

De bolsones alimentarios, comedores comunitarios... Págs. 47-65

# De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina.

## *Food bags,*

*community kitchens and cards to buy food. Elucidating the paths of food  
assistance policies in Argentina during 1984-2010*

### **Martin Ierullo**

Becario de Investigación CONICET-CAEA (Centro Argentino de Etnología Americana). Docente-investigador de la Licenciatura de Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires). Este artículo presenta las principales conclusiones de un trabajo más amplio desarrollado por el autor como corolario de la Especialización en Gestión y Planificación de Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).  
martinier03@yahoo.com.ar

### **Resumen**

El presente trabajo analiza las políticas de asistencia alimentaria desarrolladas en la Argentina en el período 1984-2010 en el marco de la agudización de los procesos de pauperización. A través de dicho análisis se apunta a reconocer regularidades en la implementación de distintas medidas asistenciales y las transformaciones que las mismas han sufrido durante el período de estudio.

**Palabras claves:** política social - asistencia alimentaria - pobreza - necesidades sociales.

### **Fecha de recepción:**

25 de abril de 2011

### **Fecha de aceptación:**

15 de julio de 2011

### **Abstract**

*This paper discusses the food assistance policies developed in Argentina in the period 1984-2010 within the framework of the intensification of the processes of impoverishment. Through this analysis aims to recognize patterns in the implementation of various assistance policies and the changes that they have suffered during the study period.*

**Key words:** social policies - food assistance - poverty.

## **Introducción**

El presente trabajo está dirigido a reconstruir las trayectorias y lógicas que sustentaron los programas de asistencia social implementados en Argentina durante el período 1984-2010. A partir del estudio de los diversos programas de asistencia alimentaria desarrolladas por los distintos niveles de gobierno durante el período 1984-2010 se apunta a identificar los principales procesos involucrados en la implementación de estas medidas asistenciales.

El texto se organiza en tres partes. La primera describe el contexto socio-económico en el que se enmarca el proceso de consolidación de las políticas de asistencia social. Para tal finalidad, se incorporan los aportes de distintos científicos sociales que analizan varias dimensiones implicadas en el afianzamiento del neoliberalismo. Dicho análisis se sustenta en una concepción de las necesidades sociales y de los procesos de exclusión social que permite dar cuenta de la complejidad de los fenómenos ligados a la pobreza. En este sentido, este estudio se basa en una concepción que se aparta de la reducción de la pobreza a una situación de carencia económica. Al contrario, apunta a analizar la repercusión de los procesos de pauperización y exclusión social que se desarrollaron a partir de la gran transformación global ocurrida a mediados de la década de 1970 en la redefinición de las relaciones sociales, los mecanismos de integración social y los soportes identitarios de los sujetos. En la segunda parte se detallan las distintas fases o etapas que pueden reconocerse en el campo de las políticas de asistencia alimentaria durante el período 1984-2010. Para la construcción de las mismas se tomaron en consideración tanto las políticas nacionales como las implementadas por los gobiernos provinciales y por los municipios con mayor población. Al respecto se consideran, de manera especial, las dos grandes crisis socioeconómicas que sufrió nuestro país (la crisis hiperinflacionaria de 1988-1989 y la crisis de 2001-2002) en tanto las mismas favorecieron la consolidación de este tipo de políticas. En la tercera parte se analizan las tensiones que ha generado la implementación de estos programas asistenciales en las formas que asume la atención de las necesidades alimentarias en el sistema capitalista. Se presta atención especial a las tensiones vinculadas a la mercantización de los bienes alimentarios y a la familiarización en la atención de las necesidades alimentarias. A partir de estos desarrollos se apunta a dilucidar las trayectorias que tuvieron las políticas de asistencia alimentaria en nuestro país durante el período de estudio y los principales desafíos que se presentan en cuanto a la atención de la pobreza en el contexto actual.

### **1. La consolidación de las políticas asistenciales: lecturas acerca del contexto socio-económico**

El análisis de los fenómenos vinculados a la marginalidad y la pobreza extrema en la Argentina presenta diferencias con respecto al estudio de la misma situación en otros países de América Latina, debido a la forma particular en la que se estructuró el Estado social y el sistema de protecciones sociales durante el período 1946-1976. Los altos

niveles de empleo asalariado y las características que mostró el modelo de políticas sociales contribuyeron a la consolidación de una malla de protección social que facilitó la inclusión de grandes sectores de la población. En ese contexto, la pobreza constituyó un fenómeno residual (se concentraba en pequeños bolsones en centros urbanos y en zonas rurales).

Esa malla protectora se conformó a partir del desarrollo de un conjunto de acciones:

a) El estado generó políticas activas que promovieron el sostenimiento del pleno empleo (condición que permitió el desarrollo de la industria nacional) y la cobertura de ciertas necesidades sociales a través del desarrollo de políticas principalmente en los campos de la salud, la educación y la seguridad social. Las protecciones estatales se basaron en la figura del ciudadano-trabajador (Svampa, 2005) en tanto la condición de asalariado del jefe de hogar constituía un factor esencial para el acceso a los derechos ciudadanos del grupo familiar.

b) Las políticas estatales se complementaron con las acciones desarrolladas por las familias en el marco de la consolidación del modelo de familia nuclear. Las unidades domésticas asumieron la responsabilidad de atender las necesidades materiales cotidianas de los miembros que la componían mediante los ingresos provenientes del salario y de la provisión de cuidados (teniendo en cuenta la división sexual del trabajo). Así la atención de las necesidades alimentarias recayó principalmente sobre las unidades domésticas. Esa situación se expresó en la asunción de responsabilidad por parte de las familias en la provisión de los alimentos a partir de su compra en el mercado con los ingresos obtenidos mediante la relación salarial (mercantilización de los bienes alimentarios) y el desarrollo de relaciones de cuidado y reciprocidad entre los sujetos que integran la familia (familiarización de la atención de las necesidades alimentarias).

