



Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su determinación*

Social Policies and nutritional needs. Some conceptual elements

Luis Hernán SANTARSIERO**

Recibido 10.3.11
Modificaciones 12.4.11
Aprobado definitivamente: 14.6.11

RESUMEN

En el trabajo se intentan articular diferentes miradas sobre las políticas sociales y las necesidades alimentarias a fin de rescatar el contexto en que fueron surgiendo en la matriz estatal la atención del problema alimentario tomando algunos casos de la región y centralmente de nuestro país. Para ello se caracterizarán las diferentes modalidades por las que fueron pasando los programas de asistencia alimentaria en la atención de poblaciones vulnerables y la respuesta del Estado a las garantías y derechos sociales con respecto al acceso al alimento.

Palabras Clave: Asistencia alimentaria, necesidades, políticas sociales

ABSTRACT

The aim of this article is to describe different perspectives on social policies and the food needs to rescue the context in which they were emerging in the state matrix by taking some regional examples, centrally in Argentina. This will characterize the different modalities for which they were passing the food assistance programs in the care of vulnerable populations and the state's response to security and social rights with respect to access to food.

Keywords: food supplies, food needs, social policies

SUMARIO

Introducción 1. De las políticas sociales a las políticas de asistencia alimentaria. 1.1. La identidad específica de las políticas sociales de acuerdo a sus funciones. 1.2. La perspectiva “dinámica” de la conformación de las políticas públicas. 1.3. Derechos y políticas sociales. 2.

* Agradezco a mis directores de tesis Susana Ortale y Sergio Ilari por haber leído pacientemente mis trabajos y compartir tantos aprendizajes y consejos a lo largo de estos años.

** Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional de La Plata y Magíster en Sociología y Ciencia política de la Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Argentina). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Actualmente se desempeña como docente e investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdHICS UNLP/CONICET). Correo: luisantarsiero@gmail.com

Necesidades alimentarias. 3.1. Antecedentes y caracterización de los programas alimentarios en algunos países de América Latina. 3.2. Algunas consideraciones sobre el enfoque de derechos en la implementación de políticas alimentarias en la actualidad. 3.3. Derechos y obligaciones sociales del Estado con respecto a la alimentación. 4. Programas de asistencia alimentaria en Argentina. Reflexiones Finales. Bibliografía.

Introducción

Suele afirmarse que con respecto a las necesidades alimentarias el principal obstáculo para muchos de los países de nuestra región se sitúa en el problema de inseguridad alimentaria provocado por el acceso desigual al alimento. Este problema se vuelve evidente, si partimos del contexto de ajuste y de reformas de corte neo - liberal que se fueron implementando en el seno del Estado paralelamente a las contracciones del mercado laboral y el ingreso asalariado (recesión, caída del salario real, desocupación y precarización laboral). A partir de los años ochenta hemos asistido a una creciente brecha en el acceso a los alimentos entre distintos sectores sociales. Comenzaremos por describir en este artículo algunos puntos salientes en la conceptualización de políticas sociales y dentro de ellas políticas asistenciales para situarnos luego en aspectos analíticos que nos permitan construir una mirada analítica para la atención de las necesidades alimentarias ejemplificando con algunas trayectorias de programas alimentarios regionales y de nuestro país.

1. De las políticas sociales a las políticas de asistencia alimentaria

1.1. La identidad específica de las políticas sociales de acuerdo a sus funciones.

Un primer aporte para abordar el estudio de las políticas sociales en general lo conforma la visión sobre las funciones de la política que podemos encontrar en varios trabajos de la literatura sobre el tema. Entre ellos, Andrenacci y Soldano (2005) consideran que el concepto de políticas sociales se entiende como el desarrollo de funciones estatales en torno a la reproducción social y la evitación del riesgo social en sociedades capitalistas:

“[...] en la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado- Nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos.” (Andrenacci, Soldano, 2005: 32)

De acuerdo a este esquema los autores proponen tres ejes donde se clasifican la mayoría de las políticas sociales que tuvieron mayor o menor desarrollo institucional dependiendo de la articulación entre economía capitalista, autonomía y capacidad estatal y modos de estructuración social. *Políticas del trabajo, política de servicios sociales universales y política asistencial* son las coordenadas posibles en la conformación de un concepto de política social que permite clasificar y profundizar el análisis de la evolución de los núcleos de integración social dentro de las sociedades capitalistas. Podemos afirmar que, siguiendo esta línea, las políticas sociales alimentarias son políticas sociales que por su historia y por sus objetivos y criterios de selección y segmentación de la población bajo su cobertura quedarían dentro del eje denominado política asistencial. Éste se entiende como:

“[...] una tercera pata de la política social moderna, reciclada y adaptada a los nuevos tiempos. La política asistencial creó mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básica en sociedades monetarizadas: los *pobres* en sentido contemporáneo.” (Andrenacci y Soldano: 2005: 38)

En relación a lo que podríamos llamar la función esencial de las políticas sociales algunos autores consideran a diferencia del enfoque anterior, que esta se centra en el mantenimiento de dispositivos de poder y control social dentro de los esquemas culturales e ideológicos de la hegemonía estatal. Para Álvarez,

“[...] la política social no se trata sólo de instituciones que permiten el acceso a bienes o servicios para asegurar la reproducción social, sino también un campo cultural, un entramado de relaciones donde se construyen identidades y que permite entender la naturalización de lo social y de las jerarquías sociales.” (Álvarez, 2005: 248).

Por esta razón, la vigencia de políticas sociales que denomina *minimistas* en nuestras sociedades impulsadas en los últimos treinta años obedecen a esta función de control social, donde lo que se intenta es despojar al discurso de la protección social los derechos sociales constituidos históricamente para implantar el discurso de la atención de necesidades básicas dando como hecho irreversible la desigualdad social.

1.2. La perspectiva “dinámica” de la conformación de las políticas públicas

En este punto, el aporte del análisis de las políticas públicas en general, se amplía para abordar la especificidad de las políticas sociales partiendo de la visión que describe el proceso en que se fueron construyendo en la matriz del Estado modalidades de atención, con diferentes resultados y enfoques producto de las distintas decisiones y determinaciones que confluyen en la acción estatal. Se entiende en como un proceso, como una dinámica entre acuerdos, conflictos y decisiones de los actores involucrados. (Oszlak y O Donell, 2007) De acuerdo con estos autores, consideramos que, a partir de determinados núcleos de interés sobre cuestiones a resolver dentro de la política pública se van delimitando campos de acción particular como por ejemplo el caso de las políticas alimentarias asistenciales. Éstas forman parte de las políticas de atención a las necesidades básicas que al menos en Argentina han sido encaradas siempre por las áreas de salud y de desarrollo social formando parte de lo que genéricamente se denominan políticas sociales.

Siguiendo esta línea podemos decir que si bien la denominación de políticas sociales ha ido cambiando históricamente según el interés puesto en la jerarquización de determinadas enfoques relacionados con la integración social y el bienestar, la pobreza, o la exclusión social, etc., podemos ampliar el contexto de discusión sobre el ámbito de de su intervención puesto que para algunos autores, el mismo no resulta distintivo del resto de las políticas públicas en lo que respecta a funciones objetivos o complejidad característica de la formulación y las decisiones de gerenciamiento e implementación de programas. En esta línea, Ilari afirma que:

“La composición de *las políticas sociales* depende más de una decisión del observador que de la especificidad de su propia naturaleza. Siguiendo la perspectiva amplia, considero que debería existir congruencia entre lo que entendemos con el concepto “política social”, los recursos invertidos en dichas políticas, el *gasto social* y su administración y gerenciamiento (la gestión social)” (Ilari, 2006: 9).

