA en junio de 2018

sistema integral integrado y progresivo de cuidado de las personas mayores; desde la perspectiva del paradigma de los Derechos Humanos y el proceso de atención. Entre sus objetivos específicos el programa propone proporcionar un soporte alimentario que conserve un Estado nutricional adecuado, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso (patológicas, costumbres, hábitos, disponibilidad para la preparación de alimentos) y el manejo minucioso de las normas bromatológicas. Entre otros objetivos, el programa también propone implementar un seguimiento sanitario periódico con enfoque holístico centrado en la promoción y prevención, detectando precozmente el agravamiento de procesos crónicos o la aparición de patologías agudas generadoras de dependencia.; detectar y revelar las necesidades habitacionales de las personas mayores (SDS-MGP, 2019).

La población objetivo es adultos/as mayores desafiados al sistema previsional de jubilación y que presentan problemas de salud desfavorables, viven solos/as, viven en domicilios cedidos y/o no tienen lazos de contención y cuidado de familiares directos. Los requisitos de ingreso al programa es mediante la derivación del servicio social, por demanda espontánea, mediante la denuncia de vecinos sobre las condiciones de vida de la persona mayor o por oficio judicial. Existen destinatarios excepcionales menores de sesenta años que fueron derivados por otras direcciones de la Secretaría de Desarrollo Social o adultos mayores insertos en el sistema jubilatorio pero que cobran el haber mínimo, no cuentan con redes de apoyo y el monto de jubilación se encuentra vinculado al sobreendeudamiento por el pago de créditos. En estos últimos casos, la permanencia en el programa es temporal hasta que se gestiona el ingreso al comedor del programa Bienestar de Pami.

La permanencia en el programa es indeterminada, sin embargo se realiza seguimiento con el equipo de servicio social de gerontología que advierte el cambio de la situación familiar, la recepción de otros apoyos o el ingreso al sistema jubilatorio.

La prestación alimentaria consiste en viandas de comida elaborada lista para el consumo para las personas que no tienen infraestructura para cocinar en la casa o la entrega de alimentos frescos y secos. Las viandas elaboradas se reparten en cada domicilio tres veces a la semana con la cantidad de viandas para almuerzos y cenas de todos los días de la semana. Este escenario requiere que mediante el trabajo de técnicos y profesionales que implementan el programa se gestiona el préstamo/permiso de uso de heladero de vecinos

de ese domicilio. Para las personas que poseen infraestructura en su domicilio para cocinar se entregan una vez a la semana alimentos fresco (frutas, verduras, carnes, huevos, lácteos) y una vez al mes alimentos secos (fideos, legumbres, enlatados, aceite, azúcar y yerba) El alcance de la cobertura varían entre 70 y 140 personas, de las cuales con viandas listas para el consumo oscila entre 10 y 13 personas. El programa se implementa desde 2005.

4.3.7 Asistencia a emergencias

El programa garantiza la disponibilidad permanente de alimentos secos para entregar en situaciones de emergencia climática o conflicto social. Esta prestación es utilizada también como: paliativo durante los meses que demora el trámite para el acceso al CAF, desde la inscripción al programa hasta el primer cobro de la prestación; complemento para las familias numerosas que reciben el CAF y esa prestación no les alcanza; complemento para las familias extranjeras que todavía no tienen tramitado el DNI argentino y ello no les permite tramitar el CAF. El municipio entrega de manera constante alrededor de 500 bolsas por mes.

4.3.8 Programa de Educación Saludable: Kioscos saludables

En el marco del programa “Ciudad Saludable”, desde la Secretaría de Educación se implementó el programa Quioscos Saludables para todas las escuelas del PGP durante los años 2013 a 2015. La intervención tiene como antecedente la experiencia precursora del Proyecto Institucional de Escuela Saludable N°16 en el que participan docentes, padres, alumnos y la cooperativa.

El programa tiene el objetivo de promover la alimentación saludable, variada y segura de niñas, niños y adolescentes en edad escolar, instaurando en todos los establecimientos educativos del PGP el concepto de “Quiosco Saludable”. En el año 2012, el Honorable Concejo Deliberante sancionó la ordenanza N° 1153/12 que propone la transformación del quiosco tradicional en uno saludable; motivando cambios positivos, sin imponer conductas y fomentando la participación de la comunidad escolar como una vía de desarrollo sustentable a largo plazo.

La legislación establece la constitución de un equipo técnico promotor interdisciplinario. La ordenanza prevé una clasificación de alimentos para comercializar en el kiosco alimentos en porciones individuales que contribuyen a mejorar la calidad global de la alimentación

y/o prevenir enfermedades crónicas. En la implementación se advierten obstáculos vinculados a los intereses económicos de las personas que licitan los kioscos escolares, las limitaciones bromatológicas que tiene los kiosqueros para fraccionar los alimentos en porciones individuales. Además, el obstáculo más significativo es la industria alimentaria y las políticas públicas que por acción u omisión la regulan. Por ejemplo, la ordenanza requiere la venta de productos con rotulaciones específicas vinculadas a la cantidad de calorías, azúcar y grasas trans. Esos datos no figuran en las etiquetas que circulan en el mercado. La implementación de estos productos requirió la búsqueda de proveedores que cumplieran con dichas normativas. En este contexto el programa se implementó en tres escuelas hasta el año 2015.

4.4 Intervenciones alimentarias de Cáritas: Ayuda Inmediata y Creciendo Sanos⁸⁵

Las intervenciones alimentarias de Cáritas cuentan con un soporte de provisión de alimentos, “el Banco de alimentos”, creado en 2002 con personería jurídica en el edificio de Cáritas Diocesana. El Banco de Alimentos solicita donaciones de alimentos aptos para el consumo a empresas productoras y comercializadoras, a productores agropecuarios y donaciones particulares. También se reciben donaciones monetarias para comprar alimentos en supermercados mayoristas, en algunos supermercados existen canastos para la donación voluntaria de los clientes y, en algunos eventos se fija como entrada un alimento no perecedero. Estos recursos se distribuyen en centros de promoción humana, comedores comunitarios, asilos de ancianos, hogares de niños y, también las organizaciones pueden ir a comprar alimentos a muy bajo costo. (Cáritas, 2007)

El servicio de “ayuda inmediata” pretende atender necesidades específicas y urgentes de familias, grupos y comunidades que se encuentran en situación de pobreza, descuido, abandono o marginación social. Se trata de asistencia alimentaria (comedores, copa de leche, viandas), provisión de medicamentos y entrega de ropa y calzado (Cáritas, 2007). La prestación se entrega una vez por mes e incluye: harina, fideos, arroz, latas de arvejas o jardinera, aceite, azúcar, yerba, puré de tomate y leche. Cáritas suele recibir donaciones espontáneas que a veces coinciden con las entregas de alimentos, en ese caso se

⁸⁵ Durante el trabajo de campo en la voz de las personas que reciben programas alimentarios es recurrente mencionar las intervenciones alimentarias de Cáritas. En ese contexto durante los años 2017 y 2018 realicé observación no participante en los encuentros mensuales de las intervenciones alimentarias de Cáritas y entrevistas en profundidad con las referentes de Cáritas y las destinatarias de la intervención.

complementa la entrega con productos diferentes, por ejemplo: alfajores, papas fritas, budines, etc.

Cáritas otorga sus prestaciones a los que más lo necesitan, según la letra de sus documentos oficiales, y no se pauta ningún tipo de restricción en caso de recibir otros tipos de intervenciones sean del Estado o de otras OSC. Es decir, las entregas de alimentos no son excluyentes ni incompatibles con otras prestaciones. Sin embargo, Cáritas registra a sus destinatarios a través de una visita en el hogar y se completa una planilla que incluye los siguientes datos: apellidos, nombres, documento, fecha de nacimiento, domicilio, estudios cursados, vivienda propio o alquilada, ingresos familiares y otros beneficios recibidos (programas sociales), tiempo de asistencia a otorgar (se sugieren tres meses) y observaciones (a criterio del voluntario/a que realiza la visita).

El programa “Creciendo Sanos” entrega una vez al mes alimentos frescos (2k. de carne picada y 2 docenas de huevos) a mamás con niños entre 0 y 3 años. Las entregas se realizan en una reunión mensual que se convoca en la sede de Cáritas, se comparte una mesa con jugo o té, con facturas, o pan dulce, budín (depende la época del año y las donaciones que haya recibido el lugar). Una vez al año el grupo recibe una capacitación sobre la alimentación del niño/a y la mamá y huerta en el hogar.

4.5 Otras intervenciones sociales sin carácter alimentario en su diseño

La Asignación Universal por Hijo es otra de las intervenciones recurrentes en las narraciones de las personas entrevistadas que tiene incidencia en la organización cotidiana del comer. Incorporar a la AUH en el listado de intervenciones alimentarias requiere considerar las distinciones y matices en torno a su conceptualización que se despliegan en el debate académico. El objetivo de la AUH es contribuir a mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social para detener la dinámica de la pobreza intergeneracional. Consiste en un subsistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años residentes en el país, o discapacitados sin límite de edad, que sean argentinos nativos o naturalizados o con residencia legal en el país mínima de 3 años, que no perciban otra asignación familiar y que pertenezcan a hogares cuyos padres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (OSS, 2011). Desde su diseño se ubica institucionalmente dentro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se incorpora como extensión del Régimen de

Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714 de 1957, tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales.

A partir del perfil de su implementación diversos autores ubican a la AUH como un programa de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) (Cecchini y Madariaga, 2011; Repetto y Dalmasetto, 2011; De Sena, 2014a ; Cena y Chabbenderian, 2015; De Sena, Cena y Dettano, 2018); otros estudios definen la intervención como un híbrido en el que persisten lógicas de los PTCI y no alcanza a consolidarse como un transferencia de ingreso ligada a un derecho universal (Arcidiácono, *et al*, 2011). Por otro lado, otros autores, reconocen la alta incidencia de la AUH en el gasto de alimentos (Salvia *et al*, 2012; Andiñach, 2014; Britos, *et al*, 2015; Sordini, 2017) y la incorporan en sus análisis sobre programas alimentarios (Abeya, 2016).

La prestación de la AUH genero una efectiva (aunque no absoluta ni completa) protección en términos de accesibilidad a la canasta básica de alimentos en los hogares más indigentes; ese impacto fue más importante en los sectores de más bajos ingresos (Salvia *et al*, 2012). Siguiendo el estudio de Andiñach (2014) los hogares que reciben transferencias de ingresos por AUH han aumentan el consumo de lácteos, carnes y frutas, a diferencia de los hogares que no reciben la transferencia. Otros trabajos profundizaron el abordaje de las emociones y la organización del consumo mediante los PTCI donde aparecen estrategias como “estirar”, “hacer que dure” “comprar lo que rinde” bajo la categoría de Consumos Productivos que aplica, entre otros consumo, al alimentario (Dettano, 2020).

En el trabajo de campo de esta investigación emergió que la transferencia de la AUH se utiliza, también para alimentos, complementando las prestaciones de las otras tarjetas alimentarias como el Plan Mas Vida y el Complemento Alimentario Familiar. En la tabla N° 8 se muestra de manera comparativa el valor de la AUH con las prestaciones que desde sus diseños se destinan únicamente para alimentos, como el Plan Más Vida, y/o para elementos de higiene personal, como el Complemento Alimentario Familiar. En este contexto, desde la voz de las personas que reciben las prestaciones, la AUH también contribuye de manera significativa al acceso a los alimentos.

Tabla 8 Monto histórico de AUH, Plan Más Vida y Complemento Alimentario Familiar implementados en el PGP entre 2010 y 2018⁸⁶

Programa de transferencias de ingresos	2010	2014	2018
AUH⁸⁷	\$220 (US\$ 54,32)	\$644 (US\$ 75,32)	\$ 1.684 (US\$44,66)
Plan Más Vida⁸⁸	\$100 (US\$ 24,69)	\$400 (US\$46,78)	\$630 (US\$16,71)
Complemento Alimentario Familiar⁸⁹	\$80 (US\$ 19,75)	\$200 (US\$23,39)	\$300 (US\$7,95)

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada.

Si bien la AUH no es un programa alimentario, desde su diseño, para las personas destinatarias se instrumenta a la par y con los mismos criterios y estrategias de Consumo Productivo (Dettano, 2020) que las transferencias de ingresos alimentarias. Entonces, la tarjeta de la AUH aparece en las narrativas sobre las prácticas de consumo de alimentos entrelazada con el Plan Más Vida y el Complemento Alimentario Familiar porque el sentido atribuido a la prestación de transferencia de ingresos y a su uso determina las conductas de las personas (Thomas y Swaine, 1928; Merton, 1964).

⁸⁶ Los montos de las prestaciones se fueron actualizando a lo largo de los años por decisión política según las variaciones provocadas por inflación y devaluación de la moneda nacional. El valor de dólar histórico se consultó en la cotización histórica del Banco Central de la República Argentina.