A partir de mediados de la década de 1970 estalla a nivel internacional una crisis que pone en jaque la malla protectora antes mencionada, en tanto comenzaron a cuestionarse algunos de los principios o supuestos básicos sobre los que la misma se sostenía. Estas transformaciones no significaron el cambio de régimen social sino más bien una reestructuración del sistema capitalista a escala global que facilitó su adaptación a las necesidades de la producción y de los nuevos desafíos que planteaban los avances tecnológicos. A esta fase del sistema capitalista se la denomina *capitalismo tardío* o *capitalismo flexible* (Sennett, 2000).

La crisis impactó en numerosos aspectos del esquema anterior. Con respecto a la organización del sistema político se producen dos cuestionamientos fundamentales: primeramente en relación con la intervención del estado en la regulación de la economía y en lo relativo al excesivo gasto generado por los servicios públicos universales; en segundo

lugar en relación con la idea acerca del papel de los estados nacionales en el marco de los procesos de globalización. En este sentido se redefinen los límites de la intervención estatal por medio de la restricción del gasto público social y la concentración en las políticas de alivio a la pobreza, la consolidación del modelo neoliberal y la creación y fortalecimiento de diversos organismos transnacionales.

Se propendió asimismo a una creciente desindustrialización y financierización del sistema económico, a la vez que se desarrollaron medidas de flexibilización del mercado laboral que tuvieron como consecuencia una desarticulación de los sindicatos (proceso de descolectivización) y el crecimiento de los índices de desempleo y la proliferación de situaciones de precariedad laboral. De esta manera puede afirmarse que, al disminuir los niveles de empleo industrial y de sindicalización se desarticula la denominada “sociedad salarial” (Castel, 2010 y Alonso, 2000) por la cual el acceso al empleo asalariado por parte del jefe de hogar mediaba en los procesos de integración social.

Estos procesos reconfiguraron la estructura social y las características que asumió la marginalidad en la Argentina y en el mundo (Wacquant, 2001). No solamente creció la cantidad de personas en situación de pobreza sino que también se produjo un debilitamiento de los mecanismos de integración social y del lazo social (Castel, 2010; Karsz, 2000). Motivo por el cual puede sostenerse que los procesos excluyentes que tienen lugar en este contexto no pueden reducirse a la situación de carencia económica sino que los mismos significaron una redefinición de las relaciones sociales y de los soportes identitarios de los sujetos (Karsz, 2000).

Frente a la multiplicación de las situaciones de carencia a la que se vieron expuestos los sujetos por a la pérdida o precarización del empleo el estado puso en marcha una serie de políticas focalizadas de asistencia social. Estas políticas constituyeron acciones meramente compensatorias y paliativas frente a las características que adquirieron las consecuencias de los procesos de exclusión social. Si bien permitieron suplir de manera transitoria necesidades puntuales, también generaron en los sectores que han permanecido fuera del mercado laboral por períodos prolongados de tiempo, una fuerte dependencia del estado. En este contexto el problema de la pobreza irrumpió en la agenda pública y en el afán estadístico. Tal como señala Merklen, *“la denominación de pobres de los que eran considerados hasta entonces trabajadores comporta una redefinición de los problemas sociales y de los dispositivos capaces de servir al combate de la nueva plaga”* (Merklen 2005:111).

Las políticas sociales tendieron a adquirir un carácter focalizado sobre los grupos considerados con mayores niveles de vulnerabilidad y se convirtieron en acciones compensatorias frente al afianzamiento de los procesos excluyentes. Siguiendo a De Martino (2004) puede afirmarse que en este período:

*“(..) la política social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados. (...) Parecería que las Políticas Sociales pierden su función integradora y son concebidas como transitorias en la medida en que luego de una fase inicial, el modelo económico producirá crecimiento y generación de empleos, haciendo innecesarios los programas sociales.*

*(De Martino, 2004:115)*

Se consolida así el modelo de ciudadanía invertida desarrollado por Fleury (1997) en tanto el estado intervino a partir de la identificación de situaciones de carencia o necesidad de determinados sujetos o grupos sociales ejecutando acciones compensatorias. Estas acciones estatales se complementaron con una serie de medidas que pueden ser conceptualizadas como “protecciones vecinales” (Castel, 2010) o “solidaridades de clase no estatamentales” (Beck, 2006), las cuales se llevaron a cabo en el marco de la agudización de los procesos de pauperización. En este sentido, en los sectores populares se evidencia un repliegue territorial en los términos planteado por Merklen (2005), en tanto frente a los procesos excluyentes y a la debilidad de los mecanismos de protección social desplegados por el estado, los sujetos encuentran en sus vecinos (también afectados por estas problemáticas y pobladores de barrios estigmatizados) sujetos con los que pueden asociarse para garantizar la satisfacción de al menos las necesidades de supervivencia.

De esta manera, estas prácticas se combinaron con las políticas de asistencia social desarrolladas en este contexto y facilitaron la reproducción social de los sujetos y grupos sociales en situación de pobreza. Tomando en cuenta esta contextualización se procederá, a continuación, a analizar las políticas de asistencia alimentaria diseñadas y ejecutadas durante el período de estudio.

## **2. Las etapas o fases del proceso de consolidación de las políticas de asistencia alimentaria (1984-2010)**

En el marco del afianzamiento del modelo neoliberal y de la recuperación del sistema democrático se puso en marcha en la Argentina una serie de políticas de asistencia alimentaria que intentaron abordar la situación de carencia que presentaron numerosos grupos sociales en el marco de los procesos de pauperización. Estas políticas tendieron a consolidarse en el período comprendido entre los años 1984 y 2010, reconociendo diferentes fases en ese proceso que se asocian a las características que asumieron los programas ejecutados:

### **a) Primera fase (1984-1989)**

Dentro del contexto de la transición democrática, las dificultades para el acceso a los ali-

mentos por parte de los sectores empobrecidos ingresaron como una situación problemática en la agenda pública y política. Esto se vinculó con que, en las circunstancias de la recuperación democrática, el estado no podía permanecer ajeno frente a dificultades de las familias para la satisfacción de sus necesidades de supervivencia, sino que debía mostrar solidez y compromiso en el abordaje de estas situaciones. En este sentido se debatió en el Parlamento, por iniciativa del Poder Ejecutivo, la instrumentación de un programa de asistencia alimentaria sin precedentes en el país. Dicho programa constituyó un punto de inflexión en el campo de la asistencia alimentaria en nuestro país, ya que fue la primera política masiva de asistencia alimentaria dirigida a suplir, en el marco de la pobreza creciente, la imposibilidad de muchas familias de cubrir sus necesidades nutricionales. Si bien habían existido planes asistenciales anteriormente, ellos presentaban un carácter residual (Andrenacci, 2001) o bien sus objetivos apuntaban a mejorar los niveles de retención escolar (es el caso del Programa Social Nutricional PROSONU de comedores escolares implementado a partir de 1972) o a favorecer la atención materno infantil en instituciones sanitarias (en el Programa Materno Infantil PMI desarrollado a partir de 1937).

El Plan Alimentario Nacional (PAN) se puso en ejecución en 1984 mediante diversas acciones territoriales. Consistió en la provisión directa de alimentos por parte del estado a las familias con necesidades básicas insatisfechas y se instrumentó a través de la entrega de cajas con alimentos (principalmente alimentos secos) que cubrían un 30% de las necesidades nutricionales de las familias (Grassi y otros 1994: 194). Las compras de los alimentos se realizaban a través de la Junta Nacional de Granos y se dispuso de distintos espacios para su distribución y almacenamiento en distintos puntos del país. Se alcanzó una cobertura de 1,34 millones de familias, que representaban cerca de un 20% de la población total del país (Grassi y otros, 1994). En este sentido, se puso en evidencia la oportunidad que brindó el Plan Alimentario Nacional al gobierno conducido por Raúl Alfonsín de lograr una fuerte presencia en el territorio, principalmente en los barrios más carenciados, espacio que históricamente había sido preconizado por el peronismo. La implementación de este plan se enmarcó en el desarrollo de políticas de alivio de la pobreza en América Latina y se vinculó con la necesidad de la región de reconocer las problemáticas del empobrecimiento masivo y de agudización de la desigualdad social luego de los años de la dictaduras militares. En un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud en 1990, se pone en evidencia el desarrollo de este tipo de políticas a nivel regional. Según este estudio, en el periodo 1980-1984 podían identificarse ciento cinco programas de intervención alimentaria-nutricional, los cuales representan un elevado crecimiento en relación a los cuarenta y siete programas relevados para el quinquenio 1970-1975. Esta tendencia se expresó también en cuanto al tipo de acciones que se ejecutaron; a los planes materno-infantiles y de apoyo alimentario a niños en edad escolar, con tradición en la región, se sumaron nuevos planes que apuntaron al abordaje de las situaciones de carencia que mostraban los grupos familiares empobrecidos.

Se consideró que el PAN operaría de manera transitoria hasta que se modificaran las condiciones económicas por la acción de las medidas de reactivación. La transitoriedad se basó en la hipótesis de la inminencia de procesos de recuperación económica y el efecto positivo que ellos habrían de tener en el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población. Esta suposición se asociaba con la fuerza que adquirió la “teoría del derrame” como explicación del desarrollo en este contexto. Sin embargo no se evidenciaron tales condiciones sino que, por el contrario, se afianzaron los procesos de exclusión y pauperización. La persistencia de esta situación se comprende a la luz de la transformación profunda de la sociedad argentina que se inició en la dictadura militar y se consolidaría en la década de los noventa, y se manifestó en la nueva configuración que fue adquiriendo el régimen de marginalidad urbana (Wacquant, 2001). Por lo cual el PAN presentó notorias limitaciones, ya que frente a esta nueva marginalidad dio una respuesta parcial que si bien favoreció la reproducción social de las familias, no intervino sobre los procesos de pauperización y sus causas.

#### **b) Segunda fase (1989-2001)**

En 1989 los índices de inflación llegaron a cifras inesperadas, produciéndose una situación de profunda inestabilidad económica, política y social que se puso de manifiesto en diversas expresiones de conflictividad social (saqueos, protestas, ollas populares, etc.). Este suceso que se conoce como crisis hiperinflacionaria no constituyó una crisis cíclica como las expresadas durante el modelo de sustitución de importaciones, sino que consistió en una ruptura (Basualdo, 2001).

El deterioro en las condiciones de vida, se expresó en el campo de la satisfacción de las necesidades alimentarias, en una mayor dependencia de las familias a las insuficientes ayudas estatales para garantizar su supervivencia. Al mismo tiempo se registró, en este contexto, el desarrollo de lo que Jelin (1998) denomina *estrategias de colectivización del consumo*. Estas estrategias se manifestaron en la conformación de ollas populares y comedores comunitarios en las principales ciudades del país, y constituyeron las primeras expresiones de iniciativas y organizaciones que proliferaron al compás del crecimiento de la pobreza y de las crisis económicas que asolaron a la Argentina en los últimos veinte años. Estas prácticas surgidas en el seno de los barrios populares constituyeron verdaderos mecanismos de lucha y resistencia frente a los efectos de la crisis hiperinflacionaria en las unidades familiares.