El autor denomina este tipo de enfoque de las políticas sociales como enfoque sectorial, diferenciándose de los enfoques más finalistas en lo que concierne al bienestar o que remarcan la función de control social de las políticas sociales. La política social queda entonces definida por lo que histórica e institucionalmente se considera el ámbito operativo de las mismas:

“La políticas sociales constituyen el conjunto de acciones y omisiones que el Estado materializa en las áreas tradicionalmente definidas. Analizar determinada política social implicará, tal como toda política pública, el estudio de su entorno; de los marcos objetivos institucionales; los planes, programas y proyectos que se desarrollan, sus relaciones inter e intraministeriales, sus acciones no planificadas, las relaciones de fuerza que desarrollan entre los actores involucrados, y también las decisiones de no intervención que el Estado pueda haber tomado.” (Ilari, 2006: 10)

1.3. Derechos y políticas sociales

Por otra parte, y como un elemento más que sirve para caracterizar el conjunto de miradas analíticas de las políticas sociales, algunos autores (Andrich, 2004, Pautassi, 2009, García Cebolla, 2009) consideran la posibilidad de aunar por un lado, un análisis y evaluación de las políticas sociales desde aspectos organizativos, institucionales o procesales y, por el otro, el enfoque de los derechos sociales aplicados a las políticas.

Indicando cierta convergencia con el análisis que pretendemos construir para comprender la dinámica estatal en el caso del reconocimiento de las necesidades alimentarias y su tratamiento en los distintos niveles de la política pública, los referentes sobre el tema profundizan el siguiente interrogante ¿cómo se construye un marco posible para las obligaciones y las garantías de derechos a los que se suscriben muchas veces programas que fueron planificados e implementados desde decisiones estatales que no aluden directamente a los primeros?

Como vimos antes, por un lado hay decisiones y construcciones de política pública que desde el enfoque del *Estado en acción* o desde el *enfoque sectorial* imponen una visión del Estado como conjunto de decisiones, acciones, conflictos o entramados de actores diversos por analizar, por ejemplo, casos de políticas sociales específicas. Por otro lado, existen también en los marcos normativos o jurídicos de la esfera estatal una serie de pactos y garantías en torno a derechos sociales que los programas deberían incorporar, o al menos, no violentar. Estas dos dimensiones no confluyen por sí solas. No bastaría con que se firmen acuerdos para dotar de institucionalidad a los programas en relación a derechos desconociendo como opera el entramado institucional en que se vienen desarrollando:

“Los vínculos entre la política pública y el derecho aparecen difusos. En primer lugar, la política pública [...] es una estrategia de acción colectiva deliberadamente diseñada y calculada en función de determinados objetivos. [...] Por ello no necesariamente una política pública se diseña conforme a derecho. En la puja de intereses al momento de su definición éstos se pueden desconocer o vulnerar como sucede con la aplicación de políticas de carácter regresivo.” (Pautassi, 2009: 15).

La autora indica que un primer paso para generar esta vinculación sería partir de la confirmación de si los programas son o no regresivos en términos de derechos tanto en sus acciones como en sus omisiones. De acuerdo a esta posición, lo primero que se debe considerar a la hora de vincular el desarrollo y las políticas sociales con el enfoque de derechos es:

“[...] reconocer en cada persona su titularidad de derechos. [...] el punto de partida utilizado para formular una política específica no consiste en reconocer la existencia de ciertos grupos específicos o sectores sociales con necesidades no cubiertas, sino la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar; estos es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismo de tutela, garantía o responsabilidad.” (Pautassi, 2009: 25)

Este enfoque para abordar las políticas sociales implica otro desafío y abre nuevos interrogantes, puesto que por su naturaleza, las políticas sociales asistenciales se plantean justamente desde la focalización para atender sectores de alta vulnerabilidad social y aliviar su situación. Cabe aclarar aquí que, de acuerdo con nuestro interés, la comprensión y el análisis de las políticas sociales desde esta perspectiva se inserta como parte del cuadro descriptivo que estamos planteando en torno a las alternativas para abordar el estudio de políticas sociales. En este sentido, será tomado en cuenta junto con las otras perspectivas que conforman una herramienta para caracterizar las políticas estudiadas en nuestro trabajo.

No obstante, podemos decir que en línea con algunas de las advertencias que hacen estos autores sobre el aumento desmedido de la retórica del marco de la ampliación de los derechos en la políticas sociales, bajo una intervención que en muchos casos no cambia de modalidad de atención asistencial, nuestro propósito de presentar el análisis de programas de asistencia en relación a la especificidad de las necesidades alimentarias y el acceso a los alimentos se orienta

en parte teniendo en cuenta este enfoque caracterizador de las políticas a través del vocabulario de los derechos sociales.

Tanto el enfoque del *estado en acción*, como el *funcional*, el *sectorial*, y el de *derechos sociales* suman elementos de interés. Por un lado, comprendemos la complejidad sistémica de un campo de intervención que está autonomizado del resto de las políticas estatales implicando una trama de gestión autorreferencial, es decir siguiendo lógicas internas de implementación y gerenciamiento propias de las organizaciones y agencias estatales que vienen cumpliendo su función. (Ilari, 2006). Por otro lado, consideramos que este campo de las políticas sociales asistenciales opera dentro de complejos sociales mayores como la reproducción social en el sistema capitalista moderno y en este sentido mantiene una pauta de funcionamiento específica con el sistema global conformado un insumo de la política tendiente a producir focos de integración y reproducción social ampliada. (Andrenacci, 2006 Álvarez 2005). Por último, el marco del enfoque de derechos sociales se tiene en cuenta como posible eje dinamizador de la evaluación de las políticas sociales en la actualidad a partir de la protección de los mismos como aspectos necesarios de evaluar en la planificación y aplicación de políticas que se encuentra en permanente revisión a la hora de implementar políticas y definir líneas de acción específicas.

2. Necesidades alimentarias

En un primer momento, podemos clasificar a las necesidades alimentarias formando parte de aquellas consideradas como más esenciales. En este esquema, existen otras que podrían ser consideradas en un segundo grupo como necesidades intermedias (Gough, 2003) Las primeras son entendidas como necesidades funcionales o fisiológicas (Trotta 1996) las cuales fueron reconocidas y atendidas por la mayoría de los regímenes de bienestar. Las necesidades alimentarias entrarían de plano en este concepto de necesidades fisiológicas primarias.

De acuerdo con la postura de Max Neef (1986, 1988) las necesidades alimentarias serían una dimensión principal de la necesidad fundamental de subsistencia. La alimentación sería un satisfactor de la necesidad de subsistencia, mientras que bajo la idea de necesidad como carencia y potencia, el conjunto de satisfactores son tomados no sólo como *colmadores* absolutos de una necesidad sino que también, para este autor, pueden devenir en potencializadores de nuevas formas de satisfacción. En este sentido, la atención que recibieron históricamente a través de programas y planes de ayuda social queda enmarcada en el esquema de satisfactores singulares propios de la política social, que en la mayoría de los casos no profundiza la complementariedad de las necesidades y los satisfactores para producir nuevos resultados.