⁸⁷ El monto de la prestación se otorga de la siguiente forma: el 80% de su valor se liquida en forma mensual y el 20% restante se deposita en una cuenta a nombre del titular y se liquida una vez al año cuando se acredita la documentación requerida como contraprestación. Las mujeres titulares deben presentar los certificados de cumplimiento con el plan nacional de vacunación y controles médicos estipulados de los hijos menores a cargo y durante el embarazo, y el cumplimiento con la asistencia escolar obligatoria. El monto que se indica en la tabla equivale a la asignación por cada hijo menor de 18 años, hasta un máximo de 5 hijos. Ese valor también se asigna, desde 2011, a mujeres gestantes. En caso de hijos con discapacidad los montos son mayores (ANSES- AUH, 2020)

⁸⁸ Se considera el valor de la prestación por un hijo.

⁸⁹ Se considera el valor único de la prestación por cada hogar.

5 Capítulo V: Los diseños de intervención y las tramas de sensibilidades en la gestión de programas alimentarios

A partir del mapeo realizado con las veintiocho intervenciones alimentarias del periodo, en el este capítulo se pondrán en tensión sus elementos. La exhaustividad de la reconstrucción de la matriz de intervenciones y la perspectiva histórica constituyen a los dos pilares sobre los que se apoya el análisis de este capítulo. Se trabajará en dos ejes, por un lado, el diseño de los objetivos, modalidades de prestación y población objetivo a la que se destinan; por otro lado, las percepciones y tramas de sensibilidades que se configuran en las prácticas de implementación y gestión.

Los periodos de vigencia de cada programa muestran una presencia permanente de las intervenciones. La letra de sus diseños advierte sobre una situación de emergencia alimentaria que resulto permanente durante el periodo. Tensionar los programas de manera comparativa permitirá indagar los alcances y limitación de la política alimentaria para dar respuesta al problema del hambre. Además, tiene centralidad en el análisis 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/as las distintas modalidades de intervención en las que trabajaron nutre la mirada sobre la complejidad de relaciones sociales que hacen a la política alimentaria. Las tramas de sensibilidades que se configuran en el despliegue de la implementación de los programas se vincula con los modos de intervenir sobre el problema del hambre y, da cuenta de la estructura social que sostiene a los andamiajes institucionales en los que se apoyan las prácticas del saber-hacer políticas alimentarias.

5.1 El hambre como emergencia permanente

El periodo es estudio se inaugura en el contexto en el que cobra protagonismo y se instala en la agenda pública la emergencia alimentaria y el derecho a la alimentación. En 1983 el poder ejecutivo nacional asumió el compromiso de garantizar el derecho a la alimentación señalando que la democracia sería una “*ficción*” si permite “*cuerpos y mentes apagadas por la falta de alimentos*”. La Presidencia de la Nación envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley, sancionado ley N° 23.056 el 15 de marzo de 1984, que la faculta a realizar acciones destinadas a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema que *denomina en la emergencia al Programa*

Alimentario Nacional. Algunos pasajes del proyecto de ley, permiten observar la concepción de la problemática alimentaria, sus causas y la reivindicación del derecho a la alimentación⁹⁰. Desde la emergencia alimentaria a la que respondió el PAN, los programas alimentarios han tenido una presencia permanente, tal como se detalló en el capítulo anterior se desplegaron veintiocho intervenciones. En el gráfico N° 7 se sistematizan los periodos de vigencia de cada programa dando cuenta que la presencia de los programas persiste durante todo el periodo mostrando que el problema alimentario no ha sido resuelto.

Desde los años ochenta se instalan los programas alimentarios con carácter de “emergencia” porque en su diseños se definen como paliativos, provisorios y asistenciales desde el ámbito nacional el PAN y el Bono Solidario de Emergencia y, desde la jurisdicción municipal, Asistencia a Emergencia y el programa Asistencia Familiar Directa. La década de 1990 se inaugura con la línea de programas que tienen por objetivo promover estrategias de autoproducción para el consumo de alimentos como el Pro-huerta de dependencia nacional, el País desde la jurisdicción provincial y el Prodai mediante el Programa Municipal de Huertas. Estos últimos continúan en vigencia con treinta años de trayectoria con excepción del País que se discontinuó en 1992. En los primeros años de la década, también se instalan en la agenda los programas con financiamientos de organismos internacionales con el PROMIN, en 1993 y el FOPAR en 1995. Estas intervenciones, además, ofrecen asistencia técnica y financiera a espacios comunitarios que se ocupan de la necesidad colectiva de comer y delegan en la participación ciudadana la intervención. También se suman intervenciones focalizadas en grupos etarios específicos. Algunas se dirigen a la población de adultos mayores como el ProBienestar y el Asoma y otras, a la población materno infantil como el PRANI, la CLAMA, el Plan Vida.

El gráfico N°7 también ilustra la secuencia histórica por la que el programa municipal de Asistencia Familiar Directa anticipó al Programa Alimentario Único que, a partir de 2008, fue “renovada” su modalidad de prestación y comenzó a llamarse Complemento Alimentario

⁹⁰ El derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos primarios, reconocido y valorado por nuestra sociedad. Asegurar la vigencia de este derecho para todos los argentinos es uno de los compromisos asumidos por nuestro pueblo. La profunda crisis que vive nuestro país es la resultante de políticas de inmoralidad social, por cuanto computaban al hombre como una variable de ajuste de la economía. (...) La causa del hambre y la malnutrición en la Argentina no obedece fundamentalmente a la falta de alimentos. Una persona pasa hambre porque no puede comprar ni producir alimentos que necesita y no porque exista una escasez real de los mismos. Las causas son por lo tanto políticas, económicas y sociales y en estos mismos campos están también las soluciones (...) El Poder Ejecutivo Nacional entiende que la democracia sería una ficción para el niño, el hombre o la mujer con el cuerpo o la mente apagados por la falta de alimentos. Transformarlos en protagonistas de su propia vida y de la de su país exige un acto de reparación social que nuestra sociedad les debe, reparación que este Programa Alimentario Nacional es componente impostergable. (Fundamentación del proyecto de ley presentado por la Presidencia de la Nación al Congreso Nacional, 1983 citado en Ierullo, 2010, p. 93-94)

Familiar. Respecto a las múltiples intervenciones superpuestas, como se mencionó anteriormente, mediante el Sistema Alimentario Federal en el 2000 se nucleó al Asoma, Prohuerta y Prani en el UNIDOS. En esta dinámica las intervenciones alimentarias implementadas en el PGP durante los años noventa variaron entre doce y trece programas dependiente de la jurisdicción nacional, provincial o municipal como también, dependientes de las OSC.

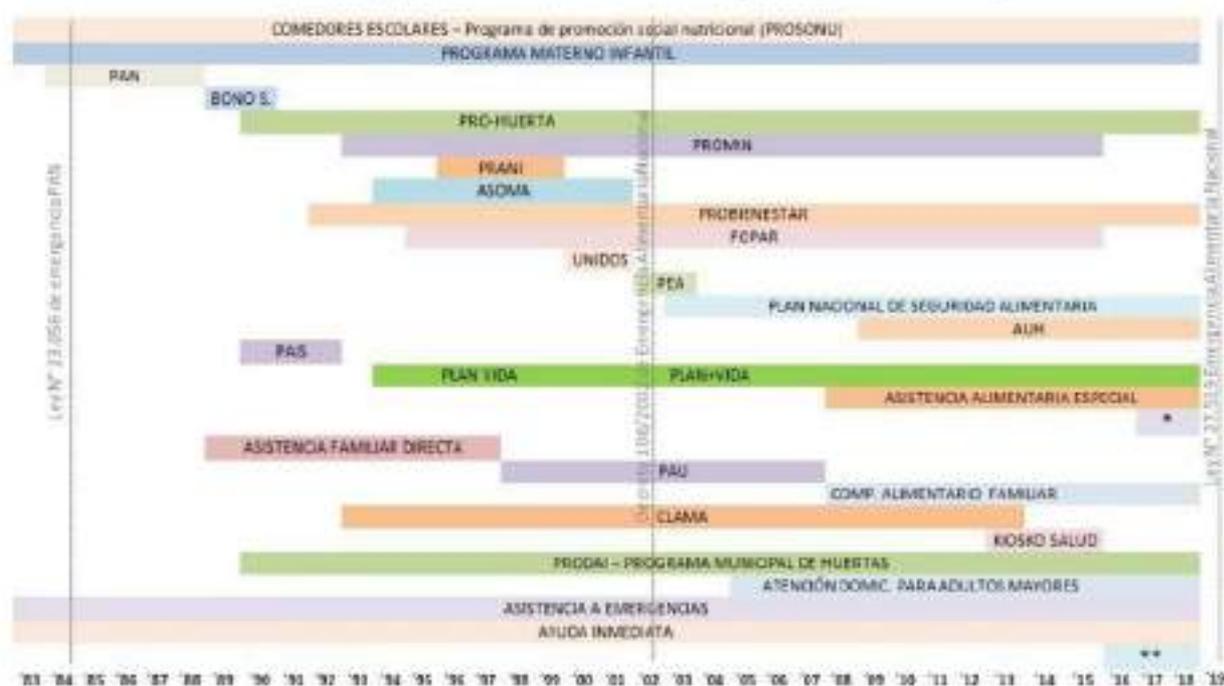
En 2002 mediante el decreto 108/2002 se declaró la Emergencia Alimentaria Nacional para reforzar programas sociales de salud y nutrición y, se crea el PEA. Se decreta como imprescindible la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia. Hasta aquí, el recorrido cronológico muestra que la vigencia permanente de programas alimentarios, el sistemático cierre y apertura de intervenciones y la ampliación de la cobertura mediante la focalización de distintos grupos etarios no revirtió el problema alimentario, más bien lo acompañó con diversas modalidades de asistencia. A partir 2003 diversos programas se alinean bajo el paraguas del PNSA que se implementaron de manera descentralizada en la provincia y el municipio. Este abordaje contempló programas existentes pero también fomentó la creación de otros, como por ejemplo en 2005 el programa municipal de Atención Domiciliaria para adultos mayores, en 2008 la Asistencia Alimentaria Especial, en 2012 el Programa de Educación saludable del municipio implementa los Kioskos Saludables en todas las escuelas del PGP.

De esta manera, entre 2009 y 2015 se registra la mayor cantidad de intervenciones vigentes de manera simultánea. Dieciséis programas proponen desde sus objetivos ocuparse de la cuestión alimentaria. A partir del año 2016 se discontinuó el PROMIN, el FOPAR y Kioskos Saludables; anteriormente, en dos mil catorce salió de vigencia CLAMA. En este contexto aparece una nueva intervención de Cáritas con Creciendo Sanos y más tarde, el Fortalecimiento Red de Espacios Comunitarios acompañar con asistencia financiera a comedores comunitarios o merenderos.

Sin embargo, la estructura social y económica requirió que en el mes de septiembre de 2019 se sanciona la Ley 27519 que prorroga hasta el 31 de diciembre del año 2022 la Emergencia Alimentaria Nacional dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo nacional 108/2002, el cual declaró la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002, como se mencionó en párrafos anteriores (BORA, 2020). El entramado de los múltiples programas alimentarios configura una matriz compleja en la que la urgencia y la emergencia alimentaria contornean las modalidades de prestación, las partidas presupuestarias, el diseño de sus

objetivos, la focalización y las decisiones políticas que han hecho de la lucha contra el hambre una disputa permanente. Por ello, en los siguientes sub-apartados se analizará el diseño de los objetivos, las múltiples modalidades de intervención que han implementado y la población objetivo a la que se dirigen los programas.

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



*Programa de Fomento de Red de Espacios Comunitarios

**Creciendo Salud

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada.

5.1.1 Los objetivos ¿Para qué son las políticas alimentarias?

Los objetivos contornean el horizonte de posibilidades mediante las cuales el Estado atiende a la cuestión alimentaria. Siguiendo los registros mencionados las acciones predominantes en cada objetivo refieren a impulsar, mejorar, complementar, incentivar, promover, prevenir y fomentar en determinados sectores sociales su situación alimentaria hacia otros estadios. A partir de la lectura integral de todos los diseños de los programas alimentarios se observa un consenso en la definición de la cuestión alimentaria como un problema de acceso a los alimentos.

La cuestión alimentaria en tanto cuestión social también se estructura sobre las intervenciones que proponen como objetivos *complementar la alimentación, brindar apoyo técnico y financiero a espacios comunitarios, disminuir la morbi-mortalidad infantil, promover hábitos saludables y realizar capacitación socio-alimentaria, promover estrategias de autoproducción y consumo de alimentos y disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de escolares*. El objetivo de *disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de escolares* esta en vigencia desde inicio del siglo XX mediante la copa de leche escolar y los comedores escolares y, el objetivo de *disminuir la morbi-mortalidad infantil* está en agenda alimentaria desde la década de 1930, como se mencionó en el capítulo I. También en esa década aparecieron los primeros talleres populares sobre el consumo de alimentos que constituyen el antecedente al objetivo de *fomentar la asistencia y promover hábitos saludables*. Desde esta lectura, la definición sobre el problema alimentario y el modo de responder al mismo se apoya sobre cimientos de larga trayectoria.