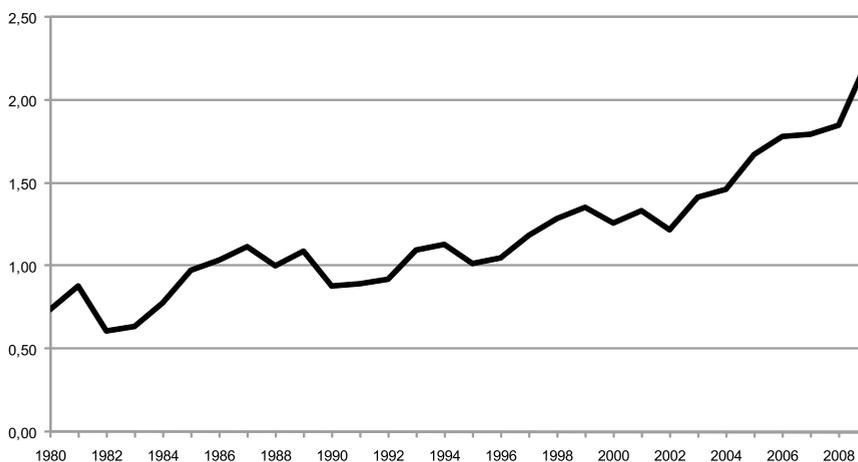
La gravedad de la situación de crisis expuso el fracaso de las políticas de recuperación económica implementadas durante el gobierno radical. También puso en evidencia el desmoronamiento del modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente constituido en el marco del Estado social (Svampa, 2005) De esta manera se afianzó el consenso acerca de la necesidad de recurrir a políticas aperturistas y de achicamiento del estado. En este contexto las políticas de asistencia social y en especial aquellas vincu-

ladas a la asistencia alimentaria (tanto destinadas a las familias como a estas organizaciones comunitarias), se extendieron y afianzaron en la década de los noventa.

En el marco de la aplicación de las medidas neoliberales de reforma del estado y de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de crédito (tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo) se observaron en este período dos procesos principales: a) se desreguló el mercado alimentario (a través de la eliminación de las Juntas reguladoras) y b) se incrementó y se descentralizó el gasto en asistencia y promoción social.

Nos detendremos de manera especial en el segundo proceso. Al respecto, en primer término se tomará en consideración el gasto consolidado en asistencia y promoción social (en el cual está incluido el gasto en políticas de asistencia alimentaria). La evolución de dicho gasto en el período 1980-2007, puede evidenciarse en el Gráfico 1. En él puede observarse un crecimiento sostenido del porcentaje de PBI afectado a este tipo de políticas (salvo en períodos de crisis donde presenta una retracción transitoria debido al carácter procíclico que presenta este tipo de gasto (Lo Vuolo y otros 1998). Este crecimiento se dio como consecuencia de la implementación de diversos programas asistenciales entre ellos, el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), el Programa Apoyo Solidario a los Mayores (ASOMA), el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI) –todos de índole nacional– y otros muchos programas provinciales y municipales.

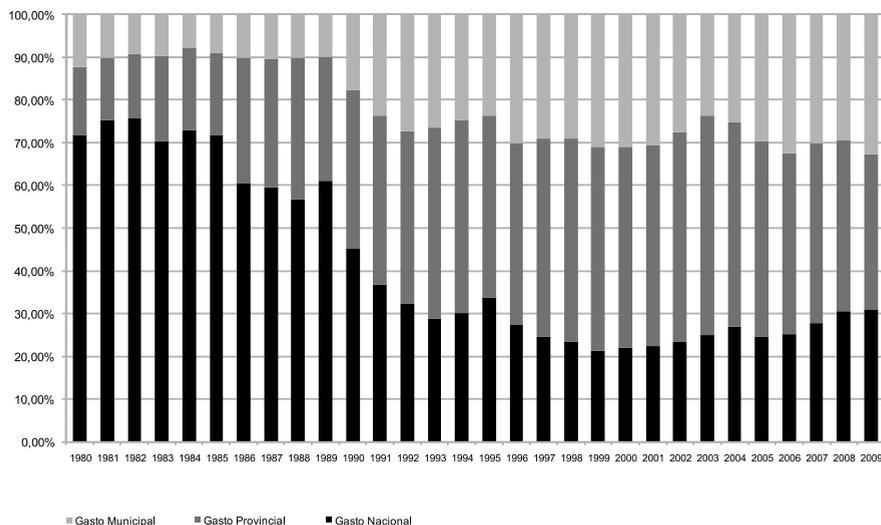
**Gráfico N° 1.** Gasto consolidado en asistencia y promoción social (en porcentaje de PBI). República Argentina, 1980-2009.



Elaboración propia. Fuente. Dirección de Gasto Consolidado, Ministerio de Economía de la Nación.

Durante este período el gasto en asistencia social no solamente creció sino que también se descentralizó, tal como surge del Gráfico 2.

**Gráfico N° 2.** Composición del gasto consolidado en asistencia y promoción social según niveles de gobierno. República Argentina, 1980-2009.



Elaboración propia. Fuente. Dirección de Gasto Consolidado, Ministerio de Economía de la Nación.

Desde la década de 1990 los fondos son ejecutados fundamentalmente por los niveles subnacionales. Esta modificación se ocasionó principalmente como consecuencia de dos mecanismos: 1) la creación del fondo POSOCO- PROSONU (1991). Por medio de la Ley 24.049 se dispuso la transferencia de instituciones educativas y del personal dedicado a esta función a la instancia provincial y se creó el fondo POSOCO-PROSONU. Este consistía en la transferencia a las provincias de la responsabilidad sobre los comedores escolares y sobre las políticas asistenciales. A partir de 1992 se transfirieron recursos a las jurisdicciones por la vía de la coparticipación con el objeto de que fueran destinados a la planificación y ejecución de esas líneas de acción; dicha transferencia se ha sostenido hasta la actualidad; 2) la transferencia de fondos de programas nacionales para su ejecución por parte de las provincias. Los programas ejecutados en las últimas dos décadas se alejaron progresivamente del modelo centralizado en el nivel nacional que sostenía el PAN y optaron por una gestión descentralizada. También fueron destinatarios de estas transferencias (aunquen en menor medida) las organizaciones sociales y municipios.

En resumen, los mecanismos que operaron en el proceso de descentralización de las políticas de asistencia social, tomaron como principal destinatario a provincias, las cua-

les debieron asumir la responsabilidad de brindar ayuda a la población afectada por los procesos de pauperización. Dentro de este grupo de políticas, la asistencia alimentaria constituye una de las intervenciones más utilizadas por los gobiernos provinciales.