Por otra parte, las necesidades básicas y los mínimos biológicos y sociales se corresponden también a la noción de prerrequisitos de salud y autonomía de Gough, o de capacidades básicas de Sen (1996). En este sentido, Gough indica que para que un sistema económico o un conjunto de instituciones puedan producir satisfactores, distribuirlos, y finalmente hacer efectiva la satisfacción de necesidades debe existir un nivel específico de respuesta a las necesidades de salud y autonomía y luego responder a las necesidades denominadas intermedias entre ellas la necesidad de alimentación. Es interesante, entonces, reflexionar cómo los alimentos, desde la visión de estos autores, en tanto que satisfactores de necesidades alimentarias de las personas, están mediados por el hecho de constituirse en mercancías que tienen un precio y que por lo tanto circulan y son consumidos dentro del sistema. Dado que en la actualidad la mayor fuente de abastecimiento de alimentos se realiza a través del mercado, los alimentos antes de cumplir con su rol de satisfactores de necesidades son mercancías a las que los individuos pueden acceder en tanto y en cuanto exista capacidad de compra para ingresar al mercado como consumidores.

Teniendo en cuenta esta brecha, caracterizada antes por Doyal y Gough (1994), como requisitos de la acumulación capitalista y necesidades de las personas, consideramos que las políticas sociales se ubican en el plano del conjunto de las políticas públicas en tanto formas de mediación de dichos polos. Será necesario indagar cómo se fueron constituyendo incorporando

del análisis de las políticas públicas la asimilación del concepto de necesidades alimentarias que se instrumenta a la hora de la planificación y la ejecución de las políticas especializadas. Podemos afirmar que de acuerdo a esta postura, aquello que define el concepto de necesidades alimentarias será entonces lo que los programas toman como campo de intervención. Se trataría entonces de dar cuenta del concepto de necesidades alimentarias *en acto* dentro de los diferentes programas y planes llevados a cabo por el Estado en una cuestión particular a resolver. Para entender esta aproximación a las necesidades alimentarias desde los programas será útil introducir el concepto de *estado en acción* de Oszlak y O' Donnell 2007: 559

“[...] las políticas estatales permiten una visión del Estado *en acción*, desagregado y descongelado como estructura global y *puesto* en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”.

Revisaremos justamente las características que fueron asumiendo las políticas alimentarias en nuestra región y en nuestro país y a las concepciones de necesidades alimentarias que se desprenden de su intervención.

3. Programas de asistencia alimentaria

A fin de contextualizar las políticas de asistencia alimentaria presentaremos casos de países latinoamericanos y más específicamente, pertenecientes a nuestro país. Para ello partiremos de una serie de elementos de la política alimentaria considerando las reformas del Estado en el tratamiento de la cuestión social de los años noventa y la centralidad que adquirieron los programas de combate a la pobreza dentro de las políticas sociales. Siguiendo esta línea, ampliaremos la caracterización de los programas de asistencia alimentaria desde esa época hasta la actualidad revisando los procesos de institucionalización del problema alimentario a través de la extensión del marco de definición de los derechos a la alimentación, la seguridad alimentaria en sus ámbitos de aplicación y de promulgación de acuerdos, tratados o legislación específica que establecen nuevos criterios para la aplicación de programas.

3.1. Antecedentes y caracterización de los programas alimentarios en algunos países de América Latina

En este apartado tratamos de sistematizar las características de las políticas sociales alimentarias tomando casos que mayoritariamente provienen de países como México, Colombia, Venezuela, Perú, entre otros.¹

En América Latina, los primeros programas de asistencia alimentaria de cobertura nacional se pueden situar alrededor de los años veinte y treinta del siglo XX. Estos programas se centraron en la atención de situaciones de carencia alimentaria y se trataron, en muchos casos, de medidas compensatorias que se fueron complementando con el conjunto de políticas que propiciaban la inclusión social a través del ingreso y el trabajo asalariado (seguridad social, etc.) y políticas sociales universalistas (educación básica, salud, infraestructura, etc.).

Un caso que se destaca en la literatura sobre el tema lo conforman las distintas estrategias en materia de asistencia alimentaria a nivel nacional en México. Desde las primeras décadas del siglo XX, el Estado mexicano ha venido desarrollando políticas para el consumo de alimentos a través de políticas de subsidios, abastecimiento urbano y entrega de productos. Una mención aparte merece el caso de la Compañía nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). La Conasupo se caracterizó por consolidar un sistema de subsidios a los consumos populares (cereales, tortilla de maíz, leche, etc.) hasta mediados de los setenta. A partir de allí, los

¹ Podríamos situar como primer antecedente de amplia cobertura de los actuales programas alimentarios la situación de carestía y malnutrición consecuencia de la segunda guerra mundial centralmente en Europa occidental. Fue recién en los albores del Estado de Bienestar cuando se constató, en el continente europeo, una amplia mejoría de la situación alimentaria gracias a la ayuda internacional que se fue desplazando paulatinamente de la reconstrucción de los países centrales hacia los sectores pobres del tercer mundo (Bengoa: 2003)

programas alimentarios en México se volcaron hacia la modalidad de programas selectivos que volvemos a encontrar en varios países de la región (Torres Salcido, 2002; Bengoa, 2003; Barquera et al. 2006). En este sentido Barquera et al., (2001:469) indican que:

“Es importante hacer la distinción entre subsidios a los alimentos e intervenciones directas sobre nutrición dirigidas a grupos vulnerables (como programas de alimentación complementaria, suplementación alimentaria, y educación nutricional). Estas últimas representan una alternativa de mayor complejidad en su ejecución y frecuentemente su efecto suele ser menor que el esperado, en términos de la eficiencia en su implementación y resultados. Sin embargo, aún con estas desventajas, en la coyuntura internacional actual son consideradas como una opción de mejor costo- efectividad, y su éxito depende muchas veces de problemáticas particulares de implementación y de un monitoreo que se presenta más riguroso. Por otra parte, los subsidios generalizados tienen el riesgo de corrupción, son de costo elevado y carecen de selectividad de los grupos vulnerables.”

Es justamente esta característica en el cambio de prestación de servicios alimentarios lo que abrió una brecha importante entre los programas anteriores y aquellos que comenzaron a implementarse a principios de los ochenta y noventa.

“Entre estas políticas [de asistencia alimentaria] figura una disminución en la participación del Estado en los subsidios (subsidios generalizados para la compra de alimentos populares, precios populares, de estímulo a la pequeña producción, etc.), lo que en general conduce a un cambio a programas selectivos de salud y nutrición dirigidos a grupos vulnerables.” (Barquera et al. 2001:475).

El paso de políticas relacionadas con el consumo de alimentos y subsidios a nivel generalizado y control de precios de alimentos básicos hacia programas selectivos de complementación y suplementación alimentaria se constituyó en una estrategia que permitió a los implementadores de políticas sociales un marco para la intervención alimentaria que, si bien fue más de carácter cortoplacista y de impactos más difíciles de localizar, abrió un nuevo panorama relativamente exitoso en términos de costos y beneficios generales. Estos resultados observados desde la gestión parecen ser medidos en tiempos *políticos cortoplacista* más que en impactos nutricionales o en la mejora de la alimentación y las condiciones de vida de los destinatarios.

De esta manera, a los ya tradicionales planes, en su mayoría escolares, de suplementación alimentaria, que, como dijimos antes, ya tenían trayectoria en muchos países de la región (raciones, desayunos, copa de leche, etc.) comenzaron a implementarse otros programas selectivos de nutrición y alimentación para grupos en riesgo social.

