

Santarsiero, Luis Hernán

Políticas sociales y necesidades. Las intervenciones de programas sociales en la alimentación familiar de hogares pobres de la ciudad de La Plata (2006-2008)

**Tesis presentada para la obtención del grado de
Magíster en Ciencia Política y Sociología**

Director: Ilari, Sergio Raúl. Codirectora: Ortale, María Susana

Cita sugerida:

*Santarsiero, L.H. (2010). Políticas sociales y necesidades. Las intervenciones de programas sociales en la alimentación familiar de hogares pobres de la ciudad de La Plata. Argentina (2006-2008). Tesis de posgrado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Argentina). En Memoria Académica. Disponible en:
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1361/te.1361.pdf>*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (SEDE ARGENTINA)

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

**POLÍTICAS SOCIALES Y NECESIDADES. LAS INTERVENCIONES DE PROGRAMAS
SOCIALES EN LA ALIMENTACIÓN FAMILIAR DE HOGARES POBRES DE LA
CIUDAD DE LA PLATA. ARGENTINA (2006 - 2008)**

TESISTA: LUIS HERNÁN SANTARSIERO

DIRECTOR: SERGIO RAÚL ILARI

CO - DIRECTORA: MARÍA SUSANA ORTALE

FECHA: FEBRERO 2010

INDICE

	PÁGINA
RESUMEN.....	3
AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMERA PARTE	
CAPÍTULO I: NECESIDADES Y POLÍTICAS SOCIALES.....	10
1.1. TEORÍAS ACERCA DE LAS NECESIDADES.....	11
1.1.1. LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA Y LA SOCIOLOGÍA MARXISTA.....	11
1.1.2. LA PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN: DESARROLLO, CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS.....	14
1.1.3. IAN GOUGH: PRECONDICIONES PARA LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES.....	17
1.1.4. LA PERSPECTIVA DE MANFRED MAX NEEF. EL DESARROLLO A ESCALA HUMANA.....	18
1.2. EL ESTADO Y LAS NECESIDADES.....	23
1.2.1. EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL RECONOCIMIENTO PÚBLICO DE NECESIDADES SOCIALES.....	23
1.2.2. POLÍTICAS DE BIENESTAR, NECESIDADES E INTERVENCIÓN ESTATAL EN LATINOAMÉRICA.....	27
1.2.3. CRISIS DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA.....	32
1.2.4. LAS NECESIDADES SOCIALES Y LA INTERVENCIÓN SOCIAL DEL ESTADO EN LA ACTUALIDAD.....	34
1.3. POLÍTICAS SOCIALES: PERSPECTIVAS DE ABORDAJE DE LAS NECESIDADES.....	40
1.3.1. POLÍTICAS SOCIALES ALIMENTARIAS.....	40
1.3.2. NECESIDADES ALIMENTARIAS.....	45
CAPÍTULO II PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA.....	48
2.1. ANTECEDENTES Y CARACTERIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	48
2.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN LA ACTUALIDAD.....	53
2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES SOCIALES DEL ESTADO CON RESPECTO A LA ALIMENTACIÓN.....	54
2.4. PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN ARGENTINA.....	56
SEGUNDA PARTE	
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS Y DE ANÁLISIS.....	64
3.1. CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO.....	64
3.2.1. LAS ENTREVISTAS.....	67
3.2.2. ENTREVISTAS GRUPALES Y OBSERVACIONES EN LOS ESPACIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS.....	68

3.3 FUENTES SECUNDARIAS.....	69
3.4. EL ANÁLISIS.....	71
CAPÍTULO IV: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PROGRAMAS Y DEL BARRIO.....	77
4. 1. CARACTERÍSTICAS DEL BARRIO Y SUS HABITANTES.....	77
4.2. LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL BARRIO: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS.....	80
4. 2.1. EL PLAN MÁS VIDA.....	82
4.2.2. SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR.....	84
4.2.3. PLAN MATERNO INFANTIL.....	87
4.2.4. COMEDORES BARRIALES.....	88
4.2.5. TARJETA SOCIAL.....	90
CAPÍTULO V: PERCEPCIONES DE LAS DESTINATARIAS SOBRE EL CONSUMO Y LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS EN RELACIÓN AL USO DE LOS PROGRAMAS.....	92
5.1 ELEMENTOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIADORES DE LOS HOGARES.....	92
5.2 OBTENCIÓN DE ALIMENTOS Y EVALUACIÓN DE LA COMIDA HABITUAL.....	93
5.3 NECESIDADES ALIMENTARIAS DE LOS HOGARES Y PROGRAMAS ASISTENCIALES DE ALIMENTACIÓN...	97
5.4INGRESOS MONETARIOS PARA EL CONSUMO DE ALIMENTOS Y USO DE LOS PLANES.....	101
5.5. VALORACIONES SOBRE CADA PROGRAMA.....	102
5.6. NECESIDADES Y PROGRAMAS: REPRESENTACIONES SOBRE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA ESTATAL	108
CONCLUSIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	120
ANEXOS.....	127
TABLA DE DATOS DE LOS HOGARES DESTINATARIOS	
CUESTIONARIO PARA LAS ENTREVISTAS	
DOCUMENTOS, ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS Y PUBLICIDAD SOBRE LOS PROGRAMAS	

RESUMEN

El objetivo de la investigación se centra en analizar las diferentes intervenciones de los programas alimentarios vigentes en un barrio de la Ciudad de La Plata en el período 2006 2008 y su relación con las necesidades alimentarias percibidas por los hogares receptores.

La tesis comienza su recorrido conceptual revisando y señalando los distintos conceptos sobre necesidades humanas abordadas por distintos campos disciplinares (economía, sociología, ciencia política) para luego indicar las características que asumieron las modalidades de intervención social en la satisfacción de necesidades sociales en los distintos regímenes de bienestar.

Se señalan las características que adquirieron estas formas de intervención en América Latina y los procesos de crisis y reformas que tuvieron en los últimos veinte años las políticas sociales. Bajo este contexto se detallan las características que fueron asumiendo las políticas asistenciales a partir de los años 80 y 90 hasta delimitar y describir el marco de acción en el que se instrumentaron diferentes programas de ayuda o asistencia alimentaria en la región y en el país.

En una segunda parte, se detallan las características del trabajo empírico realizado en un barrio pobre de la ciudad de La Plata, a partir del estudio de caso relacionado al desempeño de los programas alimentarios vigentes en el mismo. Para ello se reconstruyeron a partir de los relatos de destinatarias de programas de asistencia alimentaria las visiones sobre el lugar que ocupa en los consumos alimentarios habituales los productos y prestaciones de los programas, junto con la adaptación, aceptación y utilización de los mismos. Se señalan las distintas concepciones que subyacen sobre la ayuda alimentaria estatal y la participación de destinatarios de estos programas. En este punto, podemos indicar que de acuerdo con nuestra interpretación los programas conforman un conjunto de posibilidades importantes para acceder a los alimentos aunque se trate de una fuente escasa similar al resto de los consumos no mercantilizados de los hogares. Abriendo un interrogante en términos de si la ayuda alimentaria estatal puede enmendar la brecha alimentaria existente en nuestra sociedad.

Agradecimientos

La elaboración de esta tesis requirió el aporte, la atenta y productiva lectura y relectura de mis directores: Susana Ortale y Sergio Ilari que me brindaron su tiempo, su conocimiento sobre el tema y el aliento para encarar y finalizar este trabajo. Pero también en un sentido más amplio, son los tributarios de mi reconocimiento y agradecimiento por su tarea docente, su compromiso y su generosidad para compartir el resultado de sus propias experiencias y no en menor medida la amplitud de visiones necesarias para abordar los fenómenos sociales que fueron incorporándose al mismo. Para ellos el agradecimiento por haber sido pacientes, generosos y críticos.

También sumo a estos agradecimientos a Amalia Eguía quien fuera directora de mi beca de investigación hasta el año 2006 por participar en la revisión y en la lectura de mis trabajos y brindarme oportunidades para la docencia, la investigación y la extensión dentro de la Universidad Nacional de La Plata. Con su ejemplo me ha demostrado a lo largo del tiempo como son necesarios para el trabajo académico, la perseverancia, el estudio y la disciplina en el mismo.

Para mis compañeros y colegas, primero de mi carrera de grado y luego de la vida académica; Matías José Iucci, María Eugenia Rausky, Juliana Santa María y Corina Aimetta también va este agradecimiento por los momentos compartidos dentro y fuera del ámbito académico en los cuales muchas veces me han brindado generosos aportes, visiones comunes, incertidumbres compartidas y críticas necesarias.

A mi familia por el afecto, y por haberme apoyado desde siempre en todas las actividades que he emprendido.

A las beneficiarias y encargadas y encargados de los programas en el barrio Esperanza que sin su aporte, su tiempo y su buena voluntad hubiera sido muy difícil haber podido llevar adelante esta tesis.

Y por último, pero no por eso menos importante, a Federico Armesto, por los años compartidos, la comprensión y el afecto que conforman una vida compartida.

Introducción:

Esta tesis corresponde a una línea de investigación¹ tendiente a estudiar la intervención estatal en la alimentación familiar de hogares pobres. En este caso nos proponemos describir y comprender la especificidad de los programas de asistencia alimentaria en relación a las necesidades que atienden tomando como foco de interés principal la evaluación de sus destinatarios. Para ello se partirá de la tensión que se produce entre el papel que juega el Estado en la definición y determinación de necesidades básicas de alimentación y las representaciones sobre las necesidades alimentarias de los destinatarios de los programas.

A lo largo de la literatura consultada hemos constatado que existen diversos planteos teóricos que relacionan la intervención del Estado en políticas sociales con la satisfacción de necesidades desde diferentes ópticas donde se reúnen elementos de la economía, la sociología o el estudio de la política pública (Sen, 2000, Max Neef, 1986, Gouhg, 2003). En tal sentido se delimitará la orientación particular que toman las políticas de asistencia alimentaria dentro del marco brindado por las políticas sociales incluyendo en el análisis las necesidades de alimentación de los sectores que atienden. Para ello, se ligarán el interés por las necesidades alimentarias y los programas de asistencia alimentaria en un caso específico de intervención.

Estudiaremos cómo se lleva a cabo la asignación de alimentos provenientes de programas estatales en tanto satisfactores de la alimentación familiar de hogares pobres.

Luego de la crisis económica y financiera y la salida de la convertibilidad en 2001 en nuestro país, las líneas emprendidas por los distintos gobiernos nacionales y provinciales mantuvieron la modalidad de asistencia alimentaria que continúa las líneas de la descentralización de políticas sociales selectivas emprendidas en los años noventa. Considerando las transformaciones y los elementos de continuidad en el campo de las políticas de asistencia alimentaria analizaremos las modalidades de atención y de asistencia de programas provinciales y municipales en un barrio de la ciudad de La Plata.

¹ La línea de investigación sobre programas de asistencia alimentaria del proyecto: *Distintas perspectiva para el análisis de la pobreza y las políticas sociales* IdIHCS/UNLP/CONICET

Objetivo general:

- Analizar las diferentes modalidades de intervención de los programas alimentarios vigentes en un barrio de la Ciudad de La Plata en el período 2006 2008 y su relación con las necesidades alimentarias reconocidas y sentidas por los hogares receptores.

Objetivos específicos:

- Analizar y comprender la importancia que adquieren los alimentos entregados por el Estado en el consumo de los hogares.
- Caracterizar y comprender la aceptación y la apropiación de los alimentos recibidos en relación con las valoraciones, percepciones y gustos predominantes en los hogares destinatarios.

Nuestros interrogantes principales serán entonces: los programas ¿responden a la satisfacción de las necesidades alimentarias reconocidas por los destinatarios? ¿Cuál es la valoración y evaluación de los destinatarios sobre las distintas intervenciones del Estado en materia alimentaria? ¿Cómo se estructuran las necesidades alimentarias desde las perspectivas de los destinatarios de la asistencia alimentaria de acuerdo con las distintas dimensiones que articulan el consumo alimentario familiar?

En línea con el problema de investigación se indagará en las dimensiones que intervienen en la asistencia alimentaria de sectores pobres destacando por un lado, la construcción social e histórica de la atención social de las necesidades de alimentación a través de la política social: las políticas sociales asistenciales y los programas analizados particularmente en este trabajo. Por otro lado, abordaremos la dimensión concerniente a las concepciones de los destinatarios de sus propias necesidades alimentarias. Consideramos que para comprender cómo operan los recursos estatales en la ejecución de políticas sociales asistenciales es necesario conocer la tensión entre estas dimensiones.

A tal fin se realizó esta investigación de carácter cualitativo sobre la intervención de una serie de programas alimentarios en un barrio. Se basa en el trabajo de campo efectuado en dos barrios colindantes de la ciudad de La Plata² en los años 2006, 2007 y 2008 donde se llevaron a cabo entrevistas

² Se reserva el nombre de los barrios a fin de conservar a los mismos y a sus pobladores en anonimato. De ahora en adelante se nombrará como barrio el espacio determinado para el trabajo de campo aunque vale aclarar que los vecinos denominan con nombres distintos dos zonas del mismo.

semiestructurada a hogares perceptores de diferentes programas alimentarios: el Plan Más Vida, el Programa Materno Infantil, el Servicio Alimentario Escolar y los comedores barriales.

También, se realizaron entrevistas grupales aplicando la técnica de *focus group* junto con observaciones de funcionamiento de los programas en el barrio.

El recorrido conceptual y analítico de la tesis comienza con una primera parte que tiene como objetivo contextualizar la relación entre la problemática de la satisfacción de necesidades y las políticas sociales para arribar al análisis empírico de los programas de asistencia alimentaria.

En el capítulo 1 incluimos una revisión de las concepciones teóricas sobre las necesidades, y las visiones sobre la satisfacción en el seno del Estado bajo la implementación de políticas sociales y políticas de asistencia alimentaria

El Capítulo 2 tiene por objetivo caracterizar los programas alimentarios presentando elementos comunes en diferentes países latinoamericanos, especialmente en nuestro país los que posibilitan caracterizar a grandes rasgos, las políticas sociales alimentarias.

La segunda parte de la tesis presenta los resultados del trabajo de campo enmarcado en metodologías guiadas por una perspectiva cuali cuantitativa a través del estudio de caso.

En el Capítulo 3 se presenta las características metodológicas del estudio de caso, la justificación del uso de distintas técnicas de relevamiento de datos y su posterior análisis. También en este capítulo se aborda la descripción de la metodología aplicada para el análisis de fuentes secundarias.

En el Capítulo 4: se describen las características del barrio y los programas analizados. Obtenidas a través de relevamientos realizados junto con información que proviene de las visitas y a sucesivas observaciones. También se presentan datos de los programas, extraídos de documentos oficiales e informativos sobre definiciones y reformulaciones de los mismos.

En el Capítulo 5: se presenta el análisis de las entrevistas a destinatarios de acuerdo a categorías y dimensiones elaboradas para este trabajo. En el análisis se incluyen planteos teóricos concernientes sobre el consumo alimentario familiar que son necesarios para comprender y contrastar, las necesidades alimentarias tal como son atendidas desde los programas estatales con el análisis de las necesidades desde el punto de vista de los destinatarios.

Finalmente se presentan las conclusiones y anexos correspondientes.

PRIMERA PARTE

Capítulo I: Necesidades y Políticas sociales

Reflexionar teóricamente sobre el concepto de necesidades implica transitar por un conjunto muy vasto de perspectivas y focos de interés. Existe en la bibliografía diversidad de enfoques teóricos, términos y conceptos relacionados con la definición, la medición y fijación de umbrales de satisfacción de las necesidades que pueden retomarse para su complejización según se trate de necesidades sociales, humanas o básicas. (Bustelo, 1996, Gough, 2003, Boltvinik, 2005)

Presentaremos en este capítulo en primer lugar, algunos de los referentes teóricos principales que problematizan la definición y las formas de satisfacción de las necesidades. Estos planteos generales parten de la economía política del marxismo y de otros posicionamientos de la economía y el desarrollo económico como, por ejemplo los de A. Sen, 1996 – 2000 o L. Doyal e I. Gough, 1996 - 2003 o, M. Max Neef, 1988, quienes constituyen el punto de partida de otros autores que reflexionan sobre el tema.

Una vez enfocado el problema de la definición y la delimitación de las necesidades revisaremos algunos elementos caracterizadores del Estado de Bienestar de posguerra y su consiguiente crisis y redefinición como caso típico ideal de intervención estatal en la satisfacción de necesidades. Para esto, presentaremos un grupo de autores que han desarrollado perspectivas de interés revisando y reuniendo distintas visiones sobre las necesidades y la intervención social dentro de este caso tomado como tipo histórico ideal. Para el caso de América Latina, retomaremos las similitudes y diferencias con los regímenes de bienestar de los países centrales distinguiendo de qué manera la asignación de recursos públicos para la satisfacción de necesidades adquirieron en la región, determinada articulación producto de la constitución de mercados, de intervenciones estatales puntuales y de las formas de reproducción social a lo largo del siglo XX.

Por último, presentaremos el concepto de necesidades alimentarias señalando lo que consideramos sus componentes principales y cómo el concepto se articula en la acción estatal de las políticas alimentarias asistenciales indicando algunos elementos teóricos relevantes para su abordaje.

1.1. Teorías acerca de las necesidades

En este apartado incluiremos nociones centrales sobre el concepto de necesidades vistas por una serie de autores que relacionan el concepto con las esferas de la economía y de lo social en relación a las formas en que se estipulan y se definen las necesidades y los satisfactores de las mismas. Estos autores incluyen en sus argumentaciones las relaciones que mantiene el concepto de necesidades con el desarrollo económico, la pobreza y los componentes individuales, sociales y culturales que se imbrican a la hora de definir umbrales de satisfacción y el reconocimiento público de estos.

1.1.1 La perspectiva de la Economía política y la Sociología Marxista

Los autores que se presentan en este apartado pertenecen, en su mayoría, a la corriente francesa de sociología y economía marxista francesa de los años 60 y 70. Estos autores, retoman los elementos principales de la teoría del valor de Marx y aportan elementos propios en torno a la conceptualización de las necesidades sociales y el consumo en las sociedades capitalistas modernas.

La característica principal que asumen las necesidades sociales dentro del sistema capitalista queda determinada por lo que ellos llaman *exigencias objetivas de la reproducción de la fuerza de trabajo*. Desde esta perspectiva existen marcos para el surgimiento de ciertas necesidades, dependiendo de un determinado estadio de desarrollo de las fuerzas productivas, bajo determinado encuadre impuesto por las relaciones de producción. Por lo tanto, para poder definir cómo surgen y se renuevan las necesidades sociales, estos autores ponen el énfasis en los procesos de producción, del consumo y en el de reproducción de la fuerza de trabajo.

En este sentido, Préteceille, (1977:35) afirma que: "El problema de las necesidades es el de la reproducción social de la fuerza de trabajo." Esta afirmación se comprende mejor si se la contrapone al análisis neoclásico sobre consumo y producción de las corrientes denominadas sustancialistas, por ejemplo, la economía neoclásica que centraba incorrectamente, a juicio de estos autores, su interés en el momento del consumo para la satisfacción de carencias o deseos de un consumidor ahistórico. Este

consumidor de la economía neoclásica en posesión de cierto status o disposición para consumir, perseguía rendimientos en unidades de satisfacción o goce decrecientes. Por el contrario, para estos autores la situación ocupada por un actor dentro de un esquema de organización de la producción social se relaciona siempre a la satisfacción de necesidades, siendo que estas componen el momento subjetivo de reconocimiento de los requisitos funcionales de la reproducción, es decir, la reproducción de la fuerza de trabajo. De esta forma, las afirmaciones sobre necesidades que parten de la utilidad y el goce individual, propias de la economía neoclásica, son denominadas *espontaneístas* (Preteceille, 1977:46). Para Grevet, (1977:162), [las necesidades en la teoría marxista]: "se inscriben en ruptura radical con toda referencia a una naturaleza humana eterna; se opone a una representación de la necesidad como estado de insatisfacción, de carencia inherente al espíritu humano." La intención de estos autores, es demostrar cómo la configuración de necesidades sociales se entiende desde una perspectiva histórica determinada socialmente a diferencia de otras corrientes de la economía política, preocupadas por las determinaciones de la microeconomía, en este caso, por los efectos individuales de preferencias y deseos en la satisfacción de necesidades.

La relación que guardan las necesidades con el consumo en tanto que etapa clave en la generación de valor, debe ser entendida bajo la mirada conjunta de todo el ciclo de la producción y reproducción social (Preteceille, 1977: 36, 37). Esta visión opera con una lógica inversa a la defendida por la economía neoclásica. Para estos autores, es la producción de mercancías y el intercambio de las mismas lo que determina las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Por ende, las necesidades individuales y su consiguiente satisfacción, a través del consumo de bienes, no conformarían el primer momento ordenador del análisis, sino que antes la producción que se va forjando históricamente bajo las relaciones de producción antecede al momento del consumo y apropiación de los bienes. Sin embargo, la serie de prácticas y representaciones que estructuran la forma de la reproducción de la fuerza de trabajo en torno a prácticas individuales de consumo, el *consumo socializado* y los consumos a través de los bienes colectivos que ofrece el Estado son los constituyentes del proceso general de consumo y se señala como un momento de suma importancia dentro del esquema analítico de estos autores. Es en estos procesos que surgen contradicciones en torno al carácter doble de la fuerza de trabajo como mercancía y como unidad generadora de valor y la determinación de su precio. (Topalov: 1979)

En síntesis, las mercancías que se utilizan en el consumo conforman el soporte material de la reproducción de la fuerza de trabajo y a la vez, ésta se constituye como el momento de realización del valor y de ampliación del capital a través del intercambio. De estos dos momentos claves se constituye una de las contradicciones del capitalismo en torno al antagonismo de clase. Las contradicciones entre los objetivos de la producción capitalista y las necesidades de los trabajadores para su reproducción conformarán un indicio clave para comprender el papel del estado moderno en la reproducción social.

Las necesidades se constituyen en dos momentos: una que implica el momento objetivo y otra un momento subjetivo. Para Preteceille, (1977:44) “[se puede] definir la necesidad como una forma subjetiva de las determinaciones objetivas de las prácticas sociales que estructuran la reproducción de la fuerza de trabajo.”

Existe un momento objetivo en la producción que se expresa como exigencias para la acumulación donde la reproducción de la fuerza de trabajo forma parte de unos de esos requisitos y donde sólo las necesidades mínimas para la reproducción de la fuerza de trabajo quedan insertas en el salario de los trabajadores. Las necesidades conformarían un momento subjetivo de estas determinaciones objetivas cuando volvemos la mirada sobre las prácticas individuales de consumo, prácticas socializadas de consumo, prácticas de clase y sus consiguientes prácticas simbólicas que van asociadas. (Preteceille, 1977: 45).

Este análisis de las necesidades parte del interés por comprender la complejidad de lo que se ha denominado capitalismo monopolista de Estado, donde, como dijimos antes, la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, genera contradicciones entre relaciones de producción y las fuerzas productivas. Bajo el concepto de plusvalor, estos autores consideraron que la degradación de la fuerza de trabajo en las sociedades modernas proviene de la contradicción acrecentada entre el trabajo vivo y el trabajo muerto en la ampliación del capital. Es decir, existe una contradicción, y a la vez dependencia, entre los intereses de la acumulación capitalista y la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, Preteceille, (1977:40) habla de una *determinación contradictoria*: “[...] la reproducción de la fuerza de trabajo es una exigencia objetiva del capital... Las condiciones de acumulación de cada capital particular determinan sus necesidades en mano de obra, y por lo tanto, ciertas exigencias en cuanto a la reproducción de esta, exigencias que no por ser objetivas son menos fluctuantes [...] hay ciertas

exigencias objetivas comunes al conjunto de la clase capitalista, que son, en efecto, exigencias de la reproducción de la fuerza de trabajo para el capital a escala social, y que difieren de las determinaciones particulares de cada capital. Ese segundo tipo de determinaciones de la reproducción de la fuerza de trabajo se expresa bien a través de políticas patronales concertadas, bien a través del Estado.”

La preocupación por el bienestar y la satisfacción de necesidades que pueden llegar a ser los objetivos de las políticas sociales y de la seguridad social, provienen según estos autores de la ampliación de los marcos de contención estatal para la reproducción social dentro de sociedades capitalistas avanzadas, donde la formación de valores de uso públicos y de patrimonio social fueron requisitos para aumentar la productividad y la explotación capitalista. El planteo de estos autores se centra en destacar la intervención estatal en función de la desmonetarización de recursos sociales o patrimonio social para la reproducción de la fuerza de trabajo como eje de las políticas sociales y estatales para el bienestar bajo esta modalidad de capitalismo avanzado. Como vemos, el Estado ocupa un lugar en este proceso de reproducción de la fuerza de trabajo que se reforzó históricamente como consecuencia de la ampliación del capital y que guarda una estrecha vinculación con la generación y regeneración de necesidades y satisfactores.

1.1.2. La perspectiva de Amartya Sen: Desarrollo, Capacidades y funcionamientos

Desde otra perspectiva de la economía y sin hacer referencia explícita al término de necesidades sociales, Sen desarrolla un articulado de conceptos tendientes a relacionar los problemas del desarrollo y la pobreza tomando en consideración la agencia y los logros de los actores dentro de los esquemas sociales en donde se desenvuelven. Krmoptic (1999:76) indica que en la obra del autor: “Si bien el concepto de necesidad no aparece como una preocupación principal, sí lo son, temas como la pobreza y la desigualdad en los desafíos que plantean en términos tanto teóricos como metodológicos.[...] el autor da paso a la exploración de una forma concreta de aproximarse al problema, concentrándose en la capacidad de lograr aquellos funcionamientos valiosos que componen nuestra vida, y de conseguir la libertad de fomentar los fines que valoramos.”