Surge también del Gráfico N° 2 que una proporción de los recursos de la función asistencia y promoción social son ejecutados por los gobiernos municipales. Con respecto a este punto, si bien en algunas provincias se evidencia la descentralización de recursos en el nivel municipal (ya sea para la ejecución de programas provinciales como para el desarrollo de planes locales), la asistencia social se constituyó en un sector emergente de intervención municipal (Clemente y Girolami, 2006), en tanto se conforma a partir de las problemáticas sociales que se manifiestan coyunturalmente y de la asunción, por parte de los municipios, de acciones en este campo (sin existir en muchos casos una asignación explícita de funciones en la legislación ni un proceso de descentralización de gasto que lo justifique).

Con respecto a las líneas directrices de los programas de los distintos niveles de gobierno en este período, puede argumentarse que los mismos consolidaron dos líneas principales: a) los programas de asistencia alimentaria familiar que favorecieron la provisión directa de alimentos a las familias y se centraron principalmente en sus miembros más vulnerables (niños/as, embarazadas y ancianos) y b) los programas de apoyo a comedores comunitarios que promovieron el afianzamiento de una serie de estrategias comunitarias surgidas en esta coyuntura cuyas acciones fueron dirigidas a la atención de las necesidades básicas de las familias. Ambas líneas tuvieron en común que su implementación fue justificada por la emergencia socioeconómica. Este aspecto hizo que ambos programas se instalaran en calidad de acciones provisorias y con bajo nivel de formalidad ya que sus prestaciones resultaron variables de acuerdo a la disponibilidad económica de los gobiernos.

Mediante estos programas de asistencia directa se favoreció la reproducción social de las familias (a través de la provisión de bienes para la atención de las necesidades básicas) y se apuntó a mitigar las manifestaciones territoriales de la conflictividad social. En este sentido, puede sostenerse que la recepción de bolsones alimentarios (ya sea desde programas estatales o desde organizaciones de la sociedad civil) y la concurrencia a comedores comunitarios formaron parte de las estrategias desarrolladas por las familias para garantizar su supervivencia cotidiana (Jelin, 1998).

Estas intervenciones pueden vincularse al proceso que Jelin denominó “privatización del bienestar”, por medio del cual se responsabilizó a las unidades domésticas y a las organizaciones comunitarias de la gestión de estrategias que favorecieran la atención de las necesidades de supervivencia. Este aspecto se manifestó en las transferencias a las familias y a las organizaciones comunitarias que se realizaron desde el estado para

sostener la atención de las necesidades alimentarias en el contexto de empobrecimiento. Por ejemplo, en el caso de los comedores comunitarios, el apoyo (expreso o tácito) que recibieron por parte del estado que se materializó en los programas destinados a subsidiar parcialmente la provisión de alimentos, y que resultó un factor clave para su continuidad.

Esta segunda fase planteó la adopción de las políticas de asistencia alimentaria por parte del estado en sus distintos niveles como una de las formas de abordaje de la cuestión social. Estos programas adquirieron centralidad en relación a otras medidas asistenciales implementadas en la década.

### **c) Tercera fase: (2001-2009)**

Hacia finales de 2001 estalló en la Argentina una crisis socio-política-económica. Los índices de pobreza y desempleo llegaron a cifras exorbitantes y se puso de manifiesto una situación de crisis de legitimidad de las instituciones políticas y de los sistemas de representación tradicionales; se produjo la renuncia del Presidente de la Nación y sobrevino un periodo de inestabilidad política que caracterizó a las presidencias interinas que se sucedieron.

La crisis surgió como consecuencia de la agudización de los procesos de vulnerabilidad operados en la década de 1990 en el marco de la aplicación de políticas neoliberales y a su vez generó un afianzamiento de estos procesos. Tal como señala Svampa (2005):

*“El resultado (de la crisis de 2001-2002) ha sido la consolidación de una sociedad atravesada por una fragmentación social creciente, en cuyo interior coexisten numerosas y disímiles sociedades, con zonas de relación diferente, recursos muy desiguales y niveles de organización diversos. En fin, antes que un cuadro unitario, la imagen remite a una multiplicidad de sociedades, suerte de islotes, caracterizados por lógicas sociales heterogéneas, que operan como registros multiplicadores de la jerarquía y la desigualdad” (Svampa, 2005: 296)*

La crisis de 2001 expresó la consolidación de los procesos de desigualdad y fragmentación social. Las situaciones de carencia se multiplicaron hasta el punto que más de la mitad de la población poseía ingresos inferiores a los definidos por la línea de pobreza. En este contexto las dificultades de las familias empobrecidas para garantizar el acceso a los alimentos reingresaron en la agenda pública y política. Este proceso concluyó con la sanción de la Ley 25.724 que reforzó las acciones desarrolladas en el campo de la asistencia alimentaria. De esta manera se buscó contener, en parte, las profundas

manifestaciones de la conflictividad social (expresada en forma de protestas callejeras, cortes de rutas y de calles y los denominados “saqueos” a supermercados y comercios, protestas, etc.) y la grave situación de carencia a la que se vieron expuestos los sectores sociales más lábiles.

En ese contexto, los planes de asistencia alimentaria continuaron desarrollándose y se ampliaron respecto de las fases anteriores. Sin embargo, no constituyeron las acciones asistenciales de mayor importancia, ya que estos programas operaron de manera complementaria a otros planes asistenciales no alimentarios que presentaron un mayor nivel de masividad (por ejemplo el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y posteriormente el Plan Familias).

La masividad y profundidad que adquirieron los procesos de empobrecimiento en el marco de la crisis del año 2001 favorecieron el surgimiento de nuevos comedores comunitarios y otras organizaciones destinadas al abordaje de las necesidades básicas en los barrios populares. Estas organizaciones facilitaron la reproducción social de las familias como complemento de las estrategias de supervivencia implementadas por las unidades domésticas y los planes de asistencia familiar.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner como Presidente de la Nación en mayo 2003, se crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A través del mismo se apuntó a fortalecer los programas de asistencia alimentaria descentralizados mediante el incremento del gasto afectado y de la cantidad de prestaciones por igual. De esta manera se profundiza el proceso de descentralización iniciado en la etapa anterior. Este aspecto se evidencia en la alta proporción de montos transferidos a proyectos desarrollados por las provincias y en menor medida por municipios y organizaciones sociales. Esta transferencia de fondos significó, durante el período 2004–2009, una proporción superior al 80% de la asignación presupuestaria total que obtuvo el programa (Fuente: Presupuesto Nacional 2004–2009, Ministerio de Economía de la Nación). Además, por medio de este Plan Nacional se apuntó a reconfigurar las acciones desarrolladas a partir de la planificación a mediano plazo, trascendiendo la situación de emergencia. Este reordenamiento se expresó fundamentalmente en la tendencia a la bancarización de los programas de asistencia alimentaria que estaban siendo financiados por el Plan Nacional.

La implementación de programas bancarizados supone modificaciones en las intervenciones desarrolladas tradicionalmente en el campo de las políticas asistenciales. Estos cambios se manifestaron, sobre todo, en dos aspectos: a) apuntan a la atención indirecta de las necesidades alimentarias (los ingresos de las familias beneficiarias se complementan a través de la provisión de una tarjeta de débito en la que se deposita una determinada suma de dinero a ser utilizada para la compra de productos alimenticios); b) presentan

un mayor grado de formalidad con respecto a los programas desarrollados anteriormente, pues requieren de un sostenimiento de recursos en el tiempo y una articulación con actores del sistema financiero y comercial. En este sentido, se observa que a partir de 2006 el PNSA prioriza el financiamiento de proyectos que adoptan esta modalidad de prestación. En consecuencia a partir de 2007 se observa una progresiva conversión de los programas subnacionales de asistencia alimentaria en programas bancarizados.

Con respecto al nivel provincial, puede evidenciarse que esta decisión del gobierno nacional impactó fuertemente en la modificación de los programas de asistencia alimentaria. Tal como se evidencia en el Cuadro 1 la mayoría de las jurisdicciones emprendieron la conversión de los programas existentes en programas bancarizados principalmente a partir de 2008.

### **Cuadro N° 1. Bancarización de programas alimentarios provinciales.**

<b>Primera etapa (2003-2007)</b>	<b>Segunda etapa (2008-2009)</b>
2004- Chubut 2005- Ciudad de Buenos Aires 2006- La Pampa 2007- Santa Cruz	2008- Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. 2009- Corrientes, Santiago del Estero y Catamarca

Elaboración propia. Fuente: Páginas web provinciales, síntesis de prensa Mrio. de Desarrollo Social y consulta directa.

Los programas bancarizados reemplazaron a los programas de asistencia alimentaria familiar que venían desarrollándose, pero no condujeron a la interrupción de los programas de apoyo a comedores comunitarios.

Con respecto a los municipios, sobre la base de un relevamiento propio realizado en marzo de 2010, en los gobiernos locales con población mayor a 75.000 habitantes se ha procedido a la bancarización de los programas alimentarios en el 46% de ellos. En la totalidad de los casos en los que esta transformación se ha desarrollado se evidencia la transferencia de fondos por parte del PNSA para tal finalidad. La mayor parte de los municipios que optaron por la modalidad bancarizada pertenecen al conurbano bonaerense, aunque también se incluyen otros en el interior de la provincia de Buenos Aires y en las ciudades capitales y municipios de mayor población de las provincias de Córdoba, La Rioja, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro y San Juan. En todos estos casos existían previamente programas de asistencia alimentaria familiar con un alto nivel de institucionalización. Si bien a través de estas acciones se apuntó a fortalecer las políticas de asistencia alimentaria familiar, ellas no han significado la desaparición de diversos programas de apoyo a comedores comunitarios implementados por las instancias subnacionales.

En conclusión, con respecto a esta tercera fase es posible identificar quiebres y continuidades con respecto al periodo anterior que se pueden esquematizar en: 1) el carácter complementario de estas acciones frente a otros programas masivos de asistencia social; 2) el creciente nivel de institucionalización a partir de la acción del PNSA. Se observan continuidades con respecto a los criterios de focalización establecidos para el acceso a ellos y a la escasez de los bienes o ingresos transferidos.

#### **d) ¿Cuarta fase? La Asignación Universal por Hijo y su impacto en los programas alimentarios**

La Asignación Universal por Hijo (AUH) surge como consecuencia del decreto presidencial 1609/2009. A través de la misma se beneficia a 1,8 millones de familias cuyo jefe de hogar no posee un empleo registrado (ANSES, marzo de 2010).

Esta política, al igual que la flexibilización de los criterios de acceso al sistema de jubilaciones y pensiones (implementados a partir del año 2007) representa un punto de inflexión ya que se extienden las medidas de seguridad social a aquellas familias que no presentan una inserción formal en el mercado laboral. Estas decisiones rompen con la tradición del campo de política social ligada a la figura del ciudadano/a-trabajador/a característica de la forma en que se estructuró el sistema argentino de protección social. En este sentido puede pensarse a esta medida como una cuarta fase en el proceso analizado en este trabajo, en la medida en que plantea una reconfiguración de las acciones estatales dirigidas al tratamiento de la pobreza desde la perspectiva que acuña la integración de ciudadanía-atribución de derechos.

Se advierte, sin embargo, que a pesar de la eliminación o el debilitamiento de los planes asistenciales nacionales cuyos beneficiarios fueron transferidos a la AUH, los planes de asistencia alimentaria provinciales y municipales (bancaizados, de entrega de bolsones de alimentos o apoyo a comedores comunitarios) se mantienen al igual que el PNSA. Se destaca entonces que los citados planes coexisten en el contexto actual con esta política de seguridad social de asistencia alimentaria y PNSA. Esta situación sumada al poco tiempo de implementación de esta política, lleva a preguntarnos si los cambios propuestos por la AUH impactarán en la reestructuración de los programas de asistencia alimentaria o si mantendrán las características descriptas en la tercera fase. Sin embargo, en el marco de la consolidación de este plan los programas de asistencia alimentaria continúan perdiendo centralidad en el campo asistencial.