En general, los autores que investigaron las diferentes modalidades de atención de estos programas y políticas alimentarias en la región y en nuestro país a lo largo del tiempo llegaron a conclusiones similares en relación a la *falta de racionalidad* en la coordinación de las distintas prestaciones que se fueron superponiendo unas a otras a lo largo de los territorios nacionales. Frente al avance de situaciones económicas y sociales de distinto tipo de gravedad, los estados han ido implementado cada vez más programas generando una situación de fragmentación de la política social alimentaria. Como indica Bengoa (2003:8)

“En algunos países de América Latina han existido en ocasiones un número excesivo de programas de suplementación alimentaria [...] originados por presiones políticas o por motivos simplemente demagógicos. Para ilustrar el hecho se puede mencionar el caso de Venezuela, donde en el año 1988 funcionaron 13 programas de suplementación alimentaria y nutricional simultáneamente.”

Otra característica de estos programas es que, aunque en su mayoría son asistenciales, se vuelven de *carácter asistencialista* como respuesta a una crisis alimentaria que es más compleja y que por su naturaleza involucra más instituciones y políticas estatales. (Ortiz Moncada et al. 2006, Barquera et al. 2001, Torres y Pensado 2002.) En esta línea, Barquera (2001) indica que en México la política de asistencia alimentaria siempre estuvo atada a los contextos de crisis y reconfiguración económica de la historia nacional reciente. Este autor afirma que México:

“Tiene una historia importante de crisis (ambientales, sociales, económicas y políticas) con efectos en la seguridad alimentaria y la nutrición. [...] Estas crisis también han estimulado el desarrollo de programas y políticas para preservar la seguridad alimentaria, y han servido como instrumento alternativo a la reforma agraria para contener la movilización de grupos organizados que ejercen presión para la obtención de mejoras en sus condiciones de vida.” (Barquera, et al, 2001: 466).

La distinción entre las políticas asistenciales y las políticas asistencialistas surge a partir de un intento analítico de clasificación de política social que partiendo de la misma situación de vulnerabilidad, la política social asistencial intenta generar un marco posible para la reparación o el alivio de estas situaciones de riesgo mientras, el asistencialismo se relaciona con esquemas de continuidad o de mantenimiento de condiciones de desigualdad social (Álvarez 2005)

También son recurrentes las críticas que recibieron los programas por *la falta de seguimiento, monitoreo y evaluación*. En esta línea Ortiz Moncada (et al., 2006:11) afirma que:

“Las evaluaciones de políticas de nutrición y alimentación son escasas, y se refieren básicamente a países desarrollados. Una de las razones es por falta de presupuestos adecuados para la evaluación [...] las políticas propuestas no se basan en proyectos de investigación científica, sino que se van realizando cambios sobre la marcha de los programas, no existiendo un límite de la política –donde comienza y donde termina-, lo cual hace muy difícil evaluar el impacto de la misma.”

Otra importante característica de los programas es la prevalencia de la atención de *los sectores urbanos pobres frente a los rurales*. En este caso lo que se evidenció es un predominio de programas orientados al consumo y no a la producción de alimentos, en detrimento de aquellos que podrían orientarse a la producción para el mercado interno y el autoconsumo provenientes de sectores medios y familiares de la producción agrícola. En países donde hay amplias franjas de campesinos que producen alimentos (México, Colombia, Brasil, Perú, entre otros), los programas para incentivar la compra de insumos, mejorar el rendimiento de la producción, y otro tipo de estímulos y ayudas, son menos frecuentes que los destinados a poblaciones pobres urbanas. Se considera que los primeros, también repercuten directa e indirectamente en las condiciones de vida de las familias rurales y en su consumo alimentario. Sin embargo, dada la dificultad para el abastecimiento de alimentos en poblaciones mayoritariamente urbanas, históricamente se hizo mayor hincapié en estas que en los sectores pobres campesinos. (Barquera, et al, 2001)

En muchos casos, cabe destacar también que en sintonía con los lineamientos de organismos internacionales de salud y alimentación en nuestra región, hubo un marcado interés en la implementación de programas de vigilancia de la nutrición en los últimos treinta años. Desde los años setenta, existen una serie de lineamientos similares para todas las políticas alimentarias (asistenciales o no) sobre la vigilancia nutricional. Como indica Baez y Baez, *et al.* ,

“desde entonces se han realizado diferentes intervenciones [...] todas con el objetivo de mejorar la condición nutricional de los sujetos mediante un diagnóstico inicial, suplementos alimenticios y acciones de educación, promoción y prevención complementadas con un seguimiento de la población.” (Baez y Baez et al. 2003: 2).

Desde los ochenta y sobre todo en los noventa, se evidenció una constante reconfiguración de los programas existentes como una respuesta, muchas veces autogenerada por los mismos países, a los imperativos de las medidas solicitadas por los organismos de crédito internacional. Hubo en la región una estrecha relación entre mayor endeudamiento público e implementación de programas y paliativos contra la pobreza en los cuales se destacan las políticas focalizadas de atención a las carencias alimentarias a través de transferencias directas y entrega de alimentos y suplementos nutritivos.

Podemos afirmar como lo hace Torres que:

“la década de los noventa marcó en toda Latinoamérica, un retorno a las preocupaciones sobre la alimentación y la nutrición de los habitantes de los países de la región. Ello se debió a la caída de los niveles de acceso a los alimentos que experimentaron las poblaciones pobres. [...] la pobreza, ya no fue considerada como una situación de carencia frente a los satisfactores esenciales, (como vivienda y los servicios asociados, empleo, alimentación y utensilios necesarios para llevar a cabo esta función vital, salud, educación y nutrición); fue vista sólo como una carencia de nutrientes.” (Torres et al 2002: 228, 240)

En síntesis, si bien en la historia de la política alimentaria latinoamericana hubo desde siempre un espacio importante para las intervenciones alimentarias asistenciales, el mismo fue creciendo hasta convertirse casi en el único espacio de acción estatal en la cadena de intervenciones de la política alimentaria tomada en su conjunto. Razón de peso para caracterizar a las políticas de acuerdo a la funcionalidad que representan desde la óptica estatal en su decurso histórico. La confluencia de distintas iniciativas en materia alimentaria permite reconstruir el lugar que de acuerdo a los niveles de interés o de preocupación por el problema alimentario fueron pasando las distintas modalidades de atención en el seno del Estado. Este acrecentamiento de los programas asistenciales frente a otro tipo de política alimentaria se entiende mejor como producto de la postergación de reformas en la producción agrícola y el acceso a los alimentos bajo la hegemonía de los sectores concentradores del ingreso y su capacidad de presión política y económica. (Barquera, 2001).

La mayoría de los trabajos de la literatura específica sobre el tema indican que las políticas sociales fueron cada vez más asociadas con aquellos programas que se encargaron específicamente al combate de la pobreza y la vulnerabilidad social. En el próximo apartado presentamos algunos cambios y continuidades en la intervención de los programas de asistencia alimentaria ahondando en el creciente interés público y estatal por ampliar el marco institucional del problema alimentario que en muchos países de la región está siendo revisado a partir de una serie de definiciones que van desde artículos constitucionales, tratados y acuerdos internacionales hasta programas específicos basados en la vigencia y la aplicación de los derechos a la alimentación y, en algunos casos, hasta se presentan bajo la definición de la seguridad y la soberanía alimentaria.