El objetivo de *complementar la alimentación* es el principal en catorce intervenciones. En los años ochenta el PAN se implementa con el objetivo de complementar la alimentación de los hogares en condiciones de desocupación y pobreza y desde allí, numerosas intervenciones se implementan con ese mismo objetivo: de cobertura nacional el Bono Solidario de Emergencia, Unidos, PEA, ProBienestar, Asoma; de alcance provincial se implementó Asistencia Alimentaria Especial; y, de cobertura municipal se ubica Asistencia Familiar Directa, Programa Alimentario Único, Complemento Alimentario Familiar, Asistencia a Emergencia, Atención Domiciliaria a adultos mayores. Las intervenciones de Cáritas también se integran en esta línea mediante Ayuda Inmediata y Creciendo Sanos.

En la nominación de los programas subyace el carácter paliativo y provisorio de las intervenciones porque se nombran como programas de “asistencia”, “emergencia”, “ayuda”, “complemento”. Además, tanto por su simultaneidad en la implementación como por su

consecución, cuando termina uno se inicia el siguiente, prevalece una fragmentación de la política alimentaria porque múltiples programas se proponen lo mismo, al mismo tiempo de manera permanente entre 1983 y 2018.

Desde los años noventa se han instalado en los contornos de la cuestión alimentaria hasta la actualidad los programas que proponen *brindar apoyo técnico y financiero a espacios comunitarios*. Este último objetivo fortalece y acompaña a las OSC que se resuelven la necesidad colectiva de comer. Como se desarrolló en el capítulo I, si bien los comedores comunitarios se improvisaron en una situación de emergencia con una expectativa de transitoriedad fueron acompañados por el apoyo técnico y financiero del PROMIN, el PRANI, el FOPAR y la Red de Fortalecimiento a Espacios Comunitarios. De esta manera, las políticas alimentarias han configurado también modalidades de comensalidad.

Las intervenciones que se proponen *promover estrategias de autoproducción para el consumo de alimentos y mejorar la seguridad alimentaria* tienen una trayectoria de treinta años que apela a la auto responsabilidad del problema alimentario en la que la mejora de la seguridad alimentaria se plantea como un horizonte.

Como se ilustra en el Gráfico N° 8, según los objetivos las intervenciones se entran entre sí y se superponen. Por ejemplo, el programa ProHuerta para lograr su objetivo general también se propone *promover hábitos saludables* mediante talleres de huertas. El programa PROMIN para *disminuir la morbi-mortalidad infantil* también *brinda apoyo técnico y financiero* en los espacios comunitarios. El PNSA al definirse como una política integral que unifica y coordina todos los programas alimentarios nacionales vigentes se constituye por múltiples objetivos como fortalecer el desarrollo de organizaciones comunitarias, promover la autoproducción de alimentos, promover hábitos saludables y complementar la alimentación. Bajo el paraguas de garantizar la seguridad alimentaria se propone *fomentar mecanismos de asistencia y promoción de hábitos saludables* que privilegien el ámbito familiar y el fortalecimiento de redes solidarias en la comunidad y *realizar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar* mediante sus múltiples líneas de acción detalladas en el capítulo anterior. De esta manera, el PNSA propone una suerte de síntesis de múltiples programas pre-existentes en el marco del diseño de una política “integral” que, sin embargo, continuó con los criterios de focalización. Entonces, en perspectiva histórica, la “asistencia” y el carácter de “emergencia” han sido elementos transversales en todo el recorrido que constituyen los cimientos de la política alimentaria en Argentina desde 1983. Los múltiples programas que comparten los mismos objetivos conforman el archipiélago de intervenciones que, desde sus diseños, revelan más una fragmentación que una modalidad integral.

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



Fonte: Elaboración propia en base a bibliografía citada

5.1.2 Las prestaciones ¿Cómo se logran las metas?

Los objetivos se materializan en la implementación en territorio mediante las modalidades de prestación de cada programa. Distinguir los matices con los que se ha dado respuesta al problema alimentario a través de las múltiples prestaciones complejizará la lectura que se desarrolló sobre los objetivos. En términos generales para complementar la alimentación se implementan tres estrategias: la entrega de cajas, bolsones o módulos de alimentos secos, la entrega del plato de comida elaborado y, la entrega de tickets, vales o transferencias monetarias para comprar alimentos en el mercado minorista. Además, se destacan las intervenciones que inciden sobre la infraestructura y el equipamiento para comedores, entre otros proyecto de las OSC. También se resaltan, por su trayectoria desde 1990, las intervenciones que promueven la auto-producción de alimentos. Otra de las modalidades destacadas son los talleres y capacitaciones porque significan una constante en la política alimentaria desde la década de 1930. En el Gráfico N° 9 se observan las once modalidades de prestación que implementaron las veintiocho intervenciones alimentarias en el periodo en estudio.

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



Fuente: Elaboración propio en base a bibliografía citada

A continuación se profundizará el análisis sobre las modalidades de prestación predominantes para pensar sobre el carácter per-formativo que despliegan las políticas al habilitar/deshabilitar determinados alimentos, como también enseñar a producir, preparar y comer.

5.1.2.1 Entrega directa de alimentos y las transferencias monetarias de ingresos

La entrega directa de alimentos secos es una constante durante todo el periodo y es un recurso que las tres generaciones de destinatarios utilizan para complementar simultáneamente con otras intervenciones. Sin embargo desde el siglo XXI se registra un giro en esta modalidad de implementación hacia las transferencias monetarias de ingresos. Diversos estudios señalan que las cajas de alimentos en algunos casos no cubrían las necesidades de una familia durante un mes. En la mayoría de los casos las entregas no eran mensuales, sino más esporádicas, entre siete y nueve veces en el año. Y por otro lado, si bien la prestación se focalizaba en determinado grupo etario del hogar esos alimentos se comparten y diluyen en el grupo familiar (Aguirre, 1990; Britos, et.al., 2003; Maccira y Stechina, 2008, entre otros). En este aspecto el PAN tuvo una alta eficacia entregando los módulos con un máximo de 45 días (Aguirre, 1990). Las dilataciones en las entregas se debieron a dificultades tanto en la instancia de proveeduría, como en la logística para su distribución. Estas cuestiones han sido teñidas por las complejidades que dispusieron las gestiones descentralizadas.

En la evaluación del PAN se detalla que al comparar el costo de la caja PAN con los valores del mercado minorista las familias recibieron un subsidio que varió del 8 al 15% de un sueldo mínimo. Además, el contenido de la caja PAN cubría del 23 al 30% de las recomendaciones nutricionales para esa familia (Aguirre, 1990). En cambio, como sostiene la autora, si se hubiese implementado una prestación basada en tickets o bonos para cambiar en el mercado minorista el costo de esos alimentos, incluidos en la caja PAN, sería más caro. En este sentido, la logística de la entrega directa de alimentos optimiza los recursos.

Al tratarse de intervenciones situadas y cambiantes, tanto para financiamientos centralizados y descentralizados, se genera cierta complejidad en la gestión e implementación de los programas. A causa de ello, predomina la entrega módulos de alimentos secos. En tanto son transportables, baratos y provistos por las grandes concentraciones de capital industrial y principales proveedores del aparato estatal (Aguirre, 2005), su fácil distribución y bajo costo de logística provocan un detrimento de la entrega de alimentos frescos. De esta manera, a pesar de los múltiples objetivos que propusieron los programas la mayor parte de sus presupuestos se destinó a la entrega de módulos de alimentos (Aguirre, 1990; Britos *et al*, 2003). Por lo tanto, complementar la alimentación se

materializa en entregas mensuales de diez o quince productos que se replican en las múltiples estrategias que reciben los hogares con NBI.

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

Se asocia fuertemente la asistencia, la beneficencia, lo paliativo a la compensación a un contexto de emergencia de hambre. Este tipo de prestación obtura las posibilidades de elección de los alimentos por parte del destinatario, y aquí se refuerzan las percepciones sobre considerar al destinatario como un agente o como un beneficiario de la asistencia.

si vos estas parado en la ayuda social, la beneficencia, la asistencia, ese no es un sujeto de derechos, es un beneficiario. Tiene que abrir la boca y vos le tira s(Técnica de Gestión Nacional)

la familia no elige, de que yo elijo si comen fideos o arroz, como Estado, y entonces vos comes como yo elijo, la marca que yo elijo y todo lo demás (Técnica de Gestión Municipal)

De esta manera el Estado normatiza y normaliza (Grassi, 2003) los alimentos que sus prestaciones habilitan. La política alimentaria es performativa en relación a las preparaciones posibles y los sabores que habilitan las prestaciones. La repetición de los mismos alimentos en diferentes programas instala la naturalización de las comidas que saldaran la cuestión alimentaria.

Desde el cambio de milenio las prestaciones alimentarias viraron hacia la transferencia de ingresos monetarios⁹¹. Como se detalló en el capítulo anterior, el PNSA desde 2003 garantiza el complemento alimentario, entre otras prestaciones, mediante la tarjeta magnética para comprar alimentos con débito bancario; el Plan más vida desde 2008 comienza a reemplazar la entrega directa de alimentos secos por la tarjeta magnética; el CAF desde 2008 reemplaza al anterior programa municipal PAU y modifica la modalidad de prestación en línea con el PNSA. Algunos autores (Britos, *et al*, 2015), sostienen que

⁹¹ La modalidad de prestación se alinea a los cambios que presentan las políticas sociales desde fines de los años noventa mediante los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) que se han ido visibilizando de modo masivo. Se trata de programas impulsados, financiados y evaluados por Organismos multilaterales de Crédito, que fueron diseñados para "reducir la pobreza en el corto plazo (mediante el aumento del consumo de las familias pobres, favorecido por las transferencias monetarias) así como en el largo plazo (mediante el fortalecimiento del capital humano de los niños, impulsando las condicionalidades)" (CEPAL-OIT, 2014:14). Los PTCI transfieren recursos monetarios a las familias que viven en situación de pobreza y tienen hijos menores de edad, con la condición de cumplir conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011).

este mecanismo otorga cierta "autonomía" a las persona titulares en la elección de alimentos dentro de las posibilidades de compra condicionada por los montos. Además, se reivindica la implementación de las tarjetas magnéticas con el argumento de evitar las redes clientelares que se generaban en torno la entrega de cajas de alimentos, también se hace hincapié en la devolución del 5% del IVA⁹² y su utilización en todos los comercios adheridos al sistema posnet (Britos, *et al.*, 2015).

Otros autores estudiaron cómo la incorporación de la tarjeta magnética influye en las prácticas de consumo en tanto que comprar en los supermercados ubicados en el centro de las áreas urbanas requiere organizar el traslado, el cuidado de los niños y los tipos y cantidad de alimentos que es posible trasladar. Además, esta modalidad inhibe las estrategias de comprar productos más económicos en el mercado central o en almacenes de barrio, dónde solo se puede abonar en efectivo. El estudio de Santillan, Borrás y Ghezan (2016) sobre las estrategias de los hogares vulnerables del PGP en relación a la bancarización del programa alimentario observa ineficiencias en relación a la fecha de carga, montos bajos y aumento de precios en determinados comercios el día de carga. En este contexto se observa cómo la bancarización de la prestación direcciona el consumo en determinados establecimientos habilitados para usar posnet. El protagonismo que toma el mercado con esta modalidad de prestación incide directamente sobre la calidad de los alimentos que se compran, en tanto son condicionados por la oferta del mercado y los montos disponibles.

Los alimentos ricos en proteínas, vitaminas y micronutrientes (carnes, frutas y verduras) son los más caros del mercado y difíciles de obtener mediante las prestaciones estatales. "El mercado produce energía barata para distribución masiva e implementa, a través de la publicidad, las formas de generar una demanda a la medida de la oferta (...) los alimentos más baratos, aquellos que consumen los pobres son hidratos de carbono, grasas y azúcares" (Aguirre, 2011:60). La calidad de los alimentos, los tipos de publicidad, los tipos de ofertas que se implementan en las fechas de cobro y las características nutricionales de los productos también componen el entramado de relaciones sociales que configuran los patrones alimentarios de los sectores sociales con menos ingresos.

⁹² Impuesto al valor agregado. Para ampliar sobre su bonificación ver: <https://www.anses.gob.ar/institucional/inclusion-financiera/>. Consultado: 12/11/2017

A partir de la bancarización de los destinatarios se direccionan las fechas en las que se realizan los consumos, los lugares de compra, los tipos de productos que componen las ofertas, tanto en cantidad de productos iguales, como en segundas marcas o calidad de los alimentos. Se trata más de un mecanismo de consumo compensatorio al capital (De Sena y Scribano, 2014) que de compensación a las necesidades alimentarias, en tanto se garantiza el dinamismo económico en determinados espacios (bancos, supermercados, primeras y segundas marcas de alimentos) mientras que en los hogares se ha reforzado el consumo de comidas rendidoras, que dan saciedad y que sean baratas (Aguirre, 2005; Huergo, 2016). De esta manera el alimento, en tanto mercancía, se aleja cada vez más de constituir un bien social y, el destinatario/a del programa, en tanto consumidor/a, despliega sus estrategias de consumo en relación a los precios de la oferta

5.1.2.2 Infraestructura y equipamiento para comedores

Las esfera relacional en toda su variedad, polifonía y multiplicidad de actores son centrales en la intervención de las políticas alimentarias. La emergencia de los comedores comunitarios forma parte de diversas intervenciones territorializadas de asistencia alimentaria en la que participan de modo fluctuante OSC, movimientos políticos y políticas alimentarias. Estas últimas extienden distintos nexos con organizaciones barriales partidarias, estatales, religiosas que inciden sobre el abordaje alimentario y el panorama político barrial (Santarsiero, 2013). Las políticas alimentarias acompañan a las OSC con asistencia técnica y financiera y estimulan la auto-gestión y la auto-resolución de la cuestión alimentaria.