Sen parte de dos focos conceptuales que refieren a capacidades y funcionamientos de las personas para el manejo de activos individuales valorados socialmente (Sen y Nussbaun, 1996, Sen, 1999). Las capacidades son habilidades que se le imputan a una persona para poder desarrollar o alcanzar *estados valiosos* (Sen 1996: 54). Sen afirma que el primer concepto que acuñó para describir capacidades es el de funcionamientos. La relación que guardan estos dos conceptos clave es importante para entender los desarrollos posteriores del autor sobre pobreza y privaciones desde una visión que toma en cuenta la perspectiva de los actores sobre su propio bienestar. “Se afirma que los funcionamientos hacen el ser de una persona, y que la evaluación de su bienestar debe tomar la valoración de estos elementos constitutivos.” (Sen 1996: 62). Cuando Sen habla de funcionamientos, se refiere a estos como un conjunto de elementos que combinados operan como los objetivos de las capacidades. “Los funcionamientos representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección. El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios *quehaceres y seres*, en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos.” (Sen, 1996:55 - 56.)

Es importante destacar aquí, que el autor no desestima que dentro de los funcionamientos que pueda llegar a lograr una persona existan instancias sociales y externas que influyan en la elección y logro de bienestar.

Es por eso que Sen considera que estos funcionamientos, las privaciones y la ausencia de libertad para el logro del bienestar se estructuran y adecuan socialmente en diferentes contextos. Las situaciones de privación y pobreza, que se relacionan en este esquema con *las capacidades básicas* se deben evaluar como situaciones relativas a variaciones paramétricas en función de ingresos y de capacidades que se complementan: “La conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar mucho entre individuos y también entre distintas sociedades, de modo que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de las capacidades básicas puede estar asociada con diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados.” (Sen, 1996:68) De esta manera, el autor intenta equilibrar su visión de la pobreza en relación a capacidades y la tradicional medición de la pobreza por ingreso, que, si tiene en

cuenta la adecuación de distintos parámetros en el estándar de vida de una persona sumando sus determinaciones socioeconómicas externas puede ser considerada también de utilidad.

En este sentido, y de acuerdo con su esquema de la ampliación de la libertad de bienestar como fin del desarrollo, indica que: "la libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona. La capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los arreglos sociales. Por supuesto, una explicación total de la libertad de un individuo debe ir más allá de las capacidades de la vida personal y prestar atención a los otros objetivos de la persona (por ejemplo, metas sociales que no están directamente relacionadas con su propia vida)" (Sen, 1996:58)

Como dijimos anteriormente, las necesidades y la pobreza son entendidas desde esta propuesta teórica como la privación de capacidades y no sólo de renta o ingresos. En este sentido, se vuelve a la atención de necesidades y capacidades según los elementos que caracterizan a los individuos como la edad, el género, la cultura, etc. Esta concepción también implica consecuencias para la gestión de políticas sociales, por ejemplo el analizar cómo determinado plan o programa social impactará en el seno familiar si se lo destina a aumentar la renta global familiar o si por el contrario, se las plantea desde una perspectiva crítica del ingreso familiar señalando los diferenciales de la distribución de recursos y a la desigualdad en la obtención de los mismos al interior de la familia Sen: (1999: 115.)

En este sentido, Sen vuelve a una afirmación constante en su trabajo, la preocupación por los fines y no por los medios del desarrollo (Sen 1999), en donde la renta se pueda entender como un medio disponible en mayor o en menor medida pero que no implica directamente la apropiación de capacidades para lograr funcionamientos, aunque estos estén estrechamente relacionados. Los fines son modos de vida socialmente determinados como modos deseables a los que el individuo inserto en una sociedad pretende acceder accionando desde sus capacidades y funcionamientos. Sen señala que las desigualdades se complementan y que la desigualdad de renta opera de forma conjunta a las desigualdades de capacidades. (Sen y Nussbaun, 1996)

1.1.3 Ian Gough, precondiciones para la satisfacción de necesidades

Desde una perspectiva emparentada a la de Sen, para estos autores, las necesidades humanas están enmarcadas en un determinado régimen de acumulación económica y por ello deben ser comprendidas dentro del capitalismo como sistema ordenador de la economía. En su decurso, el capital tiene un único requerimiento, la generación de ganancias, mientras que las personas requieren de un sinnúmero de satisfactores según se trate de su cultura, su historia y su sociedad (Gough, 2003). Según estos autores, una salud física adecuada y un adecuado nivel de autonomía son los elementos que conforman el núcleo de la teoría de las necesidades humanas. Las necesidades humanas remiten todas a estos dos elementos puesto que se evalúa la satisfacción de las mismas teniendo en cuenta el aporte que hace cada satisfactor a dichos elementos. Estas precondiciones; salud física, y autonomía personal, entendida esta como: "la capacidad de tomar decisiones informadas sobre lo que debe ser hecho y sobre cómo debe ser hecho" (Gough, 2003), conforman el momento *universal* del problema de la satisfacción de las necesidades y a su vez, este momento debe ser tenido en cuenta siempre a la hora de crear satisfactores y en la forma de distribuirlos. Para comprender mejor cómo operan las políticas sociales en la coordinación, producción y distribución de satisfactores en el marco de la atención a las necesidades básicas, estos autores parten de una pregunta de carácter conceptual ¿Cómo se definen dentro de una sociedad, de acuerdo con el contexto histórico y cultural que le es propio, necesidades humanas que son por esta misma razón universales? (Doyal y Gough, 1994). Este es un interrogante que generó muchos dilemas y debates entre los científicos sociales debido al riesgo de caer en lo que muchos llaman el *imperialismo cultural* de las formas de estipular necesidades o bien en lo que Agnes Heller (1996) y F. Fehér, llamaron *dictadura de las necesidades*, es decir, caer en una uniformización de las necesidades desde un paternalismo político que estipula bajo supuestas condiciones de igualdad parámetros colectivos para la satisfacción de necesidades. En este sentido, autores como Len Doyal e Ian Gough han intentado responder a estas críticas desde una visión capaz de escapar de los dogmatismos de las visiones paternalistas. Estos autores insisten con marcar la distinción fundamental entre deseos, gustos y preferencias de las necesidades que son colectiva y objetivamente planteadas dentro de una sociedad sea ésta la que fuere. Por otra parte, las necesidades, como dijimos anteriormente, son estipuladas a

partir de ciertas precondiciones como la salud física y la autonomía de las personas, además de la capacidad de elegir y participar. Como indican Doyal y Gough (1994: 109): "...la supervivencia física y la autonomía personal son condiciones previas de toda acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más elementales: aquellas que han de ser satisfechas en cierta medida antes de que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo que crean valioso."

1.1.4 La perspectiva de Manfred Max Neef. Las necesidades en el desarrollo a escala humana

Para abordar la concepción de necesidades y desarrollo de este autor seguiremos dos ejes centrales. Su visión sobre el desarrollo y la economía y la relación que guardan sus tres conceptos centrales de necesidades, satisfactores y bienes económicos con los supuestos metodológicos y epistemológicos subyacentes a cada uno de ellos.

1. Concepción crítica y política sobre el desarrollo a escala humana

Para el autor, la estrecha conexión entre desarrollo y necesidades humanas parte de una visión crítica de la economía hegemónica sobre la función de la misma. Esta debe ser entendida como un medio de los hombres y no al revés, es decir, las personas y sus necesidades supeditadas a la marcha de la economía.

"Este nuevo enfoque implica desde la partida, la apertura hacia una nueva manera de contextualizar el desarrollo. Ello significa modificar sustancialmente las visiones dominantes sobre estrategias de desarrollo [...] [E]l desarrollo a escala humana, orientado en gran medida hacia la satisfacción de las necesidades humanas, exige un nuevo modo de interpretar la realidad. Del mismo modo, una teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, debe entenderse justamente en esos términos: como una teoría para el desarrollo." (Max Neef, et al. 1986: 1)

2. Relación entre sus tres conceptos claves Necesidades, satisfactores, bienes económicos

Mientras que las necesidades humanas son para Max Neef, pocas, clasificables y varían poco en la historia, los satisfactores son muchos y alternativos dependiendo de la cultura y la situación histórico social de cada sociedad tomada particularmente. Frente al establecimiento de medidas de bienestar

cuantitativas que unilateralmente *parten de los objetos y no de las personas*, el autor evalúa que la principal característica de las necesidades humanas es su complementariedad: La persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades, y compensaciones (trades offs) son características de la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades. En ese conjunto de complementariedades, las necesidades responden a criterios existenciales y axiológicos: necesidades del ser, tener, hacer y de subsistencia: protección afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Estas categorías son consideradas fundamentales y aluden a características comunes que comparten todas las sociedades humanas. Lo que se considera tradicionalmente como necesidad es para Max Neef satisfactor de una de estas necesidades fundamentales. “[...] alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia.” (Max Neef et al. 1986:3).

Los satisfactores, son entendidos aquí, no sólo atendiendo a carencias sino también desplegando potencialidades, recreando nuevas orientaciones para la satisfacción de necesidades. Por esta razón, se trata de un conjunto variable y más amplio de medios e instrumentos sociales para la satisfacción, que están determinados por la historia, la cultura y la sociedad. Así, Max Neef afirma que esta concepción es dialéctica porque vuelve sobre sí misma la relación entre necesidades y satisfactores en la medida en que estos son asignados histórica y socialmente a partir de los arreglos que enfrenta cada sociedad y, a la vez, recrean nuevos medios e instrumentos para la satisfacción de necesidades. “Uno de los aspectos que define una cultura es su elección de satisfactores. Las necesidades humanas fundamentales de un individuo que pertenece a una sociedad consumista son las mismas de aquel que pertenece a una sociedad ascética. Lo que cambia es la elección de cantidad y calidad de los satisfactores, y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos.” (Max Neef et al. 1986: 3)

Los bienes económicos son dentro de esta conceptualización, los elementos más particulares y relativos y sin embargo, para el autor, son los que más se prestan a confusión, a causa de la preeminencia de las sociedades de consumo en occidente que otorgan un valor superior a este tipo de bienes como satisfactores principales de necesidades y deseos de los consumidores.

“Ya no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen, sino de relacionarlas además con prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades. [Los satisfactores son] productos históricamente constituidos y, por lo tanto, susceptibles de ser modificados. Por consiguiente, es necesario rastrear el proceso de creación, mediación y condicionamiento entre necesidades, satisfactores y bienes económicos.” (Max Neef et al 1986: 8)

Max Neef pretende reafirmar su posición humanista en este punto estableciendo diferencias entre la materialidad de algunos satisfactores y los medios por los cuales estos se presentan, es decir los bienes económicos y otras formas de satisfacción que dependen de encuadres políticos y culturales que también responden a sus categorías fundamentales de ser, tener, hacer. Por eso considera de suma importancia poder distinguir entre estos tres conceptos y sus niveles de aplicación a la hora de enfrentar los desafíos de la planificación social. Es por eso, que, de acuerdo con su postura crítica del desarrollo, Max Neef considera que existen satisfactores que se impulsan desde la planificación y que pueden ser inhibidores y hasta violadores de determinadas necesidades fundamentales. En la mayoría de los casos, los programas y políticas implementados por las distintas esferas estatales para el desarrollo o el bienestar se concentran en lo que él denomina *satisfactores singulares*. Estos se entienden como: “[...] aquellos que apuntan a la satisfacción de otras necesidades. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Su principal atributo es el de ser institucionalizados, ya que tanto en la organización del Estado como en la organización civil, su generación suele estar vinculada a instituciones, sean estas ministerios, otras reparticiones públicas o empresas de diverso tipo.” (Max Neef 1988: 6)

Para Max Neef, bajo la perspectiva de las necesidades humanas fundamentales, la atención de las mismas y la distribución de satisfactores desde la política debe basarse en el conocimiento transdisciplinar, la complementariedad de las necesidades y la sinergia de los satisfactores. Cualquier programa que se relaciona con el bienestar social y la pobreza debe ser pensado desde abajo hacia arriba incorporando los elementos subjetivos que provienen de la concepción socio cultural de las demandas “[...] La forma en que se expresan las necesidades a través de los satisfactores varía a lo largo de la historia, de acuerdo a culturas, referentes sociales, estrategias de vida, condiciones

económicas, reacciones con el medio ambiente. Estas formas de expresión tocan tanto lo subjetivo como lo objetivo, pero están permeadas por la situación histórica del vivir de las personas. De ahí que los satisfactores son los históricos de las necesidades y los bienes económicos su materialización.” (Max Neef, 1988: 2)

En la definición de las necesidades vistas más arriba podemos sumar el concepto de pobreza como concepto ordenador. La pobreza concebida como insatisfacción de necesidades consideradas esenciales (absoluta) o bien, como la imposibilidad de alcanzar determinados estándares de satisfacción de necesidades que son relativos a cada sociedad (relativa) se estrecha ampliamente con las formulaciones de Gough, Sen y Max Neef sobre los bienes, los satisfactores, las capacidades que son conceptuados en todos los casos formando un conjunto de criterios esenciales y a la vez propios de cada sociedad y de cada período histórico.

Frente a los múltiples enfoques y visiones sobre la pobreza, encontramos que de acuerdo a estos autores la capacidad para disponer de recursos y para obtener satisfactores depende de factores tanto relativos como absolutos. (Eguía y Ortale 2007). De acuerdo con las formas típicas de medición de la pobreza a través de métodos indirectos como directos (Línea de pobreza, NBI) la capacidad para satisfacer necesidades mínimas de alimentación, vestido, educación, saneamiento, etc., están presentes en el transfondo conceptual de las distintas formas de medición de incidencia de la pobreza.

“[...] existen diferentes enfoques según se considere la pobreza un fenómeno absoluto o relativo, se mida la capacidad de consumo versus consumo efectivo o se considere que el concepto de pobreza puede ser mejor definido por las mismas personas encuestadas que por el investigador. Asimismo, se debe limitar cuál es la unidad de análisis: la persona o el hogar” (Eguía y Ortale, 2007: 18)

Tomando uno de los métodos más extendidos en los últimos veinte años en nuestro país, el método de medición de la pobreza a través del ingreso, podemos decir que, justamente, en la estimación de valor de la canasta de bienes y servicios que conforman el umbral de ingreso, los alimentos ocupan un papel central en esta medición de pobreza aunque su determinación no sea actualizada y adecuada al consumo alimentario de gran parte de la población.

Hemos observado en este apartado que podemos entender el concepto de necesidades en dos planos complementario:

- En el plano de lo económico: dentro del capitalismo, el mercado y el sistema de producción de bienes son instituciones económicas de suma importancia para entender cómo se ordena el sistema de necesidades y de satisfactores. (Preteceille, Godard, Grevet Doyal Gough). En esta línea podemos señalar que, como matriz institucional tendiente a producir, distribuir y transformar bienes que lleguen a ser satisfactores de necesidades básicas, el mercado y el Estado capitalista han ampliado las fuentes de producción y distribución de factores centrales en la reproducción social y en la asignación de satisfactores. (Max Neef, Doyal y Gough).
- En el plano social: El reconocimiento y la evaluación de las necesidades pueden ser definidos tanto de manera colectiva como individual (Sen, Gough, Max Neef). Para Ian Gough este campo quedaría pautado a través de lo que denomina *precondiciones de procedimiento* para mejorar la satisfacción de necesidades: “...se refieren a la capacidad de un grupo para identificar necesidades y satisfactores de necesidades apropiados de una manera racional, y priorizar los satisfactores de necesidades y la satisfacción de cada grupo.” (Gough, 200: 58). En la comprensión tanto del logro como de la agencia de bienestar, para A. Sen, la perspectiva de análisis debe ser encarada desde el individuo considerando funcionamientos valiosos. Los individuos son los que poseen recursos y titularidades para efectivizar sus derechos y logros dentro de una sociedad. Para que esto ocurra, deben quedar establecidos institucionalmente el acceso y el reconocimiento de esas titularidades desde la función estatal. En el caso de los países de nuestra región, se constata con mayor presencia la función específica de las redes sociales y la familia como productores de bienestar en contextos de desarrollo de capacidades estatales y de constitución del mercado laboral formal limitados.

1.2. El Estado y las Necesidades

En este apartado plantearemos algunas conceptualizaciones típicas ideales del Estado de Bienestar considerando como aglutinante de distintos tipos de intervención social de acuerdo a variables socioeconómicas y a capacidades estatales para fijar políticas. Caracterizaremos también el tipo de intervención social que se desarrolló en América Latina en relación al bienestar y a la satisfacción de necesidades.

1.2.1 El Estado de Bienestar y el reconocimiento público de necesidades sociales

A fin de contextualizar la intervención estatal en la satisfacción de necesidades sociales, indicaremos brevemente algunas características del Estado de Bienestar de posguerra en tanto formación típica ideal de asignación de recursos y satisfactores bajo la mediación de actores socioeconómicos centrales del capitalismo avanzado. Más allá de las formas divergentes en que éste se desarrolló en occidente, con sus diferenciales en la cobertura y ampliación de derechos y reconocimientos a la ciudadanía social, podemos afirmar que se reúnen en él una serie de elementos comunes a casi todos los contextos nacionales dentro del sistema capitalista: el auge de políticas sociales universalistas, la adecuación democrática de intereses económicos y de necesidades sociales en el seno del capitalismo y por lo mismo un marco de acuerdo general para el crecimiento económico dentro de los requerimientos de acumulación capitalistas y el mundo del trabajo.

El Estado de Bienestar de posguerra es considerado como una forma de regular el poder estructural del capital otorgando *titularidad de derechos colectivamente* (Gough, 2003: 26). Para Gough, las políticas sociales que se instrumentaron a fin de acortar la brecha entre capital y las necesidades de las personas tuvieron un comportamiento variable según las formas sociales e institucionales que cada Estado estipuló en términos de regulación y control del capital en diferentes regiones y coyunturas históricas particulares.

El autor sueco Gösta Esping Andersen, analizando los diferentes tipos de organización política y económica que asumió el Estado de bienestar en una serie de países centrales, llega a una conclusión similar al afirmar que el régimen de bienestar es la forma de articulación política triunfante en la segunda

posguerra del siglo XX que consolidó dentro del capitalismo la *desmercantilización* de la fuerza de trabajo. Con este concepto, Esping Andersen, (1993) trata de demostrar que a partir del pacto social de posguerra, como ya hemos indicado más arriba, la reproducción de los trabajadores no fue más materia exclusiva de los requerimientos del capital para mantener la fuerza de trabajo. Los bienes y servicios necesarios para un trabajador quedaban ahora bajo el control mixto del capital y del Estado. Se trató de establecer la reproducción de los trabajadores fuera del ámbito de la estricta economía de mercado que fija precios para los salarios a partir de lo mínimo necesario para sobrevivir en términos de la reproducción física y material de los trabajadores tomados en cuenta sólo como integrantes de la fuerza laboral.

Las necesidades, y las políticas tendientes a mejorar la satisfacción de las mismas, cobraron mayor relevancia dentro del Estado de bienestar, donde economía, sociedad y política pública fueron los campos que se relacionaron estrechamente para fijar marcos de negociación y acuerdo para un nuevo pacto social.³

Más específicamente en relación con las necesidades sociales y la atención de las mismas en el Estado de Bienestar, Trotta (1996:21 - 23) indica que: "El Estado de Bienestar supuso un modelo sustentado en la distribución equitativa del ingreso entre los sectores de la sociedad, sobre todo en beneficio de los asalariados quienes además fueron los destinatarios de la implementación y desarrollo de políticas sociales que impactaron positivamente en la satisfacción de necesidades básicas de las sociedades occidentales provocando una mejora cualitativa en las condiciones laborales, todo esto bajo la égida del Estado". Para este autor, la consagración de la sociedad salarial de posguerra amplió la cobertura de protección y atención de necesidades básicas inclusive para aquellos que permanecieron fuera de la misma. Es por eso que la misma concepción de necesidades y su tratamiento público impacta en la matriz del Estado de Bienestar generando un nuevo marco de legitimidad política y social.

³ El surgimiento de las políticas sociales es anterior al surgimiento del Estado de bienestar. Podemos ver antecedentes históricos de las mismas en las medidas asistenciales de Inglaterra en el siglo XIX o en Alemania de Bismarck, como así también las experiencias mutualistas de asociaciones de trabajadores durante buena parte del siglo XIX y XX. Sin embargo, insertas como razón de Estado las mismas aparecen con mayor nitidez en las décadas del 50 y el 60 del siglo XX, como las formas institucionales de solidaridad social producto del pacto de posguerra. (Cf: Rosanvallon, Pierre, 1995).

Como lo indicamos antes, el Estado de Bienestar se entiende como la particular relación de pactos sociales subyacentes, arreglos de la economía capitalista y demandas de los sectores del trabajo. Estos marcos regulatorios se complementaron con medidas contracíclicas como el gasto público deficitario para estimular la demanda solvente o medidas financieras y monetarias que se aplicaron a nivel mundial y que fueron respetadas durante toda la época de los *treinta gloriosos*. La economía de posguerra desarrolló una etapa expansiva y a la vez desplegó una serie de avances muy beneficiosos en términos de inclusión social y democratización del consumo. El capitalismo de posguerra estableció un nuevo margen para los actores económicos al incorporar las potencialidades de un modo de producción definitivamente instalado, el fordismo, y un nuevo sistema de acumulación basado en la posibilidad de incrementar constantemente el estímulo en la demanda de productos antes pensados para una elite que ahora se volvían masivos. El Estado acompañó en todo momento esta fase expansiva del crecimiento capitalista con políticas activas de empleo, protección social y bienestar social y controles y regulaciones fiscales y tributarias. De todo esto deducimos que la economía y el capitalismo jugaron en la época un papel fundamental. Sin embargo, también debemos comprender en profundidad el marco ideológico y cultural particular de este Estado basado en la solidaridad y la subsidiariedad social. Autores como P. Rosanvallon, o G. Esping Andersen refieren a este punto en varios momentos de sus respectivos trabajos. La emergencia de una nueva constitución del complejo social de posguerra no se limitó solamente a un cambio en los esquemas de la economía ni obedeció sólo a la aplicación de nuevas medidas. Estos autores evalúan estos cambios económicos juzgándolos también desde una óptica centrada en los intercambios, bien aceitados, entre la esfera económica del Estado con la organización social y los marcos simbólicos, normativos y culturales de posguerra. (Rosanvallon ,1995).

En este sentido, diremos que bajo este modelo de acción política estatal operaba una concepción de necesidad subyacente que ampliaba estos intercambios entre los sistemas económicos y culturales asumiendo una representación específica del rol del Estado en la satisfacción de necesidades. En relación al concepto subyacente de necesidad que expresaban las estructuras político sociales del Estado de Bienestar, Trotta (1996:43) agrega: "La concepción de necesidad subyacente en la mayor parte de las planificaciones sociales, así como también en el espíritu de las políticas sociales que caracterizaron la profusión de la cobertura social a amplios sectores, hoy excluidos del mercado formal de trabajo, desde la

instauración del modelo de Estado Keynesiano hasta principios de la década del ochenta, ha sido la ligada a la carencia.[...] la percepción de necesidad como carencia guió el curso de las acciones en el momento de la implementación, el diseño y la evaluación de procesos sociales tendientes al logro de la promoción social.”

A partir de la década del setenta del siglo XX, se evidenciaron constantes problemas económicos que se perpetuaron en una fase de crisis del capitalismo y del Estado de bienestar conjuntamente. Situar el punto de partida de esta crisis en los años setenta podría parecer arbitrario si pensamos que muchos de los atolladeros económicos y los procesos sociales conflictivos (inflación, desincentivos para la inversión, crisis fiscal, etc.) venían presentándose desde mucho antes. Cuando Rosanvallon (1995), indica que es necesario construir una historia larga del Estado de protección social está haciendo referencia a esta cuestión. La continuidad del Estado en su sentido amplio como orden político adecuado para resguardar al individuo, es decir, la concepción liberal clásica del Estado, continuó en el Estado de bienestar social, pero, en este periodo, como indicamos antes, se sumó también, un marco de eliminación creciente de la desigualdad económica sin precedentes, razón por la cual, esta etapa histórica marca un antes y un después en la intervención estatal de la cuestión social (Rosanvallon, 1995). Esa modalidad de intervención que tenía como objetivo ampliar los patrones de equidad y de igualdad social se estableció a partir de marcos representacionales ligados a la solidaridad y la igualdad bajo la política democrática que entraron en crisis a mediados de la década de los setenta. Rosanvallon toma como punto de partida esta particular situación social y cultural para dar con otra explicación posible de la crisis del Estado de Bienestar que la ya clásica explicación económica financiera producto de la crisis de acumulación de los años setenta. La naturaleza específica del Estado de Bienestar para este autor reside en compromisos sociales para llevar a cabo la efectivización de los derechos sociales relacionados con la igualdad y solidaridad social. Esta incorporación de derechos sumados a la aplicación de lo que denomina el compromiso Keynesiano son las fuentes elementales del *Estado providencia*.

Rosanvallon (1995) asegura que esta matriz estatal comenzó a tener fisuras culturales que desnaturalizaron los objetivos del mismo. Por un lado, el Estado empezó a volcarse hacia una política de atención sectorial fragmentando y corporizando intereses sociales y compromisos ciudadanos. Por otro

lado vemos que, los objetivos de ese Estado, es decir, los fomentos para una política positiva para eliminar gradualmente diferencias sociales, comenzaron a tener problemas debido a la fragmentación social y cultural creciente. La facultad de intervenir desde la política en la consolidación de la solidaridad social también se volvió problemática e ineficaz.