3.2. Algunas consideraciones sobre el enfoque de derechos en la implementación de políticas alimentarias en la actualidad

Producto de las revisiones sobre el papel jugado por las políticas de asistencia social en los años noventa, surgió un renovado interés por las políticas alimentarias en lo que se presenta como una transición hacia políticas post focalizadas (Torres y Del Roble Pensado, 2002). En sintonía con una revalorización del rol del Estado, los resultados de las políticas de combate a la pobreza son evaluados como escasos o limitados por lo que se plantea un nuevo tipo de consenso sobre la función estatal en la intervención social. Si bien existen en varios países de la región una gama de indicaciones o disposiciones para redireccionar las políticas alimentarias que van desde artículos constitucionales sobre el bienestar y el acceso a satisfactores básicos, la inclusión en las constituciones nacionales de pactos internacionales, hasta la inclusión del lenguaje de los derechos sociales en la programación y planificación de políticas sociales (García Cebolla 2009), los marcos de formulación de garantías aún se encuentran en niveles iniciales mientras que en lo concerniente a la implementación de políticas alimentarias bajo este nuevo paradigma, existen aún criterios poco específicos en la vinculación del enfoque de derechos y las políticas. Con respecto a la dispar reglamentación y respeto por los derechos sociales, de los cuales el derecho al alimento es uno de los principales, Andrich (2004: 170) agrega que:

“El derecho al alimento [...] está íntimamente ligado con la vida y es muy similar al derecho a la salud. Como éste, necesita una base de contenido económico que es indispensable para su efectividad. [...] Sin ninguna duda la mejor regulación existente sobre estos derechos corresponde al Pacto Internacional de los derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) [...] Pero, pese a ser una norma vinculante (porque se trata de un pacto) tiene, sin embargo, una forma de control débil. Lo que lleva a la deducción de que no

es la falta de jerarquía de una norma el principal obstáculo para su operatividad e implementación. La jerarquía de la norma no basta, necesita también de un control eficaz y debe estar unida a una redacción que no sea meramente declarativa.”

Más allá del rango constitucional de algunos derechos y garantías sobre aspectos sociales que posicionan al Estado en calidad de actor predominante, el marco de efectividad de los mismos es muy incipiente en la región y requiere mayor actuación institucional y el fortalecimiento de organismos estatales específicos a nivel nacional para la efectiva aplicación de estos derechos. (García Cebolla, 2009, Pautassi, 2009)

3.3. Derechos y obligaciones sociales del Estado con respecto a la alimentación

Como dijimos anteriormente, existe desde 2002- 2003 en la política alimentaria de la región un giro discursivo en materia del otorgamiento de un nuevo basamento político e institucional para las intervenciones de las políticas y programas reconociendo los límites y los magros resultados del anterior paradigma de las políticas de combate a la pobreza. Este giro se corresponde de manera gradual en políticas que se aplican siguiendo el enfoque de derechos con distintos niveles de implementación (Pautassi, 2009)

Tanto Bustelo (1998) como Dieterlen (2001, 2003) afirman que la incorporación del lenguaje de los derechos sociales tensiona, justamente, el marco de legitimidad del capitalismo como sistema productor de desigualdad. En esta línea afirma Bustelo que [Desde el discurso liberal]

“Hay entonces una forma de *ciudadanía* que se deriva de la racionalidad capitalista, en donde es el individuo quien tiene un valor moral y no la familia, la comunidad o la sociedad. En consecuencia, los derechos sociales no existen pues no pueden ser adscritos a sujetos individuales y por lo tanto, no son demandables. [...] Del otro lado, en la concepción de la ciudadanía marshalliana, no hay derechos que no puedan ser derivados de la pertenencia a una comunidad ni ser exigidos en contra de ella. [...] la ciudadanía social es la ciudadanía habilitante de la civil y la política.” (Bustelo, 1998: 242)

En este sentido el problema de los derechos sociales parte del siguiente interrogante: ¿A quién o a quiénes obligan los derechos sociales? Este interrogante es de central interés para nuestro recorrido ya que concierne al marco institucional de la resolución del problema alimentario desde el Estado.

En lo que respecta a la vigencia y protección de los derechos de la alimentación, la obligación social por garantizarlos incumbe en su totalidad al Estado:

“Aunque este sistema [Sistema de seguridad alimentaria] está conformado por diversos actores, hay un papel clave que reside en el Estado cuyo objetivo último es el bienestar de sus ciudadanos. El bienestar mínimo para considerar que los ciudadanos pueden aspirar de modo efectivo a su desarrollo humano se materializa en garantías básicas para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en el caso presente mediante el derecho para todos los ciudadanos y ciudadanas a una alimentación adecuada en cantidad y calidad [...] ese papel como garante de derechos y de cohesión de la sociedad no puede ser transferido por los poderes del Estado ni minimizado por agentes externos; es su plena responsabilidad.” (García Cebolla, 2009: 5)

La idea de obligaciones sociales hace derivar el problema de la vigencia de los derechos sociales hacia la esfera de lo demandable colectivamente a la acción estatal y es por ello que se supera la tensión entre derechos liberales clásicos y derechos sociales.

Como aspiramos a responder desde el principio al interrogante de ¿Cómo interviene el Estado en la reproducción social y en las necesidades en el caso de los programas alimentarios?, podemos afirmar que es posible hallar en los documentos y en la implementación de los programas si existe actualmente o no un marco, tanto declarativo como operativo, sobre la

vinculación del enfoque de derechos sociales, especialmente los referidos a la alimentación en programas de asistencia alimentaria.

4. Programas de asistencia alimentaria en Argentina

Para comprender el marco en el que surgieron o se profundizaron los programas de asistencia alimentaria en nuestro país, deberíamos poder caracterizar mejor el plano en que se fueron afianzando en general todas las políticas sociales de combate a la pobreza durante los años ochenta y noventa. Para Bustelo (1997) estas políticas se fueron reconfigurando a partir de los años ochenta, bajo un nuevo paradigma de administración de la cuestión social que el autor denomina *Estado de malestar* frente al desmantelamiento del anterior Estado de Bienestar. En este sentido, *la política de servicios sociales actúa procíclicamente*.

“El proceso de ajuste [...] al concebir el gasto social como *blando*, procede a su corte y reducción dejando sobrevivir mínimos mecanismos compensadores.” (Bustelo, 1997: 127). Para el autor, bajo esta modalidad, no hay articulación de las políticas sociales y las políticas macroeconómicas que se llevaron a cabo en la década del noventa. El problema mayor de esta brecha entre políticas, se da cuando en momentos de retracción del ciclo económico no existe una política social interactuante aplicada a varios sectores sociales que posibilite un consumo social básico “que concilie equidad con crecimiento” (Bustelo: 1997:129)

Siguiendo con esta línea, Lo Vuolo, et al. (2000), afirman que en la contextualización de la políticas sociales de los noventa es necesario indicar la especificidad que entraron a jugar en el plano de las políticas sociales los programas focalizados de combate a la pobreza. Para los autores, los mismos acotaron en algunos casos las posibilidades de intervención por no estar enmarcados en una visión más racional de la intervención social y los contextos de pobreza y exclusión.

“Lo que interesa marcar es la racionalidad de trabajar con una visión amplia de la relación entre pobreza y políticas públicas. La cobertura de la pobreza es un objetivo contenido en el conjunto del sistema de políticas públicas y no depende de programas aislados... Así, el método directo de atención a la pobreza puede terminar siendo, en realidad, excluyente con respecto a las otras instituciones, y el resultado final bien puede ser negativo para los propios pobres. ¿Por qué? Porque el daño que sufren por estar excluidos del núcleo duro de las instituciones (por ejemplo del pleno empleo, de los seguros sociales) es mayor que el beneficio de verse incluidos en programas especiales.” (Lo Vuolo, et al. 2000: 76).