En síntesis, puede afirmarse que durante el período 1984-2010 las políticas de asistencia alimentaria se consolidaron en Argentina. Estas acciones que inicialmente fueron pensadas como transitorias se instalaron en el conglomerado de políticas sociales del país. Las políticas de asistencia alimentaria (tanto las dirigidas a las familias como las dirigidas a los comedores comunitarios) tuvieron continuidad y una creciente institucionaliza-

ción. Resulta necesario señalar que este tipo de programas tuvieron continuidad en el período en los diferentes niveles de gobierno durante distintas gestiones y aún en tiempos de relativa recuperación económica, lo cual permite reiterar que su consolidación no se produce debido a una coyuntura particular o a un partido político determinado sino que constituye un cambio en la modalidad de intervención gubernamental en las manifestaciones de la cuestión social. Con estos programas se dio respuesta parcial a las situaciones de carencia económica que sufrió la población. No obstante no se pudo abordar la complejidad que plantearon los procesos excluyentes. Estos programas no intervinieron sobre las cuestiones vinculadas al debilitamiento del lazo social y de las identidades colectivas surgidas como consecuencia del incremento del desempleo y la flexibilización laboral.

### **3. Las tensiones generadas por las políticas de asistencia alimentaria**

La atención de las necesidades alimentarias ha constituido en la sociedad capitalista un asunto ligado principalmente al ámbito privado en tanto los bienes alimentarios forman parte del intercambio mercantil; a pesar de ello no constituye una cuestión individual. En este sentido se delega a las unidades domésticas la responsabilidad sobre la alimentación y la provisión de cuidados nutricionales a los miembros que no tienen la posibilidad de vender su fuerza de trabajo en el mercado (niños, ancianos, enfermos), quienes, de otra manera, quedarían expuestos a la inanición. En palabras de Grassi y otros (1989) “La alimentación aparece como preocupación social subsumida en el salario, en tanto se la considera como un consumo privado por excelencia. Por lo tanto, tradicionalmente reservado al ámbito de la familia, circunscripto a sus normas y reglas de funcionamiento. (Grassi y otros, 1989:36)

En resumen, puede afirmarse que dentro del sistema capitalista moderno en torno a la atención de las necesidades alimentarias se combinaron dos procesos principales: 1) mercantilización de los bienes alimentarios y 2) familiarización de la atención de las necesidades alimentarias. En cuanto a este último proceso pueden identificarse dos aspectos fundamentales que están vinculados a la consolidación del modelo de familia nuclear. Estos aspectos son: a) la provisión de los alimentos para el grupo familiar a partir de los ingresos provenientes del salario. Esta responsabilidad se encuentra frecuentemente ligada a la función otorgada al varón jefe de hogar como responsable primario de “salir” a trabajar y cubrir con los ingresos así generados las necesidades de su familia; b) el cuidado nutricional de los miembros de la familia (en especial de los miembros más vulnerables: niños y ancianos). Esta función ha sido usualmente ligada al rol ejercido por las mujeres, en tanto se las responsabiliza del cuidado y la reproducción cotidiana de los miembros de su familia.

Las políticas de asistencia alimentaria que se consolidaron en las últimas décadas plantearon una serie de tensiones en relación a estos procesos, las cuales serán analizadas a continuación.

Con relación a la *mercantilización de los bienes alimentarios* puede afirmarse que los procesos de exclusión tuvieron como consecuencia que numerosas familias no dispusieran del dinero necesario para adquirir los bienes alimentarios mediante compras en el mercado. La provisión de alimentos a través de los programas estatales de asistencia directa (entrega de bolsones) e indirecta (distribución de bonos o de un sistema bancarizado) constituyeron acciones que favorecieron la desmercantilización de los bienes alimentarios. Sin embargo esta tendencia desmercantilizadora resultó parcial y limitada debido a los criterios de focalización individual y geográfica de los programas y al carácter provisorio de los mismos. Estos aspectos ponen en evidencia que la acción estatal no se basó en el reconocimiento de derechos sociales de los sujetos sino que surgió de identificar y comprobar la situación de carencia de las familias (modelo de ciudadanía invertida) y estuvo dirigido a contener la conflictividad social. Por ello puede afirmarse que la apropiación de estos bienes o transferencias de ingresos no se realiza a todos los sujetos independientemente de su inserción laboral sino solamente a aquellos que no se encontraban insertos en el mercado laboral, y esto constituyó un verdadero límite a la tendencia desmercantilizadora. En el caso de los programas bancarizados que se ejecutaron durante los últimos años, estos aspectos restrictivos se mantienen; aunque se observa que los mismos tendieron a remercantilizar la esfera del consumo, porque se transfirieron ingresos a las familias para que puedan utilizarlos en el mercado para la compra de bienes alimentarios.

En cuanto a la *familiarización de la atención de las necesidades alimentarias* se puede afirmar que los programas de asistencia destinados a las unidades domésticas reforzaron la tendencia familiarista ya que suponen la existencia de un grupo familiar que provee cuidados nutricionales como complemento a los bienes alimentarios suministrados. Son ejemplo de ello las tareas de preparación de la comida y su complementación con otros alimentos que no son entregados por medio de los programas en estudio. De esta manera se fortalece la idea de que la familia constituye el espacio propicio para la satisfacción de las necesidades alimentarias. Al mismo tiempo se refuerza el rol femenino ligado al cuidado y a la reproducción social. Este último aspecto se expresa frecuentemente en el diseño de los programas ya que son las madres las que son convertidas en los sujetos adultos a los que se responsabiliza de percibir la prestación y de hacer una utilización nutritiva de la misma.

Sin embargo, y como consecuencia del afianzamiento de los procesos de empobrecimiento masivo y de la crisis que sufrió el modelo de familia nuclear y la distribución de roles a él vinculados, numerosos grupos familiares no pudieron asumir el conjunto de responsabilidades crecientes que les fueron asignadas. En consecuencia se generó en los sectores populares una variedad de estrategias comunitarias que excedieron la esfera doméstica y que complementaron las estrategias de supervivencia desarrolladas por las

familias. Los comedores comunitarios pueden enmarcarse como parte de estas prácticas que nacieron vinculadas a la situación de crisis social y económica de la década.

La consolidación de organizaciones en el territorio generó tensiones con respecto al carácter familiar que asumió históricamente la atención de las necesidades alimentarias, ya que ella expresa la delegación de ciertas acciones desde la esfera doméstica a la esfera comunitaria y queda explícita, por ejemplo, en la ingesta alimentaria que se realiza fuera del ámbito del hogar y en compañía de otros sujetos no familiares; la preparación de los alimentos es trabajo de los responsables de estas organizaciones, etc. Frente a la agudeza que presentaron los procesos excluyentes, estas organizaciones fueron redes de contención que favorecieron la reproducción social de las familias empobrecidas mediante los servicios brindados principalmente a los niños/as y ancianos. Sin embargo puede afirmarse también que la justificación de estas acciones en la emergencia y en las graves situaciones de carencia hizo que en muchos casos no se problematizaran situaciones de precariedad en relación con los espacios donde se cocina y se comparte la comida, en la calidad de la alimentación ofrecida y en la forma en que los subsidios eran entregados por el estado.

En el contexto actual es posible observar un cierto consenso acerca de la necesidad de recuperar la reunión diaria de la familia en torno a los alimentos (comensalidad familiar), como una forma más de lograr el fortalecimiento del hogar y un mejor abordaje de las problemáticas de integración/socialización de los niños, niñas y adolescentes. Estos argumentos expresan en cierta manera la tensión que se produce por la proliferación de los espacios de comensalidad comunitaria que se afianzaron en el territorio durante los últimos años. Si bien estas argumentaciones adquirieron consenso en distintos sectores y también en el campo del Trabajo Social, no se evidencia durante los últimos años un cambio sustantivo en las formas en las que se interviene desde los comedores comunitarios ni en lo que refiere a las acciones de apoyo a estas organizaciones que realizan los gobiernos en los niveles subnacionales. Esta continuidad puede entenderse porque los comedores han actuado en el territorio y dieron respuesta frente a las situaciones de carencia que presentaban las familias y brindaron contención a la conflictividad social surgida de la agudización de la desigualdad. En este sentido se han consolidado como una nueva forma de asociatividad en los barrios, han generado redes y asumido crecientes responsabilidades que los ha fortalecido institucionalmente.

En cuanto a la cuestión de género, puede afirmarse que tanto en el caso de los comedores comunitarios como en el de las políticas de asistencia familiar han sido las mujeres a quienes se las responsabiliza de las acciones de cuidado sobre los niños/as y ancianos (feminización de las prácticas de cuidado). En este sentido, las mujeres constituyen, lo mismo que en otras épocas, una pieza clave para el diseño de la intervención estatal en tanto facilitadoras de la reproducción biológica y social de los niños y niñas.

## **Reflexiones finales**

A partir de lo analizado en el presente trabajo es posible argumentar que en el marco del debilitamiento de las instituciones de protección social en el contexto de la reforma del estado, se consolidaron en nuestro país las políticas de asistencia alimentaria como estrategia de abordaje/alivio de la pobreza. Este proceso de consolidación se manifiesta principalmente en la continuidad que adquiere esta modalidad de intervención y en la instalación de estos programas en los niveles subnacionales de gobierno. También es posible afirmar que la persistencia de situaciones de extrema pobreza o indigencia durante los últimos treinta años pone de manifiesto que las carencias a la que se vieron expuestas las familias no surgieron de fenómenos coyunturales sino que expresan las profundas transformaciones que sufrió la sociedad argentina como consecuencia de la desestructuración del mercado laboral y del debilitamiento de la malla de protección social. Ni la asistencia directa ni la transferencia de ingresos a las familias por parte del estado han logrado modificar la configuración que adquirió en nuestro país la marginalidad urbana a partir de mediados de la década de 1970.

En el contexto reciente se pone en evidencia una relativa recuperación económica y tienden a reconfigurarse parcialmente las políticas estatales reguladoras de la economía y las políticas sociales, pero las consecuencias de los procesos excluyentes descriptos a lo largo del trabajo persisten en los barrios populares y requieren de intervenciones que apunten a un replanteamiento de la distribución de la riqueza socialmente producida y a la reconstitución de los mecanismos de integración social.

Que las políticas de asistencia alimentaria llegaron para quedarse parece ser una afirmación razonable a la luz de los hallazgos expresados en este trabajo. En el corto y mediano plazo resulta impensable la suspensión de tales medidas ya que tal interrupción supondría consecuencias de gravedad para los sectores populares y la consiguiente agudización de la situación de conflictividad social. El desafío es y será construir junto con el resto de los países de América Latina el modelo de desarrollo que favorezca el crecimiento económico, la integración social y la disminución de la desigualdad social.

## Referencias Bibliográficas

- Alonso, Luis.** (2000) *Trabajo y postmodernidad: el empleo débil*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Andrenacci, Luciano** (coord.) (2005). *Problemas de políticas sociales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Basualdo, Eduardo** (2001). *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina: notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera, 1976-2001*. Buenos Aires: FLACSO/Editorial Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Beck, Ulrich** (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Castel, Robert** (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Clemente, Adriana** (2010). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Clemente, Adriana y Girolami, Mónica** (editoras) (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- De Martino, Mónica** (2004). *Políticas sociales y familias: reflexiones y desafíos*. Montevideo: Biblioteca Digital INAU. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/MonicaDi.pdf>. Fecha de consulta marzo de 2010.
- Fleury, Sonia** (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Grassi, Estela y Otros** (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Jelin, Elizabeth** (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Karsz, Saul** (2000). *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona: Ed. Gedisa.
- Lo Vuolo, Rubén y otros** (1998). *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: CIEPP.
- Merklen, Denis** (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires Ed. Gorla.
- Sennett, Richard** (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Svampa, Maristella** (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Wacquant, Loic** (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Editorial Manantial.