De esta manera, las políticas alimentarias configuran prácticas de comensalidad al promover el financiamiento de comedores y merenderos comunitarios. Los programas implementados en los años noventa marcaron la época de la promoción de la organización colectiva de las necesidades. El “barrio” se convirtió en un componente fundamental en las estrategias familiares de supervivencia de los sectores “vulnerables” o con NBI, en los que predominaron las estrategias comunitarias de satisfacción de necesidades. La “ONGización” (Masseti, 2011) se complementó con programas alimentarios que financiaron proyectos de autogestión.

Si bien estas formas de asociación surgieron como prácticas temporarias, se consolidaron durante la década del noventa como consecuencia de la continuidad de los procesos de pauperización y de los programas de apoyo a comedores comunitarios implementados. El PROMIN construyó y equipó cuatro CDI en los barrios Pueyrredon, Herradura, Newbery y Malvinas en el PGP. En la actualidad continúan en funcionamiento como jardines municipales junto a seis establecimientos más que desarrolló el municipio.

Otros programas, como el FOPAR o el fondo POCOSO, financiaron proyectos de las OSC para comedores comunitarios. Como señala Clemente, “las redes asistenciales, especialmente las alimentarias operan en el umbral de lo público y lo no público, lo que tiende a desresponsabilizar de los resultados de los programas a todas las partes implicadas” (2010:24). En este contexto, la tolerancia social se apoya en la urgencia y la temporalidad de la prestación que, aunque reconocida como indispensable, parece no requerir una normativa que la estandarice y en consecuencia, es nula o escasa la evaluación y/o supervisión profesionalizada que tienen estos dispositivos comunitarios (Clemente, 2010)

Los días de funcionamiento y horario de las preparaciones (almuerzo, merienda, cena) dependen de los recursos a los que se accede combinando las prestaciones de los programas alimentarios, donaciones particulares y/o contribuciones de la organización social. Mientras algunos comedores ofrecen el almuerzo de lunes a sábados, otros funcionan tres días a la semana; algunos preparan las viandas para que cada familia cene en su casa y otros disponen del espacio para la comensalidad comunitaria; a veces, en esos espacios coexisten los merenderos que funcionan a diario o solo los días sábado. De esta manera, las regulaciones y normas se construyen en la práctica comunitaria a partir de los recursos disponibles.

De esta manera los vecinos asisten determinados días a un comedor, y los días restantes asisten a otro que se ubica a pocas cuadras del primero; los niños meriendan en un comedor y por la tarde-noche retiran la vianda para la cena familiar en otro. Así, se optimizan los recursos alimentarios del barrio. Las prestaciones estatales inciden fundamentalmente en la variedad de las preparaciones que se realizan a partir de las entregas mensuales de alimentos secos, pero no tienen mayor incidencia en la infraestructura o en los días y horarios de funcionamiento

Hacia finales de los años noventa, numerosos comedores se ubican en matriz de acción de movimientos políticos y organizaciones sociales que, entre otras tareas, implementan programas sociales del Estado en cogestión con la comunidad. En este contexto, la red de políticas sociales focalizadas en la pobreza permite la combinación de diversas estrategias y la compatibilidad de múltiples programas sociales y alimentarios. Ello permite que numerosas mujeres cocinen, laven y sirvan la comida en los comedores como contraprestación a las transferencias de ingresos de otros programas; además, muchas otras mujeres asumen esa tarea de modo voluntario y ad honorem.

En este contexto, el entramado de múltiples programas refuerzan las tareas, competencias y responsabilidades que sobre cargan a las mujeres como una consecuencia no deseada de la acción que, en su reiteración ininterrumpida desde hace décadas, se instala como una condición inadvertida de la acción (Giddens, 1998). En este proceso de estructuración social se naturaliza y prescribe la fuerza de trabajo de las mujeres en las cocinas de los comedores. Así, se profundizan el rol de la mujer como agente de cuidado y como responsables de la alimentación cotidiana (Charles y Kerr, 1995; Arnaiz, 1996; Giard, 1999).

Las características de los comedores varían de acuerdo con la organización social en la que se sostienen y al asesoramiento técnico y financiero que aportan los programas alimentarios. En algunos casos, los comedores funcionan en espacios comunitarios, informales o dependientes de organizaciones no gubernamentales. Las prestaciones de los programas alimentarios han contribuido a las condiciones de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, también co-existen comedores que se instalan en la vivienda de alguna de las personas que integran la organización, principalmente mujeres titulares de programas sociales. En este contexto se materializa una ampliación del espacio doméstico en la que el ámbito privado comienza a ser compartido con la comunidad.

Las multiplicidad de estrategias que las mujeres desempeñan encuentra su propósito en disminuir las condiciones de vulnerabilidad de sus hogares (Goren, 2001). La inserción en las actividades de los comedores populares se fundamenta en garantizar la alimentación diaria en primer lugar, de su propia familia y, en segundo lugar de sus vecinos. Esta tarea implica una extensión del trabajo de cuidado hacia toda la comunidad barrial (De Sena, 2014), en trascendencia con los límites del propio hogar y del comedor.

5.1.2.3 Autoproducción de alimentos

Otra de las estrategias implementadas para alcanzar la meta de mejorar la seguridad alimentaria es el despliegue de huertas familiares, comunitarias e institucionales que fomenten la auto-producción de alimentos agroecológicos. Si bien la promoción de la autoproducción de alimentos tiene fundamentos nutricionales y económicos desde el diseño del programa, los datos reseñados en el capítulo II marcan la baja ingesta de frutas y verduras en la población con bajos ingresos (ENNyS, 2007; ENNyS, 2019) y las dificultades de acceso a los alimentos que implica el aumento de sus precios (Aguirre, Díaz y Cordova, 2015). De esta manera, los programas de autoproducción proponen superar las restricciones de precios, solucionar el déficit nutricional y lograr autonomía (Aguirre, 2011b)

La modalidad de prestación manifiesta una ambigüedad desde la voz de las personas que gestionan e implementan el programa en el territorio. El alcance "compensatorio" del programa se expresa como una intención. La posibilidad de revertir la situación de carencia, de conflicto, de acceso a los alimentos se encuentra ausente. Sin embargo, esa ausencia es naturalizada y re-significada como una contención, una moderación del conflicto.

A mí me daba no sé qué decirles "esto no te va a salvar", pero ahí muchos encontraban un espacio de contención. Y a mí muchos me dijeron, "a mí me salvo la huerta, me salvo de la depresión, de empezar...antes que estar tirado en mi casa llorando, porque era...por mis hijos yo me sentía re mal que me vieran así sin trabajo...bueno empezaron a hacer la huerta (...) En realidad la huerta se considera más como herramienta de generar otras cosas de desarrollo de la persona, que no es simple pero bueno, pero por ahí es como muy limitado, produzco alimentos para alimentar a mi familia. Es básico, es necesario pero genera un montón de otras cosas, integración familiar, revalorización de los saberes, un montón de cosas (Técnica de Gestión Municipal)

En esta expresión se naturaliza que la estrategia de la huerta "no va a salvar" al destinatario del problema alimentario, pero sí será "una herramienta para generar otras cosas", esas "otras cosas" que contribuyen a la constitución de su condición social. "Otras cosas" para el "desarrollo de la persona" pero insuficientes a la alimentación. Revalorizar la *integración familiar y los saberes tradicionales* en torno a la huerta compensa la ineficacia de la prestación a la hora de cumplir los objetivos del programa en el corto plazo, en la urgencia inmediata que disponía el contexto de crisis social y económica. Reivindicar al programa como un *espacio de contención* mediante la integración familiar y la

revalorización de los saberes regala el conflicto de hambre no resuelto. Además, siguiendo a los entrevistados que gestionaron dichos programas en el periodo 1983-2018, en el discurso se reconoce abiertamente que la respuesta a la demanda del hambre era urgente y *se solucionó con otras prestaciones*, como las cajas de alimentos que ofrecían otros programas.

Lo alimentario era mucho más urgente y en realidad se solucionaba con las cajas, bolsones de comida, los comedores que surgieron por todos lados, pero la gente estaba como muy, en esa época, muy desanimada, también, sin futuro, sin posibilidades, de laburo, de nada. Si bien la huerta no era un trabajo, sí era una ocupación positiva. (Técnica de Gestión Nacional)

Esta inconsistencia respecto a los objetivos que propone el programa y la práctica en el territorio descansa en que la huerta significó una “*ocupación positiva*”, significó una forma de estar ocupado aunque no quede resuelta su situación laboral. Ante el desempleo la huerta representó una ocupación noble y que desde este discurso apeló a las sensibilidades de los destinatarios, re-configurando el sentido de la acción del trabajo. Es decir, se denotan presuposiciones sobre la huerta como una actividad con connotaciones positivas respecto a las sensibilidades que genera “*estar ocupado*” en un contexto de alto desempleo y pobreza. Dejar de sentirse desocupado y excluido del mercado de trabajo para comenzar a sentirse ocupado en la huerta familiar. Como sostiene De Sena, “al mismo tiempo que se trata la inclusión, haciendo que el sujeto este ocupado, se construye el modo de exclusión, sosteniéndolo como ocupado en el programa” (2016:47).

De esta manera los programas construyen sensibilidades al consolidar y conformar formas de ser, de hacer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir que estructuran emociones en los cuerpos de los destinatarios que permiten soportar las condiciones de desigualdad (De Sena y Mona, 2014). Entonces, la ocupación en la huerta, la “*esperanza*” y la “*paciencia*” que requieren los tiempos de la naturaleza para obtener alimentos no resuelven la necesidad de alimentos inmediatamente pero sí contenía el desgano, la decepción, la depresión que generaba la falta de empleo.

pero en realidad ese problema alimentario con una huerta que tenías que esperar dos o tres meses, tenías que esperar mucho para tener un poco de lechuga (Técnica de Gestión Municipal)

Se construye una sensibilidad en la que de la desesperanza se desplaza hacia una sensación de esperanza, de tranquilidad, de paciencia. Así, se configura en el cuerpo y en las

emociones la espera y la paciencia como una sociabilidad y vivencialidad adecuada (Scribano, 2010). Desde la paciencia se transitan los caminos a la resignación reconfigurando el trabajo en la huerta como una *"ocupación positiva"* que inicialmente no da de comer, aunque construye una saciedad de esperanza.

El enfoque de la sociología de cuerpo/emociones permite reconstruir el régimen de sensibilidad, que opera como marco a partir del cual una determinada política interviene los modos en que los destinatarios se comportan. En este caso, se re-configura el sentido del trabajo creando y sosteniendo la fantasía de sentirse ocupado y, estar ocupado en relación a los otros, en tanto la actividad es familiar, combatiendo además las sensaciones de exclusión, decepción y desgano.

Desde el discurso de los técnicos y profesionales, los dispositivos de clasificación y división del mundo construyen la actividad de la huerta como portadora de *ánimo, futuro, ocupación positiva* que hace que se hagan visibles estas sensibilidades con la imagen de la *integración familiar y la revalorización de los saberes tradicionales*. Esta imagen mundo (*sensu* Scribano) construida alrededor de la implementación del programa alimentario invisibiliza la imposibilidad de incrementar la disponibilidad, acceso y variedad de alimentos en familias vulnerables. Aquel intento por compensar las necesidades alimentarias se apoyó en beneficios secundarios, reivindicando sensaciones en el plano de lo simbólico.

Ante el fantasma del hambre, la fantasía de sentirse ocupado explica y justifica el problema del hambre y autoresponsabiliza a las personas destinatarias de un problema que es social y estructural. El fantasma de la desocupación y del no-acceso a los alimentos se atenúa con la fantasía de la *"ocupabilidad positiva"* de producir los propios alimentos para el autoconsumo como si esos alimentos resultasen suficientes, fuesen incorporados en las prácticas alimentarias y aceptados en la construcción intergeneracional del gusto⁹³. En este sentido, el programa es moralizante, porque reivindica "un montón de otras cosas" asociadas a los lazos comunitarios y familiares, e instalan fantasías que moldean prácticas que naturalizan la emergencia permanente.

Por otro lado, la modalidad de autoabastecimiento, auto provisión y la producción para el autoconsumo constituyen ciertas complejidades respecto al espacio doméstico. Si bien el

⁹³ Estos aspectos serán ampliados en el capítulo VII

programa propone la construcción de espacios de autogestión que fomenta la autonomía, la autosuficiencia de los hogares y prácticas desmercantilizadoras, en las que las políticas sociales intervienen desplazando a los sujetos del mercado para la satisfacción de las necesidades, en la experiencia territorial y en las trayectorias de las personas destinatarias predomina la autoresponsabilización (*sensu* Merklen) y la solución del conflicto al interior del hogar. Siguiendo a Danani, “la familiarización y la comunitarización ni constituyen derechos, ni socializan la reproducción; por el contrario, la privatizan, reenviando a la esfera familiar e individual la responsabilidad del bienestar” (2004:39). El trabajo en la huerta carga de tareas al espacio doméstico, en el que las mujeres potencialmente pierden autonomía, siendo absorbidas por el trabajo doméstico, reproductivo y de cuidado.

5.1.2.4 Talleres y capacitaciones

Los primeros vestigios de educación para la alimentación como política pública aparecieron durante la segunda mitad de la década de 1930. El estudio impulsado por la Sociedad de las Naciones Unidas sobre la situación alimentaria, que se mencionó en el capítulo I, advirtió en sus resultados que el gasto en alimentación representaba la mayor inversión de las familias con ingresos bajos, ya que invertían el 50% de sus ingresos en alimentación. El estudio también afirmaba que el gasto familiar se realizaba sin ningún criterio económico que permitiera conocer los valores nutritivos de los alimentos a adquirir y poder elegir en consecuencia. Entonces, en este contexto, se sostenía que la falta de formación impedía una correcta selección de los alimentos más adecuados para la nutrición familiar (Aguilar, 2015). El Dr. Escudero señalaba como nodo central del problema la mala inversión del poco dinero disponible para alimentarse, destacando así, el carácter normativo de la intervención. El problema alimentario se atribuye más a la falta de formación y conocimiento sobre los alimentos y menos a la distribución de los recursos para acceder a los mismos.

El aumento del presupuesto familiar hasta la holgura, no asegura una alimentación correcta de la familia, que los prejuicios y la ignorancia son causa de gran desviación de la Normal alimentación. No puede darse como solución, única y aislada, del problema de la alimentación de la familia obrera la elevación del salario (Escudero, 1940:332 citado en Aguilar, 2015:176)

El Instituto Nacional de Nutrición implementó dinámicas de educación popular sobre el consumo, preparación y análisis económico de alimentos en las fábricas que empleaban mujeres (Aguilar, 2015). Estas intervenciones denotan un grado de prescripción y normatividad que instauran, en tanto la *ignorancia* y los *prejuicios* son disruptivos a una “*alimentación normal*”. El Estado debe “enseñar” a comprar alimentos, “pauta” los alimentos que se deben consumir y además, determina cómo gastar de forma “normal” los recursos económicos. Estas enseñanzas recaen en las mujeres del hogar, configurando y legitimando en el rol femenino las tareas vinculadas con la alimentación del hogar y a la administración de los recursos económicos. A pesar que las destinatarias se encuentren en la esfera pública del trabajo productivo mercantilizado la intervención refuerza el lugar femenino en el espacio doméstico y privado. Así se constituye la naturalización de la compatibilidad de las tareas de producción y de reproducción, legitimando de esta forma una doble jornada para las mujeres⁹⁴. En este escenario se van delimitando los espacios de acción de las mujeres en su rol de madre cuidadora, en tanto, si bien desempeñan tareas en el ámbito productivo, la intervención estatal demanda “enviarlas adentro/devolverlas” al ámbito doméstico

Enseñar a comer se consolidó como una de las modalidades de implementación más recurrentes en la política alimentaria argentina. El PAN propuso como objetivo de uno de los subprogramas desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población y enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente (Aguirre, 1990); el Pro Huerta promueve la autoproducción mediante la capacitación de las personas destinatarias en los ciclos de sembrado y cosecha para el trabajo de huerta (Vinocur y Halperin, 2004); El Plan Vida desplegó tanto para las Trabajadoras Vecinales y Comadres como para las titulares de la prestación capacitaciones nutrición, salud y organización comunitaria (MDS-PBA, 2004); entre otras intervenciones.

⁹⁴ Cuando las mujeres participan de otros espacios sociales, que no refieran al hogar, cargan con una “doble presencia” (Carrasco, 2006). Es decir, se hacen cuerpo tanto del trabajo en el hogar como del trabajo mercantilizado y ello requiere de una inserción estable de las mujeres en una red de parentesco y vecindad (abuelas, madres, hijas, suegras, sobrinas, vecinas, etc.) que sostienen esa “doble tarea”, una vez más invisibilizada, para la estabilidad de la unidad doméstica (Jelin, 2016). Entonces, a partir de la existencia de una red de mujeres que ayudan en las tareas de cuidado es posible la “segunda jornada de trabajo” o “doble presencia” de la mujer en el escenario doméstico y del mercado laboral.

Las políticas alimentarias son performativas en tanto habilitan/deshabilitan alimentos mediante sus prestaciones, ofrecen lo que se puede comer en los contextos de recepción de programas alimentarios.

*La primer reunión con la gente los dispuse en círculo, y había que entregarle una caja, entonces digoo... ¿Sabrán cocinar esto? ¿No? ¿O sí? Les dije: -la caja tiene esto. ¿Qué se puede hacer?- Porque **habían implementado soja y nadie sabía cocinar la soja**. Entonces, lo que hacíamos era a partir de la gente, lo que la gente decía que era acertado...y si no era acertado...que se yo...se le explicaban los procesos que uno **presuponía que la gente tenía que saberlo pero no sabía**. Había una falta de...de...aprendizaje de ciertas cosas básicas. (Técnica de gestión Municipal en entrega del PAN 1984-989)*

Mediante el taller se *explican los procesos que uno (el agente del Estado) presuponía que la gente tenía que saberlo pero no sabía*. Esa *falta de aprendizaje* las personas destinatarias debían reconocerlas en la interacción del taller, como parte de la religión neo-colonial. El taller contribuye a reconocer la ignorancia para aprender a comer soja. En esta práctica no solo se desmorona la seguridad alimentaria, que procura el acceso a los alimentos según sus preferencias culturales, sino que se ocluyen las estructuras económicas vinculadas a la sobreproducción de soja que contextualiza los procesos de empobrecimiento y desigualdad social de la época. Por otro lado, los talleres y capacitaciones prescriben lo que se debe comer, incluso, cómo se debe preparar

*- ¿De qué manera crees que los programas que implementaste crearon hábitos?
- Y por ejemplo, empezaron a comer soja, que no comían soja, saber cómo se hacía una hamburguesa de soja y que rica que era. Este...comer polenta, porque no comían polenta. Por eso hacíamos "polenta solo por hoy" que armamos un taller en todas las quintas porque vimos que la polenta que se entregaba no la comían y las bolivianas no comían las verduras, comían frijoles, lentejas y no comían verduras. Y tuvimos que nosotros hacer una transformación. Viste que son gordas...y hacían mucho paaaan, y esa cosa del maíz y el chocho...y no comían verduras, teniendo la verdura ahí. (...) entonces nosotras dábamos las charlas y después realizábamos una actividad en la que repartíamos las verduras y ellas debían ubicarlas en un afiche, pensar qué tiene la zanahoria, para que servía la zanahoria... Yo creo que eso también sirvió. (Técnica de Gestión Provincial en la implementación del Plan Vida 1994-1999)*

Desde hace décadas en las intervenciones alimentarias subyace el supuesto de que las personas se encuentran mal alimentadas porque *no saben comer*. Esta noción aparece como fantasía que resiste ante el fantasma de que *en Argentina se producen los requerimientos calóricos para 425 millones de personas* (Britos et al, 2015). Los múltiples talleres y capacitaciones alimentan, rellenan, conforman, constituyen a la fantasía de la política contra el hambre. Sin embargo, en la fantasía de que el taller resolverá el problema alimentario impera la imposibilidad de inclusión de la persona destinataria en el terreno

fantaseado, porque en las prácticas culturales de la alimentación de las bolivianas no predomina la polenta. O, en otros casos, la saturación de polenta en las entregas de alimentos generaba una resistencia en las personas destinatarias que “devolvían”, “tiraban”, “desperdiciaban” o “no comían” polenta.

Estas modalidades de intervención se han implementada de manera permanente y simultanea mediante diversos programas que configuraron prácticas naturalizadas y neutralizantes en las que se inscriben mecanismos de soportabilidad social y regulación de las sensaciones (Scribano, 2012). Asistir al curso de alimentación, a la capacitación de nutrición, al taller de cocina “polenta solo por hoy”⁹⁵ o al taller de huerta se asocia al fantasma de una *Argentina con disponibilidad alimentaria suficiente para todos sus habitantes* que se convierte en una represión sistemática y en la práctica de una penitencia merecida. Realizar el curso, hacer la huerta, concurrir a la capacitación solo alimenta la promesa de conseguir las herramientas que a los agentes *les faltan para poder comer*.

Cada vez que están pasando estas reuniones o talleres estamos mejorando, ahora ya tienen una temática, pasa que los que recién están ingresando preguntan, -se me marchitó el tomate, ¿qué pasó?- causa lo mismo. (...) Esto ha sido en este transcurso que yo lo veo, han sido catorce años (Destinataria de ProHuerta, 56 años).

Si bien se manifiesta la práctica del sentir cansancio a los talleres que desde hace catorce años la titular del programa asiste se entrama la práctica de sentirse agradecida/o. Reconocer la ignorancia implica obedecer al catecismo neocolonial que además demanda sentir agradecimiento al que da y ser responsable ante ese *regalo* (Scribano et.al., 2010).

El otro día vinieron desde Buenos Aires todas las autoridades. Hablamos, sólo vinimos tres personas para hablar, los demás no vinieron, pese que los técnicos avisaron que iban a venir, ellos no han venido. Si ellos nos ayudan con toda la sabiduría que ellos tienen, nosotros también en algún momento tenemos que dar la cara por ellos, tiene que haber, es recíproco, es una simbiosis, tenemos que dar y no vinieron. Yo tuve la oportunidad de conocerlos, hablamos con ellos, y dijeron que van a seguir con los talleres, que nos van a seguir enseñando y está muy bueno, se van a organizar más y va a haber muchas cosas buenas (Destinataria de ProHuerta, 56 años).

Las políticas alimentarias también constituyen una política de la moral en tanto configuran e instalan maneras de ser buen/a titular de un programa. Se percibe a los técnicos como personas *que ayudan con toda la sabiduría que ellos tienen*, ayudan a quienes no tienen sabiduría. Esa interacción social esta mediada por el agradecimiento al programa y a los/as técnicas/os por su ayuda, por la autoresponsabilización de *dar la cara por ellos*, en tanto

⁹⁵ Taller dictado en el PGP en el marco del Plan Vida entre 1994 y 1999.

vinieron las autoridades y, por la autculpabilización en tanto las otras personas titulares del programa no fueron al taller que es recíproco, es una simbiosis, y todos/as tienen que dar.

Entonces, el fantasma es *la disponibilidad y excedente de alimentos para todas/os*; la fantasía es que se come con los talleres y las capacitaciones porque en ellos subyace el supuesto de que las personas no saben comer, y como una penitencia merecida, deben aprender. En este sentido, las políticas alimentarias son per-formativas, prescriptivas y moralizantes.

5.1.3 La población objetivo ¿Para quién es la intervención?

Los requisitos para acceder a las prestaciones pautan las categorías de inclusión o exclusión en los destinatarios. Los diseños y las modalidades de implementación generaron intervenciones que definieron a las personas según su condición de carencia a la vez que se “perfeccionaron los dispositivos de discriminación entre pobres “merecedores” y “no merecedores” de asistencia (Soldano y Andrenacci 2006:9). Siguiendo a Pautassi, el vínculo entre el Estado y los destinatarios torno hacia la estigmatización sobre los “beneficiarios” o “asistidos” del Estado (Pautassi, 2010). El contexto de emergencia alimentaria, la urgencia por revertir el déficit y los limitados presupuestos conducen a la focalización, así los programas alimentarios se destinan a “los que no tienen”, a la población “vulnerable”, a quienes viven en condiciones de NBI, y no a toda la sociedad, marcándolas de esta manera con el mérito negativo de la pobreza (Aguirre, 2011).

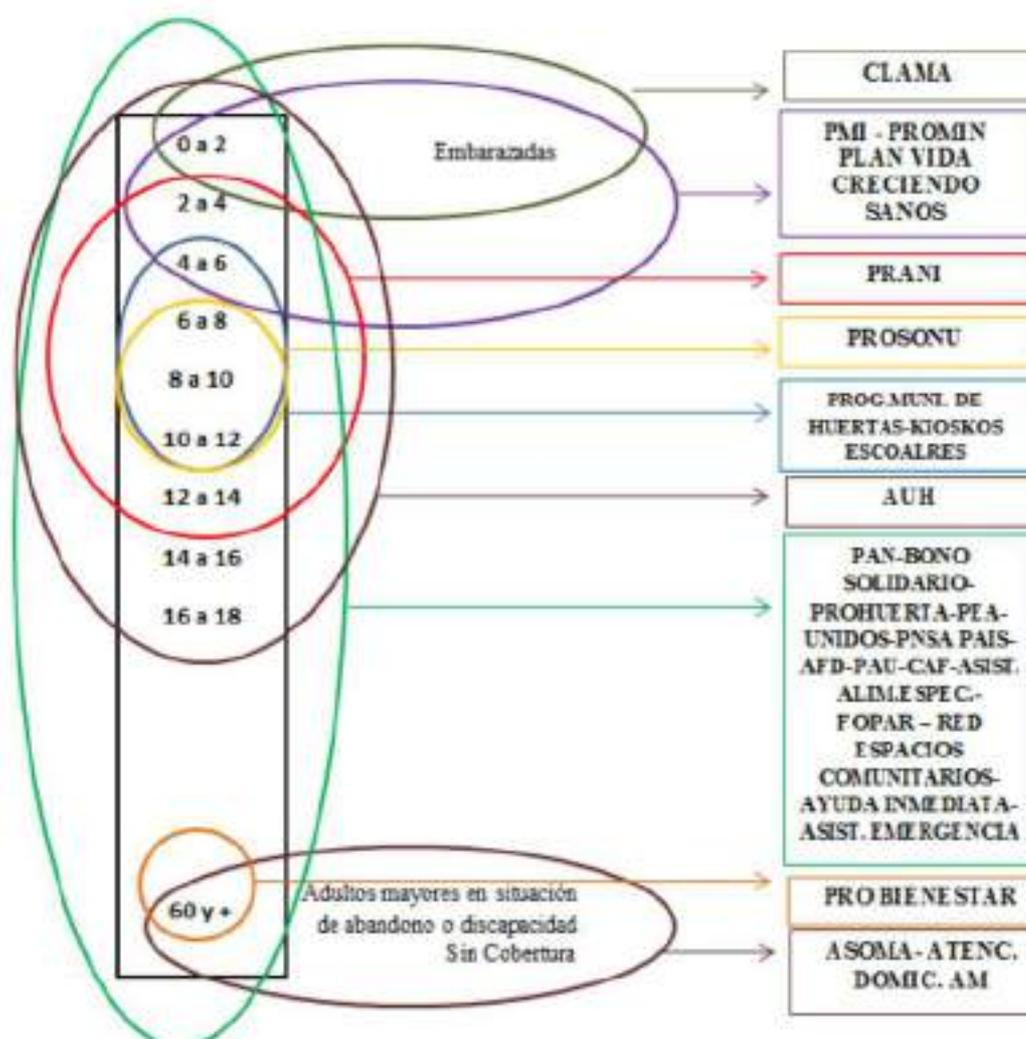
La intervención alimentaria, además de focalizarse en la pobreza, despliega programas específicos para todas las etapas de la vida. Existen programas para mujeres gestantes, para niños, para el núcleo familiar, para adultos mayores que encuentren limitadas las posibilidades de reproducción de la vida y de las condiciones de vida. En el gráfico N° 10 se ilustra cómo desde el embarazo hasta la ancianidad los programas alimentarios acompañan los distintos grupos etarios. Los programas alimentarios acompañan la trayectoria de vida de las personas en condiciones de vulnerabilidad social porque:

- a) Existe un programa alimentario para cada grupo etario.
- b) Los programas mantienen una vigencia permanente desde hace de treinta y cinco años.

- c) Los objetivos no se plantean para revertir las causas, sino para atenuar el conflicto alimentario de manera provisoria.

En este contexto, es posible realizar una lectura intergeneracional sobre la recepción de los programas alimentarios en el hogar. Por ejemplo, las personas que fueron población objetivo del Plan Vida en 1994 para el año 2018 son titulares del mismo programa porque se focaliza en sus hijos. Es decir, las entrevistadas de la generación más joven transitaron el programa como destinatarias, en su propia niñez, y como titulares, en su etapa de maternidad. En cambio, en la segunda generación, las personas que en su infancia acompañaban a sus padres a retirar la caja PAN entre 1984-1989 en el contexto actual acompañan a sus padres a retirar la bolsa de alimentos del ProBienestar. Aquí se describe el nodo central que fundamenta la observación de las trayectorias de vida de personas receptoras de dichos programas.

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



Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada

Como se detalló en el capítulo anterior, en los diseños de los programas se explicitan las modalidades de focalización y los requisitos de ingreso. En algunos casos se especifica un periodo de transitoriedad para recibir la prestación, por ejemplo seis meses, y luego las/os técnicas/os revisarán la situación para renovar o gestionar el egreso. En la práctica, el seguimiento de los casos es posible en una minoría debido a los masivos padrones de destinatarios. En otros programas, no se especifica ningún requisito para el egreso. Sin embargo, en la voz de los técnicos y profesionales subyace el supuesto de que los

destinatarios se pasan de un programa a otro de manera “natural” y perpetua consolidando la dependencia y/o necesidad de las prestaciones alimentarias.

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

Aquí se observa una permanente vigencia de los programas en la trayectoria biográfica de los destinatarios. Sin embargo, no solo el pasaje por distintos ciclos vitales vehiculiza la migración de un programa a otro, sino las modificaciones en el diseño de algunos programas dan lugar a la creación de programas “nuevos”. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, el programa municipal PAU se transformó el CAF al cambiar su modalidad de prestación sin embargo, la población objetivo es la misma y en los registros de las bases de datos de destinatarios se puede observar la migración de los mismos grupos familiares de un programa a otro. Este aspecto indica que la prestación alimentaria se instala en los hogares y se consolida como una estrategia más para complementar los ingresos.

hay algunos registros que lamentablemente es quizá la misma familia, ampliada o no, pero hay algún miembro de ese PAU...que hoy sigue...es destinatario del programa de complemento alimentario (Técnica de Gestión Municipal)

Desde una mirada transversal, en el año 2008 cuando se creó el CAF, se realiza el pasaje de un programa a otro. Desde una mirada longitudinal se observa cómo cada recorrido biográfico transita diferentes roles en un mismo programa. Este aspecto se ampliará en el siguiente capítulo.

Para finalizar con el análisis de los programas desde el abordaje de su diseño e implementación en el siguiente apartado se hará hincapié en las prácticas de gestión. El saber-hacer que despliegan los y las técnicos y profesionales es teñido y matizado por los diversos modelos de intervención que transitaron. Este aspecto completa el puzle y las complejidades de las relaciones sociales que hacen a las políticas alimentarias.

5.2 Prácticas del saber-hacer y las tramas de sensibilidades en la gestión pública

Los modelos de administración han configurado las relaciones sociales en las que se desempeñan los técnicos y profesionales que ejecutan a las políticas alimentarias, que hacen políticas públicas. En sus percepciones y en sus prácticas del saber-hacer se ha configurado una conciencia práctica (Giddens, 1998) que permite comprender la estructura social en la que se despliegan las intervenciones alimentarias. Las trayectorias de trabajo de

los técnicos y profesionales entrevistados poseen la experiencia de múltiples programas alimentarios, en sucesivas gestiones gubernamentales con más de diez años de trabajo. En sus prácticas se ejercita la mirada burocrática y los saberes técnicos. Ellos/as vivenciaron la descentralización y desburocratización, reconfiguraron su modalidad de trabajo con medidas de privatización estatal, trabajaron hombro a hombro con OSC y vecinos que implementaron las intervenciones en el territorio, asumieron las indicaciones de los organismos de crédito internacional para la delimitación de los problemas sociales.

5.2.1 Tensiones entre lo técnico-burocrático y lo político

La reestructuración de los modelos de administración es atravesada por una fuerte tensión entre lo técnico-burocrático y lo político. El saber sobre sus prácticas del hacer es minucioso e incalculable; el saber que poseen es un elemento constitutivo del diseño de la vida social porque el momento de producción de la acción es también un momento de reproducción en los contextos donde se escenifica la vida social (Giddens, 1998).

El conjunto de actividades de los/as técnicos/as, que aplican reglas y recursos en diversos contextos de acción, es producido y reproducido en condiciones de continuidad o de transformación. Por ello, las estructuras son constrictivas y habilitantes porque la constitución de los agentes y de la estructura representa una dualidad (Giddens, 1998). Abordar los matices y tonalidades que adquirió la gestión de los programas durante el periodo contribuye a comprender cómo se gestionó el andamiaje de la intervención alimentaria y cuál es la interacción recursiva entre las políticas alimentarias y la estructura social.

Aunque en realidad si uno va un poquito para atrás en el ministerio de acción social, con los distintos nombres que fue teniendo desde el 83 para acá, siempre hubo programas alimentarios (Técnico de Gestión Municipal)

en verdad toda la historia...argentina de los programas es una historia desarticulada vos te fijas a nivel nación, a nivel de provincia que había un programa acá, otro allá, otro más allá, y que nosotros haciendo memoria decimos porque había una desarticulación. (Técnica de Gestión Municipal)

Desde sus miradas, la redundancia entre los objetivos, prestaciones y focalización de los programas se naturaliza y justifica por la *necesidad* propia del contexto de crisis y emergencia social del periodo porque para los receptores de los programas “*es lo mismo*” recibir un programa u otro.

Llevar el mensaje de ellos que es el mismo que el nuestro. Que te digan que son de ProHuerta o sos de la municipalidad para vos te da igual porque el mensaje es el mismo (Técnico de Gestión Municipal)

tampoco hay mucho para inventar en termino de programas sociales, todos los programas que hay mira para atrás y hubo uno dos tres cuatro todos parecidos, porque no hay mucho para inventar (Técnica de Gestión Nacional)

Que diversos programas sean *lo mismo* relativiza el trabajo de técnico y profesionales. Además, se presupone una definición de *cómo-los-otros-me-ven* en la que uno de los dos programas (Pro Huerta o Huerta Municipales) aparece como residual y ello no puede ser de otra manera, porque desde el diseño *el mensaje es el mismo*. Así se tejen sentidos y significados que se le otorga a la acción. Esas percepciones se traman con sensaciones y emociones que se traducen en prácticas (Luna Zamora, 2007), en maneras de ser y hacer programas alimentarios. Los modos de sociabilidad y de vivencialidad en la lógica de la gestión e implementación de los programas configura emociones en las/los técnicas/os ligadas a la acción (Scribano, 2015).

la asistencia en alimentos tenía en sí muchísimos déficit desde lo que es la implementación, más allá de lo que uno ideológicamente puede considerar y por eso se puso el acento en modificarlo. Mas allá de eso, en la práctica era muy difícil de sostener y que fuera asistencia de calidad(...) Esto ya era una dificultad desde lo que uno pretende en cuanto a la dignidad de la persona, pero aun así, los últimos años se fue agravando lo que fue el circuito administrativo, para la adquisición de los alimentos. Entonces, desde todo punto de vista era para nosotros un sistema por demás deficitario. (Técnica de Gestión Municipal)

Aparecen obturadas las expectativas porque más allá de las convicciones, intenciones y propósitos la práctica de hacer programas alimentarios es *difícil de sostener*. Los modos de ver el mundo y la visión-del-otro se encuentra limitados por las condiciones materiales que la prestación del programa permite. La modalidad mediante la cual el Estado prescribe qué alimentos y de qué calidad se entregan define una *mirada-del-otro-destinatario* atravesada por la decepción que provoca la imposibilidad de actuar de otro modo. Desde la emoción resignación se pone en práctica un *sistema por demás deficitario* en el que resulta imposible intervenir de otro modo.

El fraccionamiento burocrático que resulta de la descentralización funcional y atomización genera que la organización de actividades y/o complementariedad entre jurisdicciones distintas se torne, a menudo, innecesario o imposible (Oszlak, 2006). La imposibilidad de

coordinación de las actividades de ambos programas (Pro Huerta y Huertas Municipales) en sus unidades organizacionales se fundamenta en que sus intervenciones son similares.

Nosotros les dijimos -podemos trabajar juntos- y ellos -nosotros nos encargamos solo de las huertas municipales no vamos a los barrios, no vamos- Entonces, o trabajamos integrados o no nos pisamos los callos... En realidad, nunca hubo un acuerdo, nunca hubo un acuerdo de la municipalidad de trabajar juntos. (Técnica de Gestión Nacional)

La desarticulación y fragmentación de los programas constituye a la práctica del hacer políticas públicas. Subyace en las narraciones sensibilidades ligadas a la desilusión o decepción de *no poder trabajar* en estructuras laborales individualizadas, en las que no se practica el trabajo en común.

hay personas que tienen condiciones, tienen estructuras que hace que pueden trabajar en equipo y por mas lineamientos, programa y demás hay que buscar quién y en qué lugar. En la práctica esto por ahí no pasa. Y si vos entras a hondar hay estructuras que hacen que no puedan trabajar. Esto de trabajar en común no es tan fácil y ni hablar cuando es con una institución, con la otra, con la otra (...) vos seguís intentado, intentando, intentando, esa es la realidad. La verdad es que hemos atravesado una sociedad individualista que a veces trabajar en equipo cuesta (Técnica de Gestión Municipal)

En estos modos de sociabilidad del trabajo de técnicos/as y profesionales de programas alimentarios se configuran maneras de vivenciar las intervenciones. Trabajar de manera individual, indiferente, aislada se hace cuerpo. En las prácticas del hacer de los/as técnicos se sacraliza la fragmentación, desarticulación, repetición de objetivos, modalidades de prestación parecidas, superposición territorial de intervenciones, focalización en la misma población. Es común desconocer la simultaneidad de intervenciones que se implementan en otras jurisdicciones y que complementan, de manera múltiple y superpuesta, las estrategias de reproducción de la vida de hogares receptores.

En provincia no sé, en provincia de Bs. As. No tengo la menor idea porque no trabaje en provincia. Si existía o no el más vida en ese momento no sé. [Técnico nacional]

En los 90 una de las particularidades era que mi programa no se juntaba con el tuyo. (Técnica de Gestión Nacional)

Cada programa tiene sus datos, no los comparte con nadie... No hay en el país una base de datos que diga quién es hijo de quien... son fragmentados porque en los programas atiendes a una población en particular (Técnico de Gestión Nacional)

Por otro lado, la proximidad con el territorio influye en diferentes dimensiones de la vida organizacional, en tanto el verticalismo de "bajar a territorio" posiciona y define el sentido

de las prácticas de manera relacional que se cristaliza en la distancia-proximidad entre los funcionarios provinciales que monitorean los programas y los técnicos/as del municipio que los implementan en el territorio (Perelmiter, 2016). Siguiendo a la autora, el encuentro burocrático se establecía en términos de artificialidad en la interacción.

La gente, de la provincia no conoce nada, vienen para la foto...los tipos vienen... dan el discurso...y se vaaaaaan!! No se quedan a mirar qué están trabajando y cómo se está trabajando. (Técnica de Gestión Municipal)

Vienen programas que vienen desde el escritorio, cuando los escriben parece que van a ayudar y al final te complican, te barren la cancha mal. (Técnica de Gestión Municipal)

Estas modalidades de trabajo configuran sensibilidades vinculadas a la impotencia que se asocian a la emoción de la frustración con la que se vivencia la desarticulación, el trabajo individualizado, la falta de cooperación y comunicación, las dificultades de coordinación que tensionan la disputa permanente entre lo administrativo-técnico y lo político. La frustración se vivencia en las sociabilidades en las que se deja sin efecto un propósito contra la intención de los y las técnicos/as que si procuran realizarlo. La desprocedimentalización de la administración pública implica la reducción de tareas y procedimientos a la vez que se prescinde de los saberes técnicos (Restrepo Medina, 2009). Como se mencionó anteriormente, para unificar la multiplicidad y superposición de programas se creó Unidos. Sin embargo, no tuvo capacidad de gestión, entregó pocas prestaciones y los técnicos que trabajaban en este programa no tenían tareas.

Se fueron [secretarios y funcionarios] sin poder instrumentar eeeh... la caja del Unidos...éramos personas que teníamos diferentes disciplinas que intentábamos medir o pensar qué hacer con algo que no tenía ni prestación ni sistematización, por lo tanto sobrevivimos haciendo nada durante mucho tiempo. (Técnica de Gestión Nacional)

En la voz de los y las técnicos/as y profesionales se denota tensión entre los vestigios del modelo burocrático y la desprocedimentalización propia de la época. Mientras el programa Unidos se proponía la meta de una entrega mensual de alimentos, solo realizó una entrega cada seis meses.

Unidos no logro en un año y algo hacer dos entregas de 250 mil pesos. Porque nosotros (en referencia al programa anterior en el que trabajó: PRANI) estuvimos cuatro años para poder hacer la compra a granel, el lugar de estibaje, las personas que completaban la caja, comprar la caja, juntar la caja con los alimentos, llevarla a un camión, en ese camión llevarla a un lugar, de ese lugar trasladarlo a 5 o 6 centros

de distribución a lo mejor en una región y ahí el andamiaje municipal, de Cáritas y eso para acercarlo a la gente. Eso se pudo hacer por los cuatro años y sobretodo porque había continuidad en la prestación. Unidos no supo en la gestión, no supo a quién comprarles, cuáles eran los procesos administrativos para la compra, qué logística había que hacer para el material, después que llamaste a una licitación y tardaron 6 meses en entregarte, vos querían 25 productos y tenías 5 ¿Qué hacías? Tenías que seguir esperando. Todas esas cosas que a lo mejor se habían visto como un déficit del PRANI tenía que ver con un punto de equilibrio entre: recursos materiales, financieros, capacidad de gobernabilidad y... eeh... posibilidad de llegar con productos a todo el país. (Técnica de Gestión Nacional)

En un contexto de descentralización, desburocratización y falta de recursos en la dualidad agente-estructura predomina la constricción porque estas prácticas se despliegan en contextos de precarización laboral, desabastecimiento de insumos y presupuestos insuficientes para la implementación.

Este programa se inicia muy artesanalmente, acá en Mar del Plata, no teníamos oficina, ni medios, ni movilidad, ni nada. Los dos técnicos fuimos contactándonos con asistentes sociales de la municipalidad, con escuelas, con instituciones, buscando socios ¿no? Como para tener una mayor contención y una mayor llegada a los barrios (Técnica de Gestión Municipal)

“¿con que lo hago la huerta?” nos decían y nosotras le explicábamos “ en realidad no se necesita tanto, le pedís la pala a un vecino”, pero es cierto que era una limitante. Y que en ese momento desde el programa tampoco les podíamos dar respuesta. Porque no es que la gente...se dice mucho “noooo la gente no quiere hacer huerta” sí bueno... ¿pero con un palo? Sí está bien los indios con un palo...pero bueno mínimo poder cercar el terreno, poder tener una pala, un rastrillo (Técnica de Gestión Municipal)

La imposibilidad de dar respuestas limita la capacidad de acción y eso debe ser aceptado por los/as técnicos/as para continuar su trabajo. De esta manera se forjan tramas de sensibilidades en el quehacer diario asociadas a la resignación y a la frustración con las que se vivencian las dificultades para cumplir los objetivos del diseño de los programas en la gestión e implementación de los mismos.

5.2.2 La co-gestión en el territorio

Otro aspecto nodal de la gestión se vincula a la terciarización de los servicios de apoyo mediante el trabajo voluntario, por ejemplo, 30.000 mujeres que implementaron el Plan Vida en todo el territorio provincial (MSD-PBA, 2003) de las cuales 1500 mujeres se desempeñaron en el PGP (SDS-MGP, 2020). La gestión del programa es compartida entre el Estado Provincial (Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano), la gestión

Municipal (equipos de técnicos y profesionales) y una red de voluntariado. El modelo de gerencia pública y la lectura empresarial (Restrepo Medina, 2009) respecto a la ejecución de la política clasifica, define y contonea las prácticas y la acción, de sí mismos y de los otros.

Una manzanera que era la que ponía su casa, otra que era la que trabajaban en conjunto para que no estuviera ella siempre esclavizada. (Técnica de Gestión Municipal)

Siguen teniendo tareas porque imagínate como hace un municipio como La Matarza para recoger...tendría que tener un ejército de empleados para poder mantener al día aunque sea nada más que la actualización de beneficiarios (Técnica de Gestión Provincial)

La reestructuración estatal moldea los sistemas de clasificación de los técnicos y profesionales en tanto se incorporan categorías propias de un modelo de explotación y expropiación de las energías que tiene la finalidad permanente e ininterrumpida de alcanzar objetivos y expropiar energías. Nombrar a las trabajadoras vecinales como “esclavizadas” da cuenta de las condiciones de precariedad y de expropiación de energías que experimentan. Sin embargo, el diseño del programa propone duplas de “Trabajadora Vecinal y Comadre” para que la “esclavitud”, teñida de solidaridad, sea compartida.

Por otro lado, la noción de “tendría que tener un ejército de empleados” da cuenta de la masividad y la de precarización de su labor. En esa expresión subyace una imagen mundo (sensu Scribano) sobre una pobreza que se presenta en un contexto bélico y es atendida, o mejor dicho combatida, por un ejército. En la metáfora de la guerra subyace la noción de la lucha contra la pobreza. En este sentido, el campo de acción de las trabajadoras vecinales se define como un campo de combate.

Si bien, la noción de “empleados” se aproxima a una relación de capital-trabajo y la nominación de “Trabajadora Vecinal” refiere al trabajo, la retribución por sus acciones voluntarias corresponden a una prestación mensual del programa Plan Vida (Sordini, 2019). En la actualidad las trabajadoras vecinales se ocupan de la gestión de los trámites para habilitar el uso de las tarjetas de débito. Así, el Estado consolidó la tercerización de los servicios de apoyo, desburocratizando la administración y configuró una corresponsabilidad de gestión con mujeres-madres-pobres que participan tanto como titulares del programa y como Trabajadoras Vecinales. Desde la perspectiva de democratización de la estructura burocrática se gestan sistemas estandarizados de control y co-gestión de lo público

consolidando acuerdos entre el Estado y la Sociedad Civil para garantizar resultados de procesos participativos (Ortiz Sandoval, 2012).

Sin embargo, desde la mirada de los técnicos con amplia trayectoria en la gestión la incorporación de los procesos participativos con OSC presentó fricciones con su concepción sobre las políticas públicas.

Los programas con financiamiento, sobre todo en los 90, de los programas para capital social, financiaban a ONG. ¿eso cómo se articula con una política pública? No se articula para nada con una política pública, más bien está en las antípodas de una política pública, por más que se haga desde una unidad ejecutora dentro del ministerio. Entonces esta lógica, digamos, de que la ONG se presenta, concursa y que gane el mejor tiene, desde mi humilde perspectiva tiene, un problema grave vinculado con el fortalecimiento de la política pública. En general el mejor no está nunca demasiado cerca del más pobre (Técnico de Gestión Nacional)

El modelo administrativo avanza en un camino que prescinde cada vez más de la mirada técnica y profesional en relación al diagnóstico territorial y al diseño de programas alimentarios desde la administración pública. La tarea de formulación de la política pública es por la que concursan diversas ONG. De esta manera, la apertura del gobierno a la sociedad civil financia con fondos públicos las intervenciones alimentarias que proponen. Esta modalidad genera tensiones en los/as técnicos/as porque limita su margen de creación y acción y, además, relega en los/as ciudadanos/as la resolución de la cuestión social. Así se entranan sensaciones relacionadas con la impotencia, la tristeza, la desvalorización, la indignación que se asocian a las emociones de resignación, frustración e ira.

En las trayectorias de trabajo se han sucedido múltiples programas, gestiones gubernamentales y decisores/as políticos que moldean maneras de sociabilidad en la precarización laboral, desarticulación programática, ineficiencia en la asignación de los recursos que limitan las posibilidades de actuar. La saturación de estas prácticas configura tramas de sensibilidades de indignación, hartazgo, enojo que se asocian a la emoción de la ira. En este sentido las emociones se co-constituyen en relación.

"No porque este es novedoso" dicen, ¿novedoso? Porque lo hiciste vos que nunca trabajaste acá adentro, porque si hubieras trabajado acá adentro ya hubieses hecho y visto cosas parecidas y ya hubieses hecho programas como ese que a vos te parecen no-ve-do-sí-sí-mooo. Parte del problema que tenemos yo creo que es ese, todos los que viene se la pasan inventando la pólvora. La pólvora la inventaron hace 5000 años, no seas %\$#&, dejate de &%\$# y no creas que estás haciendo la revolución porque estás haciendo un programa. Y ese programa tiene mecanismos de gestión y antecedentes porque hubo políticas públicas de eso, no es muy difícil. (Técnico de Gestión Nacional)

Como país que tengamos que tener todavía hoy el reclamo por políticas compensatorias en alimentos es dramático (...) a mí me parece terrible que mes a mes sube la población, y eso que llegamos a nada...a nada...creo que no toda la gente que está con un déficit accede al programa (...) que tengamos muchas personas en el padrón significa que hay muchas situaciones críticas (...) pero tenemos que trabajar desde la política social que es lo que hacemos los compañeros que estamos en territorio para ver cómo es familia puede hacer uso de ese programa para después despegar (Técnica de Gestión Municipal)

El egreso de los/as destinatarios/as, *el despegue del programa*, se conoce como un horizonte, como una prescripción moral porque en la práctica impera el dramatismo del aumento de la cantidad de destinatarios. El despliegue de la implementación del programa, la incorporación de nuevos/as destinatarios/as se ejerce desde la práctica de sentir impotencia. Para regular las expectativas frustradas y la evitación del conflicto se despliegan prácticas naturalizadas y naturalizantes que elaboran mecanismos de soportabilidad social y regulación de las sensaciones (Scribano, 2010, 2015).

5.2.3 La regulación de las emociones: entre fantasmas y fantasías sociales

En este contexto de limitaciones técnico-burocráticas en un capitalismo dependiente y neocolonial emergen fantasías como un régimen de adecuación de la obturación de las expectativas. En la narración de los/as técnicos/as sobre el cambio de paradigma en la modalidad de prestación, que reemplaza a la bolsa/caja/módulo de alimentos por una transferencia de ingreso bancarizada para acceder a los alimentos en el mercado minorista, subyacen expectativas y contradicciones.