Paralelamente, la relación entre las políticas sociales con el esquema de aplicación y protección de los derechos sociales sufrió en nuestro país un claro retroceso. Belmartino y otros, (2001: 59) indican que en la implementación de las reformas de la política social:

“[...] hay una transformación del formato tradicional de los derechos sociales como derechos subjetivos en meros beneficios asistenciales de carácter compensatorio. Este mecanismo de desactivación de derechos no es casual, por el contrario, tiene la capacidad de incidir en los conflictos sociales y restar poder a los sujetos sociales [...] doble proceso: por una lado el debilitamiento del vínculo jurídico con el Estado al reducirse, a través de medios legales, la capacidad de las personas de ejercer el derecho al trabajo. Esto es, se le ha restado legitimidad al reclamo por sus derechos. Por otro lado, como consecuencia de ello, se ha deteriorado notablemente la posibilidad de acceder al circuito de protección social ofrecido por las políticas sociales que garantiza la satisfacción de las necesidades básicas.”

Bajo este contexto, se implementaron los programas que caracterizamos aquí. Los mismos siguieron una trayectoria similar al resto de los programas en otros países de América Latina. Como indican Eguía y Ortale, (2000, 2005) y también, Montaña y Barberena (2003), las políticas de asistencia alimentaria fueron transformándose en uno de los eslabones con más peso en el conjunto de las políticas de combate a la pobreza, cobrando mayor protagonismo a partir de la década del ochenta. Como señala Golbert, (1992:44):

“[...] en el escenario de los ochenta predomina la exclusión laboral y social y crece la pobreza urbana. Es en esta década cuando por primera vez, el estado argentino tuvo que instrumentar programas nacionales de ayuda alimentaria para un sector creciente de la población, cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer esa necesidad básica.”

Uno de los programas más importantes por aquellos años fue el Programa Alimentario Nacional (PAN). Al referirse al mismo Repetto, (2001: 12) señala que:

“La iniciativa se constituyó (positiva o negativamente de acuerdo con la posición de cada observador) en el cimiento sobre el que se construirán, por imitación o por diferenciación, los programas alimentarios a implementarse durante la década del '90. El PAN fue el primer programa de reparto masivo de alimentos como estrategia prioritaria de asistencia social [...]”

En este contexto, se llevaron adelante en nuestro país, políticas de entrega de productos alimenticios en hogares pobres e indigentes, además del otorgamiento de subsidios directos, bajo criterios de solidaridad sin un esquema de obligaciones y derechos entre el Estado y la ciudadanía al que suscribía el marco de las políticas de bienestar anteriores. De acuerdo con esta pérdida del marco de protección y garantías de las políticas sociales Golbert (1992: 47) indica que:

“cuando los distintos gobiernos implementan medidas destinadas a brindar asistencia alimentaria no lo hacen en virtud del cumplimiento de una ley determinada sino, en todo caso, de un genérico principio constitucional y, fundamentalmente, como un acto solidario con una población carenciada.”

Golbert (1992), Hintze (1994), Vaccarisi (2005) y Aguirre (2005), coinciden en señalar que en Argentina la política de asistencia alimentaria se caracterizó por la creciente fragmentación de las intervenciones estatales, hasta llegar a la situación de ausencia de política social alimentaria centralizada por el Estado. En esta línea Aguirre (2004:7) afirma que:

“En Argentina no hay política alimentaria; existen cientos de acciones alimentarias, en su mayor parte programas asistenciales de entrega directa de alimentos. Durante la convertibilidad se realizaron dos grandes esfuerzos tendientes a diagramar una política alimentaria: el Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud, y el Plan Social Nutricional de la Secretaría de Desarrollo Social. Ninguno tuvo trascendencia, en parte porque trataban la problemática desde el área de su competencia cuando, por su complejidad, una política alimentaria debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios [...]”

La autora analizando las variables estructurales de la composición de la capacidad de compra (Ingresos, ocupación, precios relativos de los productos alimenticios, estrategias de consumo alimentario) indica que durante los diez años que duró el plan de la convertibilidad en el país (1991- 2001) la situación alimentaria de los sectores pobres y empobrecidos empeoró ampliándose la brecha en el acceso a los alimentos entre sectores de ingresos con respecto al acceso a los alimentos y en la composición de las canastas alimentarias.

Aguirre marca dos variables macroeconómicas generales que incidieron en la capacidad de compra de productos alimenticios: la presión tributaria indirecta de los productos alimenticios (IVA), y, desde las políticas sociales, el impacto del Gasto público social (GPS). En esta línea, se afirma que el gasto social tuvo un comportamiento procíclico con respecto al aumento de la pobreza en los años noventa.

Cabe aclarar que no obstante la naturaleza procíclica evidenciada por el gasto público en nuestro país, en toda la región hubo un crecimiento del gasto público social para el período estudiado aquí. Tokman indica al respecto que:

“[...] un estudio reciente [CEPAL 2001] muestra que en los años noventa los países latinoamericanos aumentaron el gasto social por persona en cerca de un 50% (desde 360 dólares per cápita a principios de

la década a 540 dólares anuales por habitante) y, medido como fracción del PIB, se incrementó desde 10.4 en 1990 - 1991, al 13.1 % en 1998/99.” (Tokamn, 2004: 118)

Los resultados a mediados de la década del noventa en torno a la morigeración de la deuda social y la distribución del ingreso fueron limitados a pesar del aumento del gasto social. El mismo no estuvo en sintonía con el aumento de la deuda acrecentada desde los años ochenta (Tokman, 2004). Para finales de década encontramos que para el caso argentino desagregando la composición del gasto social en gasto para la seguridad social, gasto en salud y educación pública y gasto social focalizado, (GSF): -planes de emergencia laboral y de transferencias de ingresos a los hogares, transferencias en especie (particularmente alimentos y medicamentos e insumos sanitarios), planes de asistencia educativa, planes de urbanización y agua corriente, capacitación y promoción comunitaria-, en relación con el aumento de la pobreza, el mismo había crecido entre 1993 a 2003, un 24%, mientras que esta última o hizo en un 78% para el mismo período (Vinocour y Halperin, 2004: 23)

Bajo este contexto, otra característica propia de las políticas alimentarias asistenciales respecto a objetivos y funciones, es la que realizó Vaccarisi (2005) analizando programas alimentarios en Neuquén Capital. La autora destaca que las políticas sociales que se derivan del Estado neo liberal corresponden a un uso particular de poder estatal para la conformación de orden y control social. Para ello parte de la distinción entre el concepto de ciudadano y de *receptor o destinatario pasivo* contrastando experiencias de políticas sociales bajo el Estado de Bienestar y en el contexto de las políticas sociales de corte neo liberal respectivamente. El problema alimentario se aborda para la autora desde las políticas focalizadas bajo criterios de subsidiariedad dentro del esquema de autoregulación de las fuerzas del mercado para generar equilibrios en torno al acceso a bienes mínimos. Esta intervención genera un status de destinatario receptor pasivo de políticas que a su vez, amplía los márgenes de control social y de aplacamiento de demandas colectivas en torno a derechos sociales.

