



Juan Ignacio **LOZANO***

* Lic. en Trabajo Social. Magíster en trabajo social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Doctor en Ciencias Sociales (IDES-UNGS). Docente regular e investigador en la UNLP y en la Universidad Nacional de Luján. e-mail: juanignaciolozano@yahoo.com.ar

Juan Bautista **SALA***

* Lic. en Trabajo Social. Especialista en políticas sociales (FTS/ UNLP) y maestrando en Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP). Docente investigador en la UNLP y docente del Instituto Universitario Nacional Madres de Derechos Humanos. e-mail: bautistasala@gmail.com

PRESENTADO: 20.12.22

ACEPTADO: 11.02.23

POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA.

117

Resumen

En este artículo proponemos analizar las políticas alimentarias en nuestro país concentrándonos en las últimas décadas. Si bien cuenta con un origen de principios de las décadas del siglo pasado y una fuerte impronta en la década de los ochenta, con la emergencia de la crisis de 2001 se inaugura un periodo de políticas con metas, concepciones y metodología diferentes, en la que las organizaciones sociales serán protagonistas en su implementación. Muchas veces se pretende delimitar la necesidad de políticas alimentarias como un problema coyuntural que se corregirá una vez que se retome la senda del crecimiento económico. El efecto de ello es el refuerzo a un carácter asistencial desestimando la posibilidad de pensarlo de forma relacional a causas estructurales vinculados a la pobreza, la seguridad y la soberanía alimentaria.

Palabras Clave: Organizaciones Sociales; Estado; Políticas alimentarias.

Summary

In this article we propose to analyze the foods policy in our country concentrating on the last decades. Although it has an origin from the early decades of the last century and a strong imprint in the eighties, with the emergence of the 2001 crisis, a period of policies with different goals, conceptions and methodology was inaugurated, where social organizations will be protagonists in its implementation. Many times it is intended to define the need for food policies as a temporary problem that will be corrected once the path of economic growth is resumed. The effect of this is the reinforcement of a welfare character, dismissing the possibility of thinking about it in a relational way to structural causes linked to poverty, security and feeding.

Key words: Social Organizations; State; Food policies.

INTRODUCCIÓN

Argentina tiene antecedentes de larga data en la intervención del Estado a través de políticas alimentarias, pero esta se desarrolla fuertemente, con una multiplicidad de estrategias plasmadas en planes y programas, a partir de la última recuperación de la democracia, como respuesta al empobrecimiento generalizado de la población que dejó la política económica del gobierno militar.

En este artículo nos interesa enfatizar y analizar los procesos sucedidos durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019), en la que se combinó una fuerte desregulación de la economía con una persistente devaluación y consecuentes pérdidas de poder adquisitivo del salario y el aumento en el precio de los alimentos. En territorios de relegación¹ (Merklen, 2005; Gravano, 2003; Wacquant, 2001) donde la presencia estatal es baja, se observa el protagonismo de organizaciones sociales para garantizar las necesidades de subsistencia de las personas. Estas organizaciones se destacan entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por tener un rol político y social de protagonismo en la agenda pública, a la vez que se abocan a resolver necesidades específicas en los barrios de relegación en los que se asientan.

En el marco del proyecto de investigación “Organizaciones sociales de tradición nacional popular a partir del gobierno del Frente Político Cambie-

mos: un estudio de casos sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital”², nos preguntamos en este artículo acerca de los procesos observados en torno a las políticas alimentarias, en cuanto a su concepción, implementación y la relación con las organizaciones.³

LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN LA ARGENTINA

La política alimentaria como la conocemos hoy⁴ tiene su origen en la década del 80, producto de las consecuencias económicas, sociales y laborales del modelo aperturista instaurado en la última dictadura militar. El empobrecimiento originado por la crisis económica y, particularmente, por el proceso inflacionario impactó en una consecuente pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Por lo que la respuesta estatal a la problemática, que se entendía como una crisis coyuntural, fue la creación del Programa Alimentario Nacional (P.A.N) en 1984.⁵

Hacia finales de la década del 80 y principios de los 90 la crisis alimentaria se manifestó a partir del surgimiento de las ollas populares, que junto con la colectivización de las compras y el P.A.N. dieron lugar a la creación de los comedores comunitarios como estrategias que protagonizaron la acción social de las organizaciones territoriales de la época. La institucionalización de organiza-

1. Optamos por definir a los barrios de relegación como aquellos que duplicaron el crecimiento demográfico del municipio al que pertenecen, generando así condiciones de vulnerabilidad social, que complejizan las relaciones a escala microsocia. Considerando las implicancias que el proceso de crecimiento de la desigualdad ha dejado se observa una inercia que genera un movimiento hacia la profundización de una sociedad dual y desigual. Se expresa en los territorios periféricos de las grandes ciudades de nuestro país como consecuencia de una acelerada segregación de pobres con acumulación de desventajas en sus procesos de integración relacional y su inserción laboral.

2. Por región capital nos referimos a la ciudad de La Plata, la que es la sede administrativa de la provincia de Buenos Aires.

3. En este sentido el objetivo principal que nos propusimos en el equipo de investigación es conocer y analizar la reconfiguración de las prácticas en el territorio y los vínculos con el Estado en la región capital de las organizaciones sociales a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos (2015-2019). En este artículo nos referimos particularmente a las relaciones que surgen de la política alimentaria.

4. A los fines de este capítulo nos centraremos en las acciones estatales de las últimas décadas, sin embargo, es pertinente destacar que la intervención social del Estado en la problemática de la alimentación se remonta en nuestro país, a la década del 30^o con una serie de leyes y acciones estatales que buscaron intervenir a través de comedores escolares, la Junta Nacional de Ayuda al Niño y del programa materno infantil creado por la Ley Palacios de 1936. En ese período también estaban presentes iniciativas comunitarias impulsadas a través de las instituciones de la caridad y la filantropía. (Britos et. al, 2003).

5. El Plan Alimentario Nacional de 1984 se planteó el objetivo de “tratar de ayudar a solucionar la emergencia alimentaria que sufren especialmente los niños” El mismo consistió en la entrega de alimentos a familias donde hubiera mujeres embarazadas y niños de menos de 6 años con riesgo de morir o enfermar por falta de alimentación. A su vez, se proponía también estimular la participación comunitaria y la solidaridad social para desarrollar hábitos que favorezcan la salud y mejoren el crecimiento y desarrollo infantil.

ciones sociales como ejecutoras de la política social alimentaria redefinió nuevamente la relación Estado-sociedad y abrió un particular escenario de conflicto, articulación y negociación.⁶

La crisis del 2001 marcó un antes y un después en muchos aspectos de la vida social y, particularmente, en el de la seguridad alimentaria. La agudización de las condiciones de pobreza asociadas en el contexto de pérdida del empleo propició el despliegue de estrategias de supervivencia en las que los comedores comunitarios tomaron un renovado protagonismo. Se multiplicaron y se articularon con otras estrategias populares de autogestión y fueron acompañados por los componentes de “desarrollo comunitario” de la política social.⁷

En 2002 se declaró la emergencia ocupacional, sanitaria y alimentaria y se sancionó la ley 25.724, creándose el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación que, luego de diversas modificaciones, se constituyó en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) por medio de la resolución ministerial 2040/2003, que en 2019 se volvió a prorrogar.

Se puede observar en la legislación específica y en documentos de trabajo que en todos, o casi todos, los momentos se apeló a la idea de emergencia (salvo en los 90) para justificar la política alimentaria; y en todos los casos se entendió como transitoria.⁸

La idea de emergencia y la de transitoriedad le dan un carácter de provisorias a las acciones llevadas a cabo, que remiten a las ideas modernas del desarrollo por venir. Es decir, se entienden como un problema coyuntural que se corregirá una vez que se retome la senda del crecimien-

to económico. Estas ideas refuerzan el carácter asistencial y desestiman la posibilidad de pensar la problemática de una forma que dé cuenta de causas estructurales vinculadas a la pobreza, la seguridad y la soberanía alimentaria.

Lo cierto es que los más de 30 años de lanzamientos de acciones y programas por parte de gestiones de gobierno de diversas raigambres políticas, que suelen incluir personalidades de diferentes ámbitos y representantes de la cultura y los medios de comunicación, dan cuenta de una situación que trasciende las coyunturas y entrelaza sus causas con las del desarrollo argentino.

CARACTERIZACIÓN DE LAS RESPUESTAS ASISTENCIALES DE LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS

De la experiencia acumulada se pueden recoger distintas modalidades de intervención que han sedimentado la política alimentaria vigente. Las mismas las podemos sintetizar en tres, siempre en referencia a una perspectiva de respuesta asistencial. Nos estamos refiriendo a: comedores, módulos alimentarios y transferencias de ingresos vía tarjetas de débito para la compra de alimentos en comercios de proximidad.⁹

Las estrategias mencionadas están matizadas por otras dimensiones que tienen que ver con el nivel jurisdiccional de implementación de la política (Nación, Provincia y Municipio); la institución responsable (del ámbito de salud o desarrollo social) y la multiplicidad de actores, jurisdicciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, escuelas, centros de atención primaria CDI, entre otros (Maceira & Srechina, 2011).

6. La relación entre organizaciones sociales territoriales y los gobiernos debe pensarse de manera dinámica atendiendo a las contingencias. Por conflicto, articulación y negociación nos referimos a situaciones diversas en las que se logran y constituyen dispositivos con distintos niveles de institucionalidad, desde mesas de diálogo, consejos consultivos, a creación de programas, financiamientos, etc. esta relación es contingente en la mayoría de los casos atendiendo a los cambios de los procesos políticos, tanto desde el Estado como desde el territorio.

7. Entendemos por componentes de desarrollo comunitario a todas las iniciativas de política pública orientadas a fortalecer la organización comunitaria en términos de recursos e infraestructura, pero también en términos de organización, construcción de redes y promoción de la participación.

8. Al respecto de la apelación a la idea de Emergencia ver: Ley N° 23.056/8; Ley N° 25724/02; Ley N° 27519/19. Decreto 400/89. Decreto Prov. Bs As 1685/92.

9. Consideramos los programas de autoproducción de alimentos como no asistenciales por estar en una perspectiva productiva, por lo que no serán considerados en este trabajo.

- La intervención a través de comedores incluye, por un lado, a los comedores escolares que ya a principios del siglo XX intentaban mitigar el ausentismo de niños con problemas de alimentación. En la actualidad los servicios de alimentación escolar (SAE, como se les llama en la provincia de Buenos Aires) están provincializados. Por otro, a los comedores comunitarios que en la historia reciente ubican el mito del origen hacia fines de los ochenta con el surgimiento de las ollas populares en el contexto de la hiperinflación.

En la actualidad asumen distintas características¹⁰ según el tipo de organización que lleva adelante la iniciativa, pero en términos generales a través de diferentes programas se financian instituciones sociales que llevan adelante comedores o merenderos, asumiendo el Estado el rol de principal financiador, supervisor y promotor de actividades complementarias.¹¹

Algunas instituciones cuentan con los aportes de los programas alimentarios provinciales y municipales, y específicamente en la provincia de Buenos Aires con las Unidades de desarrollo Infantil (UDI). A su vez, algunas de ellas contaban -hasta julio del 2016- con la colaboración de los titulares del Programa de Ingreso Social con Trabajo (“Argentina Trabaja”, “Ellas Hacen”) que desarrollaban actividades socio comunitarias en los comedores, llevando adelante las prestaciones alimentarias.

- Los módulos alimentarios refieren a la entrega directa de mercaderías en módulos alimentarios, es la modalidad más difundida y surge casi junto con la estatización de la política social. En la historia reciente que contamos en este artículo, ya el Plan Alimentario Nacional de 1984 incluía esta modalidad. La particularidad de esta forma de intervención tiene que ver con todo el andamiaje de distribución en el que toman papeles principales las organizaciones sociales. El Estado compra alimentos, organiza módulos de alimentos y los distribuye a los intermediarios en distintos territorios. Los mismos pueden ser en centro de distribución de provincias y municipios como así también en centros de organizaciones sociales. Luego, cada actor a su criterio redistribuye los mismos de manera discrecional en la población que en principio requieran esta asistencia.

- La intervención a través de transferencias de ingresos en tarjetas de débito tiene sus orígenes a principios del nuevo siglo. El programa de emergencia alimentaria del 2002 incluía la entrega de vales o tickets alimentarios. A partir del 2003 el PNSA retomó la modalidad y desde el 2004 se comenzó con la bancarización a partir de la implementación de las tarjetas. Esta modalidad es muy bien recibida por parte de la política, los medios de comunicación y la academia, porque incluiría la posibilidad de eliminar la intermediación de los referentes territoriales, además que se individualiza

10. A fin de caracterizar las organizaciones sociales en las cuales se prestan servicios alimentarios apelamos a tres categorías elaboradas a partir de la intervención en la temática y el resultado de las entrevistas de la investigación. La primera surge a partir de identificar los actores que impulsan los comedores, en este sentido se identifican diferentes tipos según la vinculación, como ser aquellos surgidos de los movimientos sociales, de Iglesias, partidos políticos (no obstante, hay otras con mayor desarrollo institucional y con recorrido histórico de más larga data, las cuales son difíciles de caracterizar según estos aspectos). Otra perspectiva es según la finalidad o las actividades que realizan, en estos casos se refiere a aquellas que sólo brindan la prestación alimentaria y, a lo sumo, realizan algunas actividades esporádicamente, a las que prestan servicios de salud generalmente vinculadas a atención de enfermedades particulares y a la vejez, o las que están más orientadas a la promoción y protección de derechos de los niños/niñas y adolescentes. Por último, se puede diferenciar a las organizaciones según la capacidad organizativa. Se observan algunas instituciones que tienen mayores capacidades para desarrollar proyectos y sostienen una diversidad de actividades que, por lo general, están posibilitadas por la presencia de participantes/miembros con capacidad técnica-profesional o con el apoyo de otras instituciones como la Universidad; y aquellas que están menos provistas, las cuales tienen mayores dificultades para llevar adelante otras actividades e incluso cumplimentar con los requisitos administrativos de programas nacionales y provinciales, en esta categoría se incluye, por ejemplo, a merenderos, copas de leche llevadas adelante de forma doméstica.

11. Si bien se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los comedores, Abordaje Comunitario es un programa de cofinanciamiento que supone que las organizaciones aportan recursos provenientes de otras fuentes. Por lo que, para llevar adelante los servicios alimentarios los referentes de estas y otras organizaciones que no están incluidas en este programa deben desplegar una diversidad de actividades para conseguir recursos, que incluyen la gestión de distintos programas de las diferentes jurisdicciones y actividades específicas para juntar fondos, entre otras. En La Plata, el Programa Abordaje Comunitario trabaja con 46 organizaciones. Según el registro del Banco de Alimentos hay 160 (la página del Banco de Alimentos informa que trabajan con comedores en La Plata: 92, Berisso: 14, Ensenada: 6, Almirante Brown: 1, Pipinas: 1, Berazategui: 1, Pastoral social 72). Si a esto le sumamos comedores gestionados por las iglesias, la cifra para la ciudad asciende a unos 300.

la prestación y garantiza la transparencia, lo que en ese momento era una necesidad que protagonizaba la agenda pública.

ALGUNAS RECONFIGURACIONES A PARTIR DE GOBIERNO DE “CAMBIEMOS”

La asunción de un gobierno de signo neoliberal en 2015 obligó a reconfigurar la relación del Estado con las organizaciones sociales, generando nuevos alineamientos, nuevas modalidades de gestión y transformaciones en las respuestas estatales. Al recrudecer las condiciones sociales de gran parte de la población, la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación recobraron preponderancia en la agenda pública y por lo tanto en la acción social del Estado.

- El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), vigente hasta ese momento¹² contaba con las siguientes Modalidades de intervención¹³:
- Tarjeta alimentaria federal: se implementa mediante un convenio con la Provincia. La tarjeta cuenta con un aporte tanto de la Nación como de la provincia.
- Tarjeta alimentaria centralizada: se paga directo al titular de la Tarjeta (se acredita el dinero desde el MSyDS de la Nación).
- Comedores Escolares: El Programa se implementa mediante convenio con la Provincia.
- Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos): se implementa mediante Convenio con Organizaciones de la Sociedad

Civil que están formalmente constituidas.

- Asistencia Alimentaria Directa: entrega de módulos alimentarios con Organizaciones de la Sociedad Civil que no necesariamente están formalmente constituidas.
- Pro Huerta y Proyectos Especiales: se implementa directo con la Comunidad/Destinatarios.
- El Programa Abordaje Comunitario (PAC): se implementa a través de comedores comunitarios, mediante convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil formalmente constituidas. El mismo es ejecutado por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias, con la supervisión del PNUD.

Uno de los rasgos que hallamos como novedad en el gobierno de la Alianza Cambiemos es lo que denominamos “centralización en las organizaciones”. Con esto se hace referencia a una operatoria que identificamos, y que vuelve a colocar (al menos en el escenario estudiado) a las organizaciones como centro de la gestión de los principales programas. Es decir, determinadas organizaciones que se encuentran nucleadas en torno a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP, actual Unión de Trabajadores de la Economía Popular [UTEPE]) participaron de una denominada mesa de negociación con representantes de alto rango gubernamental (ministros y/o sus representantes).¹⁴

En comunión con esta operatoria, resultó un proceso de despolitización de la gestión local de los programas y su vínculo con las organizaciones dado que espacios estratégicos como los Centros de Referencia quedaron reducidos a la gestión de

12. “El PNSA lanzado a partir de 2003 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación supuso un aumento considerable del gasto afectado y una profundización de la descentralización del sistema de asistencia alimentaria. Iurello (2010) estima que el 80% del presupuesto se ejecutaba a través de provincias, municipios, y en menor medida organizaciones sociales. Otro punto de inflexión se generó a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la moratoria jubilatoria. Estas políticas de seguridad social transfieren ingresos a los sectores más pobres aumentando el consumo familiar.” (Palacios, Preux, Sala, 2018, 56.)

13. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Alimentarias: “Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social.” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>. Consultado el 10-6-19.

14. La mesa de negociación refiere al “Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario” creado en el año 2016 mediante la Ley 27345.

algunas pensiones y capacitaciones. A su vez, los Centros Integradores Comunitarios fueron desprovistos y se desarticulaban gran parte de las mesas de actores locales.

Por otro lado, encontramos la persistencia de lo que hemos denominado la perspectiva trabajo céntrica. Esta perspectiva guarda estrecha vinculación con todo el andamiaje discursivo y práctico que ya desplegaba el Ministerio de Desarrollo Social en la gestión anterior, al reinstalar la integración social vía el trabajo que postulaban ya los gobiernos kirchneristas. Quizás la variante más significativa, al menos en los discursos de las y los entrevistados con responsabilidad de gestión, sea la apelación al “emprededurismo”.

Podemos aventurar que los principales programas alimentarios que estructuraron la política del Ministerio de Desarrollo Social mostraron una continuidad con la gestión anterior. La lectura, que se apoya en los testimonios de los entrevistados, se orienta a que más que cambios radicales o estructurales, se identificaron problemas de eficiencia en su gestión.

Las/os referentes de las organizaciones entrevistadas también señalaron que no se constató una baja en los recursos disponibles, aunque sí destacaron un empeoramiento general de las condiciones de vida de los sectores que representan.

En este marco, la gestión política del vínculo entre organizaciones y el Estado tramitó, contuvo o canalizó la conflictividad social. En un escenario que presentó una gran cantidad de actores locales que fueron quedando por fuera de la mesa de negociación debido, presumiblemente, a su baja incidencia política o su matriz ideológica. Más aún, en un contexto en el que se observaron iniciativas individuales, familiares o colectivas que mostraron un aumento generalizado de la demanda a los servicios de provisión de alimentos.

Consecuentemente, son las mismas organizaciones que se sentaron en la mesa de negociación las que luego en el espacio territorial distribuye-

ron y organizaron las denominadas altas y bajas de las personas destinatarias de determinados programas sociales. En especial, esta operatoria se identificaba para el caso del Programa Argentina Trabaja, denominado comúnmente por los y las entrevistadas como las “Cooperativas” y a partir de la disolución del PRIST con los Proyectos Productivos Comunitarios (PPC) y el Salario Social Complementario (SSC).

Los cambios operados desde el Estado también generaron un debilitamiento de la mediación de las organizaciones sociales y comunitarias. Esto lo podemos hallar en una serie de programas, y los alimentarios no son la excepción.

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS

Las políticas alimentarias crecieron en términos institucionales y cuantitativos como compensación por los costos sociales de la política neoliberal. Dieron cuenta del traspaso de responsabilidades de ejecución de la política social a actores de la sociedad civil. Una práctica neoliberal iniciada en la reforma de la administración pública desarrollada en los años 90, que consistió, entre otras cosas, en desconcentrar y descentralizar funciones y recursos a las jurisdicciones locales y organizaciones no gubernamentales. Desde otra perspectiva, cabe entender que las organizaciones sociales brindan servicios sociales y familiares que el Estado no presta, o bien, presta a través de las organizaciones. Es decir que podría pensarse esta estructura de mediación como parte de los límites borrosos que configuran el Estado. (Bob, 2014).

A partir de la Resolución 592/16 del Ministerio de Desarrollo Social se reconfiguró el PRIST de tal manera que su principal objetivo estuvo orientado a realizar capacitaciones en vistas a lograr una mejora en la calidad de vida y en la empleabilidad. Estas transformaciones y, posteriormente, la sustitución del PRIST por el Programa Hacemos Futuro¹⁵ afectaron el funcionamiento de los comedores que contaban con la colaboración de titu-

15. Nos referimos a los cambios operados en el entonces conocido Programa “Argentina Trabaja” (Programa de Ingreso Social con Trabajo, PRIST) a al Programa “Haciendo Futuro”, operando mediante el fortalecimiento de la responsabilización individual de los destinatarios con un fuerte sentido meritocrático, al convertirlo en un subsidio a la capacitación o a la formación.

lares del programa para el desempeño de tareas cotidianas.

Estas transformaciones que venimos refiriendo impactaron en las políticas alimentarias. La individualización es una de sus notas particulares. Es decir, el reforzamiento de la responsabilidad individual de los sujetos que viven en territorios relegados, junto a instituciones comunitarias y organizaciones sociales que deben restablecer modos organizativos y estrategias en la interlocución con el Estado en pos de obtener recursos, repercutió en la capacidad de respuesta.

Cuando nos referimos a la interlocución entre Estado y organizaciones sociales debemos observar la existencia de un proceso que se continuó en los últimos años y que referimos como la desprofesionalización de la asistencia, proceso también identificado en otras políticas al interior del Esta-

do nacional. Se explica por la priorización de los componentes de la política alimentaria orientados a la asistencia directa y la entrega de tarjetas, por sobre componentes que incluían modalidades de intervención con seguimiento técnico profesional, y promoción de otras actividades asociadas relativas a niñez, adolescencia y género.

En este sentido, cobra relevancia el aumento significativo de organizaciones, dato que surge de las entrevistas realizadas a referentes estatales del Programa Asistencia Alimentaria Directa del PNSA. En 2015 se asistía a 192 organizaciones sociales con aprox. 1.250.000 kg de alimentos, lo que representaba unos 200.000 módulos alimentarios. Ya en 2019 se asistía a 451 organizaciones sociales con 3.750.000 kg de alimentos, por lo que se estiman unos 800.000 módulos. De los cuales un 30% se concentraban en la CTEP y otro 30% en Barrios de Pie. Cuyo cuadro se observa a continuación.

Cuadro 1: Cuentas de inversión, Ministerio de Hacienda de la Nación

	Gasto nominal devengado 2015	Valor nominal devengado 2018	Variación porcentual	Variación respecto de la evolución de la canasta alimentaria
Tarjetas Alimentarias	\$ 1.421.806.500	\$3.150.924.101	221,6%	-19,7%
Comedores Escolares	\$ 712.979.710	\$1.523.725.411	213,7%	-27,6%
Comedores comunitarios	\$ 356.773.426	\$ 890.000.000	249,5%	+8,1%
Entrega de módulos Alimentarios.	\$ 526.747.526	\$2.931.000.000	556,4%	+315,1%

Fuente: Ierullo, 2019.¹⁶

16. El autor analiza la variación de los fondos comparando ciudad y provincia de buenos aires con el resto del país dando cuenta que hubo una concentración de recursos en la zona metropolitana por lo menos en lo que respecta a los fondos transferidos para comedores escolares.

Cabe aclarar que, según se informa, el aumento de estas prestaciones se sustentaba través de reasignación de partidas de otros programas que quedaron sin ejecución. En el mismo sentido, referentes de organizaciones sociales entrevistados explicaron que pudieron compensar las deficiencias de sus financiamientos (básicamente a través del PAC y de recursos propios) con el aumento de los convenios con el MDS por el programa Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias, el cual tienen formas de supervisión en territorio casi inexistentes y condiciones de cuentas más flexibles.

Otro proceso es la constante reducción presupuestaria relativa en las políticas alimentarias, cuando el rubro alimentos es el que más ha aumentado por encima de la inflación (Iruelo, 2018). Si analizamos los montos previstos en los presupuestos alimentarios de 2018 y 2019 la variación nominal es solamente de +26,1%, muy lejos de la inflación¹⁷ que, según el Indec, para el 2018 fue de 39,4% y para el 2019 de 43,1%.¹⁸ El recorte en asistencia alimentaria se profundiza si se analiza el futuro que tendrían las transferencias que se realizan a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas tarjetas alimentarias y comedores escolares. Recordemos que en el esquema de política social de nuestro país la asistencia alimentaria es gestionada principalmen-

te por los estados provinciales y municipales a través de la descentralización de fondos.

Tampoco se previó un aumento considerable para el PAC, el cual brinda asistencia directa solamente a 1.224 organizaciones de todo el país. (Iruelo, 2018), y se observa una sostenida reducción relativa del financiamiento. Al respecto, cabe señalar que el financiamiento del programa PAC se realiza a partir de asignar valor a las cinco prestaciones alimentarias con que se trabaja de las cuales, por lo general, los comedores brindan una o dos. Los montos asignados se actualizaban de forma no regular y se observaba un significativo retraso. Los montos asignados se actualizaban de forma no regular y se observaba un significativo retraso. Lo que hemos analizado en el Cuadro 1 y presentados a continuación, la comparación de los montos de las prestaciones con la canasta básica alimentaria, da cuenta de ello. Dado que en abril de 2016 la suma de todas las prestaciones diarias ascendía a un total de \$40,5 (Desayuno \$5 almuerzos \$11, meriendas \$5; meriendas reforzadas \$8,5 y cenas \$11) lo que representaba un 80% de la canasta Básica Alimentaria para adulto equivalente por día, que tenía un costo de \$50,48 (\$1514,53 mensual). Para el mismo mes del año vigente la sumatoria de los montos asignados representan el 48% (\$61 contra 127,78).¹⁹

Mes	Canasta básica alimentaria- En \$	Valor de la CBA por día.	Valor, en \$, de las 5 prestaciones del PAC por día	Prop de las prestaciones de PAC en relación a la CBA
abr-16	1.514,53	50,48	40,5	80,22 %
abr-17	1.915,47	63,85	40,5	63,43 %
abr-18	2.308,11	76,94	40,5	52,64 %
abr-19	3.833,28	127,78	61	47,74 %

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en entrevistas con trabajadores de comedores.

17. Según el BCRA: La inflación anual se calcula combinando el IPC-GBA hasta diciembre de 2016 inclusive con el IPC desde enero de 2017.

18. Fuente: INDEC-IPC Disponible en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31> el 1-10-2020.

19. Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Variaciones porcentuales mensuales e interanuales. Abril 2016 a enero de 2019 https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie_cba_cbt.xls y Datos de extensiones de convenios de financiamiento entre el MDS y organizaciones sociales.

CONCLUSIONES

Las políticas alimentarias tienen un recorrido en nuestro país vinculado a la implementación de medidas neoliberales, las que se crearon y fortalecieron como respuesta a la desestructuración del mundo del trabajo, de la pérdida de eficacia de las instituciones y, sobre todo, de la emergencia de la inseguridad alimentaria.

Consecuentemente, durante el periodo estudiado se observa que el aumento de la cantidad de organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios producto de un deterioro de los ingresos de las familias fue acompañado con una reforma de la política social en general y particularmente en la política alimentaria.

Entre los cambios se destacan la desarticulación del PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) y la implementación de los programas Hacemos Futuro, Proyectos productivos comunitarios y Salario Social Complementario.

En relación con la Política Alimentaria se puntualizó en la reducción presupuestaria en general y en particular en la reducción paulatina del financiamiento que provee el PAC a las organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios y el abandono del eje de intervención “Niñez adolescencia y familia”.

Paralelamente se observa el crecimiento de los programas con menor acompañamiento técnico-profesional como el de “Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias” y la “Asistencia Alimentaria Directa” también a organizaciones.

Estas transformaciones dan cuenta de un proceso de desprofesionalización y de asistencialización de la política pública. A la vez que brindan pistas para comprender las formas en que se establece la relación Estado- organizaciones sociales en tanto se observa una centralización de las organiza-

ciones sociales y un renovado protagonismo en la implementación de la política social.

Cuando nos referimos a un proceso de asistencialización desprofesionalizada, lo hacemos para dar cuenta de una serie de reformas ministeriales que no hacen más que debilitar la respuesta estatal y aumentar los grados de responsabilidad de las organizaciones comunitarias.

Nuevas formas de abordaje asistencial, en detrimento del universalismo creciente registrado entre 2007-2015, se complementa con otro proceso que es la focalización de los programas de asistencia; que, como Arias, Gómez y Bisaro sostienen, muta:

“desde la perspectiva de derechos a la idea de ayuda. Y la reaparición con enorme centralidad de la pobreza como problema. No estamos diciendo que no había pobreza o que no fuera un problema. Lo que estamos diciendo es que la identificación de la pobreza como el problema central, desvinculado de lo laboral y de la discusión sobre la desigualdad, es un logro político del macrismo” (Arias et. al, 2017, 3)

De las estrategias identificadas en las políticas alimentarias, la Alianza Cambiemos priorizó la distribución de módulos alimentarios por sobre el fortalecimiento de los comedores y merenderos y las políticas de transferencia de ingresos vinculados a la compra de alimentos. La relación con las organizaciones, el fortalecimiento de compras directas de alimentos, la pérdida de poder de compra de los ingresos relacionados a tal fin, fortalecen dicha política.

A la hora de la implementación requirió la centralización de las organizaciones para viabilizar la logística en cuanto a distribución, y la desprofesionalización de las políticas sociales, por la priorización de tal estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

Abeya Gilardon, E. (2016). *Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina*. Salud Pública. SCIELO Recuperado el 20 de 9 de 2019, de <https://www.scielosp.org/article/scol/2016.v12n4/589-604/#> Consultado el 7-11-19

Arias, A. J; Gomez, A. y Bisaro, E. (2017). *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*. Recuperado el 1 de Agosto de 2019, de Fundación German Abdala: <http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/08/Apuntes-politicas-sociales.pdf> Consultado el 7-11-19

Bob, J. (2014). *El Estado y el Poder*. (l. 1315-5216, Ed.) Utopía Y Praxis Latinoamericana, 19 -35. Recuperado el 18 de Octubre de 2016, de Sistemas de Servicios bibliotecarios y de Información: <http://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/16225/16197> Consultado el 7-11-19

Britos, S., O`Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires, CESNI.

126

Iruel, M. (2009). *La consolidación de las políticas de asistencia social en el marco del afianzamiento del proceso de familiarización del bienestar. El caso de los programas de asistencia alimentaria*. Jornadas Jóvenes Investigadores. BsAs: Gino Germani, en http://iigg.sociales.uba.ar/jornadas-de-jovenes-investigadores/#50_Jornadas_de_Jovenes_Investigadores. Consultado el 7-11-19

Iruel, M. (2018). *Informe de Coyuntura N° 10 ¿Es cierto que el Presupuesto 2019 prevé un aumento de las partidas destinadas a las políticas Alimentarias?* CABA, Disponible en: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1102>: CEC. Sociales, UBA. Consultado el 7-11-19

Palacios, S., Preux, E. y Sala, B. (2018). *Acceso a los alimentos en La Plata y Gran La Plata. Nuevos y viejos escenarios*. En DILORETTO, M; LOZANO, J y SALA, B. ¿Cuestión de Clases? (págs. 51-61). La Plata: edulp http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/65017/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Consultado el 7-11-19

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Documentos, leyes, decretos y reglamentos consultados

A.G.N. (2018). Auditoría General De La Nación: Gestión Del Plan Nacional De Seguridad Alimentaria (PNSA) Con Énfasis En El Programa Abordaje Comunitario (PAC) En Sus Tres Ejes De Acción. CABA: AGN Resolución 240/18.

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. (2019). Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. CABA: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales> . Consultado el 7-11-19

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2016). RES. 592/2016. CABA:

<http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1038&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social> . Consultado el 7-11-19

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2018). RESOL-2018-96-APN#MDS. Argentina: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1275&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social> . Consultado el 7-11-19

SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL. (2018). RESOL-2018-151-APN-SES#MDS. LINEAMIENTOS PROGRAMA HACEMOS FUTURO. CABA: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social> . Consultado el 7-11-19

UNLP CONSEJO SOCIAL. (2018). Relevamiento de sitios de distribución de alimentos del gran la plata. La Plata: UNLP <http://www.fahce.unlp.edu.ar/extension/descargables/informe-de-sitios-de-distribucion-de-alimentos-ano-2019> . Consultado el 7-11-19