*esta persona tiene que tener en sus manos la posibilidad de comprar, de elegir y tiene que tener garantizado este derecho. Podría decir yo desde lo profesional se reconocía ese derecho pero en la práctica no lo estaba porque había alguna circunstancia que hacía que ese mes no lo recibiera o recibiera una asistencia [bolsón de alimentos secos] con una calidad menor a lo que uno pretendería desde el punto de vista técnico. Este...era mucha la contradicción para nosotros, técnicamente y profesionalmente, era mucha la contradicción. Sigue habiendo contradicción porque el monto es limitado a lo que se pretende, es un monto de 200 pesos⁹⁶. Entonces donde yo tengo un objetivo con una familia en estado de vulnerabilidad, que hace que tenga que estar comprometida en respaldar durante X tiempo como Estado, bueno 200 pesos no es...lo que pasa es otra lucha a hacer (...) en realidad el monto hace a la práctica, que uno bueno diga "es poco" y nosotros lo sabemos, pero también ese **este programa permite otras cuestiones porque la persona siente un reconocimiento de lo que está siendo un vida, un reconocimiento desde el Estado de algo. En el otro caso había***

⁹⁶ Según el valor del dólar en Argentina al momento de realizar la entrevista esa prestación equivalía u\$s 15. Se refiere a la prestación del CAF que se implementó desde 2008.

desviaciones que a nosotros se nos podían pasar. En cambio acá es el cara a cara con la persona y el yo decir "bueno yo tengo esta tarjeta que a mí me permite tal cosa" es saber eso y el sentirse contenido por el otro. El sentirse dentro de un sistema no caído del sistema. Dentro de ese sistema. Desde este programa que nosotras decimos, hay muchas cuestiones desde lo ideológico, la seguridad alimentaria es una cuestión política, la soberanía alimentaria también lo es, pero el derecho a la alimenta... también lo es. (Técnica de Gestión Municipal)

La fantasía sobre "tener en sus manos la posibilidad de comprar" opera como unos mecanismos de soportabilidad social ante el bajo costo de la prestación. Esta contradicción se acepta con resignación. Sin embargo la bancarización de las transferencias de ingresos, más allá de su bajo monto, se implementa como un reconocimiento y como una contención. En este aspecto se cristaliza cómo las políticas sociales configuran sensibilidades *porque el programa permite otras cuestiones, porque la persona "siente" un reconocimiento*. Ante el fantasma de la emergencia alimentaria interviene, para regular la sensación de frustración, la fantasía de que los y las destinatarias se *siente reconocidas* porque *tienen en sus manos la posibilidad de comprar*. Desde la voz de la técnica los y las destinatarios/as *se sienten reconocido y contenido por el Estado* a través del programa. Estar contenido/a en el sistema implica poder comprar en el mercado de manera bancarizada. Entonces, en la práctica, se trata más de un derecho a comprar que de un derecho a la alimentación. Se consagra y naturaliza lo falso como condición social de posibilidad. Se sacraliza el derecho a "elegir alimentos en el mercado", condicionado por los montos de la prestación y la oferta, en detrimento de las entregas de bolsones de alimentos en los que el Estado intervenía de un modo prescriptivo.

La resignación se vincula también con la imposibilidad de rupturar el Mundo del No (*sensu* Scribano), el mundo de los que no tienen trabajo, no tienen acceso a la salud y a la educación de calidad, no tienen para comer y demandan de manera masiva las prestaciones alimentarias. En el conflicto permanente del Mundo del No operan múltiples fantasías, a fuerza de repetición, que configuran subjetividades en donde se atraen y agrupan figuras fantasmagóricas como el hambre, el desempleo, la miseria.

El discurso sobre el derecho a la alimentación y el derecho a la seguridad y soberanía alimentaria constituyen la otra cara de la moneda que mitiga la desigualdad y la expropiación de las energías que el modelo de acumulación dispone. En las tres generaciones receptoras de programas alimentarios "no tener para comer" es el motor de la lucha permanente de cada uno de sus días y la sociabilidad para el ingreso y permanencia

en los programas constituye un legado intergeneracional⁹⁷. “El Mundo del No anula el futuro en un permanente estar siempre del mismo modo, un proceso de permanente producción de coagulación de la acción” (Scribano, 2015c:29). Las tres generaciones asistidas en su alimentación muestran una necesidad hecha cuerpo, como estructuras estructurantes (Bourdieu, 2012). Desde hace treinta y cinco años amplió sectores sociales no tienen para comer y la complejidad del diseño, gestión e implementación de programas alimentarios reitera las dificultades para licitar los alimentos, los altos costos de logística, el bajo presupuesto para la implementación, la necesidad del voluntarismo de los ciudadanos para acompañar la implementación en el territorio, la desburocratización, la desprocedimentalización, la precarización laboral, la precarización de la vida.

5.2.4 Sobre la seguridad y soberanía alimentaria

El enfoque de derechos busca contribuir a que los Estados puedan cumplir con las obligaciones que les compete en virtud de los mandatos incorporados en las constituciones políticas, sus compromisos aplicados en los pactos y tratados internacionales, que en muchos países de la región tienen jerarquía constitucional y el marco actual en que se desarrollan el conjunto de políticas y de estrategias focalizadas, que en la mayoría de los casos distan de ser respetuosas de los derechos humanos (Pautassi, 2010). Entonces, cuando los objetivos de los programas alimentarios proponen garantizar la seguridad alimentaria se enmarcan en un contexto internacional que legitima los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales.

El concepto de seguridad alimentaria, entendida como el derecho de todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y suficiente, es utilizado a partir de 1974 por la FAO, retomando documentos internacionales que desde 1924 reconocen a la alimentación. Sin embargo, todavía durante los años ochenta se consideraba al problema alimentario como un déficit de disponibilidad⁹⁸. Para los años noventa FAO

⁹⁷ Este aspecto se ampliará en el siguiente capítulo

⁹⁸ A mediados de los años ochenta la FAO afirmó una disponibilidad calórica promedio mundial de 2700 kcal. por persona por día. En 1985 estadísticamente se disponía de alimentos para todas las personas, sin embargo se registraron 789.000 millones de desnutridos (FAO, 2003). En este contexto, siendo el Estado el garante último de derecho, debía dar cuenta de tal inequidad, ya que el problema alimentario demostraba no vincularse con el problema de la disponibilidad, sino con la inequidad. De todas maneras en los años ochenta, en consonancia con el escenario neoliberal internacional, y en línea con las políticas macro-económicas recesivas y de ajuste, en los discursos oficiales desaparece la noción de derecho y se reivindica el concepto de “capacidad”. En los ochenta se afirmará que la capacidad de las personas de alimentarse depende de un derecho, y ese derecho se configura en el “acceso” a un ingreso que le permita solventar sus necesidades en

confirmará como elemento nuclear de la seguridad alimentaria el criterio de derecho, a partir del cual comprometerá a los Estados que la componen a garantizar su cumplimiento, a través de un marco socio-político que asegure a todos el acceso real a los alimentos (Aguirre, 2005).

En 1996, la Vía Campesina incorporó el concepto de Soberanía Alimentaria en la Cumbre mundial de la Alimentación y señaló el peligro de considerar a los alimentos como "mercancía" (Gorban, 2015). Desde allí se impulsaron los Foros por la Soberanía Alimentaria, que se instituyeron como cumbres paralelas a las realizadas por FAO. En 2001, en La Habana, se organizó el primero de ellos y allí definieron la Soberanía Alimentaria como "el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales"⁹⁹.

De esta manera, los derechos fijan marcos para la definición de políticas y en tal sentido inciden no sólo en sus contenidos u orientación, sino también en los procesos de elaboración e implementación y como parámetro para su evaluación y fiscalización. Desde estos lineamientos se hace efectivo el cumplimiento de las obligaciones que cada Estado asume para asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales (Abramovich y Pautassi, 2009). Los derechos delimitan una orientación, un marco para las definiciones habilitando al Estado un espacio de discreción para elegir las medidas específicas para garantizar esos derechos (Abramovich y Pautassi, 2009).

Además, incorporar el enfoque de derechos implica reconocer la relación directa entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, las obligaciones correlativas y las garantías y, también, contribuir a revertir el déficit de institucionalidad actualmente vigente en América Latina (Pautassi, 2010). En esta clave, en las narraciones de los y las técnicos/as subyace

una economía de mercado. "Si un trabajador vende su fuerza de trabajo y percibe un salario de doscientos pesos, sus derechos abarcan todos aquellos bienes y servicios que sumados cuesten hasta esa cifra. El límite queda fijado por su patrimonio (la dotación) y sus posibilidades de intercambio (el intercambio de mercado y el intercambio con la naturaleza)" (Aguirre, 2005:28)

⁹⁹ Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001

una noción respecto al empoderamiento mediante el uso de una tarjeta de débito para comprar en el mercado minorista.

*Si en el programa hay la intervención del enfoque de derechos de que el alimento es un derecho, que no es un lujo, que representa una necesidad, por eso el cambio de la modalidad era pasar de un bolsón a pasar a una tarjeta cambia el tema de **la dignidad de la persona**, de su propia selección de su propia decisión. Eso cambia, entonces también cambia la relación que tiene con el profesional porque la persona se eleva. (Técnica de Gestión Municipal)*

El complemento, lo que era la asistencia en alimentos, en víveres secos, de poder transformarlos en el paradigma de derechos en lo que es un vale, decíamos en ese momento, pero hoy es una tarjeta. (Técnica de Gestión Municipal)

El enfoque de derechos se materializa en el uso de la tarjeta porque a partir de esa práctica las personas titulares *seleccionan alimentos de su propia decisión, la persona se eleva, cambia el tema de la dignidad de la persona*. Siguiendo a Abramovich y Pautassi (2009) se trata de no seguir promoviendo la inclusión de “beneficiarios” en programas focalizados, sino considerar a personas titulares de derecho con acceso a un sistema de seguridad social. En este sentido, el enfoque de derechos considera

que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (Abramovich y Pautassi, 2009: 301)

Sin embargo, como se observó en la revisión exhaustiva de los programas alimentarios implementados, predomina la focalización de los mismos en sectores con NBI. En esta complejidad, se cristalizan emociones en las/os técnicas/os vinculadas a la frustración y a la resignación, porque el uso de la retórica de los derechos se materializa, en un modelo de acumulación vulnerable, a través de una prestación que “se consolida en una suerte de “ficción ciudadana” en lugar de consolidación en un marco de derechos de un modelo económico sólido” (Abramovich y Pautassi, 2009:281).

Si bien el enfoque de derechos orienta al diseño de los programas alimentarios las estrategias de gestión e implementación permanecen ligadas a la interrelación de las esferas del bienestar (Adelantado *et al*, 2000) ubicadas en una estructura económica en la que prevalece la desigualdad. Sin embargo, el discurso sobre el enfoque de derechos aparece como una fantasía social que explica y justifica el problema del hambre. Ante el fantasma del no-acceso a los alimentos las transferencias de ingresos mitigan ese conflicto. Si bien el

problema alimentario es social y estructural la intervención le adjudica a cada titular una “autonomía” y “responsabilidad individual” sobre el uso del monto de la prestación. Así, se consagra y naturaliza la fantasía del derecho a la alimentación como condición social posible y como reverso necesario de la dominación al narrar el escenario de la acumulación y la desigualdad en el Mundo del No (Scribano, 2015c).

5.2.5 Trama de sensibilidades en la gestión de programas alimentarios

Las emociones son racionales e intencionales (Solomon, 1996) por lo cual, el objeto de la ira, la frustración y la resignación es un aspecto de las modalidades de gestión e implementación de los programas. Como sostiene el autor, el enojo es causado y dirigido a un objeto. En este caso, la obturación de los objetivos diseñados, más allá de la voluntad de los y las técnicos por llevarlos adelante, genera una dialéctica entre: a) las impresiones que los y las técnicos/as vivencian en la gestión pública, b) los sentidos y significados que le adjudican a esas circunstancias, c) las sensaciones y prácticas del sentir cansancio e impotencia y, finalmente, d) las emociones de ira, frustración y enojo.

Como se ilustra en el gráfico N°11 en la interrelaciones de las emociones de resignación, frustración e ira, que se yuxtaponen en la práctica, subyace la noción de titular de Derecho como una fantasía ante el fantasma del hambre en tanto una emergencia permanente en las políticas alimentarias desde hace treinta y cinco años.

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



Fuente: Elaboración propia.

Los contextos de sociabilidad en la gestión de programas alimentarios son atravesados por limitaciones presupuestarias, decisiones políticas, burocracias que moldean las prácticas y recursos discursivos en los diseños que se distancian ampliamente de las vivencialidades en el territorio. Siguiendo a Spinoza (1996), las pasiones tristes resultan convenientes a las estructuras de dominación porque denotan contextos en los que las posibilidades de acción se encuentran limitadas. La resignación aparece cuando ya no *hay nada más que hacer*; la frustración emerge como contracara a la realización de los objetivos, porque a pesar de las intenciones y propósitos de los planes de intervención, en alguna medida, quedan sin efecto; la ira manifiesta el enojo y la desidia. Las pasiones tristes representan aquello que obtura la potencialidad de la acción y por ello es apropiada para los contextos de opresión y tiranía (Deleuze, 1981).

En este contexto, los agentes regulan las emociones mediante mecanismos de soportabilidad social que contribuyen a resistir al conflicto. Estos mecanismos operan desapercibidamente en prácticas que se hacen cuerpo como la convicción discursiva que las modalidades de intervención “contienen” a los y las destinatarios/as; que se los concibe como sujetos de derechos a pesar que las prestaciones sean limitadas para la magnitud de las necesidades; que la libertad de elección en el mercado es superadora a la prescripción de las bolsas de alimentos secos. Estos dispositivos de regulación configuran esquemas de visión, clasificación y elaboración de percepciones en relación al conflicto del hambre, a la concepción de los y las destinatarios/as y, a la auto-percepción como agentes del Estado.