En síntesis, podríamos afirmar aquí que al promediar la década del noventa, el cruce entre la política alimentaria, entendida como intervención estatal en el ciclo de producción, comercialización, distribución y consumo de productos alimentarios y la política social asistencial, entendida como intervenciones específicas dirigidas a grupos de riesgo social en nuestro país, puede ser caracterizado como *asistencialización* de la política alimentaria por un lado y *alimentarización* de la política social por el otro:

“[...] se *asistencializaron* las intervenciones alimentarias y se *alimentarizó* la asistencia social, movimiento del que no ha sido ajena, en tanto *asignatura pendiente*, una definición clara de quién hace qué en materia social entre los distintos niveles jurisdiccionales.” (Repetto, 2001: 87- 88)

La situación de los programas luego de la crisis de los años 2001 y 2002 pareciera sugerir una reacción de la política de asistencia alimentaria intentando hacer coincidir en el plano discursivo los avances en materia de seguridad alimentaria y derechos sociales con las normativas y acciones de los programas. En algunos casos observados en nuestro país, los programas se enuncian desde indicaciones tendientes a superar la focalización en la búsqueda de la inclusión social a partir de la amplitud del marco de los derechos sociales garantizados por el Estado². Desde el año 2003 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria tiene por objetivo:

“[...] brindar asistencia alimentaria adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos, impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional.” (Ministerio de Desarrollo Social de La Nación, Agosto de 2009)

² Así lo indica la formulación del programas “El hambre es más urgente” del año 2002. (www.desarrollosocial.gov.ar).

El Plan incluye en su presentación propósitos y acciones relacionados con la seguridad alimentaria en la asistencia a hogares que presentan situación de vulnerabilidad alimentaria (hijos menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad, desnutridos) a través de la entrega de tarjetas electrónicas o módulos alimentarios para familias que se encuentran en áreas geográficas sin bancarizar. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social para el año 2006 son incluidas en este plan 1.830.899 familias dentro de las cuales un 20 % recibe módulos por estar en zonas alejadas. También en base a datos extraídos del Ministerio, el Plan abastece emprendimientos para la autoproducción de alimentos y comedores escolares. Para el año 2006, según datos del Ministerio de Economía de la Nación, se ejecutaron 742 millones de pesos para el financiamiento de ayuda alimentaria directa que en su mayoría se corresponde a transferencias a las provincias, especialmente la provincia de Buenos Aires con el 21% del total de los montos devengados (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de La República Argentina 2006). Encontramos en el mismo informe, indicaciones sobre la prioridad en el financiamiento que tuvieron jurisdicciones municipales y provinciales en la implementación de modalidades de entrega de tarjetas de débito o tickets para la compra de alimentos.

Se presentan, entonces, nuevas formas de atención tendientes a superar las anteriores. Algunos programas tanto municipales como provinciales, están cambiando la forma de la prestación a través del uso de tarjetas de débito electrónicas con un equivalente monetario a lo que se brindaba en las anteriores modalidades. En esta línea, podemos decir que los programas que pasaron a contar con tarjetas se presentan, desde el campo discursivo, como un salto a la política asistencialista. Ya no hay líneas de acción tendientes a intervenir directamente sobre el consumo alimentario de los destinatarios. Ahora, los destinatarios pueden *elegir qué comprar*³. La tarjeta representaría un vehículo para *la autonomía y la libertad de compra*. Sin embargo es necesario hacer hincapié aquí que el monto máximo que se entrega por familia mensualmente no llega a cubrir el valor de la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente⁴.

Reflexiones Finales

Las políticas sociales como ya se planteó, resultan de cambios en la sociedad y de la capacidad estatal para reconocer las problemáticas en las que inciden. Para caracterizar este punto hemos señalado que durante la década del noventa del siglo XX el sector de las políticas sociales que más creció fue el de las políticas sociales asistenciales. Este crecimiento fue paralelo al crecimiento de la pobreza y a la caída de los ingresos y del empleo en buena parte de la sociedad aunque la capacidad estatal para dar respuesta a estos sectores se hizo dificultosa producto de distintas crisis fiscales, y la imposibilidad de incrementos correlativos del gasto social.

Como señalan Minujin y Consentino (1993) el incremento de la población que debió ser atendida por políticas asistenciales, habida cuenta de su exclusión del mercado de trabajo, provocó en los años noventa una situación de cuello de botella para el área de las políticas sociales. Estas áreas de política asistencial, marginales dentro del planteo anterior del Estado social, ahora debían responder compulsivamente a una población creciente con limitados espacios institucionales, presupuestarios y deficitarios en términos burocráticos y de gestión, con menos recursos económicos y humanos. (Andrenacci y Soldano, 2005)

En este contexto, dentro de las políticas asistenciales de alivio a la pobreza, las políticas alimentarias ocuparon un lugar creciente. Junto con la creciente heterogeneidad del mercado laboral y la caída el ingreso real encontramos un acceso desigual a los alimentos que viene definiendo desde los últimos treinta años el problema alimentario. Este acceso desigual manifiesta el efecto del conjunto de factores que inciden estructuralmente en los procesos de

³ Como en el caso del Plan Más Vida del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires que fundamentan estas afirmaciones sobre el cambio de la prestación.

⁴ Para enero de 2009 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina) indicó la misma en aproximadamente 40 Dólares. La canasta básica alimentaria se utiliza en Argentina para establecer la línea de indigencia.

desigualdad social ya evidentes en nuestra sociedad. La respuesta estatal al problema alimentario se caracterizó entonces en la ampliación programas focalizados de suplementación alimentaria a través de entrega de módulos o de prestaciones en comedores. Estos fueron en su mayoría fragmentarios, se los suele asociar a la falta de evaluación institucional en su desarrollo, y con una baja institucionalidad de las prestaciones (discrecionalidad e irregularidad en la misma) y con la asistencialización como características centrales.

Luego de los años noventa, pareciera haber en los espacios estatales encargados de las políticas sociales alimentarias un intento declarativo por ligarlas al lenguaje de derechos sociales. Tomando en cuenta los resultados de las políticas contra la pobreza, evaluados, en algunos casos, como limitados en el alivio de las condiciones de vida de los sectores pobres, surgen elementos de interpretación sobre derechos alimentarios y adecuación de las prestaciones a los mismos que se han ido incorporando a la letra de las políticas asistenciales de alimentación.

Como vimos, la política de asistencia alimentaria aparece ligada a intenciones focalizadas de la gestión de las necesidades mínimas por parte del Estado y se enmarca, recientemente con más intensidad, en el discurso de la promoción de los derechos sociales y la ampliación de la ciudadanía social. Consideramos en este caso, que hay una marcada apropiación del discurso de los derechos sociales y del acceso a la alimentación adecuada. La situación de reforma de paradigmas de atención a las necesidades alimentarias ahora tomadas discursivamente desde el enfoque de derechos aún no parece indicar que se desprenda un nuevo tipo de atención puesto que se continúa con los mismos criterios de focalización y de atención e las necesidades mínimas (Álvarez 2005). En este sentido podemos afirmar que está naturalizada la ayuda para la satisfacción de necesidades de los más vulnerables que son también los destinatarios de las ayudas que continúan siendo focalizadas.

La política asistencial basada en la focalización de población en riesgo ha sido en los últimos veinte años las que recibieron el mayor impulso en la reforma de las políticas sociales en nuestro país y también en buena parte de la región. Debido al aumento permanente de la pobreza y la indigencia durante toda la década del noventa buena parte los instrumentos de la política pública más presente en la cotidianidad de los hogares pobres ha sido y es la política de asistencia alimentaria como “la cara visible” del Estado en los barrios. En muchos casos esta es la única referencia de intervención pública, de baja institucionalidad, alta discrecionalidad en su manejo, entre otras características.