De manera concomitante a la crisis del Estado social, la noción subyacente de necesidad que operaba en la intervención políticosocial también fue cambiando a la par de los nuevos arreglos económicos y en la nueva modalidad de gestión e intervención pública sobre la cuestión y el gasto social, entre algunos de esos cambios figuran: políticas y programas focalizados, aumento de los programas asistenciales, co gestión de los programas con organizaciones de la sociedad civil, etc. (Trotta, 1996, Duhau, 2001) Las concepciones de necesidad y satisfacción vigentes en el Estado de Bienestar fueron perdiendo legitimidad bajo el esquema imperante del mercado como única institución eficiente a cargo de distribuir bienes y satisfactores (Rosanvallon, 2005).

1.2.2 Políticas de Bienestar, necesidades e intervención estatal en Latinoamérica

La trayectoria de los regímenes de Bienestar en los países de América Latina parece tener características diferentes a la de los países centrales⁴ vistas hasta aquí. Surge la necesidad de incluir estas características para comprender a fondo qué tipo de arreglos institucionales se fueron construyendo en nuestros países con respecto al bienestar que dejaron en el seno del Estado ciertas configuraciones específicas en la aplicación de políticas sociales.

En concordancia con este punto, Moreno (2000), apunta a describir un tipo de régimen de bienestar que es de gran utilidad para repensar el desarrollo de la intervención social del Estado en nuestra región. El régimen *mediterráneo* se basa en la baja institucionalidad de las estructuras de protección social frente al riesgo así como también en las instancias de reproducción de la fuerza de trabajo que caen en el ámbito familiar y comunal como forma de desmercantilización predominante. Este régimen característico de los

⁴ Se trata de los países del centro y norte de Europa, los que alcanzaron mayor desarrollo. Cf. Esping Andersen, 1993.

países de Europa meridional no fue incluido por Andersen en su modelo de los tres regímenes de bienestar. El modelo *mediterráneo* resulta clave para comprender más adelante los procesos de baja intensidad institucional con en los que se fueron desarrollando en nuestra región las formas del bienestar y el Estado social. La principal diferencia entre unos y otros regímenes depende más de la intensidad en que se desarrollaron las políticas sociales en las distintas sociedades del capitalismo avanzado, dependiendo justamente de las formas de estructuración de estas sociedades en relación a los sistemas de producción y de reproducción social como así también a la capacidad estatal de mantener espacios de autonomía relativa en el ordenamiento de intereses de los actores económicos. En este sentido Martínez Franzoni indica que: "A través de políticas públicas en general y sociales en particular, se redistribuyen recursos que en algún grado autonomizan el bienestar del intercambio mercantil. Todas las sociedades capitalistas lo hacen, aún cuando sea en grados mínimos como ocurre en tantos países de América Latina". (Martínez Franzoni, 2005:14)

En nuestro país y en la región la articulación entre necesidades sociales, intereses de la economía capitalista y políticas propias de los Estados nacionales fue distinta a la de los países centrales en relación a la vigencia del pleno empleo, la capacidad del mercado de trabajo de absorber la oferta laboral, y la ampliación del empleo asalariado formal a lo largo de la consolidación histórica del sistema capitalista en el continente. Existen, por lo tanto, numerosos trabajos que dan cuenta de estas diferencias, como también, trabajos que intentan explicar la crisis de este tipo de formaciones económico políticas en auge desde mediados del siglo XX. (Barrientos, 2004, Wood, 2004)

En esta línea, el trabajo de Barrientos (2004) apunta a complejizar la producción de bienestar tomando como ejes centrales los marcos económicos y políticos propios de los países latinoamericanos: "[...] el punto de partida de la caracterización de un régimen de seguridad social de América Latina es el de examinar su *mix* de bienestar: la articulación específica entre hogares, el mercado y la generación de bienestar por parte del Estado." (Barrientos, 2004: 124) [Traducción propia]

También haciendo hincapié en las particularidades del régimen de bienestar en países de la región, Martínez Franzoni (2008) sugiere tres variables posibles para clasificarlos: por un lado, el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, el grado de desmercantilización en la asignación de recursos a

través de la esfera pública, tal como lo plantea Esping Andersen para los países centrales y, por el otro, el grado desfamiliarización del bienestar. Entendemos por desfamiliarización del bienestar:

“la autonomía de la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo [...]. Todas las sociedades contemporáneas están apoyadas, además de en una estructura ocupacional que *ordena* a la gente en forma jerárquica, en un modelo de familia, más o menos constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras”. (Martínez Franzoni, 2008: 85)

En este sentido, la autora comprende que el aporte de los estudios de género para comprender el bienestar y la satisfacción de necesidades desde la esfera pública en nuestros países conforma una herramienta central a la hora de entender cada caso y poder realizar un panorama más complejo de las características de la intervención social en el continente. Para la autora:

“Estos estudios [estudios de género] evidenciaron la necesidad de contar con políticas públicas no tradicionales, dirigidas a promover la equidad entre géneros y a regular un territorio hasta hace poco considerado dominio de las decisiones privadas. A pesar de su reflejo en distintos tipos de programas sociales, aún no se ha instalado en el abordaje dominante del bienestar en la región.” (Martínez Franzoni, 2005: 9)

La autora sostiene que en los países latinoamericanos donde, las estructuras de la reproducción social y de la satisfacción de necesidades se situaron mayoritariamente en la composición de las familias, el trabajo doméstico y las jerarquías de la distribución basadas en la división sexual del trabajo al interior de los hogares. Bajo los limitados niveles de bienestar y de desarrollo de la ciudadanía la autora señala que:

“La articulación del bienestar se produce en el marco de la familia, en cuyo marco se toman decisiones que combinan la producción del bienestar a través de las distintas esferas, incluyendo su propio trabajo no remunerado [...]. Por ejemplo, la dependencia económica de unos miembros con respecto a otros, se refleja en un acceso también dependiente, a servicios sociales y al consumo privado de bienes y servicios.” (Martínez Franzoni, 2005: 15)

Bajo la resultante de tres modelos de bienestar, tomados como tipos ideales, para Latinoamérica, Martínez Franzoni centra su argumentación en poder distinguir distintos tipos de políticas según el modelo de bienestar del que se trate. Así en los modelos en los que existe baja capacidad estatal, alta dependencia de los mercados laborales informales y hogares compuestos mayoritariamente por madres

que además de las tareas de cuidado son proveedoras que se insertan al mercado laboral a través de la informalidad y la autoproducción, encontramos el *régimen de bienestar informal de doble proveedor*. Estos regímenes, correspondientes en su mayoría a países de Centroamérica, se caracterizan por el adelgazamiento histórico del Estado y el lugar predominante de los mercados informales para la obtención de ingresos remunerados de larga duración.

En cambio en países que tuvieron cierto desarrollo de los mercados formales de empleo basados en el esquema tradicional de división sexual y de políticas universalistas existen dos modelos actualmente vigentes. Por un lado, están los modelos que luego de sufrir una serie de privatizaciones y reformas de los entornos de la seguridad social y el riesgo social y que habían aumentado el grado de exclusión y vulnerabilidad, centraron la distribución de recursos estatales bajo la focalización como instrumento principal. Los mismos, suelen ser centralizados en el hogar por las mujeres, tradicionalmente encargadas del cuidado. Es por esto que la autora denomina este modelo como *liberal de proveedor único*. En los mismos conviven formas de asignación universales, en salud, educación y pensiones que se están desplazando hacia servicios diferenciales privados y públicos con su consiguiente segmentación social en el acceso a los mismos. En estos regímenes encontramos también la preponderancia de intervenciones focalizadas en la asignación de servicios básicos para grupos en riesgo social. Los casos más característicos de este modelo son; Argentina, México y Chile

Por último, encontramos en la tipología de esta autora, a los regímenes de *bienestar estatal de proveedor único*. Este modelo es el que suscribe la política de bienestar desarrollada en Uruguay y Costa Rica como ejemplos más definidos. En trabajos posteriores la autora presenta otro estudio donde agrupa variables asociadas en conglomerados de los que resultan tres grupos de países. Tomando las tres dimensiones de su estudio mercantilización de la fuerza de trabajo, desmercantilización a través de la política social y familiarización desfamiliarización del bienestar la autora ubica en el primer grupo de países a Argentina y Chile, en el segundo a Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay y por último, a Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela, así como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay (Martínez Franzoni, 2008: 88)⁵.

⁵ En este trabajo la autora presenta los siguientes indicadores agrupados: tasa de participación, PBI, coeficiente de GINI, y PEA ocupada asalariada como dimensiones de la mercantilización de la fuerza de trabajo; gasto público en

Desde otro enfoque, intentando construir un panorama general de la trayectoria del bienestar y la ciudadanía social en nuestros países, encontramos las argumentaciones de Bustelo (1998) quien considera que dentro de los modelos de bienestar, de democracia y de ciudadanía en América Latina tres son los problemas característicos de la cuestión social que dinamizaron alternativas de política pública: exclusión social, vulnerabilidad y desigualdad persistente. Las formas en que se trataron estos problemas sociales fueron en momentos de crecimiento económico sostenido, (centralmente desde los años cuarenta hasta los setenta del siglo XX) atendidos en relación a un tipo de ciudadanía similar a la de los países centrales resumidas en las elaboraciones teóricas de Marshall y Titmuss (Bustelo, 1998).

El problema de las políticas de bienestar en América Latina, sus sucesivos cambios y reformulaciones obedecen para el autor al problema de las acciones y decisiones emergentes en momentos de descontento por lo estatal y por lo privado que se suceden de manera pendular al calor de crisis y recesiones de la economía de los Estados Latinoamericanos: [En América Latina] "Gran parte de la oscilación del comportamiento colectivo sobre la dicotomía estatal- privado provendría de la desilusión con dos casos extremos. La creencia de que el Estado puede liderar de un modo exclusivo los procesos socioeconómicos, invadiendo esferas económicas en donde el sector privado tiene claras ventajas comparativas e interviniendo en áreas sociales en donde la participación democrática de las comunidades hubiera sido muchos más efectiva, no ha inducido un desarrollo sostenido ni expandido el bienestar. [...]A la afirmación de lo estatal en sus modalidades extremas, se ha respondido en América Latina con otra forma extrema de afirmación exclusiva de lo privado." (Bustelo, 1998: 255, 256)

Hemos visto que de acuerdo con los autores tratados aquí, la relación entre el desarrollo capitalista de posguerra en todo occidente y la ampliación de la intervención social de Estado estuvo presente en la región institucionalizando un modo de asignación de derechos, marcos de ciudadanía social y de reconocimiento de necesidades por parte del Estado que tuvo diferentes configuraciones producto del basamento social y económico donde se asentaron los regímenes de bienestar. Estas bases sociales y

salud, gasto social sobre el PBI, empleados con seguridad social como dimensiones de la desmercantilización a través de la política estatal y porcentaje de familias urbanas extendidas y compuestas, mujeres activas entre los 15 y 34 años, empleo urbano doméstico y razón de dependencia para la familiarización / desfamiliarización del bienestar entre otros muchos indicadores seleccionados.

económicas propias de las sociedades latinoamericanas también marcaron el quiebre del modelo a partir de los años setenta del siglo XX, y continúan marcando desafíos a las políticas sociales.

1.2.3 Crisis de los regímenes de bienestar en América Latina

Como sucedió en buena parte del mundo occidental, los regímenes de bienestar en los países latinoamericanos también sufrieron un agotamiento y una posterior crisis estrechamente vinculada, en nuestros países, a la crisis de endeudamiento y la posterior contracción de la economía entre finales de los años setenta y principios de los años ochenta del siglo XX.

Tokman (2004), sitúa la crisis del régimen de bienestar centralmente en las coyunturas macroeconómicas de los años ochenta en relación a la crisis de endeudamiento público y el posterior agravamiento de las condiciones de vida de varios sectores sociales de la región en los años noventa: “[...] para restaurar los desequilibrios macroeconómicos se adoptaron formas procíclicas, que ocasionaron un fuerte deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población. [...] los costos del ajuste no fueron repartidos equitativamente al interior de los países, entre los grupos sociales, y tampoco entre los países y sus acreedores externos.” (Tokman, 2004: 89 - 90)

El resultado de esta coyuntura de endeudamiento, salida neta de capitales desde la región y ajuste desigual permite al autor plantear en su trabajo el correlato de la deuda social junto con el de la deuda externa y el ajuste estructural sentidos en toda la región:

“[...] fue en el ámbito social donde la contracción económica se manifestó con mayor severidad. El mercado de trabajo urbano experimentó [...] un aumento del desempleo abierto por la disminución de la actividad económica; una expansión del subempleo abierto por la reducción de la duración de la jornada de trabajo; un incremento de los empleos de baja productividad, en particular en el sector informal, y una caída de los salarios reales.” (Tokman, 2004:105)

Esta situación de retroceso de los índices de bienestar experimentada en todos los países de la región marca para el autor el comienzo de la crisis de los regímenes de bienestar en los años ochenta y, a la vez, la imposibilidad de los Estados y sociedades latinoamericanas para lograr superar dicha crisis vía la modernización de la economía y el Estado de los años noventa debido a: “la endeble y sobre todo

inestable recuperación de los años noventa que no fue suficiente para recuperar el deterioro experimentado hasta 1985. Y, en este sentido, la deuda social está aún sin amortizar completamente.” (Tokman, 2004: 124)

En síntesis podríamos indicar que la mencionada oscilación entre modelos *socio* - céntricos y *mercado* - céntricos de atención a las necesidades sociales tiene que ver con la endeble capacidad de los Estados latinoamericanos para mantener al interior de la economía capitalista de la región estabilidad en los niveles de empleo asalariado, poder reducir la informalidad y combatir la subutilización crónica del factor trabajo en nuestras economías, que permaneció en niveles altos inclusive en momentos de apogeo económico. A su vez, estos factores económicos también afectaron la capacidad estatal en materia de atención de la cuestión social generando un ciclo de políticas inestables y carentes de marcos políticos a largo plazo que se evidenciaron en mayor medida en los últimos treinta años.

Para Barrientos (2004) el régimen de Bienestar imperante en la región, denominado *régimen de bienestar informal liberal* se apoyó centralmente en el hogar como eje de la producción de bienestar. Sin embargo, Barrientos advierte que luego de los procesos de transformación socioeconómica, primero en los ochenta, producto de las crisis de deuda y luego de implementación de políticas neo liberales de los años noventa tendientes a estabilizar las variables de la macroeconomía, las capacidades de los hogares para crear condiciones de *evitación de riesgo social* fueron seriamente afectadas. En el caso de los países de América latina el autor afirma que: “El hogar es una fuente importante de seguro contra riesgo social, pero tanto los cambios que se fueron dando durante el siglo XX y las recientes condiciones económicas sugieren que la capacidad de los hogares en América Latina para asegurarse contra los golpes al consumo y al ingreso de los mismos está en declive.” (Barrientos, 2004: 128).

Aunque en nuestro país las características de la dinámica del mercado de trabajo, la intervención pública en la reproducción de la fuerza de trabajo y la incorporación de marcos regulatorios y beneficios en el mundo del trabajo y el desarrollo de políticas universales, se acercaron más en algún punto al modelo de los países centrales, paulatinamente, la dinámica de la intervención social y del bienestar comenzaron a marcar un proceso similar al resto de los países de la región. El paso de una matriz social del Estado a otra de fuerte carácter mercado- céntrica se constituyó en foco de interés de varios estudios en el campo

de las políticas sociales en Argentina que serán revisados en el próximo capítulo. Minujin y Consentino (1993: 47) consideran que en nuestro país, esta tendencia del estado interventor en la economía y en la cuestión social: “sufrir una quiebra hacia fines de la década de los cincuenta debido a que [...] las especificidades del modelo de acumulación y la estructura social y de poder tornaron inviable un estado distributivo al estilo del que se desarrolló en los países desarrollados. Este quiebre no impidió que se mantuvieran el fuerte peso de las organizaciones sindicales y el alto nivel de demandas sociales, a las que en parte respondió la ampliación verificada en las siguientes décadas de la cobertura de la seguridad social.” Paulatinamente, en nuestro país la política social se encontró con una encrucijada cada vez mayor entre el aumento de las demandas hacia el Estado en torno a las necesidades insatisfechas y la economía cada vez más recesiva y fluctuante de los últimos treinta años con el consiguiente ajuste y reestructuración del mercado de trabajo formal y la expansión del empleo informal que obligan cada vez más a depender de la exigua capacidad pública para mantener a sectores sociales excluidos de los sistemas de protección social pertenecientes a la anterior situación de asalariados (Minujin y Consentino, 1993: 48 , 49)

1.2.4 Las necesidades sociales y la intervención social del Estado en la actualidad

Después de haber analizado el problema de las necesidades de cara a las configuraciones históricas que fueron adquiriendo las políticas sociales y los regímenes de bienestar en nuestra región revisaremos en este apartado la perspectiva de una serie de autores que han elaborado, a partir de principios teóricos comunes indicados más arriba, perspectivas que intentan reconstituir un núcleo teórico relacionado con el reconocimiento de las necesidades por parte de la política pública, luego de la crisis y la reforma drástica de los regímenes de bienestar en la región. Como veremos, en muchos casos, los autores que presentamos en este punto intentaron resumir las concepciones teóricas de las necesidades para abordar elementos propios a la hora de definir el espacio de la satisfacción de necesidades desde la política estatal en la actualidad.

Autores como Bustelo (1996), Krmpotic (1999), Álvarez (2005) y Martínez Franzoni (2005), entre otros, han elaborado síntesis sobre los conceptos de necesidades y el rol del Estado para la satisfacción que

abre alguna dirección para la reconceptualización de las mismas luego de la crisis o del apogeo del Estado social.

Krmpotic (1999) considera que el concepto de necesidades desde la óptica del Estado y las políticas sociales ha referido casi automáticamente a la preocupación por la satisfacción de las mismas. "Hemos visto que preguntarse acerca de las necesidades es también preguntarse acerca de la satisfacción [...] ésta última es la expresión visible de un concepto abstracto como es el de necesidad" (Krmpotic, 1999: 111). Para dar cuenta de ello, la autora enfatiza el carácter material del concepto "necesidades" cuando se lo considera conjuntamente con la satisfacción de las mismas. "Las necesidades están allí, nos ofrecen un grado de materialización como pocos conceptos, por lo que nos encontramos frente a un desarrollo no sólo teórico sino también metodológico [...] Por lo tanto, las necesidades se revelan como un problema concreto que – desde la cotidianeidad- interpela al hombre y su organización social asignando responsabilidades ante lo que hoy día se considera un derecho [...]" Krmpotic: (1999:8)

La autora considera que la política social entendida como espacio de posibilidad y de legitimación del poder, tiene una función central en la producción de bienestar y del mejoramiento de la calidad de vida por razones filosóficas y éticas pero sobre todo, en relación a lo que genéricamente la constituye, es decir, las relaciones y luchas de poder, entre distintos sectores sociales. En este sentido, la autora, quien toma elementos teóricos sustanciales de la obra de Nancy Fraser, desarrolla tres momentos secuenciales para comprender la articulación entre la política social y la satisfacción de necesidades: "... un primer momento entendido como de lucha para establecer el status político de una necesidad dada, otorgando legitimidad política o no, [...] Un segundo momento nos ubica en la lucha respecto de la interpretación sobre esa necesidad en la que se juega el poder para definirla de manera hegemónica y de esa manera determinar la forma conveniente de satisfacerla. Mientras que el tercer momento nos muestra el debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política." (Krmpotic 1999:120). Podríamos decir aquí que, de acuerdo con la autora, las necesidades sociales y su satisfacción se crean y recrean bajo un escenario político donde se generan definiciones, modalidades de atención y obligaciones institucionales de las políticas.

Con respecto a las decisiones políticas en torno al bienestar y la planificación social Krmpotic acuerda siguiendo a Fraser (1989) en la pluralidad de sectores e intereses que moldean el debate sobre las necesidades y su tratamiento en la política social. La diversidad y la pluralidad producto de las constantes reconfiguraciones sociales obligan a rediseñar el rumbo de las políticas sociales ampliando marcos de contención. Sin embargo, existen nuevos problemas para la atención estatal de las necesidades en torno a la interpretación de las necesidades y la urgencia con la que deben ser atendidas. La autora retoma el problema del conflicto de interpretación de las necesidades, y los presupuestos para el diseño de políticas como datos clave para entender la relación entre la pluralidad de actores y las demandas por el reconocimiento estatal de sus necesidades en la actualidad. En este sentido, Krmpotic (1999:121) indica que: "Si bien la diversidad de actores reafirma la idea de pluralidad inicial, esta condición de pluralidad se encuentra "estratificada" entre grupos sociales con desiguales condiciones de poder, acceso a los recursos, influencia, origen, sexo, edad, etc., aspectos que van a incidir directamente en el conflicto de interpretación.[...] además del proceso deliberativo previo a la confirmación de su status político, la necesidad es luego descontextualizada y reconsiderar no ya al grupo de presión interesado sino a la población en su conjunto obliga a una reducción al caso individual, "caso testigo" para definir elementos clave de la programación."

En sintonía con esta perspectiva Bustelo proponen pensar un ámbito para la política social donde la acción argumentativa y el consenso de los objetivos de las políticas y de las demandas colectivas prevalecen en el diseño y la implementación de políticas tendientes a dar respuestas a las necesidades de las personas. Siguiendo esta línea, Bustelo (1996:20) indica que: "No existiendo una línea *moral universal* o *científica*, que procese las prioridades sociales por encima de la libertad, sólo cabe la definición de las mismas- esto es, qué necesidades, en qué nivel y en qué tiempo deben ser satisfechas- al juego democrático." Esto último implicaría afirmar que el nivel de satisfacción de una determinada necesidad y la intervención social promoviendo u otorgando satisfactores de la misma corresponde a la negociación y acuerdo de los distintos actores políticos e institucionales que conforman el Estado y la sociedad civil. Argumentar significaría para este autor: "[...] que la planificación toma finalmente parte, plantea una opción- acción, construye un punto de vista. Estos puntos de vista tienen por supuesto un equilibrio precario, ya que la realidad es abierta por definición y siempre existe la posibilidad de aprender.

La función de la planificación social es la de mediar, de dialogar (como superación del solipsismo tecnocrático) y el rol de los planificadores es el de escuchar al otro, el de persuadir y el de construir una narrativa no distorsionada, que posibilite a las personas nuevas formas de autodeterminación, de participación y de democratización." (Bustelo, 1996: 14) Frente a la vigencia de lo que denomina *necesidad normativa*, es decir, la definición de un tipo de necesidad desde el saber especializado del planificador o el cientista social que se incorpora también al sentido común, Bustelo propone ver la satisfacción de necesidades desde un espacio político democrático ordenador. "[...] el resultado final de qué, cómo y en qué nivel se satisface, está abierto a la trama de fuerzas de intereses, de expectativas, etc., que los actores sociales movilizan para darle a la política social una direccionalidad compatible con el estado de satisfacción de sus necesidades. Aquí es donde el rol de la planificación como mediación de procesos, de conceptos y significados cobra sentido." (Bustelo, 1996: 25)

Sin embargo, es necesario agregar que frente a la urgencia de contar con amplios márgenes comunicativos y plurales en la definición de las necesidades de los sectores sociales atendiendo a sus particularidades políticas, identitarias o culturales bajo dentro del orden democrático, el marco actual en que estos criterios de definición de política pública operan luego de la modernización económica y la restructuración de las sociedades latinoamericanas es limitado. Frente al avance de las formas de exclusión social ya tradicionales en el mundo salarial junto con las que podíamos indicar como nuevas (Isuani, 2005) y la baja capacidad de los Estados para incidir en la cuestión social, Repetto (2007) señala que: "[...] En las últimas tres décadas cambió el mapa de actores con capacidad de influir en la agenda gubernamental y decidir sobre ella. [...] habrán de ser pocos y a veces nuevos protagonistas, con sus intereses, sus ideologías y (sobre todo) sus recursos de poder, los que definan qué es un problema público y qué no lo es. [...] Esto se explica, entre otras razones, porque los sectores pobres, más aún, los agrupados en la pobreza estructural, se fueron quedando sin voz ni recursos de poder, sobre todo por el debilitamiento sindical y las mutaciones de los partidos *populares*. Asimismo, los sectores medios, en particular en aquellos países donde han resultado durante las pasadas décadas numérica y políticamente importantes, fueron a su vez atomizándose y *escondiéndose* en el remozado espacio privado. (Repetto, 2007:239,240)

Para el caso latinoamericano, Martínez Franzoni, (2005) recoge en su trabajo un planteo tendiente a situar el punto de partida para la atención de necesidades y de políticas de bienestar coincidiendo con autores ya clásicos en el tema y, a su vez, haciendo énfasis en el nivel actual de aceptación de la política democrática en los estados de la región: "Como lo plantea Esping-Andersen para la Unión Europea (2002) y retoma Filgueira para América Latina (2004), se necesita una *nueva arquitectura* del bienestar. La democracia debería ofrecer el marco para la deliberación y la representación que le dé forma." (Martínez Franzoni 2005: 5)

Para la autora reflexionar acerca de una *nueva arquitectura del bienestar* implica dar cuenta de las especificidades de los regímenes de bienestar en América Latina bajo la interacción del mercado, el Estado, y el hogar como espacio en donde residen la mayoría de los arreglos tendientes a generar bienestar debido al grado de informalidad laboral, la ausencia de políticas de bienestar y la importancia de trabajo no remunerado familiar para el cuidado y la reproducción social en la mayoría de los países de la región.

Desde otra mirada, Álvarez, señala que en América Latina, bajo los imperativos de organismos multilaterales de crédito, el auge de las políticas de corte liberal de los noventa, se desplegó una modalidad de intervención social basada en la atención de *mínimos biológico* bajo el aporte de: "una serie de teorías diversas (que) confluyen en el mismo objeto de saber: las necesidades básicas vinculadas a la idea de provisión de ingresos mínimos a los que quedan fuera del mercado. Dicha provisión en diferentes áreas (alimentaria, salud, educación, y saneamiento) tendría un efecto de amortiguamiento (...) Las necesidades básicas se constituyen más tarde en una categoría central del sistema discursivo del desarrollo humano" (Álvarez, 2005: 252). En este sentido, ahora el desarrollo se basa en lo que la autora llama *un nuevo humanitarismo*, que se relaciona con las visiones que aún deplorando las formas de la pobreza y la indigencia no se cuestionan los factores que la provocan bajo la desigualdad social imprevista en nuestras sociedades (Álvarez, 2005: 240).

Para concluir con este apartado diremos que, luego del auge, la crisis y reforma de los regímenes de bienestar, la comprensión de las necesidades sociales atendidas por el Estado continúa siendo el eje de discusión de las distintas alternativas de política social abriéndose nuevos desafíos en torno a las formas de participación y reconocimiento de los grupos sociales y de sus demandas. Los años noventa, dejaron

claramente, como veremos más adelante, escasos resultados sobre la intervención estatal en la cuestión social latinoamericana. El problema de la definición y la atención de las necesidades sociales abre una agenda posible que permite tener en cuenta las distintas situaciones particulares (identidad, género, etnia, etc.) Sin embargo, luego de la reforma del estado y de las políticas sociales, la reconfiguración de poder económico y social en nuestra región impuso un marco acción límite para la posibilidad de democratizar las decisiones y la posibilidad de incorporar distintas miradas sobre la atención de las necesidades desde el Estado.

Hemos visto hasta ahora una serie de referencias centrales en torno a las necesidades y a la intervención estatal para la satisfacción de las mismas. Haciendo hincapié en el esquema histórico de la política social que impuso una bisagra en el tratamiento de las necesidades sociales en el apogeo y crisis de lo que se denominó Estado de bienestar hemos revisado algunos planteos para comprender las necesidades desde la planificación social de acuerdo con nuevas definiciones que dan cuenta del marco de referencia necesario para abordar el conjunto de negociaciones, decisiones y conflictos en la definición estatal de las necesidades y la política social. Antes de pasar al próximo apartado presentaremos, para completar el resumen del apartado anterior, un plano político estatal también complementario de los otros planos económico y social propuestos más arriba:

- El plano de lo político: Existen diferentes interpretaciones acerca de cómo se jerarquizan las necesidades y sus satisfactores dentro del campo político en sociedades cada vez más sectorizadas y desiguales. Los mecanismos del poder político darían cuenta de la disputa por la legitimación y el acuerdo de intereses en la atención de las necesidades. (Bustelo, Krmpotic). Tal como pensamos en este trabajo, la dimensión de la política pública que nos interesa abordar con respecto a la intervención social en materia de necesidades básicas alimentarias, se define en relación a las configuraciones que adquirió en un proceso histórico de construcción como cuestión pública relevante donde intervinieron distintos actores, confluencias de intereses y dispositivos de argumentación, persuasión y decisión en las distintas “arenas” políticas donde se definen las políticas sociales.

En este sentido, el concepto de *desmercantilización* de la reproducción social a través de las políticas públicas es un concepto clave para entender los arreglos que se construyeron dentro de las economías capitalistas en una perspectiva histórico política que marcó distintos tipos de articulación de las necesidades de la reproducción social y los requisitos de la economía (Esping Andersen). Las necesidades pueden ser entendidas desde la política social en paradigmas propios de la historia de los regímenes de Bienestar con las particularidades de la articulación económica estatal del capitalismo en nuestra región (Barrientos, Martínez Franzoni, Wood y Gouhg).

1.3. Políticas sociales: perspectivas de abordaje de las necesidades

La idea principal de este capítulo fue la de repasar los distintos conceptos que articulan los contenidos sobre necesidades y políticas sociales desde desarrollos teóricos generales para llegar a precisar la descripción del contexto donde se enmarca nuestro trabajo. En este sentido, uno de los conceptos que articularon este repaso teórico fue el de necesidades por un lado y el de políticas sociales por el otro. Veremos ahora algunos aspectos que situarán más en profundidad la dirección del estudio que proponemos aquí definiendo el marco teórico conceptual necesario para abordar el problema específico de las políticas de asistencia alimentaria en la satisfacción de necesidades.

1.3.1. Políticas sociales alimentarias

Suele afirmarse que con respecto a las necesidades alimentarias el problema de algunos países de nuestra región se sitúa en el problema de inseguridad alimentaria provocado por el acceso desigual al alimento. Evidentemente, debido al ajuste y a las reformas de corte neo - liberal que se fueron implementando en el seno del Estado, y paralelamente, a las contracciones del mercado laboral y el ingreso asalariado (recesión, caída del salario real, desocupación y precarización laboral) surgió una creciente brecha en el acceso a los alimentos entre distintos sectores sociales. El acceso diferencial a los alimentos representa una situación de desigualdad correlativa a otras manifestaciones de desigualdad

social. En este sentido Hintze (1994: 180) considera que este tipo de acceso desigual es: “resultado de un acceso diferencial a la distribución del producto social entre los distintos agentes sociales. El problema alimentario es tributario, entonces de determinadas estructuras de distribución del ingreso que sustenta situaciones desiguallitarias de consumo alimentario.”

De acuerdo a esta problemática social para la intervención alimentaria en la región y en nuestro país, incluiremos en este apartado el marco analítico con el que pretendemos analizar este contexto de implementación de políticas sociales específicas de alimentación. Para ellos comenzaremos por describir algunos puntos salientes en la conceptualización de políticas sociales y dentro de ellas políticas asistenciales para luego revisar los aspectos teóricos que nos permitieron construir una mirada analítica para las necesidades alimentarias en este trabajo.

Un primer aporte para abordar el estudio de las políticas sociales en general lo conforma la visión sobre las funciones de la política que sintetizan, Andrenacci y Soldano (2005). Estos autores 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 abraza 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 para los autores en la conformación de un concepto de política social que permita 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.

Desde otra preocupación teórico analítica, el aporte del análisis de las políticas públicas en general, se torna necesario para poder abordar la especificidad de las políticas sociales. El mismo parte 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 entendida 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 intervención de las políticas sociales 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 enfoque 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)

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 basta 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 estos:

“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 juntos 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 alimentaria atendiendo a las percepciones de los destinatarios se orienta en parte teniendo en cuenta este enfoque caracterizador de las políticas a través del vocabulario de los derechos sociales.

Tanto el enfoque *estado en acción*, como el *funcional*, el *sectorial*, y el de *derechos sociales* suman elementos de interés para situar nuestra evaluación tomando un caso. Es decir, 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 (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 (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.

1.3.2 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 una 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 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 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 para este autor 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. 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". En el próximo capítulo 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 dependen de su intervención.

Capítulo II Programas de asistencia alimentaria

A fin de contextualizar las políticas de asistencia alimentaria que estudiamos en este trabajo, realizaremos una síntesis de los antecedentes de las políticas alimentarias presentando 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.

2.1. 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.⁶

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

⁶ 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)

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). El 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 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, sin embargo, aún con estas desventajas, en la coyuntura internacional actual son consideradas como una opción de mejor costo- efectividad, y su éxito depende de problemáticas particulares y de un monitoreo 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 posibilitó a los implementadores de políticas sociales un marco para la intervención alimentaria que, si bien fue más de carácter cortoplacista, y de resultados e impactos más difíciles de puntualizar, 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 el 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 implica un intento analítico de clasificación de política social que partiendo de la situación de vulnerabilidad se diferencian en que mientras la política social asistencial clásica intenta otorgar un marco posible para la reparación o el alivio de estas situaciones de riesgo, el asistencialismo se supone dentro de 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 que 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. 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 que comentamos en este capítulo 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. Veremos en el próximo apartado 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 la seguridad y la soberanía alimentaria.

2.2. 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 (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. (Cebolla, 2009, Pautassi, 2009)

2.3. 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 marshaliana, 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. En esta línea, y relacionado con el objetivo de esta investigación, también es necesario indagar las evaluaciones que hacen los destinatarios de los programas de su situación alimentaria y de esta forma poder identificar cuánto y cómo son respetados estos derechos.

2.4. 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 y sobre todo a partir de los noventa, 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 social 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 especies (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 Estado⁷. 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) 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 Ministerios 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

⁷ Así lo indica la formulación del programas “El hambre es más urgente” del año 2002. (www.desarrollosocial.gov.ar).

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 modalidades⁸. 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*⁹. 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 equivalente¹⁰.

⁸ Veremos más adelante como se está llevando a cabo la aplicación de esta nueva modalidad en uno de los programas estudiados.

⁹ Incluimos en los anexos testimonios periodísticos internos y externos del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires que fundamentan estas afirmaciones sobre el cambio de la prestación

¹⁰ 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.

Cuadro resumen de las características de los programas alimentarios

<u>Décadas del 20 – 70</u>	Política alimentaria centrada en el control Estatal de la producción, distribución, comercialización. La política de asistencia alimentaria estaba vinculada con acciones de complementación alimentaria (copa de leche, raciones escolares, etc.). Vigencia de una visión de las necesidades alimentarias unida a la idea de carencia dentro del esquema de políticas sociales universalistas o de regulación del mercado de trabajo asalariado.
<u>Décadas del 80 y 90</u>	Política alimentaria se reduce significativamente a un conjunto de políticas de asistencia alimentaria, dentro del ámbito de las políticas sociales de combate a la pobreza. La política social alimentaria se implementa bajo criterios de focalización en la atención a grupos de riesgo social.
<u>Actualidad</u>	Se hace mayor hincapié en contar con programas que otorguen un marco de garantía a los derechos sociales, el acceso al alimento como derecho social y a la seguridad alimentaria respetando las decisiones de consumo, en algunos casos, se modifica la prestación bajo la entrega una tarjeta de débito, (transferencia en dinero) en el marco de los programas de ingreso condicionado. Las políticas de asistencia alimentaria continúan siendo políticas selectivas y focalizadas.

Cuadro N°1: Características de los programas de asistencia alimentaria

Fuente: Elaboración propia.

Comentario: Este cuadro resumen intenta plantear cambios y continuidades de manera global de acuerdo con lo revisado en este capítulo sin entrar en detalle en cada marco de aplicación de las políticas alimentarias a nivel nacional o provincial.

SEGUNDA PARTE

En la primera parte de la tesis hemos presentado el marco teórico sobre políticas sociales, políticas alimentarias y discusiones sobre las necesidades: su conceptualización y reconocimiento por parte del Estado y las respuestas de éste para su satisfacción. El recorrido conceptual concluyó con un esquema que caracteriza sintéticamente a las políticas alimentarias en nuestro país.

Esta segunda parte se centra en la presentación de los resultados del análisis empírico sobre programas de asistencia alimentaria vigentes en el barrio donde se asienta el estudio de caso. Describiremos el recorte metodológico y las técnicas para la recolección, el procesamiento y el análisis de la información obtenida de distintas fuentes. Luego, presentaremos los resultados del análisis de los programas alimentarios implementados en el municipio de La Plata en el período del trabajo de campo y las características del barrio estudiado para finalizar con el análisis cualitativo de la información vinculada a la evaluación de los programas de asistencia alimentaria, proveniente de los destinatarios.

Capítulo III: Metodología y técnicas de recolección de datos y de análisis

3.1. Características metodológicas del estudio

Como hicimos referencia anteriormente, este trabajo desarrolla un análisis centrado en las necesidades alimentarias percibidas por hogares pobres destinatarios de programas de asistencia alimentaria y la evaluación que realizan de los mismos. En este capítulo desarrollaremos las características metodológicas del estudio afirmando su carácter interpretativo en tanto se reconoce que los datos no son sólo observaciones y descripciones acerca de los hechos sino como indica Geertz (1987), *interpretaciones de interpretaciones*.

El encuadre usado para aprehender – en un nivel microsocial- la particularidad de las modalidades de intervención de la política social en un contexto barrial y familiar (programas- barrio- hogares) ha sido flexible, recursivo y ha recurrido a técnicas de recolección de datos cuanti y cualitativos.

El cuerpo de datos fue conformado a partir de diversos documentos y testimonios que se integran en cada nivel, atendiendo a las características de los programas, a la implementación en el barrio, al contexto barrial y las particularidades de los hogares receptores.

El trabajo de campo para esta tesis fue realizado en un barrio periférico de la ciudad de La Plata¹¹: barrio Esperanza. Las características estructurales del barrio se sistematizaron y analizaron a partir de dos censos sobre condiciones de vida que se llevaron a cabo en los años 2001 y 2004 como parte de las actividades del grupo de investigación de la UNLP antes mencionado¹². Luego del primer censo y con motivo de la realización mi tesis de grado, tuve continuidad en el trabajo de campo a través de entrevistas realizadas a diversos actores barriales quienes facilitaron la ampliación del universo de informantes.

Desde 2003 mi participación en el proyecto de extensión universitaria: *Educación y promoción de derechos en el barrio Esperanza de La Plata* perteneciente a la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata facilitó el acercamiento a los vecinos del barrio – particularmente madres cuyos niños asisten a los talleres – y al establecimiento de conversaciones informales con ellas acerca de la situación de sus hogares, de sus problemas cotidianos y del barrio en general. El ámbito del comedor en donde se llevan a cabo las actividades de extensión también facilitó el encuentro y los contactos con receptoras de programas y encargados de los mismos puesto que en muchos casos las informantes iban regularmente al comedor a retirar mercadería proveniente de la ayuda estatal¹³.

¹¹ A los fines de conservar en anonimato la ubicación del barrio y de sus pobladores el equipo de investigación del cual formo parte ha denominado con el nombre ficticio "barrio Esperanza "

¹² Eguía, A. Ortale, S. y otros (2001) Informe: *Diagnóstico Integral de las condiciones de vida en Barrio Esperanza (ciudad de La Plata)*. Departamento de Sociología. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Eguía, A. Ortale, S. y otros (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 (Universidad nacional de La Plata. Se trata por un lado del proyecto: Reflexiones teórico-metodológicas sobre el estudio de la pobreza, el trabajo y las políticas sociales radicado en el Instituto de investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP/CONICET) y por el otro, el proyecto: Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales radicado en el mismo Instituto incorporado en el programa de incentivos a la investigación del Ministerio de Educación de la Nación.

¹³ El programa "Comer en casa" (FaROS) subsidiado por la Municipalidad de La Plata.

Dentro de este marco de inserción he establecido también contactos con las manzaneras del barrio¹⁴ Y coordinar citas para visitar a las mujeres que acudían a retirar los productos de los programas. La posibilidad de acceso dependió en todos los casos de mi presencia en el barrio desde hace cierto tiempo y por lo mismo del reconocimiento que me brindaron las informantes a la hora de realizar las entrevistas. Consideramos que este factor posibilitó el encuadre del trabajo de campo y la obtención de encuentros fluidos con las entrevistadas.

La estrategia de recolección de datos provenientes del trabajo de campo requirió un repaso teórico previo en términos de conceptualización de los supuestos relacionados con el estudio empírico. Como señala Guber: "Para acceder a la perspectiva del actor y construirla para revelar aspectos informales o no documentados y establecer contradicciones y relaciones entre verbalizaciones y prácticas, para evidenciar la articulación entre los distintos aspectos de la vida social [...] la presencia directa en el campo [...] es condición necesaria pero no suficiente. A ello se añade, ahora, la elaboración teórica y del sentido común que, desde el principio al final, permite apropiarse de la información, transformarla en dato y organizarla en una explicación." (Guber, 2004:77)

Las entrevistas fueron pautadas bajo estas consideraciones acerca de la construcción del dato empírico que moldeó la orientación de las conversaciones con las receptoras de los programas. En este sentido, fueron incorporándose las distintas interpretaciones propias de las entrevistadas y se reorientaron en el sentido de nuestro problema de investigación, es decir la evaluación de los programas, del consumo alimentario familiar y de sus necesidades alimentarias.

La disponibilidad de información acerca de las condiciones de vida permite comprender cómo se limitan y estructuran la cantidad de opciones con que los individuos cuentan para realizar cursos de acción posibles en su reproducción social. En esta línea, las necesidades alimentarias y el consumo de alimentos son entendidas a partir del cruce de contextos macro y microsociales (en este caso, aspectos sociales generales de los hogares y el barrio y las prestaciones de la ayuda alimentaria estatal). Para el análisis de los distintos cursos de acción que toman los hogares para responder a sus necesidades. La confluencia de los condicionantes macrosociales y los aspectos de resignificación de las acciones

¹⁴ Se trata de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida. Son las encargadas de llevar adelante la entrega semanal de alimentos en sus hogares y de una cierta cantidad de tareas en torno al control y detección de casos y de pedidos entre otras funciones.

cotidianas de los actores son de suma importancia puesto que: "Para determinar cuál de esos cursos de acción va a ser realizado, es necesario incorporar otra dimensión analítica: la interpretación del sentido que esas condiciones adquieren para el sujeto (individual o colectivo) que realiza la acción" (Eguía y Sotelo, 2007: 86). La significación atribuida a las propias acciones y prácticas cotidianas permite comprender el conjunto de representaciones que a su vez conforman la base de nuestro análisis en relación a la evaluación de los programas estudiados en el barrio.

3.2.1 Las entrevistas

Para la realización de entrevistas, fueron seleccionados hogares que tuvieran al menos un hijo entre 0 y 14 años, rango de edad estipulado por la mayoría de los programas para acceder a las prestaciones. Bajo este criterio de selección, la muestra fue conformada según las indicaciones del muestreo teórico intencional. El muestreo teórico permitió ampliar y profundizar la información en relación a la acción estatal en la reproducción social de los hogares: "A diferencia de la muestra estadística que aporta generalidad, la muestra cualitativa se constituye como indicativa de la variedad de situaciones cotidianas en las que se insertan las intervenciones del Estado y permiten describir más integralmente la perspectiva de los receptores de programas sociales, capturando la originalidad del discurso de los sujetos. [...] Su relevancia (la aproximación a la óptica de los destinatarios) es la de un insumo central para investigaciones que se propongan enfocar las cuestiones inherentes a las formas actuales de implementación de programas asistenciales y a la estrategias de vida de individuos y unidades domésticas en situaciones de vulnerabilidad social." (Andrenacci, et al., 2001: 9, 11)

Para la conformación de la muestra se buscaron hogares receptores de los programas que presentaran cierta heterogeneidad en torno a la composición familiar, la tasa de productores/consumidores del hogar, la periodicidad del ingreso principal y la situación ocupacional del jefe de familia y la cónyuge y el tiempo de residencia en el barrio. Esto último responde también a la necesidad de incluir familias con distinto tiempo de residencia en el barrio, para poder sopesar la importancia de esta variable en relación a la resolución del consumo alimentario familiar y la organización económica del hogar.

La técnica empleada fue la de entrevistas semi estructuradas a partir de un guión centrando en preguntas vinculadas al consumo de alimentos provenientes de los programas. Otras preguntas se dirigieron a abordar la evaluación general de los programas y su importancia como complemento al consumo diario de alimentos de la familia. Para llevar a cabo este análisis fueron realizadas entrevistas en 28 hogares durante los años 2006, 2007 y 2008.

Las entrevistas estuvieron pautadas bajo una serie de preguntas orientadoras, pero al no tratarse de entrevistas estructuradas se pudo establecer una mayor fluidez entre el entrevistado y el entrevistador. Se realizaron en un marco que, situado dentro de la relación entrevistador – entrevistado, fue suficientemente amplio para lograr una situación dialogada y reflexiva. En esta línea, se focalizó el interés en la reflexión por parte de las entrevistadas de sus acciones cotidianas en torno a la comida del grupo familiar relacionados con los alimentos que son provistos por los programas. Un informante central y preponderante dentro del grupo familiar es la madre de la familia que por cruces históricos, culturales y sociales se presenta y se representa como el centro de la economía doméstica. Son las mujeres encargadas del cuidado de sus hijos y del mantenimiento de sus hogares conocen mejor el presupuesto, los gastos, los ingresos y la organización económica necesaria para la alimentación familiar.

3.2.2 Entrevistas grupales y observaciones en los espacios de funcionamiento de los programas

Luego de realizar entrevistas en los hogares receptores de programas, se realizó en el comedor del barrio¹⁵, una entrevista grupal con la presencia de 15 madres, logrando así obtener, dentro de un grupo reducido y relativamente homogéneo amplitud y alteridad de relatos, opiniones y vivencias.

Esta técnica fue incorporada en la investigación para reforzar y profundizar la información obtenida en entrevistas y re entrevistas previas, considerado que: “[...] A diferencia de la entrevista individual, dirigida al estudio de actitudes y opiniones de cada persona entrevistada, el grupo focal se orienta hacia una pluralidad de perspectivas vinculadas a una temática, que surge en la interacción colectiva, en cuya dinámica se ponen en descubierto las motivaciones y cosmovisiones de los participantes así como los

¹⁵ Se trata del Comedor “los niños de barrio Esperanza”. Es el único comedor que funciona actualmente dentro del barrio.

usos frecuentes del lenguaje.” (Archenti, 2007: 228) El encuentro fue moderado y coordinado con la ayuda de la referente barrial (María Laura) y fue realizado en el comedor donde se hicieron una serie de charlas informativas previas al último cambio de modalidad de dos programas de asistencia alimentaria¹⁶. Para la entrevista grupal se usaron diferentes tipos de disparadores; preguntas abarcativas sobre las situación alimentaria familiar, conversaciones mantenidas con las distintas participantes sobre opiniones y valoraciones de los programas. Para estructurar la recolección de la información, el encuentro fue grabado y sistematizado a través de anotaciones y desgrabaciones. Se utilizaron tarjetas proyectivas con preguntas abiertas, donde las participantes fueron consignado sus respuestas y otros datos sobre los hogares y sus familias. Las tarjetas orientaban a las participantes luego de la discusión grupal para responder preguntas más específicas sobre el uso de los productos y la aceptación de los mismos. El encuentro fue organizado previamente con invitaciones a participar en la entrevista grupal o bien, las mismas se realizaron a partir de distintas convocatorias al comedor para realizar controles de vacunación o actualización de datos personales o familiares a cargo de personal del área social del municipio de La Plata. En estos casos, también se consignaron observaciones sobre las características de estos espacios informativos o de control y las dinámicas que surgieron dentro de los mismos en torno a la información brindada a los receptores y los reclamos y pedidos de los mismos. Las observaciones ayudaron a caracterizar los ámbitos de aplicación de los programas.

3.3 Fuentes secundarias

La estrategia metodológica que orientó la búsqueda y procesamiento de fuentes de información secundaria sobre los programas se centró en documentos, y de la información obtenida a través de medios periodísticos recogida durante el período en que comenzó el trabajo de campo hasta la actualidad.

Dentro del material utilizado para el análisis se incorporaron

¹⁶ Tarjeta “social” del Municipio de La Plata y la aplicación de la tarjeta “alimentos” del Plan Más Vida.

- Documentos sobre los programas y sus líneas de acción
- Notas periodísticas de los Diarios *El Día* y *Hoy* (matutinos de tirada local) y *La Nación*
- Notas de prensa interna de los distintos niveles gubernamentales encargados de los programas: Ministerios de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Salud de La Provincia de Buenos Aires, Secretaria de acción social de la Municipalidad de La Plata.

Los documentos se analizaron considerando que los mismos sintetizan la apropiación de los términos teóricos y la recepción de los mismos en el discurso oficial que persigue, en muchos casos, intenciones que consideramos legitimatorias de la política social en general. En este aspecto coincidimos con Vasilachis (2007) cuando afirma que: “[...]la relación entre el texto y los social se expresa...de esta manera, las representaciones acerca de la sociedad, de sus relaciones, de la legitimidad de éstas, de las identidades individuales y colectivas, de la mayor o menor posibilidad de los individuos de desarrollarse autónomamente, entre otras, son construidas textualmente a partir de la adhesión a los postulados de dichos modelos, esto es, de las teorías en los que éstos se sustentan.” Vasilachis (2007: 2)

Partiendo de la idea central de documento que toma Valles (2007) de Mac Donald y Tipton como “[...] cosas que se pueden leer y que se refieren a algún aspecto del mundo social” Valles (2007: 120), consideramos que estas fuentes secundarias entendidas como documentos son un producto de la realidad social enmarcada en las políticas sociales y sus ámbitos de implementación que otorgan un marco de sentido para configurar un espacio de decisión política particular. Bajo este aspecto relacional de lo escrito, creemos encontrar un trasfondo en la construcción de políticas y de concepción necesidades alimentarias que se constituye específicamente.

3. 4 El análisis

El análisis de los datos provenientes de entrevistas tanto individuales como grupales y de las observaciones, parte de la construcción de la unidad de análisis basada en el hogar. De esta forma, estamos dando cuenta de dos requisitos teórico metodológicos clave. Por un lado, el lugar que ocupa el marco teórico conceptual del trabajo en relación al análisis de los datos y, por otro, en la construcción misma del referente empírico (Guber, 2004). En este sentido, el hogar como concepto teórico y a la vez como unidad de análisis permite la articulación de nuestro interrogante sobre las necesidades alimentarias y los programas sociales alimentarios porque sitúa las experiencias registradas en el trabajo de campo en contextos más amplios sin perder de vista la particularidad de cada hogar. El hogar como concepto teórico y como unidad de análisis permite entonces relacionar hogares, programas y barrio desde un contexto que vaya desde lo particular a lo general en relación a las necesidades alimentarias reconocidas y sentidas por sus miembros y la adecuación, o no, de los satisfactores que ofrecen los programas.

Los **programas alimentarios**, el **barrio** y sus **hogares** son entonces vistos desde la modalidad de caso de estudio entendido éste como una forma de recorte de la realidad social general en relación a una coordenada espacio temporal determinada:

“El caso o los casos de un estudio pueden estar constituidos por un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social, o una situación o escenario específico, construido a partir de un determinado, y siempre subjetivo y parcial, recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema y/o problema de investigación. Los estudios de casos tienden a focalizar [...] en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y conceptual.” (Neiman y Quaranta, 2007:218)

Frente a los múltiples usos de las metodologías y los análisis que parten de, o toman a los estudios de casos como base de sus indagaciones en las distintas disciplinas sociales, consideramos aquí, de acuerdo a la literatura consultada, que la utilización del caso permite determinada mirada sobre un proceso microsocial que en este estudio, posibilita observar la ejecución de programas sociales alimentarios en un barrio. En este aspecto, Archentti (2007) afirma que

“Consideramos adecuada la propuesta de Stake (1994) cuando sostiene que el estudio de caso no se trata de una opción metodológica sino de la elección de un objeto de estudio; es el interés en el objeto lo que lo define y no el método que se utiliza. [...] Una vez definido el objeto, en él se concentra toda la atención investigativa orientada a un análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones. El objeto se puede abordar desde diferentes métodos y con diversas técnicas de recolección de datos y análisis [...]” (Archenti, 2007:238)

Al poder tomar de entre los múltiples usos y contenidos de lo que se considera el estudio de caso en ciencias sociales esta perspectiva para el recorte espacio temporal de la mirada en profundidad de determinado fenómeno social, se habilita una herramienta heurística importante.

Dentro de las características señaladas para los estudios de caso incluimos nuestro trabajo en el conjunto de estudio de tipo instrumental: “En un estudio de caso instrumental, la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional. En este sentido, analizar la experiencia singular no es la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento útil para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento profesional” (Barzelay y Cortázar, 2004: 8)

De acuerdo con el uso de estudios de caso de tipo instrumental, consideramos que la voz de los destinatarios acerca de las percepciones sobre el uso, la utilidad y la aceptación de las prestaciones en el contexto de sus cotidianidad abre una perspectiva en tanto aporte para la comprensión de programas sociales en general, completando un tipo de información o evaluación que en este caso se realiza desde abajo hacia arriba, completando la versión oficial de los programas en cuestión. Como indican Barzelay y Cortázar:

“Basarse exclusivamente en el discurso oficial elude también la variabilidad que proviene de la interacción entre los actores involucrados, que no necesariamente guían su acción por lo previsto en el diseño de los procesos o que deben ir más allá del mismo para enfrentar situaciones imprevistas.” (Barzelay y Cortázar, 2004:12)

Antes de avanzar sobre los elementos que construyeron las opciones metodológicas del estudio de caso en relación a la operacionalización de las dimensiones del análisis y las pautas para relacionar las

mismas, presentaremos algunas de las consideraciones específicas que refieren a la evaluación de programas sociales desde aspectos cualitativos.

Tomamos centralmente de este tipo de evaluaciones su justificación. Frente al interrogante: ¿Qué posibilita o aporta el análisis de las percepciones de los destinatarios de programas sociales?

En relación con las necesidades y la satisfacción de las mismas por parte del Estado, la mirada de los receptores sobre la ayuda estatal es un elemento clave para la reformulación y la planificación de la misma. Así, en palabras de Raggio 2005: 3 “[...] a través de conocer el significado del concepto de necesidades para los destinatarios es posible aportar desde nuestra disciplina [en este caso, la antropología] a la comprensión de un aspecto fundamental de la dinámica política de nuestra sociedad. Fundamentalmente, porque en las intervenciones estatales destinadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, se establece quienes serán *incluidos* o *excluidos*, y *qué necesidades* serán reconocidas y atendidas mediante instituciones particulares.”

Por otra parte, es necesario aclarar aquí que aunque nuestro estudio se orientó bajo muchas de las recomendaciones de la evaluación de políticas sociales, a diferencia de los objetivos explícitos de las mismas en términos de impactos medibles, las consideraciones específicas para la selección intencional de casos, no se orientan a conformar un punto de partida para una posterior evaluación de políticas en sentido estricto tales como las evaluaciones de impacto de política social ni en términos de la generalización ni en términos de la relación unívoca entre variables explicativas o causales de los efectos de la política social.

De acuerdo con las pautas para el análisis cualitativo de la información incorporamos las indicaciones de Lindón (1999) sobre esquemas analíticos para el abordaje del material cualitativo. Estos posibilitan el análisis, la sistematización y síntesis de las expresiones recuperadas del material empírico, en este caso de las entrevistas, y la articulación de la asignación o atribución de sentido de acuerdo con las categorías de interpretación del investigador:

“Estos esquemas no son otra cosa que la sistematización de ejes de lectura, vale decir, lo que hicimos fue sistematizar las dimensiones que se iban a buscar en las narraciones elaboradas por las personas. [...] construimos unos filtros que fueron interpuestos a la lectura de los textos, que permitían formular interrogantes específicos a los textos.” (Lindón: 1999: 431)

Los esquemas analíticos en el caso de nuestro estudio refieren entonces a dos ejes principales:

Por un lado, encontramos las **valoraciones y percepciones** sobre los alimentos recibidos. Se trata de informaciones vinculadas directamente a la evaluación general de los alimentos de los programas, su importancia como complemento al consumo diario, qué bienes recibían, con qué frecuencia y desde cuándo lo recibían. Para este punto, el concepto de representaciones sociales resulta útil para poder situar teórica y metodológicamente las apreciaciones sobre los programas y las necesidades y el consumo alimentario. El concepto de representaciones sociales posee una vasta gama de definiciones y corrientes que orientaron su trayectoria. Consideramos a las representaciones sociales como “el producto y el proceso de una actividad de apropiación de la realidad exterior al pensamiento y de elaboración psicológica y social de esta realidad.” Jodelet (1993:2). Para Ortale (Eguía y Ortale, 2007: 173) las representaciones sociales son: “[...] formas de conocimiento socialmente elaboradas y compartidas que actúan como marcos de percepción y de interpretación de la realidad y también como guías de los comportamientos, son inherentes a todas las prácticas. Sin ellas, no es posible comprender el sentido que los sujetos les otorgan, como perciben sus resultados y por qué toman determinadas decisiones.”

Para este análisis la **evaluación general de la asistencia alimentaria estatal** está comprendida por el conjunto de representaciones sobre las necesidades alimentarias y los programas de asistencia.

Como dijimos anteriormente, el análisis intenta evaluar, en primer lugar, si estos satisfactores, entendidos aquí como bienes y prestaciones, son adecuados y suficientes para las familias destinatarias de los diferentes programas, de acuerdo con las necesidades alimentarias sentidas (Bustelo: 1996).

Como dijimos antes estos ejes se relacionan de plano con los programas, la alimentación del hogar y las características del contexto barrial, posibilitan la articulación de datos cuanti con datos cualitativos. Para llevar a cabo el análisis se tuvieron especialmente en cuenta tres conjuntos de características que se desprenden de los datos informados por los destinatarios:

1. Características diferenciadoras de los hogares y alimentación familiar,
2. Evaluación de los productos recibidos y
3. Evaluación de la ayuda estatal en torno a las necesidades alimentarias reconocidas y expresadas por los informantes del hogar.

De acuerdo con estos dos ejes analíticos presentaremos ahora las dimensiones empleadas para el análisis de las entrevistas:

1. **Criterios de diferenciación de los hogares:** Ingresos, ocupación y consumo alimentario familiar

- regularidad de los ingresos
- origen de los ingresos
- tamaño de los hogares/
- nivel educativo alcanzado por la entrevistada
- adscripción étnico nacional/
- cantidad de destinatarios por hogar
- residencia en el barrio

2. Dimensión 1: Relación entre el **consumo alimentario familiar y los productos de los programas:**

- cantidad y calidad de las prestaciones y los bienes y prestaciones recibidos
- aceptación de los alimentos y de las prestaciones
- elaboración de comidas con los productos recibidos y rendimiento de los mismos
- Diferencias entre la comida habitual y los productos de los programas

3. Dimensión 2: Evaluación de la **ayuda alimentaria estatal**. Se trata de las representaciones sociales sobre la atención estatal de necesidades alimentarias. ¿Cómo se evidencia subjetivamente la aceptación de la ayuda alimentaria y el rol de destinatario de esa ayuda (aceptación, críticas, malestar) Son dimensiones que tienen que ver con el acceso a las prestaciones y lo vivenciado en el hogar con respecto a la ayuda alimentaria:

- Cambios que deberían implementar los programas
- Preferencias por tipos de modalidades de prestación, o prestaciones anteriores

- Accesibilidad y focalización de las prestaciones

La matriz de análisis permitió sistematizar las afirmaciones de las destinatarias de los programas tomando en cuenta las significaciones de sus prácticas en función de los componentes teóricos conceptuales trabajo desplegando en la misma las características de los hogares y las lecturas de las distintas dimensiones que posibilitaron el análisis. La matriz diseñada para sistematizar y recuperar los datos más representativos de las afirmaciones de las entrevistadas tomó como primera síntesis de la información las celdas que se integran de manera horizontal y que permiten la comprensión global de la situación de cada hogar. Una segunda lectura permitió una sistematización diferente ofreciendo la lectura en columnas (lectura vertical) de cada subdimensión. En síntesis, el análisis entonces se realizó en dos etapas:

Primera etapa: fichado de las entrevistas y lectura horizontal de cada caso cuyo resultado se expresó en una primera matriz caracterizadora de los hogares.

Segunda etapa: lectura por columnas siguiendo las dimensiones presentadas más arriba cuyos resultados fueron volcándose en una segunda matriz de análisis que tuvo por objetivo relacionar las dimensiones y subdimensiones entre sí. El resultado de las dos matrices se completa con la descripción del uso de los programas vistos uno por uno.

Capítulo IV: Características generales de los programas y del barrio

Este capítulo reúne información de distintas fuentes que permite caracterizar los programas alimentarios y el barrio y contextualizar el análisis posterior de los testimonios de los destinatarios. Como dijimos antes, la información de los programas proviene de documentos de los organismos gubernamentales de los que dependen, junto con información proporcionada por fuentes periodísticas de nivel nacional y provincial además de la propia prensa interna de los organismos que ejecutan los programas.

En la primera parte del capítulo caracterizaremos al barrio y a sus pobladores a partir de datos censales. Luego, pasaremos a desatacar datos relevantes sobre la historia y la implementación actual de los programas seleccionados.

4.1. Características del barrio y sus habitantes:

Este apartado apunta a describir el contexto barrial en donde se desarrollan los programas basándonos en los datos del censo del año 2004. Para ello brindaremos algunos datos sobre la situación habitacional y características sociolaborales en el barrio. También, se brindará en este apartado datos sobre el uso y la valoración general de los programas.

Con respecto a la situación habitacional, en el año 2004 la mayoría de los habitantes del barrio eran ocupantes de los terrenos donde construyeron sus viviendas, predominantemente precarias y los hogares eran pobres no sólo por tener necesidades básicas insatisfechas sino también por sus ingresos.

Sólo el 49,6 de los hogares poseía servicio de agua potable dentro de la vivienda. Y sólo el 8,8 % de los mismos poseía desagües cloacales. (Eguía y Ortale, 2007). A partir del año 2006, se construyen en el barrio viviendas del Plan Federal de Viviendas y para el año 2007 algunos vecinos se fueron mudando a las mismas.

Con respecto a algunas las características del barrio el informe del censo 2004 revelaba que si bien los habitantes del barrio disponían de acceso a medios de transporte (micros), un elevado número de ellos contaba con carro y caballo puesto que: "la recolección de cartones, metales y botellas es una actividad económica central en muchos hogares. Debido a esto resulta frecuente la acumulación de basurales. La

recolección pública de basura es un servicio regular aunque insuficiente para manejar el volumen de residuos que se genera cotidianamente.” (Eguía, Ortale, et al. 2005)

El barrio Esperanza cuenta con una población censada en 2004 de 947 personas. De este total se desprende en el informe que más de la mitad se ubica en la categoría etárea de 13 años o menos.

Con respecto al tamaño de los hogares y la presencia de niños se puede indicar que la mayoría de estos está compuesto por tres a seis miembros (67%). Este porcentaje se compone con un 17% de hogares de tres personas, 21% a hogares de cuatro, 19% de cinco y un 10% de seis miembros. Los hogares de más de seis miembros suman un 20%. Por último, encontramos un 5% y 8% de hogares unipersonales y de dos miembros respectivamente. (Eguía, Ortale, et al. 2005)

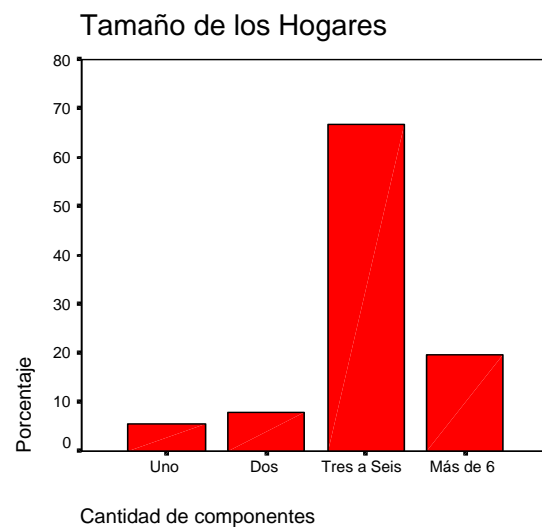


Gráfico N° 1: Tamaño de los hogares

Fuente: Eguía, A. Ortale, S. y otros (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 (UNLP)

Al considerar los hogares según la presencia de niños, puede verse que un 37 % no tiene niños menores de 5 años y 35 % cuenta sólo con un niño de esa edad. Más de la mitad de los hogares (59%) tienen niños de 5 a 13 años. (Eguía, Ortale, et al. 2005)

En lo que respecta a la situación en el mercado de trabajo y características socio- ocupacionales de los hogares diremos que en el barrio el porcentaje de desocupación es de a 12.8%. Cabe agregar que en el

25 % de los hogares hay al menos un miembro en esta condición ocupacional mientras que en el 6% de los hogares existen dos o más desocupados. En cuanto a la ocupación desagregando según tipo de integrante del hogar, se observa que la categoría ocupacional predominante de los jefes de familia es la de trabajadores por cuenta propia (34 %), de los cuales poco menos de la mitad son ¹⁷carreros. En segundo lugar se encuentran los obreros (26 %) y luego los destinatarios de planes de empleo y empleados alcanzando aproximadamente, un 20 % cada caso (Aimetta y Santa Maria, 2007)

Otro dato importante a señalar en términos de la dinámica ocupacional del barrio es el aumento del porcentaje de conyugues ocupadas entre 2001 y el 2004 cobrando mayor importancia el acceso a programas de empleo como el Plan Jefes y Jefas. (Eguía y Ortale, 2007).

En lo que concierne a las prestaciones recibidas por planes sociales como complemento de los recursos del hogar para la alimentación surge que en el barrio los principales planes son: Plan Más Vida; percibido por el 45% de los hogares, SAE con 34% de los hogares y el Plan Materno Infantil con el 23% de los hogares. Por último, un 21% de los hogares manifestó utilizar los servicios de los comedores barriales (Eguía Sotelo 2007), el Plan Más Vida recibe una evaluación positiva en el 62% de los casos mientras que el 30% lo consideraba regular y el 8 % restante lo consideraba malo. Un 69% de los hogares del barrio cumplía con los requisitos de acceso a la prestación, sin embargo existía en el 2004, 24% de hogares que aún pudiendo acceder no eran destinatarios en la mayoría de los casos por problemas en el acceso al Plan (destinatarios potenciales). (Santarsiero, 2007) Por su parte El Servicio Alimentario Escolar gozaba de una apreciación favorable del 87,5 %. El Plan Materno Infantil, presentó una disminución en la cantidad de receptores entre 2001 y 2004 del orden de los 8 puntos porcentuales de los hogares ,35% en 2001 a 27% en 2004. (Eguía y Sotelo 2007). En la mayoría de los casos este plan recibió valoraciones positivas en general relacionadas con la regularidad y la calidad de los productos.

¹⁷ Se trata de recolectores de papel, plásticos, y metales en la vía pública y utilizan para dicha labor carros tirados a caballos o bien carromatos.

4.2 Los programas implementados en el barrio: algunas Características

Los programas que se detallan a continuación corresponden a distintos niveles de ejecución gubernamental siendo tres de órbita provincial y uno municipal. Por otra parte, hemos incluido en carácter de programa a los comedores barriales puesto que estos reciben, en casi todos los casos, asistencia de distintos sectores de la administración nacional provincial y municipal.

Fuera de la asistencia que brindan los programas estatales podemos decir que de acuerdo con los datos del censo del año 2004, existían hogares que recibían alimentos como parte de las ayudas de iglesias, y de unidades básicas locales en un 13% y un 6% respectivamente. (Eguía, Ortale, et al. 2005)

Otro punto aclaratorio sobre los programas está relacionado con los criterios de distribución que en algunos casos, se basan en la transferencia de dinero mediante tarjetas electrónicas combinadas con la distribución de alimentos específicos entregados diariamente (Plan Más Vida), en otros casos se trata entrega de alimentos específicos para determinados grupos de edad entregados en salas de atención primaria de la salud o en hospitales. (Plan Materno Infantil). Y, en otros casos, se trata de comedores donde se otorgan comidas ya elaboradas o raciones con mayor o menor presencia de coordinación estatal (Comedores Escolares y Comedores comunitarios).

Es oportuno hacer aquí una serie de indicaciones sobre los programas alimentarios de la provincia de Buenos Aires puesto que, como indicamos más arriba, tres de los cuatro programas estudiados corresponden a esta administración.

La situación de los programas en Buenos Aires ha sido la de una relativa autonomía presupuestaria sumada a la autonomía para la creación de iniciativas y de gestión y con base en la evaluación de la situación alimentaria propia del distrito. (Repetto et al., 2001)

Luego de las experiencias centralizadas en el nivel nacional de los años ochenta y noventa de programas alimentarios (PAN, Bono Solidario) los programas en la provincia de Buenos Aires, se fueron caracterizando por su nivel de autonomía en el diseño y en el manejo de programas nacionales descentralizados (Prosonu/Comedores escolares, Programa Materno Infantil) que se reflejó en el control del presupuesto y en la toma de decisiones para su implementación. Es así que para mediados de los noventa los recursos provinciales propios de los programas alimentarios superaban ampliamente la

totalidad de los fondos que la administración nacional distribuía en algunos casos a las provincias a través de los programas descentralizados. (Repetto et al. 2001).

En esta línea, Repetto et al. (2001) señalan que la matriz de intervención de los programas alimentarios en la provincia, a pesar de la reorientación que implicó la creación de un área específica, como por ejemplo el Consejo Provincial de la Mujer, siguió siendo de carácter dual: es decir, implementación de programas de baja institucionalidad, con escasa tradición de evaluación y control bajo la gestión de las áreas de desarrollo social, por un lado, y programas definidos desde la atención primaria de la salud con amplia trayectoria y con sostenida eficacia, administrados por las áreas de salud, por el otro.

En la provincia de Buenos Aires, junto con la reformulación de programas nacionales como Comedores escolares y Plan Materno Infantil, la creación del Consejo Provincial de la Mujer, luego Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, implicó, siguiendo a estos autores, el afianzamiento de un problema social prioritario a atender dentro de las jurisdicciones provinciales, en este caso la Provincia de Buenos Aires, y no tanto la implementación directa, promovida por el Estado Nacional, de criterios descentralizados para el manejo de planes alimentarios: *Más bien aquellos impulsos nacionales, que de cierto modo se llamaron desde el nivel nacional "descentralizadores", resultaron procesos facilitadores de modalidades de optimización del trabajo ante la disponibilidad de los recursos. En este sentido, no hay evidencia de que la creación de las Secretarías de Desarrollo Social en Mendoza y Chaco, y del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano en Buenos Aires, tengan relación directa con los procesos de transferencia señalados.* (Repetto et al. 2001: 84).

A continuación detallaremos brevemente las características más importantes de los programas, qué organismo gubernamental lo lleva a cabo, cuáles son sus objetivos, prestaciones y servicios que brindan.

4. 2.1 El Plan Más Vida

Los orígenes de este programa se ubican en el I Plan Vida, antecesor del plan Más Vida. Este fue uno de los programas pioneros del antiguo Consejo Provincial de la Mujer, luego Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano creado en 1994, en la Provincia de Buenos Aires. Tenía como objetivo principal la entrega de alimentos a familias con madres embarazadas y niños menores de seis años que se encontraran en riesgo social. El plan también realizaba la captación y seguimiento de las embarazadas articulando con los servicios de salud para su atención. La entrega de los productos se implementó a través de una red de trabajadoras vecinales (manzaneras y comadres) que desde sus hogares desarrollaban sus tareas.

El contexto de crisis económica y política del 2001 impuso la necesidad de prestar mayor atención institucional a los problemas alimentarios y nutricionales en sectores de mayor vulnerabilidad en la provincia de Buenos Aires. De allí que para el año 2002 se reformó el Plan Vida dando paso al nuevo Plan el que basó sus acciones en la intersectorialidad articulando con los ministerios de Salud y Educación. En sus aspectos fundamentales el Plan Más Vida se dirigió también a grupos de riesgo social y biológico, intentando “disminuir el impacto de la pobreza en la población materno – infantil en situación de vulnerabilidad (biológica, psicológica y social) para mejorar las condiciones de educabilidad”¹⁸. Según Sergio Ilari (2004) la necesidad de instrumentar estos objetivos respondió en su momento a la necesidad de reformular el plan Vida al que se le cuestionaba entre otras cosas, su falta de racionalidad técnica, carencia de bases fidedignas de destinatarios, prestaciones alimentarias sin sustento científico, modalidad tipo asistencial y la verticalidad que fue generando a nivel barrial el sistema de distribución apoyado en el trabajo de manzaneras y comadres.

Para ello el plan brindaba diferentes alimentos: canasta familiar básica mensual, compuesta por harina de trigo fortificada, polenta enriquecida con soja y fortificada, arroz y azúcar. Dación de leche fluida para niños de 0 a 5 años de edad y diferentes alimentos específicos: cereal infantil para niños de 6 a 12 meses

¹⁸ Documento: *Plan Más vida* (Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ministerios de Salud, Dirección General de Cultura y Educación) 2004.

y polvo para postre o flan para niños de 12 a 24 meses más una *sopa* fortificada que estaba destinada a embarazadas y nodrizas.

La primera etapa estuvo vinculada a la incorporación de alimentos nuevos donde prevalecía *“un énfasis en el impacto de los alimentos en términos de la eficacia nutricional”* Santarsiero (2007:111) Con respecto a la implementación de nuevas dimensiones del Plan: los componentes de aprendizaje en la acción y desarrollo comunitario las mismas quedaron sujetas a diverso grado de implementación en los municipios que contaban con éste.¹⁹ Para la selección de destinatarios se continuó con los criterios de focalización corrientes en el *paradigma de políticas sociales* iniciados en los años noventa (Duhau, 2001): Criterios de focalización geográficos y de riesgo biológico individual.

Luego de un cambio de gestión ministerial encontramos a partir del 2004 algunas afirmaciones de funcionarios sobre la intención de revalorizar la alimentación y la comensalidad familiar. Afirmaciones, sin embargo, que fueron sostenidas mientras la entrega de los productos seguía siendo prácticamente la misma.

Al respecto, a partir de los años 2004 y 2005 surgieron algunas reformulaciones en el tipo de alimentos a fin de respetar la cultura alimentaria existente en los hogares. (Ministerio de Desarrollo Humano de La Provincia de Buenos Aires 2004), con los mismos criterios de distinción en la entrega de productos alimentarios básicos y específicos para los miembros de mayor riesgo dentro del grupo familiar.

A partir de Enero de 2008, el Plan Más Vida sufre el cambio más importante en relación a las anteriores modificaciones. Se incorpora una tarjeta electrónica de débito para los destinatarios que contiene un valor en dinero mensual para la compra de alimentos.

Los objetivos planteados fueron:

- Mejorar las condiciones de nutrición crecimiento y desarrollo de la población materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes comunitarias.

¹⁹ Localización geográfica: El Plan se implementaba en los siguientes 51 distritos de la Provincia: Almirante Brown, Avellaneda, Azul, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Chivilcoy, Coronel Rosales, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Mar del Plata, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Miguel, San Nicolás, San Vicente, Tandil, Tigre, Tres Arroyos, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. la gestión del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires

- Implementar y consolidar el sistema de pago de un subsidio no remunerativo a las familias destinatarias a través de la entrega de una tarjeta destinada a la compra de alimentos como complemento nutricional de las mismas.

Población Destinataria:

Familias en condición de pobreza con población materno infantil hasta el ingreso escolar

Voluntarias que conforman la red de trabajadoras vecinales.

Bienes y / o servicios que brinda:

Monto mensual que va de los 80 pesos en casos de familias con embarazadas o con un hijo entre los cero y cinco años a 100 pesos mensuales en casos de familias que cuentan con dos o más hijos en la misma categoría etárea. También se otorga 100 pesos para las trabajadoras vecinales.

Según las fuentes analizadas provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (Ministerios de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires 2008), la tarjeta "alimentos" está teniendo una incorporación gradual en los barrios Vida donde paulatinamente se entregan las tarjetas de débito electrónicas en reemplazo de la entrega de productos alimentarios que se efectuaba en el domicilio de las manzanas. Hasta el momento, la entrega de leche fluida diaria para niños menores de cinco años continúa efectuándose bajo la misma modalidad (fuente: Ministerio de Desarrollo Social PBA, Julio 2008)

Localización geográfica y criterios de selección:

Barrios que fueron incorporándose al plan desde 1994 bajo un criterio de focalización basado en la concentración de hogares con NBI, es decir 90 % de los hogares pobres de la Provincia de Buenos Aires, (Plan Más vida Documento Base, 2003). Dentro de esos barrios se incluye a familias que entre sus integrantes comprendan a mujeres embarazadas, nodrizas, niños de seis meses hasta los cinco años.

4. 2.2. Servicio alimentario escolar

Los antecedentes de prestaciones alimentarias en establecimientos escolares en nuestro país pueden rastrearse desde 1967 en el Programa de Ayuda a los ingenios azucareros de Tucumán en 1967 (Britos

et al., 2003). Para 1984 estaba implementado en todo el país el *Programa de Promoción Social Nutricional* (PROSONU) que, hasta la década del noventa, era administrado por el Estado Nacional.

A principios de la década del 90 el PROSONU se provincializa, bajo la ley N° 24049 de transferencia de servicios educativos a las provincias (1992). Se transfirieron fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, para exclusiva utilización de programas de comedores escolares en todas las provincias. (Repetto et al. 2001).

De esta forma, el programa quedó, en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, bajo la administración del Ministerio de Salud y Acción Social que entre 1992 y 1994 coordinaba las actividades con la Dirección General de Cultura y Educación (Dirección de Cooperación Escolar). El servicio de comedores escolares fue uno de los componentes del Programa social de la familia bonaerense Plan “Eva Perón” hasta 1994. Luego pasó al Consejo Provincial de la Mujer-/ Consejo de la Familia y el Desarrollo Humano, devenido en 2007 en Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. (Eguía Sotelo, 2007)

Actualmente el programa Servicio alimentario Escolar (SAE) se implementa en la provincia de Buenos Aires y tiene como objetivo general:

Mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar de la Provincia de Buenos Aires, garantizando una cobertura nutricional uniforme a todos los niños

Sus objetivos específicos apuntan a:

Desarrollar modalidades prestacionales inclusivas y no discriminatorias sobre el trasfondo de una cobertura alimentaria básica y universal que, garantizada por el Estado, atiendan a las situaciones críticas de alimentación y nutrición.

Mejorar la oferta alimentaria a través de la propuesta de menús básicos indicativos de todas las modalidades prestacionales destinados a los consejos escolares y establecimientos educativos.

Estructurar acciones conjuntas con los otros programas alimentarios (particularmente: Programa Unidades de Desarrollo Infantil, Plan Más Vida y Servicio Alimentario Familiar) vinculados a la atención de la población en edad preescolar que ayuden a garantizar una asistencia alimentaria adecuada y el ingreso y permanencia en la educación general básica.

Generar mecanismos de participación social local, involucrando a todos los actores con responsabilidades institucionales, que posibiliten la correcta asignación y distribución de las raciones de

las modalidades y los recursos alimentarios concurrentes con el resto de los programas y proyectos alimentarios. .

Bienes y/o servicios que brinda

Prestaciones alimentarias para las ramas prioritarias:

Desayuno ó merienda completo de carácter universal (para niños de ramas Inicial, Especial, Psicología y 1° a 4° año de EGB) equivalente a una colación completa que aporta proteínas, vitaminas, hidratos de carbono, micronutrientes y líquidos en cantidad necesaria para encarar la jornada escolar o acortar el ayuno post escolar.

Comedor: equivalente a un almuerzo o cena. Copa de Leche Reforzada (CLR): sustituye al Comedor en los casos en que los establecimientos no cuenten con las condiciones de infraestructura y/o personal para su implementación (las modalidades Comedor y CLR son excluyentes para un mismo destinatario)

Copa de Leche Simple. Equivalente a una colación sencilla que aporta líquidos y/o hidratos de carbono.

Prestación alimentaria para las ramas pos primaria:

Prestación Simple: (1 módulo) Equivalente a una Vianda o Copa de Leche Reforzada para adolescentes.

Prestación Doble: (2 módulos) Equivalente a un almuerzo con dos colaciones simples (Comedor y 2 Copas de Leche para adolescentes) o 2 Viandas o Copas de Leche Reforzadas para adolescentes.

Prestación Completa: (3 módulos) Equivale a todas las comidas diarias.

Localización geográfica

El Programa ejecuta sus acciones en todos los distritos de la Provincia.

Criterios de selección

Toda la población escolarizada de las ramas prioritarias: Inicial, Educación General Básica (EGB), Especial y Psicología (niños de 3 a 14 años) de escuela pública, con derecho a una prestación básica y universal, mejorando la asistencia alimentaria a través del refuerzo alimentario (comedor) para el segmento en situación de vulnerabilidad social, que presente alguna de las siguientes características:

1. pertenecer a hogares con jefe desocupado, en situación de precariedad laboral, o con trabajos de baja remuneración.
2. habitar en viviendas deficitarias (vivienda precaria, casilla, rancho).

3. residir en villas de emergencia, barrio precario o asentamiento.

Incluyendo, además, a los adolescentes de las ramas de post primaria a través de una cobertura de carácter modular según tipo de escolaridad, que presenten alguna de estas características de vulnerabilidad.

(Fuentes: Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires,

<http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar>)

4.2.3 Plan Materno Infantil

Se trata de un programa nacional que se descentralizó en los años ochenta. Los orígenes del mismo se remontan a los años treinta del siglo XX, específicamente en 1936 bajo la Ley N° 12341 de creación de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia en la órbita del Ministerio del Interior (Britos et al. 2003)

La prestación para la suplementación alimentaria del programa y su población objetivo viene siendo la misma desde sus inicios. Leche entera en polvo para mujeres embarazadas y nodrizas y para niños hasta los dos años. Cuenta con distintos subprogramas, uno de ellos dirigido a población de 0 a 2 años

Objetivo:

El programa tiene como propósito contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias bonaerenses, promoviendo el cumplimiento del derecho a la salud de las mujeres, los niños y los adolescentes en sus comunidades.

Población destinataria:

Niños de 0 a 24 meses (se trata de unos de los subcomponentes del programa):

Bienes y/o servicios que brinda:

El programa brinda de manera gratuita insumos (leche, medicamentos, instrumental), libretas sanitarias y material de difusión. Asimismo realiza la evaluación de situaciones críticas (por ejemplo nutricional), la

vigilancia epidemiológica de la mortalidad materno infantil y la protocolización de patologías más frecuentes, entre las más importantes. La entrega de la leche en polvo se realiza conjuntamente con controles de salud normatizados para las diferentes edades (Ministerio de Salud de La provincia de Buenos Aires, <http://www.ms.gba.gov.ar/>)

4. 2.4 Comedores Barriales

Los comedores barriales son en su mayoría iniciativas que se remontan a las ollas populares de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1991 (Golbert, 1992; Repetto et al., 2001) En los años noventa, estas iniciativas se incluyeron en el nuevo esquema de co responsabilidad del Estado y la sociedad civil en la ejecución y la implementación de políticas sociales. Los comedores barriales son expresiones de este nuevo tipo de articulación.

La proliferación en Argentina de comedores comunitarios guarda una correspondencia con el agravamiento de las sucesivas crisis económicas desatadas a partir de los años ochenta y luego con la modernización de la economía en los noventa que limitaron aún más las posibilidades de obtención de alimentos a través del mercado para los hogares pobres e indigentes.

En este marco, algunos consideran que *Para comprender cabalmente los movimientos de la década del '90 en materia de acciones públicas ligadas a lo alimentario, es necesario analizar paralelamente las transformaciones institucionales y decisiones de políticas y el surgimiento de iniciativas de sectores populares tendientes a satisfacer las carencias de ingresos, cuyo ejemplo más frecuente son los comedores infantiles o comunitarios.* (Repetto, et al. 2001: 14)

Un trabajo realizado en el barrio de La Boca de la Capital Federal, muestra cómo los comedores durante 1989 y 2002, aumentaron su número ya que se encaminaron a paliar situaciones de carencias alimentarias de sectores de riesgo social pero también desplegaron a lo largo del tiempo un marco organizativo propio en base a reclamos e intermediaciones con el ámbito estatal *[Los comedores] emergen un contexto caracterizado por el deterioro de la capacidad adquisitiva de las familias, el aumento del desempleo y la subocupación; cumplen una función esencial en la reproducción social de las familias*

de escasos ingresos, que son en gran medida numerosas y, en una importante proporción, monoparentales. Pero esta ayuda a las familias para subsistir no genera necesariamente el desarrollo de las capacidades de lucha o de gestión de los grupos que las necesitan, [...] habrá que esperar hasta la profundización de la crisis, para apreciar con más claridad el entramado político territorial de las organizaciones y la aparición de propuestas que, al menos en el plano discursivo, se distancian de la práctica asistencial (Herzer et al. 2005:278)

Los comedores comunitarios que reciben apoyo estatal son por lo general centros de implementación de algunos programas que pueden ser de ejecución nacional, provincial o municipal. Uno de los programas nacionales que se encuadró dentro de las prestaciones del Estado para desarrollo comunitario fue el FOPAR, (Fondo Participativo de Inversión Social). Se trató de un programa de emergencia con financiamiento del Banco Mundial que en 2002 subsidió el mejoramiento de la infraestructura de los comedores y prestaciones alimentarias. El FOPAR brindó apoyo a organizaciones a través de transferencias para la adquisición de alimentos e insumos con la contrapartida de que las mismas debían presentar proyectos y continuarlos (Britos et al., 2003). El programa fue transformado en el año 2006 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en un programa financiado por PNUD denominado: *Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006)

El objetivo del mismo fue: La transformación de los comedores comunitarios en instituciones que ofrezcan servicios sociales integrales, a través de la diversificación de la asistencia a la comunidad, fortaleciendo las redes comunitarias y apoyando a los efectores barriales además de continuar con la entrega alimentaria directa. Se continuó con el mismo criterio de focalización y de intervención territorial del anterior FOPAR intentando fortalecer las prestaciones sociales no alimentarias de los comedores.

En el municipio de La Ciudad de La Plata, la Secretaría de Desarrollo Social, se encarga de la prestación de insumos y alimentos a comedores comunitarios de la región. Un programa del municipio, Fa.R.O.S. (Familias, Redes y Oportunidades Sociales) coordinó la implementación de acciones de asistencia alimentaria y de capacitación con el comedor comunitario del barrio. El programa tenía como objetivo:

Complementar las acciones socializadoras y educativas, garantizando la nutrición, el control sanitario, el desarrollo cultural de los niños, adolescentes y sus familias, promoviendo la autogestión para el mejoramiento de su hábitat y la inclusión en el sistema productivo

Focalización:

El Programa se implementó en Clubes, Sociedades de Fomento u otras Organizaciones barriales, cubriendo los barrios periféricos, teniendo en cuenta la densidad de población y los porcentajes de N.B.I. de sus habitantes.

4.2.5 Tarjeta social

En la ciudad de la Plata la mayoría de los comedores barriales, entre ellos el comedor comunitario del barrio, reciben del municipio productos e insumos básicos. Algunos comedores se adhirieron a un programa de reconversión de comedores (F.a.R.O.S) que funcionó hasta el año 2008. Los destinatarios retiraban semanalmente productos secos y frescos (verduras hortalizas y huevos). A partir de 2008 ese programa dejó de funcionar y se implementó otro basado en la asignación de una tarjeta de débito con carga mensual para la compra de alimentos y otros productos permitidos (tocador, limpieza, pañales, etc.)

Cuadro N°2: Cuadro Resumen de los programas implementados en el barrio

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes en web sites de ministerios provinciales y áreas municipales.

Comentario: revisado en septiembre 2008.

<u>Denominación</u>	<u>Institución responsable</u>	<u>Objetivos</u>	<u>Población destinataria</u>	<u>Prestaciones</u>
Plan Más Vida	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.	Disminuir el impacto de la pobreza en la población materno-infantil en situación de vulnerabilidad. Mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población –infantil.	La población objetivo del Plan son las familias en condición de pobreza con población infantil hasta el ingreso escolar.	Tarjeta magnética por el valor de 100 pesos para realizar compras de alimentos. Entrega de Leche fluida para los niños menores de cinco años.
Servicio Alimentario Escolar	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.	Mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar	Toda la población escolarizada en situación de riesgo social	-Comedor: equivalente a un almuerzo. -Copa de Leche Reforzada Copa de Leche Simple. Equivalente a una colación sencilla.
Plan Materno Infantil	Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.	Disminuir las tasas de mortalidad de la población materno infante juvenil	Contribuir al crecimiento y desarrollo adecuado e integral de los niños de la provincia de Bs. As. menores de 5 años,	El programa brinda de manera gratuita insumos (leche, medicamentos, instrumental),
Comedores Barriales (Tarjeta social) ²⁰	Municipalidad de La Plata, Secretaría de Desarrollo Social.	Brindar complementos alimentarios, comedores o copas de leche a poblaciones en riesgo social.	Se brinda ayuda a 120 Comedores y a casi 130 Copas de Leche.	Los comedores reciben alimentos secos una vez por mes -cuya cantidad varía de acuerdo con los informes que elaboran los Trabajadores sociales-, y frutas, verduras y carnes, una vez por semana. Actualmente se está instrumentando la tarjeta social

Capítulo V: Percepciones de las destinatarias sobre el consumo y las necesidades alimentarias en relación al uso de los programas

5.1 Elementos caracterizadores y diferenciadores de los hogares

²⁰ Hemos indicado que de acuerdo con la información obtenida, la asistencia estatal a comedores comunitarios está compuesta por acciones de los distritos nacional provincial y municipal. Para el caso del comedor de barrio se detalla la "Tarjeta social" como prestación última del mismo proveniente del ámbito municipal.

Para contextualizar e interpretar la percepción de las necesidades alimentarias satisfechas – o no- por los programas estatales, se establecieron algunas variables diferenciadoras de los hogares que intervinieron asimismo en una aprehensión general del consumo alimentario familiar, incluyendo las formas de obtención, de elaboración y consumo de alimentos.

Los criterios de diferenciación que se utilizaron fueron: tipo de ocupación y regularidad de ingresos del/ de la jefe/a y cónyuge, dependencia entre consumidores y productores en el hogar y cantidad de destinatarios de programas alimentarios en el hogar. De esta manera, se conformaron tres grupos: un grupo 1 donde se localizan los casos en que la ocupación principal es mayoritariamente asalariada en situaciones de contratación tanto formal como informal, con un grado de dependencia entre consumidores y productores relativamente bajo con respecto al resto de los grupos (entre 2 y 3). Un grupo 2 donde prevalecen los casos de ocupación asalariada inestable o temporal del jefe y del cónyuge junto con ingresos provenientes de planes de empleo transitorio, y donde se registra una tasa dependencia entre consumidores y productores más elevada que en el grupo anterior (entre 4 y 5). Finalmente, el grupo tres donde se localiza la mayor parte de los casos de autoempleo o cuentapropismo (“changas” cartoneo etc.) en actividades de baja remuneración, junto con planes de empleo transitorio y donde se registran las mayores tasas de dependencia entre consumidores y productores (entre 4 y 8)

Como indicamos anteriormente, los resultados del análisis efectuado a través de las tres lecturas (vertical, horizontal, programa por programa amplían la información sobre la alimentación en los hogares partiendo de este primer conjunto de dimensiones que describen los consumos, los programas y la preparación de las comidas del hogar.

En el próximo apartado veremos una síntesis de algunas de las situaciones que se suceden en los hogares en torno al consumo alimentario en general. Esta información brinda un contexto para poder interpretar el uso, la aceptación y la valoración de los alimentos recibidos de los programas y a su vez, cómo son satisfechas las necesidades con base en la perspectiva de los destinatarios. Si bien, la problemática del apartado se desplaza en alguna medida de los objetivos del trabajo creemos que el mismo sirve para contextualizar y justificar el estudio en profundidad de los programas como fuente de obtención de alimentos.

5.2 Obtención de alimentos y evaluación de la comida habitual

En general, las fuentes de obtención de alimentos se relacionan en casi todas las entrevistas con compras diarias en almacenes y kioscos del barrio en primer lugar. Sin embargo, podemos encontrar en los grupos 1 y 2 mayor oportunidad para compras en supermercados mientras que en el grupo 3 sólo se realizan compras, con bastante irregularidad en almacenes del barrio.

“Para comprar voy al almacén de acá atrás porque voy con todos los chicos, compro lo del día, pan, tomate, eso para hacer la comida del día digamos.” (Entrevista N° 5, grupo 3)

“En el almacén, compro lo más necesario, lo que usas habitualmente, azúcar, aceite, una bolsa de papas, alita, pata y muslo, con eso haces varias comidas.” (Entrevista N°4, grupo 2)

Para el caso de consumos no mercantilizados encontramos, sobre todo, en los grupos dos y tres fuentes de obtención de alimentos relacionadas por lo general con el tipo de actividad: el carro, (*cartoneo* o *cirujeo*), abastecimientos en un mercado de frutas y verduras cercano, el mendiguelo o “manguero” en la vía pública que suele estar acompañado de entrega de objetos para el equipamiento doméstico o vestimenta que se suele recibir de personas conocidas.

“Si con el carro muchas veces, nosotros en la semana así por ejemplo vendíamos cartones y nos ayudaba. También sacas para comer, te dan mercadería.” (Entrevista N° 15, grupo 3)

“Carne pedimos en la carnicería y te dan. Ella tiene unos carniceros amigos, nos dan carne. Nos dan pan en la panadería facturas, en la verdulería, si, regalan.” (Entrevista N°25, grupo 3)

En todos los casos las restricciones para estas compras del *día a día* son evaluadas centralmente de acuerdo con las entradas de dinero en el hogar que en la mayoría de los casos, pese a tratarse de ingresos mensuales o semanales, son irregulares en su cobro.

En este punto podemos ver que de acuerdo con las necesidades alimentarias y el ingreso de los hogares la obtención de alimentos el grupo 1 a diferencia de los restantes tienen mayores oportunidades de obtener ingreso y por consiguiente acceden a compras más regulares en supermercados mientras que el grupo 3 en la mayoría de los casos esta opción es inusitada. De todas formas, podemos decir que en los

tres grupos aunque de manera irregular y problemática las necesidades alimentarias intentan ser resueltas por el mercado en primer lugar.

Con respecto a la organización del hogar para la comida, los arreglos más típicos tienen que ver con la idea de hacer durar la comida. El intentar alternativas para un consumo de alimentos que muchas veces no es suficiente para todo el grupo familiar. “Mezquinarme”, estirar, mezclar son expresiones que testimonian la evaluación de las comidas diarias. Esto implica hacer una comida diaria intentando que dure para el almuerzo y la cena, el *picoteo* de los chicos fuera del horario de las comidas o, en algunos casos, irse a dormir sin comer por la noche. Podemos indicar que sobre todo en los grupos 2 y 3 la idea de *estirar* o *mezquinar* los alimentos aparece con mayor frecuencia:

“Y no, yo la verdad... hoy por ejemplo hice un arroz hervido que es para los chicos y ya nosotros la pasamos con mate. Hasta la tarde que consiga un trabajito, después voy a cocinar a la noche. Y ya, pero ellos por ejemplo, si nosotros grandes no tenemos, yo para ellos aunque sea les hago un arroz hervido, o arroz con leche que también alimenta.” (Entrevista N° 15, grupo 3)

“Hago lo que puedo. Haciendo sopitas o guisitos así nomás [...] Al mediodía, cocinamos al mediodía y guardamos para la noche también (agrega el marido).” (Entrevista N° 25, grupo 3)

En relación a las posibilidades para constituir la comida diaria surgen una serie de visiones sobre la evaluación de la alimentación familiares que podría sintetizarse en la siguiente afirmación con respecto a la comida diaria en hogares pobres: *se vive como elección y se plantea conformidad con aquello que está dentro de un horizonte cuya profundidad es sumamente acotada* (Ortale, 2007: 198)

En la mayoría de los casos la visión de aquello que se considera alimentación adecuada está mediada por las posibilidades de acceso a alimentos que son costosos y por lo tanto inaccesibles. La comida valorada y reconocida como tal, lo es en relación a aspectos inherentes a la buena nutrición o porque que son saludables, aspectos reconocidos y compartidos por muchas entrevistadas. Sin embargo, la comida a la que se puede acceder es:

"[...] en general hago ponele guiso, fideos con tuco, milanesa, a veces, a veces hago patys caseros ¿viste? Polenta a veces, pero de ahí no salimos Todas comidas de pobre [...] carne; ponele que a veces les doy milanesas y eso, porque también se te va mucho porque esta ocho con cincuenta y tengo que comprar como un kilo y medio porque con un kilo no hago nada sino." (Entrevista N° 14 grupo 3)

"[...] si siempre lo que hago, hago suficiente, siempre para que alcance, no falta. No te digo que hago comidas caras, ni ricas, ni nada pero lo que hago, hago suficiente para que pueda alcanzar." (Entrevista N° 21, grupo 1)

El guiso con carne o sin carne en momentos de menor disponibilidad es una comida que alimenta cuando son muchos a comer, es una solución cuando *no tenés nada. Le pones todo*. El guiso condensa la imagen de esa comida que se adapta al consumo y a las necesidades alimentarias de manera problemática, suele cansar y saturar pero es una solución en la gran brecha que existe entre lo que se puede y lo que se debe o se quiere comer.

[...] cuando decís: - ay son un montón y no hay nada- y no sabés qué hacer para que se llenen [...] y por eso, tengo que hacer cosas así. Fideos con ese caracú tengo que hacer por lo menos dos paquetes para que se llenen [...] igual que el guiso tengo que hacer una olla grande que esté llena. (Entrevista N° 14 grupo 3)

Podemos ver al consumo en el centro de la problemática alrededor de las formas de clasificación y los límites impuestos a la percepción de uno mismo y de su grupo dentro del espacio social más vasto. Para Bourdieu (1990), la posición ocupada en el espacio social genera determinaciones sobre el campo de opciones y representaciones que el actor pueda tener acerca de lo posible y lo imposible de su acción:

"El sentido de la posición ocupada en el espacio social [...] es el dominio práctico de la estructura social en su conjunto, que se ofrece mediante el sentido de la posición ocupada en su estructura. Las categorías de la percepción del mundo social son, en lo esencial, el producto de la incorporación de las estructuras objetivas del espacio social. [...] el sentido de la posición como sentido de lo que uno puede, o no, *permitirse* implica una aceptación tácita de la propia posición, un sentido de los límites (*esto no es*

para nosotros) o, lo que viene a ser lo mismo, un sentido de las distancias que se deben marcar o mantener, respetar o hacer respetar" (Bourdieu, 1990:289). El consumo de alimentos se relaciona estrechamente con las acciones y disposiciones tendientes a mantener la reproducción de un hogar. Éste constituye una vía central de obtención y transformación de recursos disponibles para lograr la satisfacción de las necesidades de sus integrantes. El consumo integra un conjunto de prácticas que provee al consumidor algo más que la posibilidad de satisfacer una carencia determinada racionalmente a través del camino más eficiente y de menor costo. En definitiva no puede haber un individuo que no esté inmerso en un vínculo social antes de realizar sus consumos cotidianos. Como indica Max Neef (1986) los satisfactores de las necesidades y los bienes que responden a esos satisfactores se constituyen como tales dentro de procesos socioculturales y a lo largo de la historia de una sociedad. Las necesidades de alimentación son mediadas en este caso por desiguales modos de apropiación dentro de nuestra sociedad como indicamos antes con respecto al acceso a los alimentos. Las necesidades pertenecen a un sistema de reconocimiento social sobre aspectos axiológicos (Max Neef, 1986) o de condiciones previas (Gough, 2003) que son mantenidas socialmente y que posibilitan su reconocimiento. En el caso de la comida habitual de los hogares podemos ver que ésta expresa en su consecución y adaptación en el día a día el reconocimiento de una situación de insatisfacción o de una satisfacción problemática. La comida habitual expresa esa necesidad entre lo que se puede y lo que se desea y en este sentido se engloba en los procesos de exclusión y de desigualdad propio de nuestras sociedades.

5.3 Necesidades alimentarias de los hogares y programas asistenciales de alimentación

Podemos decir junto con otros autores que las políticas de asistencia alimentaria implementadas en el país desde los años 80 y 90 han presentado limitaciones para resolver la situación de inseguridad alimentaria creciente aunque su importancia no puede desatenderse en el análisis de las condiciones de vida de los sectores asistidos: “ [...] *los programas estatales juegan un rol importante en las estrategias de reproducción de los hogares, cuya amplia mayoría vive en condiciones de pobreza estructural, en viviendas sumamente precarias, sin acceso a los servicios sanitarios básicos, con ocupaciones informales totalmente inestables, con ingresos que no superan el valor de la línea de pobreza.*” (Eguía y Sotelo, 2007: 106).

En este punto, Eguía y Sotelo, (2007) concluyen que el tipo de asistencia ya clásica que surge en los noventa estuvo destinada a paliar situaciones de insatisfacción de necesidades alimentarias básicas que dada la matriz mercadocéntrica del modelo de desarrollo no se pudieron resolver.

Los antecedentes para análisis de los programas serán tomados primordialmente a partir de estudios previos en el campo del análisis de la pobreza y las políticas sociales en la ciudad de La Plata. Estos trabajos tuvieron como objetivo dilucidar el rol del Estado en la reproducción social de hogares destinatarios de programas sociales bajo los contextos de deterioro general de las condiciones de vida de la población del distrito bajo el aumento de las formas de ocupación no protegidas, el desempleo y la pobreza operando conjuntamente a lo largo de los años ochenta, noventa y la actualidad. Consideramos que serán un gran aporte a la hora de presentar los resultados de esta investigación.²¹

La obtención y el consumo de los alimentos están presentes en los hogares bajo dinámicas específicas integradas por procesos donde se ponen en relación los ingresos, la reproducción de la fuerza laboral y el mercado de trabajo, por un lado y dinámicas particulares inherentes al intercambio de sentidos y marcos normativos que también determinan el conjunto de opciones y decisiones con que cuentan los hogares para efectuar su consumo alimentario. En los apartados que siguen veremos, las conexiones que

²¹ Se trata en su mayoría de trabajos y resultados de investigación del equipo de investigación dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale mencionado anteriormente centrada en la investigación de estrategias de reproducción social procesos de exclusión marginalidad y pobreza.

establecen los destinatarios de los programas entre el uso de los mismos y el conjunto de prácticas y representaciones en la alimentación familiar. Por otra parte, nos detendremos en lo que consideramos representaciones de los destinatarios sobre el funcionamiento de la ayuda estatal en materia alimentaria en el contexto barrial y su propia situación en tanto que destinatarios de programas.

En este apartado nos centraremos en la evaluación de los programas, la visión de las necesidades alimentarias y la manera en que se utilizan los programas para la satisfacción de necesidades alimentarias del hogar.

Comenzando con los aspectos que se relacionan a la calidad y la cantidad de los productos y prestaciones recibidas, notamos que en el conjunto de apreciaciones sobre los distintos programas resaltan opiniones homogéneas en relación a la discontinuidad en la entrega (cuando se trata de PMV; Comedores, PMI). En la mayoría de los casos hay falta de entrega de productos o se repiten o la cantidad no es la estipulada para cada hogar. Más adelante, detallaremos este punto analizando cada programa en particular, pero basándonos en este y en estudios anteriores es importante señalar que en rasgos generales la cantidad y la calidad de los productos han ido disminuyendo a lo largo del tiempo exceptuando en casi todos los casos las prestaciones de los comedores escolares.

En general las evaluaciones negativas se vinculan más con la regularidad y la cantidad que con la calidad de los productos. Esta observación, atraviesa todo tipo de prestación ya sea entrega de alimentos directa o de prestaciones en comedores. Es decir que si se entregaran en el tiempo y en la cantidad necesaria la evaluación sería positiva aun si se tratara de los mismos productos en algunos casos.

"Las cosas que te dan (Plan Más Vida) no son malas, pero como no te las dan cuando tiene que ser, nunca te duran, la mercadería a veces viene y a veces no. Si viniera como tiene que ser sería mucho mejor." (Entrevista N° 28, grupo 2)

"Es que a veces no se sabe bien si hay comedor, vuelven los chicos porque no hay merienda. Y eso pasa seguido. Yo los mando, se necesita pero no podes contar mucho." (Entrevista N° 26, grupo 3)

También encontramos referencias a productos que se entregan y no son aceptados para la alimentación familiar por su gusto, por los requerimientos para su preparación o porque no hay costumbre de comerlos.

"Además la comida que hacen (comedor) la comida que hacen ellos es como te digo yo, es comida de chanchos... porque es siempre lo mismo. [...] En cambio yo vengo mirá yo sé cocinar, yo me vengo acá, traigo un par de menudos con 2 o 3 papitas y ¿sabes qué? Me mando flor de comida." (Entrevista N° 25, grupo 3)

Debido a la irregularidad, la limitada cantidad de productos para todo el grupo familiar y la falta de continuidad en la entrega de los productos o funcionamiento de las prestaciones, en muchos casos aparece un interrogante acerca de la utilidad de la ayuda como tal:

P: ¿Se daban cuenta si teniendo estos productos (Plan Más Vida) podían hacer ahorros?

R: yo creo que no porque era muy poco lo que ahorrás, si tenés que ir siempre a comprar lo que te daban, hacías una mínima diferencia pero... dependía mucho del tiempo en que te lo daban

P: según el tiempo en que te lo daban ¿cómo sería esto?

R: y sí porque tampoco es que tenías mucho para ahorrar, porque las cosas no venían entonces no podías ver bien que ibas a necesitar y comprar, no se notaba tanto. Si venía todo bien y si no lo tenés que comprar." (Entrevista grupal)

"No sé como lo verá otra persona, capaz que es ayuda, yo no me doy cuenta." (Entrevista N° 8, grupo 1)

En este sentido, si la comida que se compra todos los días no resulta suficiente para todo el grupo familiar y por eso hay que "estirla", la ayuda de los programas también es deficiente en el día a día. En general las evaluaciones sobre el rendimiento de las prestaciones en términos de la cantidad entregada de productos coinciden en remarcar que lo mismo que se hace con los alimentos obtenidos de otras fuentes de abastecimiento, ("mezquinarme", estirar los productos, etc.) se hace con los productos recibidos por los programas. El uso de comedores muchas veces se refuerza con comidas en la casa cuando se vuelve. También, los productos se usan para hacer una única comida, sobre todo en el caso de los grupos dos y tres. Las prestaciones y productos también se estiran:

P: y más o menos, las cosas que te dan el plan (Plan Más Vida) ¿te duran?

R: Si tengo arroz me dura una semana, azúcar me dura una semana, trato de hacer más o menos, no muy dulce, tampoco y así lo guardo, trato de de guardar para no comprar sino, no puedo comprar continuamente." (Entrevista N° 9, grupo 3)

"[...] comemos los seis allá (comedor barrial) y traigo comida para el medio día del otro día y así vamos estirando." (Entrevista N° 10, grupo 3)

"[...] me da bronca porque llega fin de mes, y la mercadería no te dura siempre, vos tenés que cocinar, esa es la joda... vos el paquete de arroz, ya medio lo usaste. La otra mitad la tenés que usar al otro día. Igual que el paquete de fideos. Juntás las mitades y te quedan poquitos. Y con ese poquito no podés darle de comer a siete o a cinco chicos." (Entrevista N°12, grupo 3)

Con respecto a la evaluación de los productos entregados por los programas y la comida de los comedores comparados con la alimentación cotidiana, encontramos que para los destinatarios no existe una considerable diferencia, entre aquello que pueden comprar o conseguir para comer y lo que se obtiene de los programas. La comida y los productos de los programas suele saturar y en términos de la calidad de la alimentación no surgen diferencias considerables.

"P: ¿Cómo los usas?, ¿qué cosas haces? (productos del Plan Más vida)

R: Es lo que comemos siempre, para los guisos, lo más barato te dan, eh, arroz, arroz con mayonesa, esas cosas así, con la harina, por ahí hago tortas fritas y con la polenta, polenta con tuco, todas esas cosas." (Entrevista N° 5, grupo 3)

"Yo en el comedor donde lleva comida, hacé de cuenta que no haga comida para tantos, porque siempre el fideo pasado, sin sal, siempre la misma comida. Te llena el estomago pero llega un momento en el que... y también lo mismo que acá, al estómago lo empacha." (Entrevista N°25, grupo 3)

5.4 Ingresos monetarios para el consumo de alimentos y uso de los planes

En general los estudios sobre consumo alimentario y pobreza consideran que el primer dato caracterizador del problema alimentario es la dependencia del consumo de alimentos con respecto al ingreso. La limitación de los ingresos familiares producto del trabajo asalariado formal e informal, la diversificación de las fuentes de obtención de los alimentos, en estos sectores para poder lograr una alimentación adecuada abren un interrogante central, el de saber si otras fuentes de consumos no mercantilizados son capaces de complementar los arreglos necesarios para llevar a cabo la reproducción alimentaria familiar (Eguía, 1992, Ortale, 2003a, Eguía y Ortale, 1997) Como ya hemos mencionado éste resulta el punto de partida de nuestra indagación sobre los programas alimentarios y la evaluación de los destinatarios de sus necesidades alimentarias.

Entendemos aquí que los recursos provenientes de programas sociales conforman ese marco de posibilidades para acceder al alimento. Es necesario profundizar más en las valoraciones acerca de los mismos para poder dar cuenta qué lugar ocupan en el conjunto de los recursos para la alimentación en relación con los ingresos.

Donde existen alternativas ingresos para satisfacer las necesidades de alimentación el uso de los programas parece más aleatorio, y en algunos casos hay modalidades que no entran en el conjunto de opciones posibles (comedores) Entendemos que algunos de los factores que explican estas elecciones deben ser relacionados con los elementos socioculturales de la estructuración de la alimentación familiar.

“Lo que pasa es que acá somos de buen comer [...] para los que toman leche, medio litro por día no te alcanza. No sé como lo verá otra persona, capaz que es una ayuda, yo no me doy cuenta. [...] yo hoy por hoy mis hijos no necesitan ir a ningún comedor, Dios quiera no lo necesiten ir a ningún comedor, pero si no tiene que comer... En este trabajo que tiene mi marido, bah en ningún trabajo estás seguro, pero hoy no necesitamos.” (Entrevista N° 8 grupo 1)

Sin embargo, menor disponibilidad de ingreso monetario mensual o semanal no parece otorgar a las ayudas un lugar más importante que las fuentes de obtención de alimentos restantes. Frente a la

imposibilidad de consumir a través de compras, en casos donde hay más restricciones al acceso de consumos mercantilizados, mayoritariamente en el grupo tres y, por lo mismo, donde encontramos una situación de mayor vulnerabilidad alimentaria, la importancia en la alimentación familiar de los programas no parecería ser determinante o diferente a la que refieren las destinatarias de los otros grupos. En estos casos, aún cuando se trate de hogares con dos o más destinatarios de los distintos programas, o familias con mayor cantidad de miembros, los productos resultan poco rendidores y en este sentido la referencia a la ayuda que brindan los mismos se ubica en el mismo lugar que el resto de las demás fuentes de alimentos no mercantilizadas.

“Hay veces que viene el aceite, el arroz, también hace falta. Yo, pero son poquitas cosas. Igual es algo para los chicos ¿no? No hacés mucho con eso y eso que nosotros no somos tantos, tenés que buscar de otros lados, con el carro o manguendo.” (Entrevista N° 15, grupo 3)

Esto abriría un interrogante acerca de los objetivos de la política asistencial y su eficiencia. En términos de la “llegada” a quienes más necesitan sus prestaciones, por estar en una situación de mayor vulnerabilidad. La eficiencia de los mismos frente a la necesidad de contar con más ingresos en el hogar queda puesta en duda de acuerdo con los testimonios obtenidos:

5.5 Valoraciones sobre cada programa

Plan Más Vida:

Por tener amplia cobertura el Plan Más Vida es el programa más reconocido en el barrio dentro del conjunto de programas. En un primer momento, las evaluaciones del Plan dentro de las entrevistas son aludidas en términos de ayuda importante porque “*saca del apuro*”

P: ¿y por qué te parece que es una ayuda?

R: y porque por ahí siempre te saca de apuro cuando no tenés con lo que te dan ellos. Por ahí no es tanto, pero saca del apuro, te ayuda.” (Entrevista N° 14, grupo 3)

Debido a su amplia cobertura y sus años de trayectoria, algunos productos del plan son valorados en casi todas las evaluaciones realizadas por el equipo y también en evaluaciones institucionales²²

Alguno de ellos son la leche fluida, el azúcar o el aceite que se entregaba. Por el contrario, una de las evaluaciones que se sostienen en el tiempo está referida a la saturación en la comida habitual que generan los productos que se entregan y que suelen repetirse en la misma en lugar de los productos indicados anteriormente (sobre todo, harinas). También, se ha constatado que la entrega de productos que no son habituales o no resultan aceptables por el gusto, o bien insumen un gasto considerable de combustible para su elaboración (polenta y legumbres)

Las destinatarias afirman que a lo largo del tiempo la entrega fue cambiando en términos de la cantidad y la calidad de los productos. Las críticas más frecuentes se refieren a este punto debido a la falta de regularidad de la mercadería entregada, la cantidad que debería otorgarse por familia y porque la misma no llega en el tiempo indicado durante el mes.

“Y antes teníamos mejor, hoy ha cambiado un montón [...] porque algún arroz o fideos o azúcar, eso te daban más, ahora por familia te dan un kilo de cada cosa.” (Entrevista N° 23, grupo 2)

Con respecto a las legumbres y las harinas que se entregaban, éstas solían repetirse en la entrega mensual y por lo tanto, saturaban:

“Recibimos los porotos, la lenteja, ¿qué hacemos con los porotos? Llevan un kilo por familia, hay familias que tienen dos chicos así que te llevás cuántos paquetes ¿qué hacen? Un guiso con porotos, pero eso lo haces cada tanto. La lenteja por ahí sirve más, podés hacer una ensalada en verano, pero no vino más, sólo dan porotos” (Entrevista 19, grupo 2)

“Pero porque viene mucha harina, entonces usaría más en el lugar de la harina, arroz o azúcar que más se consume.” (Entrevista N°23, grupo 2)

²² Se trató de la “Evaluación del proceso de implementación del Plan Más Vida- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires” 2004, CEREN/CIC-PBA.

Como indicamos antes, al momento de realizar las entrevistas algunas destinatarias del Plan ya habían accedido a la tarjeta de débito para compras de alimentos. Las destinatarias indicaron, en casi todos los casos, que con el uso de la tarjeta, se puede elegir en el supermercado y además ésta les permite comprar productos que antes no podían.

“Uno sabe lo que le vas a dar a tu hijo. Podes ir y comprar. En mi casa es un cambio importante. Lo que te daban, yo les agradezco lo que te daban, pero no era bueno. (Entrevista grupal)

Me dura eso, porque compro un montón yo como tengo heladera... carne, si compro, a veces chorizo o carne picada, esas cosas.” (Entrevista N°26, grupo 3)

La tarjeta posibilita también mejor organización en las compras y el rendimiento de los productos:

“Con la tarjeta voy dos veces al super en el mes y compro la yerba, la comida de los chicos un poco de fruta y verdura y leche. Pero yo ya sé que cuando cargan la plata me voy para allá y después a lo largo del mes ya sé que tengo para ir otra vez”. (Testimonio de una destinataria en Entrevista grupal)

Frente a la experiencia de otros programas que impulsaron entrega de dinero o vales para la compra de alimentos, suele afirmarse que este tipo de modalidad de entrega sirve porque se determina mejor aquello que se compra y no se depende del tipo y regularidad de la entrega. Sin embargo, en trabajos anteriores (Eguía y Ortale, 1997), se indica que el monto siempre resulta escaso para las compras de alimentos de todo el grupo familiar. Otros de los aspectos negativos mayoritariamente señalados sobre este tipo de prestación son la alta discrecionalidad de los efectores y el acceso a los comercios adheridos. A pesar de haber sido el tipo de prestación más valorada por los destinatarios en términos de conveniencia por contar con dinero y no productos, las mismas duraron poco tiempo debido a problemas de logística y de aplicación en los barrios por lo que en muchos casos las distintas administraciones provinciales las dejaron fuera de aplicación (Ilari, 2004).

Comedores escolares:

En general, la evaluación es buena y se centra en la calidad de las comidas que ofrecen, en tanto varían y además son *comidas completas*.

“Les dan bastante bien la comida .Hay días que le dan sopas y bocadillos, hay otro día que les dan carne, fideos con tuco, todo eso. Y les dan la comida y el postre.” (Entrevista N° 1, grupo 2)

En muchos casos el comedor escolar se integra a la alimentación familiar totalmente cuando se trata de hogares donde hay un número considerable de hijos en edad escolar y el comedor ofrece almuerzo.

“Comen todos allá. Ellos comen allá y yo ya me quedo tranquila, me tranquilizo por ese lado. Por ejemplo, si se levantan y se van tarde y no comen, yo ya sé que van y comen allá.” (Entrevista N°22, grupo1)

En los casos que en la escuela no tiene cocina y sólo se realiza un desayuno, una merienda o colación suele ocurrir que los chicos vuelven a sus casas y repiten la merienda, o bien comen antes en sus casas. Y por eso mismo la ayuda no es tan estimable:

P: ¿Solamente el desayuno a la mañana?

R: A la mañana el desayuno

P: ¿y qué desayunan?, ¿qué te cuentan?

R: Sí, me dicen algunas veces chocolatada o mate cocido con pan y dulce de leche con manteca. Pasa que esperan hasta las nueve, así que yo les doy antes de que se vayan a las siete, se quedan medio con hambre.” (Entrevista N°21, grupo 1)

Estudios realizados en distintos barrios y períodos (Eguía y Ortale, 1997, Eguía y Sotelo, 2007, Eguía, et al. 2008) coinciden en destacar la evaluación favorable que recibió este programa a lo largo del tiempo. Algunas de las razones de tal evaluación tienen que ver con la accesibilidad al programa que se instrumenta en las escuelas y con la calidad de la alimentación. *El servicio alimentario escolar fue el*

programa más ampliamente valorado, resaltándose la calidad y la variedad de la comida y la universalidad de su cobertura (Eguía et al., 2008: 134). Como hemos indicado más arriba el comedor escolar continua siendo una de las prestaciones más valoradas entre todos los programas.

Comedores barriales:

Los estudios anteriores señalan en general que la evaluación es regular en casi todos los casos por la falta de continuidad en la prestación y por la calidad de las comidas. Las evaluaciones negativas también se deben a la falta de organización, y a los criterios de selección para acceder al comedor.

Para el caso de nuestra investigación, hemos visto que el uso del comedor permite un uso flexible de la prestación porque existen diferentes opciones para su utilización (retirando viandas, combinando con uso del comedor escolar, haciendo sólo almuerzo o cena o merienda). Sin embargo, los comedores que siguen ofreciendo comida elaborada o viandas a diferencia de los que sólo entregan productos alimentarios semanalmente, reciben mejor evaluación. También encontramos valoraciones positivas de las viandas que son entregadas para comer en los hogares:

“Bueno, ahí hay una rica comida, los chicos se quedan enamorados de la comida porque es riquísima, cambia el menú. Acá me dan milanesas, fideos, con tuco, arroz con mayonesa, con arvejas, guiso de fideos, sopa con linda carne, con zapallo, con papa, con batata, con choclo, todo completo, todo como es debido.” (Entrevista N°12, grupo3)

Como dijimos antes esta prestación se relaciona mucho con situaciones críticas en la disponibilidad de alimentos en el hogar. En muchos casos se afirma un mayor uso del comedor en momentos pasados o presente en función de la falta de trabajo del jefe o insuficiencia de ingresos.

“P: ¿En qué momento comen todos juntos? ¿Cuál es la comida que más hacen, la cena, el almuerzo...?”

R: la cena, la cena estamos todos, está mi marido. Los nenes al mediodía van a un comedor comunitario porque mi marido estaba sin trabajo, por una necesidad, al mediodía van al comedor, pero a la noche no, a la noche cenamos todos juntos." (Entrevista N° 4, grupo 2)

Algunos comedores barriales están remplazando su prestación por una tarjeta de débito que se carga mensualmente para la compra de alimentos y otros productos. La tarjeta tiene buena aceptación, permite compras de otros productos, en los comedores que entregaban productos, se valora más la tarjeta porque el bolsón no alcanzaba. También esta tarjeta permite comprar otros productos no sólo alimentarios a diferencia de la tarjeta alimentos del Plan Más Vida:

"Una tarjeta para que yo vaya al supermercado y compre a mi gusto. Mejor, porque el fideo se pegoteaba [...] Compro lo que yo quiero, detergente, lavandina, jabón en polvo... está todo, la carne" (Entrevista N° 25, grupo 3)

Plan Materno Infantil:

Consideramos de acuerdo a la información recibida, que *la leche de salita* recibe por lo general buena aprobación aunque encontramos algunas diferencias en la atención recibida en la sala de salud del barrio. En general, hay una buena evaluación de la leche en polvo que se entrega en los controles de salud hasta los dos años. Sin embargo, en muchos casos se plantea la irregularidad en la disponibilidad de leche en los centros de salud.

"¿Sabés lo que me costó conseguir esa caja? La nena no tiene el alimento debido porque estaba muy flaquita. Acá no me lo dan (se refiere a la salita del barrio) a mí, conmigo chocan. Yo voy a reclamar lo que es de mis hijos... ellos tienen obligación de dar. Por eso no voy allá, fui directo al hospital (nombra al hospital cercano) y ahí si me dieron todo." (Entrevista N° 12 grupo 3)

Estudios anteriores (Eguía, et, al. 2008) indican que la leche en polvo es valorada por el costo que tiene en el mercado pero es difícil para las destinatarias conseguirla en las salitas de atención. En nuestro trabajo de campo encontramos apreciaciones similares. Uno de los problemas más detectado es el que tiene que ver con la no aceptación de parte de los entrevistados de la edad límite de la entrega (hasta los dos años).

“Y ahora me la sacan la leche porque ella cumple los dos añitos, que sé yo, yo quiero que le sigan dando voy a ver si se puede, no sé.” (Entrevista N° 26 grupo 3)

5.6 Necesidades y programas: Representaciones sobre la asistencia alimentaria estatal

Las dimensiones que se tuvieron en cuenta en este punto tienen que ver centralmente con la visión que tienen los beneficiarios sobre el funcionamiento de las entregas y las prestaciones, los criterios de focalización y selección que se aplican y la accesibilidad de la prestación

En este punto surgieron elementos en común dentro de los relatos de las destinatarias en relación a los criterios que estipulan los programas para la selección de la población destinataria y también en relación a la accesibilidad a los comedores:

“Yo lo veo mal porque en el Plan (Plan Más Vida) si tenés un nene de tres años, ya ese postre no te lo dan porque era para los más chiquitos, lo mismos la leche de la sala (Plan Materno infantil) Yo creo hasta los seis años y más también, son chicos y tienen que alimentarse porque, por más que tengan seis años, siguen tomando leche, tienen que seguir recibiendo. Yo pienso que tienen que seguir recibiendo porque son chicos que están creciendo. [...] Porque vos imaginate, en los barrios estos, hay mucha gente que necesita, re carenciada. Ponele, a mí ya me lo sacan, pero mal o bien, mi marido trabaja, pero hay gente que no lo tiene. No solamente hasta los seis años pienso yo.” (Entrevista N° 11, grupo 1)

El problema de las bajas en los programas de entrega directa de alimentos es recurrente en los relatos de las entrevistadas. Muchas señalaron que es el momento en que más se necesita, porque los chicos comen más:

Los chicos te piden todo el tiempo, a la hora de la leche te quieres matar y si son más grandecitos ya la leche no te alcanza porque toman todo el tiempo y ya te la sacan (Entrevista grupal)

Ahora hay más gastos en alimentación. Ahora comen más, que ahora van a la escuela, que esto. El más grande va en cuarto grado y necesita muchas cosas. (Entrevista N° 21, grupo 1)

En torno a la alimentación familiar y el lugar que ocupan los programas en la misma, un tema interesante para retomar en el análisis lo conforman las indicaciones que surgen de los relatos a partir de la representación de la situación de asistido por la política social. Para dar mayor sustrato al conjunto de representaciones ligadas a la acción del Estado en materia alimentaria, se hizo especial foco en algunos términos de uso frecuente en los relatos como por ejemplo ayudas, complemento, etc. que nos permitieron comprender mejor el espacio cotidiano de la satisfacción de necesidades y la intervención estatal como resultado de obligaciones sociales construidas históricamente.

La incidencia de las políticas sociales en los hogares es visualizada por las destinatarias como un recurso que puede estar o no presente según la situación de necesidad pero sólo como un complemento más para la reproducción cotidiana y no como una respuesta de la acción estatal en materia de asignación de derechos sociales. Encontramos en los relatos situaciones similares a lo que Raggio (2003, 2005) denomina naturalización de la asistencia.

“...a veces es de ignorancia de uno de no saber si te dan, el otro día me preguntaban ¿tenés alguna ayuda?, la verdad no sé, uno trata de sobrevivir como puede, hacer lo que puede...” (Entrevista N° 8, grupo 1)

Encontramos en los relatos de las destinatarias indicios para reflexionar acerca de la idea de “receptor pasivo” que tomamos antes de Vaccarisi (2005). Para esta autora, la modalidad asistencial mínima de estos programas se visualiza como una “dádiva o buena voluntad del Estado” antes que en el ejercicio de un derecho y es esa misma concepción la que refuerza la incertidumbre de las destinatarias de poder continuar recibiendo la prestación.

En este sentido, es importante señalar que en relación al desarrollo de los derechos y las obligaciones sociales del Estado Belmartino (2001:78) indica que “No obstante este avance (*inclusión de tratados y convenios sobre derechos sociales en la Constitución Nacional*) en términos de reconocimiento de derechos, no podemos dejar de mencionar que las políticas sociales no han acompañado este proceso, no han podido completar esta construcción iniciada formalmente mediante el otorgamiento concreto de prestaciones.”

Para Álvarez (2005) la misma concepción minimista de la atención social es un factor determinante en lo que llama la naturalización de la desigualdad. Para esta autora, la extrema focalización de los programas basados en umbrales de “mínimos biológicos” reduce las obligaciones sociales del Estado con respecto al bienestar de los ciudadanos y mantiene las situaciones de desigualdad social. En los relatos de las destinatarias aparece en primer lugar la ayuda en relación a la valoración y la estimación que hacen del de la asistencia alimentaria estatal y en segundo plano surgen valoraciones desde el reclamo por el acceso a derechos provenientes de las obligaciones sociales de Estado.

Al tratarse de recursos básicos como los bienes alimentarios se despliega un tipo de representación en donde la ayuda es evaluada como un satisfactor localizado en las relaciones personales y cotidianas entre el destinatario y el efector más cercano de la política, en este caso la manzanera del barrio (Plan Más Vida) . La acción del Estado se visualiza en términos del “día a día” de la entrega y en como ésta se hace bajo criterios discrecionales o no.

“¿Por qué tiene que darte lo que le parece según como se levanta?..., yo creo que no tendría que ser así. Pero bueh, es una ayuda y acá se precisa.” (Entrevista N° 15 grupo, 3)

“Cuando uno no está acostumbrada te da miedo ir a decir mis hijos no tienen nada, entonces no tengo ese coraje yo de ir a insistir” (Entrevista N° 9 grupo 3)

Como indicamos antes, la política social en los últimos treinta años desplazó en buena parte su accionar hacia sectores vulnerables aumentando el conjunto de políticas asistenciales, entre estas, las políticas de asistencia alimentaria conforman buena parte de los instrumentos de política pública más presentes en la cotidianeidad de los hogares pobres. Esta *cara visible* del Estado en los barrios, en muchos casos la única referencia de intervención pública, se vuelve entonces la forma de inclusión a la esfera estatal desde la política asistencial que ya caracterizamos como de baja institucionalidad, alta discrecionalidad en el manejo de la política, entre otras características. En este punto podemos integrar a nuestro trabajo los aportes de Cravino, y otros (2002) que hablan de procesos de *insularización* en barrios pobres. En este trabajo, los autores señalando las modalidades de integración, protección y supervivencia en un barrio del conurbano bonaerense, presentan las características que, a lo largo de veinte años, se fueron plasmando en el territorio a partir de las distintas intervenciones en la asistencia social y el entramado de prácticas cotidianas que relacionan destinatarios de los programas sociales, vecinos y mediadores políticos. En este sentido, los autores hablan de *la cotidianeidad de un barrio bajo planes* (Cravino et al., 2002:63) para describir la situación característica de los barrios: creciente insularización y segregación espacial, abierta desocupación y permanencia de planes sociales, de alimentación y de empleo.

“*Bajo planes* es una categoría social, pero también una categoría analítica. [...] la frecuencia con que aparece en boca de mediadores y perceptores permite visualizarla como imagen sintetizadora del modo en que éstos conceptualizan las relaciones que producen y en las que viven. A la vez, este autorreconocimiento se relaciona con la realidad de los procesos de territorialización implicados en estos planes focalizados: son efectivamente barrios atravesados por la presencia de los planes.” (Cravino et al. 2002:63).

Para los autores más allá de las características que asume este tipo de configuración micropolítica barrial que opera como puente entre el Estado, sus políticas locales, los mediadores barriales y los destinatarios de los programas, existe una modalidad de sociabilidad basada en la cotidianeidad, los contextos de co-

presencia y la naturalización de la asistencia social frente a la crisis del empleo. De esta forma, surgen espacios de significación de los usos de los planes, de las redes y de las mediaciones, estableciéndose relaciones jerárquicas, de reconocimiento, de cooperación y conflicto dentro del barrio entre familias, receptoras de los programas y encargados barriales de los mismos

Las evaluaciones de las políticas en el barrio bajo este contexto cuando se relacionan con la accesibilidad, selección para las prestaciones de los programas resultan problemáticas y son muchas veces cuestionadas por los destinatarios:

A veces me dice (la manzanera) que como yo tengo dos hijos no necesito tanto, me dice que no estoy en la planilla, hay veces, que me da la leche solamente y lo mismo me pasó en el comedor ahí de... (nombra a un puntero del barrio), no creo que porque tenga una hija necesite menos, ¿qué tengo que hacer para que te den?, ellas comen lo que comen los grandes, no quiere decir que precise menos, la verdad no entiendo bien cómo se hace el reparto. (Entrevista N° 15 grupo 3)

“[...] no sé en qué se mide cuando... ¿cuáles son los parámetros para decir quién necesita más que otro? porque en definitiva... yo estoy muy necesitado, pero viene alguien de afuera y dice – no, éste tiene los dos chicos sanos, los tiene vestidos, los tiene limpios, no necesita... como no viven no lo pueden juzgar... o sea, no podés ponerte en el lugar del otro, podés ayudarlos pero no ponerte en el lugar del otro. Entonces es muy difícil cuando vos tenés un criterio que tenés que decidir a quién le vas a ayudar y a quién no.” (Entrevista N° 2 grupo 2)

Hemos analizado en este capítulo las distintas alternativas presentes en la constitución del consumo de alimentos habitual con los usos y valoraciones de los programas. El mismo nos ha posibilitado complejizar y comprender cómo se integran determinados ejes de la política social, en este caso a través de la asistencia alimentaria en la cotidianeidad de los receptores o destinatarios. Desarrollaremos con más detalle este punto en las conclusiones teniendo presente estos resultados del estudio de caso.

Conclusiones

Como apuntamos desde el inicio, el objetivo de esta tesis fue el de confrontar por una lado las características de intervención en el la alimentación familiar que llevan a cabo los programas de ayuda estatal, con las visiones sobre las necesidades alimentarias expresadas y reconocidas por los destinatarios.

Para esto comenzaremos reconsiderando las formas en que se estructuró el problema de la satisfacción de necesidades sociales en el seno del Estado y cómo se concibieron las necesidades desde la intervención.

Como señalamos en un principio, las necesidades sociales se pueden relacionar con tres espacios fundamentales: el económico, el social y el político. Desde lo económico podemos decir que en torno a las necesidades sociales, su reconocimiento y atención estatal, intervino fundamentalmente la creciente ampliación de la acumulación a lo largo del desarrollo del capitalismo y en este sentido, las necesidades han ocupado un lugar importante en la reflexión teórica de la economía en torno a la relación entre el mercado y las formas de reproducción social. Conceptos como la desmercantilización de los costos de la reproducción social en los regímenes de bienestar modernos hacen referencia a esta situación. Señalamos también que a partir de las diferentes coordenadas económicas y sociales en que se instalaron los regímenes de bienestar surgieron diferentes modos de asignación de recursos y de respuestas político estatales que dependiendo del grado de desarrollo de la economía capitalista y de los mercados de empleo asumieron modalidades de atención más o menos intensivas en relación con las capacidades estatales de cada sociedad, requiriendo los países latinoamericanos algunas consideraciones especiales.

En términos de lo que denominamos el espacio de lo social en la discusión teórica sobre las necesidades, hemos señalado que el reconocimiento de las necesidades y la determinación de la obligatoriedad de respuesta estatal frente a las mismas depende de la capacidad de la sociedad para reconocer las prioridades de la satisfacción de necesidades (Gough, 2003) o de la determinación de funcionamientos valiosos dentro de la sociedad en lo que se refiere al desarrollo de capacidades (Sen,1996). Para este último, se debe garantizar el acceso a las titularidades de derechos en el seno del Estado para hacerlas

efectivas relacionando por un lado, la intervención pública y los marcos colectivos que se desarrollan socialmente en lo que el autor define como construcción de funcionamientos valiosos. También para Max Neef (1986) los satisfactores para determinadas necesidades que considera finitas, basadas en funciones vitales y criterios axiológicos y extensibles a todas las sociedades, mientras que los bienes que se implementan para la satisfacción se constituyen social y culturalmente resultando el mercado y la sociedad de consumo limitantes para la satisfacción.

Finalmente en el espacio político dijimos que el Estado es el principal actor en torno a la satisfacción de necesidades y que por esta razón las concepciones sobre necesidades que intervienen en la formulación de políticas deben ser comprendidas desde esta capacidad aglutinadora del Estado para fijar umbrales de satisfacción, formas de atender necesidades y poblaciones que deben ser atendidas.

En América Latina la intervención estatal sobre la esfera de las necesidades ha tenido diferentes resultados pero por lo general la combinación de necesidades sociales, intereses de la economía capitalista y políticas de los Estados fue diferente a la considerada en el caso de los países centrales. Esos márgenes de diferenciación se relacionan justamente con la capacidad de los mercados capitalistas de empleo para incluir la oferta de mano de obra y por lo tanto el avance de situaciones de precariedad e informalidad laboral creciente en nuestros países y la limitada capacidad de ingreso de los hogares se expresan en situaciones de pobreza y desigualdad en todo el continente.

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 señalaban 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. En nuestro país 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 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 la 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 cotidianeidad 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.

En una primera revisión de los documentos de los programas podemos indicar que tanto en los objetivos como en las propuestas, la mayoría de los programas analizados presentan una intención clara de relacionar la ayuda alimentaria²³, basada casi en su totalidad en refuerzos nutricionales, con el crecimiento de los niños, la mejora de las condiciones de vida familiar o el desarrollo intelectual, o para el aprendizaje. Podemos decir que, de acuerdo con la población atendida las carencias alimentarias son entendidas teniendo en cuenta el criterio de riesgo (biológico, social y alimentario). Esta parecería ser *la cuestión* a resolver de la política en particular, según la definición de Oszlack y O’ Donnell (2007)

Otro dato importante en relación al tipo de planificación y ejecución de las políticas alimentarias que se expresa en sus líneas de acción es el tema del rol específico que se le impone a la mujer en el hogar. Encontramos también aquí una naturalización en el discurso de los programas que consideramos que no problematiza las diferencias y desigualdades de género dentro de los hogares. La mujer como centro de los roles de reproducción social y familiar recibe de los programas un rol que patentiza las diferencias de género (Martínez Franzoni, 2005)

Con respecto a nuestro análisis específico sobre las necesidades alimentarias de los destinatarios de programas en el barrio Esperanza de la ciudad de la Plata, el uso de los programas como fuente de

²³ Solo se encontró en un programa de los estudiados una referencia a atender las necesidades alimentarias (FOPAR). Se trata de un programa de nivel nacional que ayuda a la infraestructura de comedores barriales

acceso no presenta diferencias marcadas en torno al lugar que ocupan otras fuentes de abastecimiento no mercantilizados en ninguno de los tres grupos de hogares considerados (Es decir, entre el grupo 1 con menor tasa de dependencia entre productores y consumidores, ocupaciones asalariadas de cierta estabilidad, el grupo 2 con empleos más inestables tasa de dependencia media y el grupo 3 donde figuran los hogares con ocupación principal de cuentapropia en actividades de baja remuneración y las tasas más altas de dependencia entre productores consumidores)

Los productos y prestaciones son evaluados de acuerdo al rendimiento de los mismos y en este sentido, las tarjetas de débito con montos en dinero para la compra de alimentos como el uso de comedores, sobre todo los escolares, son tenidos en cuenta como los de mayor efectividad para completar las comidas diarias del hogar.

Otro punto saliente en las entrevistas refiere al tema de la comida y los productos recibidos por los programas que se mantienen dentro del horizonte de productos y comidas a los que se accede cotidianamente. Este punto de la evaluación se relaciona con la saturación que provoca recibir los mismos productos y en algunos casos estos no son aceptados por su gusto. Hay afirmaciones sobre la baja en la calidad y en la cantidad con el paso del tiempo en un mismo programa. Estas afirmaciones se sostienen en estudios anteriores y en este, como así también en el análisis de fuentes secundarias. Como hemos visto, este punto parece ser enmendado en parte con la implementación de programas que otorgan dinero para las compras de alimentos con tarjetas de débito. Al menos en esta primera etapa de implementación, el uso de estas tarjetas permite una mayor disponibilidad de dinero para compras que en los casos analizados se realizan sin dificultad en supermercados adheridos y resultan más eficientes para la compra de alimentos de mejor calidad y de productos frescos.

Como dijimos anteriormente, la evaluación de la satisfacción de necesidades alimentarias reconocidas por las entrevistadas dista mucho de acercarse a los derechos a la alimentación. La ayuda recibida por los programas permanece siendo una de las opciones alimentarias igualmente insuficientes para la mayoría de las entrevistadas.

Consideramos que de acuerdo con los testimonios y las fuentes secundarias analizadas, la ayuda alimentaria estatal continúa siendo un componente central de la política asistencial que ha ido creciendo en su cobertura a sectores con riesgo social dentro del conjunto de las políticas sociales.

Como hemos indicado antes la disponibilidad o no de ingresos termina siendo el principal factor de acceso a los alimentos dentro de sociedades capitalistas como la nuestra. La satisfacción de las necesidades alimentarias está entonces atada a la capacidad de compra través del mercado. Este es uno de los primeros datos a tener en cuenta de cara a la aplicación de políticas de asistencia alimentaria y su eficiencia en la aplicación de criterios de implementación y focalización. Los resultados aún incipientes de la entrega de dinero a través de tarjetas de débito que implementaron algunos programas apuntan a enmendar esta brecha en el acceso a los alimentos. Resta analizar cómo se estipulan los montos de acuerdo a las necesidades de alimentación de los hogares y si el mismo alcanza actualmente durante todo el mes en que se entrega.

En términos de cantidad y calidad de la prestación, las valoraciones son dispares pero en general, la evaluación es coincidente en que se trata de una ayuda considerable pero siempre escasa. Sean o no productos focalizados para determinados miembros de la familia, la mayoría de ellos resultan insuficientes.

En relación a las líneas de trabajo que quedan pendientes para futuros trabajos y en vistas a la elaboración de la tesis de Doctorado, consideramos algunos temas vinculados que agregarían mayor profundidad a este estudio. En primer lugar tenemos el análisis del desempeño y las formas de sociabilidad que se visualizan en los espacios de entrega y de funcionamientos de los programas en el barrio. Esta línea podría resultar de utilidad para ahondar la comprensión de formas organizativas sobre las que se sustentan y/o promueven en los barrios a través de la acción de los programas. Permitiría a su vez, estudiar los conflictos que se generan a partir del manejo de los recursos con los que se cuenta en el barrio para brindar asistencia alimentaria. En este punto será necesario analizar las concepciones de las encargadas y encargados de los comedores sobre la ayuda alimentaria, el rol del Estado en dicha ayuda y la satisfacción de las necesidades de los hogares como materia pendiente para continuar con el trabajo de esta tesis.

Otro de los puntos de continuidad será analizar documentos, material escrito y artículos de prensa sobre los programas y las necesidades alimentarias bajo los aportes del análisis discursivo o textual. Este será profundizado para poder reconocer mejor las dimensiones relevantes para la comprensión de los cambios

y la construcción de políticas bajo la incorporación de determinadas representaciones sobre las necesidades y los satisfactores que expresan los materiales escritos. Entendemos que las afirmaciones de las declaraciones oficiales y periodísticas sobre los programas deben ser pensadas bajo un contexto discursivo relacional que podría ser de sumo interés para el desarrollo de esta línea de trabajo.

Por último, creemos que sumar el análisis organizacional e institucional en la trayectoria de los programas, podría ser aprovechado para incluir en el estudio los factores explicativos de cambios y continuidades (institucionales, políticos y del contexto socioeconómico provincial). De este modo, se ampliaría el aporte al estudio de la conformación y reconfiguración de las políticas sociales, a partir del caso de los programas alimentarios.

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.

AIMETTA Corina, SANTA MARIA Juliana, 2007, Sobre estrategias laborales: las huellas de la precariedad en el mundo del trabajo. En: EGUÍA Amalia, Ortale Susana (coordinadoras), 2007, *Los significados de la pobreza*. Biblos, 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.

ARCHENTI, Nélica, 2007, Focus group y otras formas de entrevista grupal. En MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Nélica, PIOVANI, Juan Ignacio, 2007, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé, Buenos Aires.

ARCHENTI, Nélica, 2007, Estudio de caso/s. En MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Nélica, PIOVANI, Juan Ignacio, 2007, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé, 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.

BARRIENTOS, Armando, 2004, Latin America: Towards a liberal-informal welfare regime. En, GOUHG, Ian y WOOD, Geoff, *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press.

BARZELAY Michael, CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, 2004, *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

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.

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.

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.

BOLTVINIK Julio 2005, Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano. En: *Papeles de población*, número 44 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

BOURDIEU, Pierre, 1990, *Sociología y cultura*, Grijalbo, México.

BRITOS Sergio, O'DONELL Alejandro, Ugalde Vanina, Clacheo, Rodrigo, 2003, *Programas Alimentarios en Argentina*, CESNI, Buenos Aires.

BUSTELO, Eduardo 1996, Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas. *Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 92. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Costa Rica. San José.

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.

BUSTELO, Eduardo, 1998, Expansión de la ciudadanía y construcción democrática En: Bustelo Eduardo, Alberto Minujin. (Editores), 1998, *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF, Buenos Aires.

CORTÉS Fernando, 2008, Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de *Oportunidades*. En: CORTÉS Fernando ESCOBAR, Agustín, GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes, 2008, *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México DF.

CRAVINO, María Cristina, FOURNIER, Marisa, NEUFELD María Rosa, y SOLDANO, Daniela, 2002, Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes. En Andrenacci, Luciano (org.), 2002, *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Ed. Al Margen – Universidad Nacional de General Sarmiento, 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.

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

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

DUHAU Emilio, 2001, Política social, pobreza y focalización Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. En: *Pobreza, desigualdad y ciudadanía*, ZICARDI Alicia (compiladora), Colección grupos de trabajo de CLACSO, CLACSO, Buenos Aires.

EGUÍA, Amalia. 1992. *Estrategias familiares de reproducción en sectores populares urbanos del Gran La Plata*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Naturales y Museo, La Plata.

EGUÍA, Amalia, ORTALE, Susana, 1997, *Consumo Alimentario en sectores pobres urbanos del Gran la Plata*. Serie: Estudios e Investigaciones, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, la Plata.

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, Amalia, ORTALE, Susana. et al. 2001, Informe: *Diagnóstico Integral de las condiciones de vida en Barrio Esperanza (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 2003 *Pobreza y reproducción familiar: propuesta de un enfoque para su estudio*. Ponencia presentada en el 51º Congreso Internacional de Americanistas Santiago de Chile - 14 al 18 de julio de 2003.

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.

EGUÍA Amalia, ORTALE Susana (coordinadoras), 2007, *Los significados de la pobreza*. Biblos, Buenos Aires.

EGUÍA Amalia, SOTELO Luciana, 2007, Los programas sociales como recursos para la reproducción familiar. En: EGUÍA Amalia, Ortale Susana (coordinadoras), 2007, *Los significados de la pobreza*. Biblos, Buenos Aires.

EGUÍA Amalia, ORTALE Susana, PEIRÓ María Laura, RAUSKY María Eugenia, SOTELO Luciana, WEINGAST Diana, 2008, Programas alimentarios y de empleo transitorio desde la perspectiva de los destinatarios. Estudio de caso- 1988/2005 en barrios pobres del Gran La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina) En SANCHIZ OCHOA, Pilar y GIL TEBAR, Pilar, 2008, *Marginación y pobreza en América Latina : estrategias de supervivencia, políticas gubernamentales y acción social*. Signatura ediciones de Andalucía, Sevilla.

ESPING ANDERSEN, Gosta, 1993, *Los tres mundos del estado del bienestar*, Edicions Alfons El Magnànim, Valencia.

FILGUEIRA Carlos, 1981, *Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos*. En: Revista de la CEPAL; Número 15; páginas 75-115; Santiago de Chile;

FRASER, Nancy, 1989, *Talking about needs: interpretative contests as political conflicts in Welfare State societies*, Ethics 99, Universidad de Chicago.

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.

GEERTZ, Clifford, 1987, *La interpretación de las culturas*, Gedisa; Madrid.

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.
- GUBER Rosana, 2004, *El salvaje metropolitano, reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós, Buenos Aires.
- HELLER, Agnes, 1996, *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Editorial Paidós, Barcelona.
- HERZER, Hilda, RODRÍGUEZ, Carla, REDONDO, Adriana, DI VIRGILIO, Mercedes, OSTUNI, Fernando, 2005, Organizaciones sociales en el barrio de la Boca: cambios y permanencias en un contexto de crisis. En: *Estudios demográficos y urbanos*, mayo agosto, año/vol. 20, número 2. El Colegio de México, A. C Distrito Federal, México pp. 269- 308.
- 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, 2004, *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del Plan Vida al Más Vida*. Provincia de Buenos Aires, Argentina, Instituto Interamericano para el desarrollo social, Washington.
- 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.
- ISLA, Alejandro, LACARRIEU, Mónica, SELBY Henry, 1999, *Parando la olla. Transformaciones familiares, representaciones, y valores en los tiempos de Menem*, FLACSO/Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- ISUANI Ernesto A., NIETO MICHEL Daniel Ricardo, 2002, La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 22, Caracas.
- ISUANI Ernesto A., 2005, Exclusión social y consumo básico: hacia una política de inclusión social en la Argentina. Trabajo presentando en el Encuentro: *"El Plan fénix en vísperas del segundo Centenario: Convocatoria de la universidad pública a la sociedad argentina*. UBA, Buenos Aires.
- JODELET, DENISE 1993. (Selección) *Las representaciones sociales un campo en expansión*, Seminario de antropología Médica ICA- UBA.
- KRMPOTIC, Claudia, 2000 *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- LINDÓN VILLORIA, Alicia, 1999, *De la trama de la cotidianeidad a los modos de vida urbanos. El valle de Chalco*, El colegio de México, centro de estudios Sociológicos/ El Colegio Mexiquense. México DF.
- 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.
- MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Nélida, PIOVANI, Juan Ignacio, 2007, Metodología de las Ciencias Sociales, Emecé, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana, 2005, Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, volumen 4, número 2. Costa Rica.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana, 2008, *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, CLACSO, Buenos Aires.

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

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

MINGO, Graciela, 2006, La evaluación desde los actores de los programas alimentarios (PAF): estudio de caso en Argentina. Ponencia presentada en: *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

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/Intercpolsoc 1103.doc.

MORENO, Luis, 2000, *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*, Ariel, Barcelona.

NEIMAN Guillermo, QUARANTA Germán, 2007, Los estudios de caso en la investigación sociológica. En, VASILACHIS de GIALDINO, Irene (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Gedisa Editorial, Buenos Aires.

ORTALE, Susana 2003a. *Prácticas y representaciones sociales sobre desnutrición infantil primaria en el Gran La Plata*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata.

ORTALE, Susana 2003b. Pobreza y alimentación familiar. Reflexiones con base en estudios locales. *51 Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile, Chile.

ORTALE Susana 2007 La comida en los hogares. Estrategias e inseguridad alimentaria. En Eguía Amalia y Susana Ortale (coord) *Los significados de vivir en la pobreza*, Biblos, Buenos Aires.

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.

PRÉTECEILLE, Edmond, 1977, Necesidades sociales y socialización del consumo. En *Necesidades y consumo en la sociedad capitalista actual*. Grijalbo, México.

RAGGIO Liliana, 2003, Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios En: LINDENBOIM, Javier y DANANI Claudia (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

RAGGIO Liliana, 2005. La disputa política por el reconocimiento de las necesidades. Reflexiones acerca de la contribución de la metodología cualitativa para su estudio. *VI Reunión de Antropología del MERCOSUR*, Montevideo, Uruguay.

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.

REPETTO Fabián, 2007 Nueva matriz sociopolítica, problemas sociales, y políticas Públicas. América Latina a inicios del siglo XXI. En, SARAVÍ Gonzalo, (editor), 2007, *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Prometeo libros/Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social, Buenos Aires.

ROSANVALLON, Pierre, 1995, *La crisis del Estado Providencia*, editorial Civitas, Madrid.

SANTARSIERO, Luis, 2007, El Plan Más Vida como componente de las estrategias de consumo alimentario en hogares de Barrio Esperanza. En: EGUÍA Amalia, ORTALE Susana (coord.), *Los significados de vivir en La pobreza*. Biblos, Buenos Aires.

SCHUTEMBERG; Mauricio y SANTARSIERO Luis, 2007, Participación en el Plan Más Vida. Experiencias, formas de sociabilidad e identidades de trabajadoras vecinales del Gran La Plata. En EGUÍA, Amalia y ORTALE, Susana, compiladoras, *Programas sociales y participación en la Provincia de Buenos Aires*. (UNLP/CIC/IPAP), Editorial de La Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

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.

TOPALOV Christian, 1979, *La urbanización capitalista*. Edicol, México.

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.

VALLES, Miguel, 2007 *Técnicas Cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis Editorial, Madrid.

VASILACHIS de Gialdino, Irene, 2007, *Representaciones sociales y discurso político: Las personas pobres y las situaciones de pobreza*, CEIL/PIETTE/CONICET, Buenos Aires.

VINOCOUR, Pablo y HALPERIN, Leopoldo, 2004, Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. En *Serie 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 Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires 2003, *Plan Más Vida: Documento base del Plan* La Plata, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ministerios de Salud, Dirección general de Cultura y Educación, 2004. Documento: *Plan Más vida*

Primer foro sobre estrategia alimentaria en la provincia de Buenos Aires, 2004. *Por un acuerdo social hacia una provincia sin desnutrición* La Plata. Buenos Aires

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

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006: *Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores*, UNDP/ARGENTINA, Buenos Aires
www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG06001.pdf

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.

ANEXOS