Bibliografía

AGUIRRE Patricia, 2004, Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En: *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Fundación CLACYD-Córdoba.

AGUIRRE, Patricia, 2005, *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*, Ciepp/Miño y Dávila, Buenos Aires.

ÁLVAREZ, Sonia 2005, Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En: ÁLVAREZ, Sonia (Comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. CLACSO. Buenos Aires.

ANDRENACCI, Luciano, NEUFELD María Rosa, RAGGIO Liliana (Coordinadores), 2001, *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Los programas VIDA, PROMIN, Trabajar y Barrios Bonaerenses en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel*, Colección Investigación. Serie Informes de investigación N° 11 Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

ANDRENACCI, Luciano y SOLDANO, Daniela, 2005, Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En ANDRENACCI, Luciano, (Compilador), 2005, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo libros/Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires.

ANDRICH, Marta, 2004, *Alimentos, palabras y poder. Análisis de cinco hipótesis*. Antropofagia, Buenos Aires.

BÁEZ Y BÁEZ, María Guadalupe et al. 2003, Alcances y limitaciones de las intervenciones alimentarias en México. *Investigación en salud*, agosto, Número 2. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

BARQUERA Simón, RIVERA DOMMARCO Juan, GASCA GRACÍA Alejandra, 2006, Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. En *Salud Pública de México*, Septiembre Octubre, vol. 43, número 5 Instituto Nacional de Salud Pública Cuernavaca, México.

BENGOA J. M., 2003, Los programas de Alimentación suplementaria y de enriquecimiento de alimentos en América Latina. Presentando en: V Congreso de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria Septiembre 2002. En: *Anuario Venezolano de Nutrición* vol. 16, no.1. Caracas

BUSTELO, Eduardo, 1997, La producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política social en América Latina. En: BUSTELO, MINUJIN y FELDMAN: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres. Efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF, Buenos Aires.

DIETERLEN Paulette, 2001, Derechos, necesidades básicas y obligación institucional. En: ZICCARDI Alicia (Comp.), 2001, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Colección Grupos de trabajo de CLACSO, CLACSO, Buenos Aires.

DIETTERLEN, Paulette 2003, *La pobreza: un estudio filosófico*, FCE, México.

DOYAL, Len, GOUGH, Ian, 1994, *Una teoría de las necesidades humanas*, ICARIA, Barcelona.

BELMARTINO, Susana, LEVIN, Silvia, REPETTO, Fabián, 2001, Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: Breve historia de un retroceso. En: *SOCIALIS: Reflexiones latinoamericanas sobre política social*, Volumen 5, Homo Sapiens Ediciones, Santa Fe.

EGUÍA Amalia, ORTALE Susana, 2000. Estudio integral de las condiciones de vida de familias pobres urbanas del Gran La Plata. *I Jornadas de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP*. La Plata, Argentina.

EGUÍA, A. ORTALE, S. et al. 2005, Informe: *Estudio sobre condiciones de vida, programas sociales e instituciones de dos barrios de la ciudad de La Plata*. Departamento de Sociología. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata

EGUÍA Amalia, ORTALE Susana, 2005, Reproducción social y pobreza urbana. *Cuestiones de Sociología. Revista de estudios sociales*, N° 2, UNLP, 21- 49. La Plata.

GARCÍA CEBOLLA Juan Carlos, 2009, Lucha contra el hambre en América Latina y el Caribe: la relevancia del marco institucional. *Ponencia presentada en LASA 2009*, Rio de Janeiro.

GOLBERT, Laura, 1993, La asistencia Alimentaria. Un nuevo problema para los argentinos. En LUMI, Susana, GOLBERT, Laura, y TENTI FANFANI, Emilio, 1993, *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los destinatarios*, Miño y Dávila Editores/ CIEPP, Buenos Aires

GOUHG Ian, 2003, *Capital global necesidades básicas y políticas sociales*, Miño y Dávila / CIEPP, Buenos Aires.

HINTZE, Susana.1994, Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina En: Grassi, Et al. *Políticas sociales y ajuste estructural (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

ILARI Sergio, 2006, *Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la Gestión social*, Revista Circunstancia, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, ISSN 1696-1277, Año IV, Número 11, Madrid.

LO VUOLO, Rubén, BARBEITO, Alberto, PAUTASSI Laura y RODRIGUEZ Corina, 2000, *La pobreza... de la política contra la pobreza*. CIEPP/ Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

MAX-NEEF, Manfred Et Al., 1986, *Desarrollo a Escala humana. Una opción para el futuro*, Development Dialogue, CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjöld, Suecia.

MAX NEEF *Desarrollo en escala humana*, documento Cepaur 1988.

MINUJIN, Alberto y CONSENTINO, Estela, 1993, Crisis y futuro del estado de Bienestar. Aportes a un debate. En Minujin y Consentino, *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, UNICEF, Buenos Aires.

MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano, 2003, *Consideraciones sobre Políticas alimentarias*, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires, www.cta.org.ar/instituto/politsocial/Intercpolsoc1103.doc.

ORTIZ MONCADA, Rocío, RUÍZ CANTERO, María, ÁLVAREZ DARDET, Carlos, 2006, Análisis de la Política de nutrición en Colombia, En: *Revista de Salud Pública*, Marzo, vol. 8, No. 1. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

OSZLAK Oscar, O'DONNELL Guillermo, 2007, Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación (1976). En: Proyecto de Modernización del Estado/Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires.

PAUTASSI Laura, 2009, Los difusos vínculos de articulación entre las políticas públicas y los derechos humanos. En: VIVERO José Luis y ERAZO Ximena (editores) *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

REPETTO, Fabián, 2001 *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90* Informe elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires.

SEN Amartya, 2000, *Desarrollo y Libertad*, Planeta (Colección Documento), Barcelona.

SEN Amartya y NUSSBAUN Mirta (Compiladores) 1996, *La Calidad de Vida*. Fondo de Cultura Económica, México.

TOKMAN, Víctor, 2004, *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América latina: 40 años de búsqueda*, FCE, Santiago de Chile.

TORRES SALCIDO Gerardo y DEL ROBLE PENSADO, Mario, 2002, Las políticas alimentarias y la reforma del Estado en América Latina. La discusión vigente. *Convergencia*, abril- Junio. Año 9. Número 28, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

TROTTA, Edgardo, 1996, *El concepto necesidad y estilos de desarrollo*. Ediciones Dunken, Buenos Aires.

VACCARISI María, 2005, Asistencia Social y Políticas alimentarias. Tensión entre legitimación y control social. En: Favaro, Orieta (coord.), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*. La colmena Editorial. Buenos Aires.

VINOCOUR, Pablo y HALPERIN, Leopoldo, 2004, Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. En *Series Políticas Sociales N° 85*, División de Desarrollo Social CEPAL/NACIONES UNIDAS, Santiago de Chile.

Documentos, fuentes periodísticas, información presentada en web sites de organismos públicos

Ministerio de Economía y finanzas públicas de La República Argentina, 2006: *Cuenta de Inversión 2006, Ministerio de Desarrollo Social Programa de Seguridad Alimentaria* www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2006/tomoi/16jur85.htm

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires 2008 Plan Más Vida tarjeta alimentos. (Documento)

REBÓN Marcela, VITAR, Ana, PICIRILLO, Luciana, 2009, *Plan Más Vida nuevas estrategias en seguridad alimentaria. La experiencia de la Tarjeta Alimentos*. Ministerios de desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires.