

## Capítulo 2

# Las intervenciones sociales estatales con componente alimentario en la CABA

Análisis y perspectivas en un nuevo contexto político

*Rodrigo Clacheo*

### Introducción, objetivos y abordaje

El trabajo analiza dos programas alimentarios implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) mediante un abordaje metodológico que combina técnicas cuantitativas y cualitativas: trabajo de campo, entrevistas a usuarios del sistema público de salud y destinatarios de los Programas en cuestión, observación con/sin participación de diferentes instancias, talleres grupales, análisis de documentos, artículos e informes oficiales y especializados. Recoge, a su vez, la experiencia y materiales trabajados durante el seminario “Antropología de las políticas públicas en Argentina 1991-2016”, coordinado por la doctora Liliana Raggio.

Los programas en cuestión cuentan con características y destinatarios diferentes: el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (PAGC), de asistencia clásica, comúnmente reconocido como comedores comunitarios y el Programa Ciudadanía Porteña (PCP), que entrega dinero mediante una tarjeta de débito para acceder a alimentos, y que se lo identifica generalmente por su supuesta modalidad “innovada”.

Si bien ambos programas son gestionados por la autoridad local, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), a través del Ministerio de Desarrollo Social, actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, focalizan su desarrollo en las comunas con peores indicadores socioeconómicos, fundamentalmente las de la zona sur.

El trabajo de campo, las entrevistas y las observaciones que forman parte de este trabajo tienen foco en un sector de la Comuna 7, Flores Sur, que es donde se situó el trabajo en un efector de salud público.

Ambos programas están arraigados de diferentes modos en su población destinataria y desarrollan sus intervenciones en un contexto de pobreza y vulnerabilidad alimentaria, en el marco de la jurisdicción más rica del país.

Se analizan diferentes aspectos de las intervenciones, incluyendo el plano nutricional, abordando las desigualdades que subsisten y se profundizan en la CABA e incorporando, a su vez, la perspectiva de los destinatarios y usuarios.

El problema a partir del cual se desarrolla la línea de investigación gira en torno al modo en que el Estado encara la problemática alimentaria con un modelo fragmentado, sin considerar las necesidades de los destinatarios, ni entendiendo a la problemática alimentaria desde una perspectiva integral y de derechos, bajo una serie de determinantes sociohistóricos.

Finalmente, se abordan aspectos relacionados con la continuidad y ampliación de la línea de investigación desarrollada por el autor desde 2010, relacionadas con: los efectos en la situación de salud y alimentación de las familias vulnerables-precarizadas en la CABA en el marco de la nueva situación político-social desde la asunción de la nueva gestión de gobierno nacional desde 2015, rol del Estado en materia de políticas-intervenciones sociales con componente

alimentario, mercado de alimentos, economía social y soberanía alimentaria; todos aspectos necesarios en el marco de una propuesta que pretende pensar a las problemáticas sociales con componente alimentario de manera integral, como un derecho, del que el Estado cada vez pareciera distanciarse más.

## Historia de las intervenciones sociales con componente alimentario en la Argentina

La República Argentina cuenta con una amplia historia en el desarrollo de políticas sociales con componente alimentario,<sup>1,2</sup> vinculadas fundamentalmente con el Peronismo, primero con la Fundación Evita, y luego con el desarrollo y crecimiento del propio Estado. Es así que las acciones vinculadas con la “ayuda alimentaria”<sup>3</sup> pasan a formar parte de la preocupación del Estado y de algún modo se incorporan a la agenda de la cuestión social, o “teoría fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel, 1997: 20).

- 
- 1 En mi tesis de maestría desarrollo este capítulo con amplitud, y en este escrito, simplemente realizo una breve descripción a modo de darle historicidad al tema en cuestión, ya que en muchas ocasiones se omiten los antecedentes históricos que tiene el país en materia de programas alimentarios.
  - 2 Castel (2008) se refiere a los programas sociales o políticas sociales como “intervenciones sociales” del Estado. Es en base a ello, que en este escrito, menciono a las políticas sociales con componente alimentario como intervenciones sociales con componente alimentario (ISCA), entendiendo este término como más completo e inclusivo, que permite explicar de mejor modo la realidad.
  - 3 El concepto de ayuda alimentaria está vinculado con la idea inicial de la caridad, y es en ese contexto en el que surge, aunque también cuando el Estado desarrolla sus acciones de copa de leche, miga de pan y comedores para trabajadores durante el Peronismo, la idea de caridad vira hacia la de políticas de apoyo a grupos vulnerables: los niños y los trabajadores, propuestos estos como pilares de una sociedad que se desarrollaba bajo el paradigma de Estado de bienestar incipiente.

La cuestión social no se presenta como tal, sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma [...]. En síntesis, la definición del problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del estado. (Grassi, 2003: 22-23)

En el año 1906 se instala el primer servicio de “copa de leche” en el país, en torno a la preocupación existente por la salud de los niños que asistían a la escuela, previamente a la expansión a nivel nacional del sistema educativo público. En el año 1926 se habilita la primera “cantina escolar”, esbozo de lo que luego serán los comedores escolares, cuyo primer rastro aparece en 1937 en Buenos Aires.

En 1936 se crea la Dirección de Maternidad e Infancia, en torno de la cual surge posteriormente el Programa Materno Infantil, que a partir de 1948 comienza con la dación de leche a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y a niños menores de seis años.

En el 1938, el Congreso Nacional sanciona la ley 12.558/38, llamada “Ley protección a los niños en edad escolar, a través de la cual se provee a los niños de ropa, medicamentos y alimentación. Por efectos de la misma ley se comienzan a expandir por todo el país los comedores escolares (Britos y otros, 2003).

En el año 1964 se suma a la copa de leche, la miga de pan, conformando el desayuno escolar, que acompaña junto al almuerzo a los llamados comedores escolares, obligatorios por ley en escuelas públicas de doble jornada en la actualidad.

Comienzan a implementarse comedores fabriles e industriales para garantizar la alimentación de las clases trabajadoras del país.

Más adelante, en la década de 1970, se crea el Programa de Comedores Escolares, que implementa una serie de normas vinculadas a la alimentación que deben recibir los niños que asisten a establecimientos educativos, intentando organizar las acciones antes descritas.

Dicho programa, a pesar de sufrir modificaciones, persiste al día de hoy de diferentes formas en las provincias del país (Britos y otros, 2003).

No aparecen antecedentes de asistencia alimentaria en el país durante el periodo que duró el gobierno cívico militar que se inició el 24 de marzo de 1976, lo que claramente no resulta extraño de un Estado represor. Sin embargo, la entrega de alimentos en el plano escolar se siguió realizando.

En la década de 1980, con la vuelta de la democracia al país, se implementa el Programa Alimentario Nacional (también conocido con el popular nombre de caja PAN), que surge en un contexto de crisis, vinculada con el empobrecimiento de amplios sectores de la población y el crecimiento de la pobreza urbana y la desocupación (Golbert y otros, 1992). Se trató de un Programa masivo, cuyo carácter novedoso estaba relacionado con la entrega de una caja de alimentos de la canasta básica para garantizar las necesidades alimentarias mínimas de las familias más vulnerables y en situación de pobreza. Llegaba a alrededor de 1.2 millones de familias, intentando cubrir el 30% de las recomendaciones nutricionales de energía de una familia de cuatro integrantes (*La Nación*, 15/6/2003).

Hacia fines del mandato de Alfonsín, en el año 1989, comienzan a nacer las ollas populares con la organización de vecinos y referentes barriales, como una respuesta social a la crisis y a la situación de hiperinflación y pobreza.

Al asumir la presidencia Carlos Menem en el año 1989 se da de baja el PAN y se lo reemplaza por el Programa “Bono Solidario”, que entregaba un bono por una suma de dinero similar al valor de la caja PAN para canjearlo por alimentos en comercios adheridos.

Con dicho programa comienza una nueva era en los programas alimentarios en el país, en el marco de políticas neoliberales, liberación de la economía, achicamiento del Estado y privatización de las empresas estatales desarrolladas, que arrastraron al país a una de sus crisis socioeconómicas más graves de la historia, desembocando en los tristes hechos de diciembre de 2001.<sup>4</sup>

Surge el “Bono Solidario”, el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS), que son reemplazados posteriormente por programas alimentarios focalizados.

Entre los años 1991 y 1992 se crean dos nuevos programas, el Programa Social Nutricional (Prosonu) que financiaba las prestaciones alimentarias en escuelas (comedores escolares) y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (Posoco), destinado a diferentes acciones comunitarias, no exclusivamente alimentarias, entre las cuales se encontraban los comedores comunitarios e infantiles y otras formas de asistencia alimentaria como, por ejemplo, la entrega de cajas o bolsones de alimentos.

De ese modo se inicia una época de políticas sociales focalizadas y descentralizadas que, en este caso, provenían de fondos de la coparticipación nacional transferidos a las provincias para que implementen con autonomía, acciones específicas.

---

4 Como corolario de la crisis que venía atravesando el país, el 19 y 20 de diciembre de 2001 se desató en la Argentina una rebelión popular, precedida por saqueos y hechos de violencia y represión de parte de las fuerzas de seguridad estatales, que desembocó en el asesinato de al menos 39 personas en todo el territorio nacional, y que llevó a la renuncia (huida) del entonces presidente de la Nación.

A mediados de la década de 1990, con apoyo de organismos de financiamiento internacional, comienzan a surgir algunas experiencias integradoras de la asistencia alimentaria y el desarrollo infantil, sosteniendo las lógicas de descentralización y focalización. Surge el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), en paralelo con la Dirección de Maternidad e Infancia y al Programa Materno Infantil (PMI).

El PROMIN intentaba fortalecer las acciones implementadas por el PMI, con un fuerte grado de focalización en población de madres y niños de hasta seis años con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. Se apuntaba al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de efectores locales de salud y comedores comunitarios, tendiendo a la transformación de estos, en Centros de Desarrollo Infantil (Ierullo, 2010). Distribuía una caja de alimentos pensada como refuerzo alimentario familiar en hogares con niños identificados como desnutridos en los Centros de Salud.

En el 1996, surge el Programa Alimentario y Nutricional (PRANI) con una línea similar a la del PROMIN, ya que se proponía el fortalecimiento de instituciones (en general comedores infantiles y comunitarios) con el objetivo de transformarlas en Centros de Desarrollo Infantil. Distribuyó hasta el año 2001 una caja similar a la de Promin a todos los hogares de niños que asistían a comedores comunitarios, como un refuerzo alimentario a familias identificadas como pobres.

Con el correr del tiempo, la mayoría de las intervenciones se siguieron reduciendo a la entrega de alimentos y leche, siendo este el rasgo que las diferencia hasta pasado el año 2000.

Por los efectos de la crisis del año 2001, durante el año 2002 se declara la Emergencia Alimentaria Nacional por medio del decreto 108/02, a través del cual se crea el

Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). El PEA contaba con un fondo de 350 millones de pesos para transferencias directas a las provincias (basado en los criterios de coparticipación nacional) y dependía del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Se esperaba alcanzar a más de 1.5 millones de hogares pobres, a través de las modalidades de asistencia alimentaria que las provincias definieran (cajas o bolsas de alimentos, tickets o bonos alimentarios, apoyo a comedores comunitarios), intentando articular la asistencia alimentaria, con una lógica de transferencia de ingresos a las provincias para que estas definan los modelos locales de intervención. En ese mismo contexto de crisis se declaran la Emergencia Sanitaria Nacional (decreto 486/02) y la Emergencia Ocupacional Nacional (decreto 165/02), que permitió la creación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (decreto 565/ 02), alcanzando a más de dos millones de personas con un subsidio mensual de \$150.

Se identifica también el Programa de Huertas (Prohuerta), con el objetivo de favorecer la seguridad alimentaria de las familias mediante la creación de huertas familiares y comunitarias y la cría de animales de granja, implementado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que asistía a las familias con insumos biológicos, asistencia técnica y capacitación.

En el año 2003, se crea a través de la ley 25.724 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), sustituyendo al PEA. El PNSA estableció en sus lineamientos (que también giran en torno a la lógica de descentralización operativa a través del giro de fondos a las provincias bajo un abordaje federal focalizado) la articulación de las intervenciones en materia alimentaria, dentro de las que se destacan algunas modalidades diferentes a las más conocidas en el país, como la transferencia de ingresos a las familias a través de



*tickets* o bonos para la compra de alimentos. Sin embargo, las transferencias de fondos van dirigidas, en mayor medida, a las provincias, y también a municipios, que deben presentar proyectos.

Hasta 2010 el PNSA, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, intenta articular los diferentes programas nacionales con componente alimentario, con un alcance federal y llega a más de 1.8 millones de familias. El PNSA incorporó a través de su abordaje federal diferentes líneas de acción y mejoró la asistencia técnica y acompañamiento a las provincial dotándolas, además, de una mejora sustancial en la asignación de recursos económicos, aumentándolos 170% entre 2003 y 2007 (Roffler, 2010).

En el plano de la provincia de Buenos Aires se destaca el Plan Más Vida, que sucedió al Plan Vida a principios del año 2000. El Plan Más Vida es un programa de apoyo alimentario a niños de hasta cinco años, nodrizas y mujeres embarazadas con riesgo nutricional, que intenta promover la participación de vecinos; se crea la figura de las manzaneras, o mujeres intermediarias, con una cantidad de manzanas a su cargo, en las que distribuyen la asistencia alimentaria a las familias. Este último, a diferencia del primero, agregó a un conjunto de alimentos tradicionalmente entregados en módulos (fideos, arroz, azúcar, aceite), otros como leche fluida (o en algunos casos en polvo) y alimentos fortificados.

Desde principios de 2008, el Plan Más Vida dejó de entregar alimentos y se transformó en un programa de transferencia de ingresos a las familias a través de una tarjeta de débito para comprar alimentos y productos de limpieza.

Más allá de esta breve descripción de los programas con componente alimentario en la Argentina, existen algunos rasgos que valen la pena destacar, para poder entender de mejor modo su desenvolvimiento.

Los programas surgen históricamente desde la preocupación del Estado en cuanto al estado nutricional y la salud de las mujeres, mujeres embarazadas, niñas/os y trabajadores, es decir, la población más vulnerable.

Desde la vuelta de la democracia, cuando el Estado retoma la preocupación en materia de acceso a la alimentación de las familias, los programas alimentarios desarrollados por el Estado o intervenciones sociales con componente alimentario (ISCA) no lograron superar el hecho compensatorio de la entrega de alimentos (ya sea en forma directa o indirecta) y se dirigieron sin observar la problemática alimentaria de modo integral, más allá de la pobreza.

En la actualidad, la problemática alimentaria gira en torno a altos índices de exceso de peso en la población adulta (prevalencia mayor al 50%) e infantil (cerca del 15% de las/os niñas/os menores de seis años tienen obesidad), superando en este último grupo etario la baja talla y bajo peso. Existe a su vez, alta prevalencia de anemia por falta de hierro en mujeres en edad fértil y embarazadas. En los últimos tiempos, la problemática alimentaria mostró la ampliación de la brecha, generando mayor impacto en la población con precarización alimentaria, que como se verá más adelante, es la que menos posibilidad de acceso tiene a los alimentos de mayor valor nutritivo debido a su alto costo (carnes, lácteos, hortalizas y frutas) (ENFR, 2015; OPS, 2017).

## **El entramado teórico-conceptual alrededor de las intervenciones sociales con componente alimentario**

Las ISCA forman parte del sistema de protección social y reproducen ciertamente a una política pública o estatal, definida como

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Ozslak y O'Donnell, 1976: 21)

Las políticas públicas consisten en el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas, 2011).

Las políticas estatales vinculadas con lo social (o políticas sociales) son aquellas que entran en juego no solo con la intervención estatal sino fundamentalmente con los procesos político culturales, económicos e ideológicos que se dan en el seno de una sociedad y en un contexto determinado (Danani, 2008). Estas políticas tienen una orientación muy fuertemente vinculada a la concepción de Estado y de derechos que opera en el contexto que se dan, y ciertamente son, en muchas ocasiones, el reflejo de la sociedad. Las políticas sociales, inmersas en las intervenciones sociales del Estado actúan sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida, y es este objeto de intervención lo que las diferencia de otras políticas (Castel, 2008).<sup>5</sup>

---

5 Al referirse a las intervenciones sociales del Estado, que tienen como objeto las condiciones de vida y de reproducción de la vida, Castel continúa aportando complejidad a su concepto de protección social, donde la política laboral cuenta con un rol central, de cohesión y organizador de la sociedad y del conjunto de las intervenciones sociales del Estado pues regula directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas, y al hacerlo, interviene en la distribución primaria del ingreso. Asimismo, plantea la necesidad de reconfigurar el conjunto de las protecciones sociales bajo la necesidad de "proteger a los dejados de lado de las protecciones clásicas", que no están ligadas exclusivamente a la relación con el trabajo, pues cada vez, incluso en sociedades como la

Las políticas sociales son un espacio crítico, ya que condensan la hegemonía y tienen la capacidad de normalizar y normatizar, constituyéndose el estado en actor en la producción de problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. (Grassi, 2003: 25)

En el marco de la gestión, el Estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad (Vilas, 2011).

Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores, es decir, su estructura de poder. (Vilas, 2011)

Sobre la base de estos preceptos, entendiendo a la política social como aquellas intervenciones que se desarrollan en torno a las dimensiones de la salud, educación y sostenimiento del ingreso de las personas, vale pensar, entonces, que desde que se han identificado las primeras iniciativas en materia alimentaria, estas se desenvuelven vinculadas fundamentalmente a las crisis cíclicas del país, pero con una continuidad en momentos de relativa calma, e incluso en periodos de crecimiento económico como en el periodo 2003-2015.

---

francesa, hay personas desocupadas, por el advenimiento de una crisis global del capitalismo. De ese modo, por ejemplo propone "la individualización de las protecciones sociales", planteando al Estado la responsabilidad de situaciones particulares, "estatizando lo social" (Castel, 2008).

Con la vuelta de la democracia, pero fundamentalmente en la década de 1990, en el marco del consenso de Washington y el achicamiento del Estado nacional (que dará para la historia cuando un Ministro encargado de las privatización dijo: “Nada de lo que pueda ser estatal seguirá siendo del Estado”), la política social, lejos de ser considerada como una herramienta de inclusión social, fue concebida como una acción específicamente dirigida a un conjunto acotado de población sin posibilidad de acceder al mercado (Golbert y otros, 1992). En este mismo sentido, al disociar la política social de la económica, esta última deviene en compensatoria de las inequidades sociales para asistir a los nuevos no incluidos en el sistema o mercado del trabajo (Grassi y otros, 1994).

Es entonces cuando en el marco de la reforma del Estado se implementan como paliativo, programas asistenciales con lógicas de focalización, que fragmentan la realidad y suponen al individuo como “beneficiario”, necesitado de alguna “necesidad” en particular, aisladas del resto, para suplir, en cierta medida, la mala distribución de la riqueza (Grassi y otros, 1994).

Un aspecto, que probablemente gira más en torno a lo mediático es el relacionado con la supuesta práctica asistencialista y clientelar de las ISCA. La diferencia entre un programa asistencial y asistencialista es “la orientación ideológico-política de la práctica social” (Alayón, 2008: 39).

Se implementan algunas actividades de bienestar social, sin apuntar a la erradicación de las causas [...] y, se habla de práctica asistencial cuando ésta es asumida como un derecho inalienable e interpretada en la perspectiva de la igualdad y justicia social y a la par se articula con reivindicaciones mayores... (Alayón, 2008: 39-40)

No resulta redundante establecer que las ISCA no adquieren el carácter de asistencialista *per se*, sino que esto sucede cuando aparecen ligadas a la sustitución de un marco de derechos y garantías que obligue a asistir a los grupos sociales con necesidades específicas y a los sectores sociales en condiciones de máxima explotación o excluidos del mercado, por acciones volátiles y focalizadas en las carencias, tanto materiales como sociales (Grassi y otros, 1994).

Por ende, las ISCA aparecen en un marco compensatorio, de carácter asistencial, que en el puro significado del término asisten a determinadas personas con determinado bien que facilita su reproducción material de la vida.

Estos aspectos han marcado a fuego el devenir de las ISCA, destinadas usualmente a grupos poblacionales con ciertos niveles de precariedad social-alimentaria y dificultad para inscribirse en diferentes redes de protección e inclusión social por la distancia existente entre sus condiciones de vida y el trabajo (Bayon, 2006; Le Blanc, 2007).

No han existido, al menos en la Argentina, ISCA que hayan pensado o intentado acercarse a la problemática alimentaria desde una perspectiva integral y de derechos. Quizás la experiencia más significativa, que se acerca de algún modo, a pesar de no incluirse exclusivamente en el plano alimentario, es la Asignación Universal por Hijo (AUH),<sup>6</sup> que cambia de paradigma, intentando igualar derechos y asemejarse a una propuesta de ingreso ciudadano.

---

6 La AUH alcanzó para el 2010 una cobertura de 3,5 millones de personas y su instauración habría reducido la indigencia en entre un 55% y un 70% (Agis y otros, 2010).

## Las intervenciones sociales con componente alimentario en la CABA: el caso de dos programas

En la CABA conviven dos modalidades de ISCA de carácter asistencial, el PAGC y el PCP, junto con otras intervenciones menores y la alimentación escolar, de gran desarrollo ya que abarca la alimentación, con diferentes matices, de los niños que asisten a establecimientos de educación pública.

Entre los programas en cuestión se asiste a más de doscientas mil personas residentes en la CABA, cerca del 10% del total de sus habitantes. El PCP fue creado en 2005 mediante una ley 1875/05 y significó la continuidad de otro programa conocido como Vale Ciudad, pero con un rediseño que se planteaba como superador, en términos de lógica de implementación y de ayuda a los destinatarios. Consiste en la entrega de una tarjeta de débito que sirve exclusivamente para la compra de alimentos y productos de limpieza en locales adheridos de la CABA (Clacheo, 2012) que, en la actualidad, son casi exclusivamente cadenas grandes y medianas de supermercados. Sus objetivos son:

[...] Disminuir la desigualdad en la CABA, asegurando la superación de la indigencia y disminuyendo significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza, establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares de la Ciudad en situación de pobreza, garantizar la escolarización en los niveles preescolar, primario y medio, y fomentar la inserción en el jardín de infantes para lograr el desarrollo integral de los niños y adolescentes, reducir la deserción y repitencia escolar, cooperar en la tarea de erradicar el trabajo infantil, asegurar el control de la salud de embarazadas,

niños y adolescentes, disminuir la exclusión social de los adolescentes, interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía, favorecer la autonomía de las mujeres, siendo la titular del beneficio la que dispone de ingresos en forma independiente [...]. (Legislatura CABA, 2008)

Está dirigido a hogares residentes en la CABA en situación de pobreza y enfatiza su accionar en los de mayor vulnerabilidad (clasificación a la que arriba el programa exclusivamente desde una perspectiva económica en cuanto a la cobertura de la Canasta Básica de Alimentos, sin incorporar cuestiones sociales, familiares, vitales). La condición para acceder al programa (beneficio, en palabras del propio programa) son la asistencia escolar y el control de la salud de embarazadas, niñas/os y adolescentes. La titular es generalmente la mujer (Clacheo, 2012).

Los hogares destinatarios (beneficiarios, en palabras del propio programa) acceden a la prestación (léase que para el programa también se la considera como un beneficio y no un derecho) mediante dos mecanismos; en primera instancia deben tener una ficha de registro único de beneficiarios (RUB) sobre la cual el Programa aplica un índice de vulnerabilidad. En paralelo a ello, se lleva a cabo un test de no pobreza, donde se cruzan los datos con otras bases de datos (fundamentalmente con la Anses).

A su vez, el acceso al PCP supone el cumplimiento de un conjunto de condiciones de parte de la familia: la escolarización (asistencia a la escuela), la realización de los controles de salud (control del niño sano, vacunas y control del embarazo) y poseer documentación argentina en regla.

El monto del subsidio se establece según el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del Instituto Nacional de



Estadísticas y Censos (Indec) y no es difundido públicamente. También se desconoce si se realizan actualizaciones basadas en la inflación. Los hogares indigentes reciben un monto equivalente al 75% de su CBA y los hogares en situación de pobreza, reciben un monto equivalente al 50% de su CBA.

El PAGC es un programa de asistencia alimentaria a familias vulnerables que funciona mediante el apoyo a grupos comunitarios (GC), que se ubican generalmente en asentamientos precarios (villas de emergencia) de la CABA, y al igual que el PCP dependen del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano del GCABA.

Apoya materialmente a GC, definidos como organizaciones sociales, comunitarias de base, grupos de mujeres organizadas, comisiones barriales y/o sociedades de fomento con inserción territorial. Los GC, al recibir apoyo del Estado, se constituyen como mediadores privilegiados en la distribución de los recursos estatales a las familias en situación de vulnerabilidad.

Se crea en 1986, mediante la ordenanza municipal 41.579 (23/10/1986) y su intención era abarcar con acciones propias a sectores de la población a los que no se tenía acceso mediante la oferta de otros servicios público-sociales.

El Estado se comprometía a brindar apoyo material y técnico para promover “la formación y actuación de grupos comunitarios sin fines de lucro que presten servicios de asistencia social a la infancia” (Bonaldi, 2006: 6). Tenía como objetivo lograr una gestión descentralizada y más eficiente de la asistencia a la infancia en situaciones de riesgo, a partir de la implementación de un modelo de intervención conjunta entre el Estado y actores de la sociedad civil.

Desde su creación hasta el año 2000, el PAGC fue creciendo relativamente, pero el número de GC se amplió notablemente a partir de las sucesivas crisis en el país, primero en 1989 y posteriormente, a partir de la crisis de 2001,

mediante la cual el Programa prácticamente se duplicó, incorporando a muchas organizaciones sociales que habían empezado a desarrollar estrategias colectivas alimentarias en villas de la CABA.

En el año 2008, el GCBA sancionó una ley que le brindó a los GC un marco de mayor legalidad, y entre su texto, por ejemplo de refiere a “Las organizaciones sociales sin fines de lucro que, bajo principios de solidaridad y equidad, priorizan sus acciones hacia sectores de la población en situación de vulnerabilidad social...” (Legislatura de la CABA, 2008).

Los GC, al estar enmarcados en el PAGC tienen apoyo: en forma de subsidio: con alimentos a diario y con dos subsidios monetarios anuales y en forma de asistencia y asesoramiento técnico.

Los subsidios anuales se otorgan a los GC en los meses de junio-julio y diciembre. El monto que cada uno recibe no se encuentra regulado por ninguna norma legislativa ni legal, pero depende de varias cuestiones. En general tiene una base histórica, puesto que los GC que ingresaron al PAGC primero fueron acumulando aumentos, que no necesariamente se vinculan con el adecuado funcionamiento del GC.

Los alimentos frescos son recibidos a diario en el marco de un menú confeccionado por la coordinación técnica del PAGC. Cada GC tiene asignada una cierta cantidad de raciones diarias (el promedio es de alrededor de ciento veinte), que no siempre responde a la cantidad de personas que asisten a comer y en función a esa cantidad, se realiza el servicio de almuerzo o cena y merienda.

No existe paridad en términos de la cantidad de raciones que cada GC recibe ya que hay algunos que reciben cien raciones al día, y otros más de trescientas, como tampoco existe una relación directa entre la cantidad de raciones

recibidas y la cantidad de personas que asisten a recibirla. Al igual que con el monto del subsidio, la cantidad de raciones recibidas responde a una combinación de factores, dentro de los cuales la racionalidad técnica resulta secundaria. La cantidad de destinatarios que asisten, la antigüedad del GC, la modalidad de funcionamiento, el nivel de presión que pueda ejercer el GC, el rol del equipo técnico del PAGC y los vínculos políticos generados con la gestión de turno son algunos de los aspectos que influyen en la cantidad de raciones recibidas.

Los GC son administrados con relativa autonomía y deben cumplir mínimos requisitos técnicos, de higiene y nutricionales. Los destinatarios son, en su mayoría, una población estable de madres con sus niños, que asiste regularmente a comer y a realizar otras actividades.

Además de la prestación alimentaria, los GC destinan parte del subsidio que reciben a la realización de otras actividades, en general articuladas con instituciones barriales y gubernamentales.

Existe un equipo técnico de trabajadores del programa que supervisa, controla y acompaña a los GC. El equipo técnico tiene relativa autonomía, y la racionalidad técnica aplicada frecuentemente se contradice con las decisiones políticas de la coordinación del PAGC.

## **Los modelos de gestión e intervención del PAGC y PCP**

El PCP se encuadra en la modalidad de programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI), y de hecho, se constituyó como una de las primeras experiencias de estas características en el país. En general, algunos autores argumentan que los PTCI mejoran la gestión, porque la hacen más eficiente, con mejores métodos de control, que pueden

ser evaluados y fomentan la participación social (Cohen y otros, 2006). Es por ellos que se los identifica como innovadores (Britto, 2008).

Estos PTCI aparecieron en América Latina, el Caribe y México en la década de 1990, vinculados con los organismos de financiamiento internacional, otorgaban dinero en forma directa a familias pobres en términos de focalización, y exigían una contraprestación de parte de las familias receptoras (Minujín y otros, 2007).

El desarrollo de estos programas conlleva cambios en la planificación y gestión, en relación a las modalidades tradicionalmente conocidas, fundamentalmente respecto de que las transferencias monetarias se realizan mediante una tarjeta de débito, lo que implica la apertura de una cuenta bancaria. De algún modo, estos cambios son identificados en ocasiones como procesos de bancarización de la pobreza (Ierullo, 2009). Vale aclarar además, que este tipo de programas, compensatorios, de asistencia, han venido tomando auge en América Latina, en desmedro de políticas universales de distribución de ingresos (Minujín y otros, 2007).

Incluso a partir de 2006, el PNSA comienza a fomentar el financiamiento a intervención en el plano de la asistencia alimentaria con este tipo de transferencias, reemplazando a las típicas modalidades de entrega de alimentos en forma directa.

Sin embargo, el mayor cuestionamiento, o la mayor controversia en cuanto a los PTCI gira en torno a las “condiciones de acceso” o “condicionalidades” en materia de salud y educación que se les exige a los grupos de destinatarias, generalmente población vulnerable, niños y mujeres (Hornes, 2017).

La noción de condicionalidad en el campo de las políticas sociales refiere a las condiciones que los receptores de determinados beneficios deben cumplir (Rossel y otros, 2014).

En muchas ocasiones, la gestión de los programas enfocan sus esfuerzos en el cumplimiento efectivo de los requisitos por parte de las familias, ocupando este aspecto la centralidad, desentendiéndose o distanciándose del objeto central de dicha asistencia o derecho que las asiste.

Al suceder esto, la asistencia a la cual estaban originalmente destinados (dinero para diversificar la alimentación familiar y romper o sopesar la situación de vulnerabilidad alimentaria familiar en el caso de los programas sociales con componente alimentario) pasa a un segundo plano, y la posibilidad de mejorar el desarrollo y las condiciones materiales de reproducción de una familia que es pretendida fomentando los cuidados de la salud y la escolaridad se disgregan al no existir dispositivos que promuevan estos “cumplimientos”.

La discusión no gira usualmente en torno a la necesidad de que existan cuidados en torno a la salud y asistencia escolar, sino que estos derechos no pueden convertirse en condiciones de acceso. Se ha descrito incluso que estas condiciones en muchas oportunidades se transforman en barreras de acceso, aumentando la vulnerabilidad de las familias más pobres e impidiendo la promoción o disfrute de derechos básicos (Rossel y otros, 2014).

Los PTCI, además de estar ligados a los organismos de financiamiento internacional —ya que son estos quienes los promovieron en sus inicios— también están relacionados por algunos autores con el debilitamiento del Estado, el pensamiento neoliberal y el fortalecimiento del mercado (Minujín y otros, 2007).

Bajo estas premisas, los PTCI, sin un rol fuerte del Estado en la gestión y funcionamiento se insertan fundamentalmente en una lógica del mercado, más que en un esquema de protección social centrado en los derechos, que no pueden, bajo el paradigma de la protección integral de los

derechos humanos, tener “condicionalidades”. Entonces, el cuestionamiento no gira en torno a la modalidad “innovada” de transferir ingresos a las familias en forma directa, sino en cuanto a estas condicionalidades.

Es decir, la asistencia social en materia alimentaria, en el marco de los sistemas de protección social que por definición apuntan a mejorar la equidad y justicia social de un país, compensando a través del apoyo estatal lo que no se compensa naturalmente en una sociedad capitalista, no puede reducirse a condiciones para que las familias pobres accedan a satisfacer sus derechos más básicos.

Frecuentemente el acceso a los controles y cuidados de salud y la asistencia al sistema educativo (derechos por definición) son los que juegan el rol de “condiciones” de estos programas. Ahora bien, si se piensa como “castigo” el retirarle el aporte económico a una familia debido, por ejemplo, a que no vacunó a sus hijos, este castigo pareciera más una condena infranqueable. A su vez, parecería partir de la base que estos servicios están disponibles para todas las familias (Cohen y otros, 2006), cuando por ejemplo, esto no sucede en la CABA pues existe déficit de establecimientos educativos de nivel inicial y el acceso a la salud es desigual.

Se debe tener en claro que el objetivo de las políticas y programas sociales debería ser el de incrementar la equidad, asegurar la ciudadanía y la inclusión social dentro del marco de los derechos humanos. (Minujín y otro, 2007)

En cuanto al PAGC, de características más tradicionales, enfoca su acción en el aporte de bienes, entregando en forma directa alimentos a través de los GC, entendidos estos como mediadores (Auyero, 2005), y que podría pensarse

como una combinación entre la asistencia clásica y la “asistencia peronista” (Grassi, 2003).<sup>7</sup>

Sus orígenes se relacionan con el surgimiento de las ollas populares inicialmente, luego devenidos en comedores comunitarios, como estrategia colectiva de organizaciones sociales para sopesar momentos de crisis sociales.

De este modo se fueron constituyendo redes alimentarias en los sectores populares, generalmente organizado y gestionado por mujeres (Garrote, 2003). Estas ollas populares, como correlato y organización colectiva en las crisis (inicialmente en 1989) se instalaron en los barrios vulnerables como un actor central, con altos niveles de legitimidad y solidaridad (Neufeld y Cravino, 2001).

Finalmente, estas ollas populares, nacidas originalmente como estrategias barriales de solidaridad, focalizadas en las necesidades alimentarias en tiempos de crisis, fueron instalándose y, posteriormente, consolidándose, transformándose en comedores comunitarios y en muchos casos, recibiendo apoyo estatal, y que en el caso de la CABA, se transformaron en espacios medidores entre los destinatarios y el Estado, resolviendo una necesidad básica (alimentos) que nunca fue considerada como una problemática integral, rasgo que acompaña al accionar de los GC hasta la actualidad.

---

7 Grassi (2003) define diferentes tipos de asistencia en el marco de programas sociales: la asistencia clásica, que se identifica con las acciones de los tiempos de ascenso del proyecto neoliberal, la gerenciada, que corresponde a una modalidad de asistencia que ganó espacio a medida que se consolidó el plan de convertibilidad y la transformación del Estado y la asistencia peronista, que se diferencia de las anteriores principalmente porque rememora la ayuda social del Peronismo de mediados de siglo.

## Características nutricionales de los programas, acceso, derechos y redes barriales

En otras publicaciones destacué la importancia del PCP y el PAGC en cuanto a la asistencia alimentaria que brindan (Clacheo, 2010; 2012), más allá de su contenido nutricional, entendiendo que el PCP resulta en estos términos altamente adecuado en cuanto a la problemática nutricional vigente, ya que promueve la libre elección de alimentos, y con ella, la casi segura compra de aquellos ricos en términos nutricionales, y que, por otro lado, son más caros: carnes, lácteos, frutas y hortalizas.

Esta característica no se da en el PAGC, que ofrece una alimentación monótona, que de algún modo refuerza las pautas de consumo habituales de las familias, sin ofrecer estos alimentos “faltantes de la dieta de una familia”.

Sin embargo, cuando las familias acceden a una ISCA no tienen como cuestionamiento la adecuación nutricional de esta intervención, sino que la aceptan por el apoyo que esta significa.

En este punto, el PAGC tiene uno de los puntos fuertes, ya que más allá del apoyo alimentario —material— económico que aporta ofrece una serie de elementos a las familias, de alto valor social, material y simbólico.

Estos GC se conforman en muchas ocasiones como espacios privilegiados, mediadores de la política estatal (Auyero, 2005) integradores de redes barriales de resolución de problemas, tanto formales e informales, en cuanto tienen llegada a diferentes programas, iniciativas, dispositivos e intervenciones, ya sea estatales o de otro tipo y consecución de otros recursos.

La posibilidad de acceder a los GC depende, en general, de la cercanía de las familias, pero fundamentalmente de las vacantes y cantidad de alimentos que estos reciben del GCABA.



No obstante, las diferentes actividades que los GC desarrollan son generalmente abiertas, de libre acceso, sin restricciones.

Nosotros recibimos 150 raciones y damos de comer a más de 200 personas, además damos merienda, con recursos que conseguimos nosotros [...] al comedor viene gente de ANSES, Ministerio de Justicia, Defensorías, Acceso a la Justicia, hacemos campañas de documentación, apoyo escolar, Jubilaciones anticipadas... (AM, referente GC Villa 1.11.14)

Sobre la base de la experiencia de campo, a la actividad laboral actual del autor y a su trabajo anterior,<sup>8</sup> se comprueba que en los GC se desarrollan diversas actividades, entre las que se pueden destacar apoyo escolar, microemprendimientos productivos autogestivos (costura, tejido, panadería), cooperativismo, acciones de promoción de la salud, manualidades, artesanías, educación no formal, escuela primaria y talleres de derechos humanos, entre otros.

La cuestión del acceso y requisitos es uno de los puntos más controversiales del PCP, ya que como se ha mencionado anteriormente, el hecho de que las condiciones de acceso contrapesen al cumplimiento de un derecho y pongan en riesgo alimentario a familias que ya se encuentran en una situación de precariedad nutricional es al menos, cuestionable, aunque configura el modo en el que el GCABA asume la problemática.

A su vez, y sumado a las condiciones de acceso, aparece dentro de la propia ley de creación, una serie de requisitos

---

8 Antes de trabajar en un Centro de Salud y Acción Comunitaria de la zona Sur de la CABA desde 2007, trabajé como referente técnico del PAGC en diferentes barrios precarios (Villas de Emergencia).

burocráticos que generan un nivel de incertidumbre en los potenciales usuarios, sin conocer claramente ni los requisitos y criterios para ingresar ni los montos a percibir una vez que ingresaron; es decir, poniendo en riesgo el cumplimiento, como rol del Estado, del derecho a una alimentación adecuada (Clacheo, 2012; Sagel y otros, 2011).

Finalmente, vale decir que tanto PCP como PAGC se desentienden de la problemática alimentaria de forma integral. Esto no sería tan grave si se desarrollasen otras estrategias complementarias, de acompañamiento a las familias en aspectos relacionados al acceso a la salud, educación y trabajo, entre otros elementos. Los GC al encontrarse más cercanos a las redes barriales en ocasiones articulan con Organizaciones Sociales e instituciones gubernamentales en temas de trabajo<sup>9</sup> y salud. El PCP no tienen ningún vínculo con salud y educación, más allá de las condicionalidades que plantea: exige los controles de salud y la asistencia, pero como parte del Estado, no articula con los efectores correspondientes.

Esto se torna muchas veces angustiante para las familias precarizadas, desafiadas, fundamentalmente en el nuevo contexto sociopolítico que opera en el país, y que se viene consolidando en la CABA desde hace diez años.

## **El nuevo escenario en el plano nacional y la consolidación de la gestión a nivel local**

El país vive un nuevo escenario desde el cambio de gobierno nacional a partir de diciembre de 2015, con un viraje en las políticas desarrolladas, más centradas en el mercado

---

9 Desde hace unos años, el PCP incorporó un módulo llamado estudiar es trabajar, que realiza un aporte económico extra a las familias con adolescentes que estudien.

de capitales y las facilidades especulativas financieras que en conservar e, incluso, sostener los logros en materia social que se lograron desde 2003 hasta 2015 (con matices, claro está).

Esto desembocó en una devaluación constante de la moneda nacional, la liberación del mercado cambiario, la eliminación de las retenciones a las exportaciones y a la minería, una apertura asimétrica del mercado, ampliado las importaciones y quitando competitividad para exportar, un fuerte endeudamiento externo (incluso con un préstamo a cien años), fuertes aumentos de tarifas en los servicios públicos y despidos masivos en el sector estatal y privado, entre otros elementos a destacar (CIFRA, 2017; *Página/12*, 20/3/2016).

Bajo esta nueva lógica, a su vez, se evidenciaron ajustes, reducción y recortes constantes en los servicios públicos en materia social, como la quita de pensiones a personas con capacidades diferentes, aumentos por debajo de la inflación para las jubilaciones y la Asignación Universal por Hijo y recortes en otros programas como el Progresar (programa de ayuda a estudiantes) y Qunita (kit de insumos para recién nacidos), entre otros.

La nueva lógica de las políticas implementadas desencadenaron un fuerte deterioro del salario real de los trabajadores y los jubilados, aumento de la pobreza en más de cinco puntos, llegando al 25%, altos índices de inflación (en 2016 alcanzó el 40%, la inflación interanual en agosto de 2017 alcanzó el 26%, se prevé que se acerque al 40% a fin de 2017), necesitando una familia de cuatro integrantes ingresos mayores a \$15.000 para no ser pobres (CIFRA, 2017; CESO, 2016; *La Nación*, 5/9/2017; *Página/12*, 28/5/2017).

En materia de consumo de alimentos, la crisis desatada y la falta de regulación del Estado en la cuestión de los precios

llevó a que los alimentos hayan aumentado de una manera descontrolada, con la consecuente pérdida en la capacidad de acceso, fundamentalmente en las familias vulnerables-precarizas y retracción del consumo.

Los aumentos de precios en este rubro no solo significan la falta de regulación del Estado en materia del derecho a la alimentación, sino que también, la liberación del mercado al permitirle a los grandes monopolios de la alimentación (cadenas de grandes supermercados, empresas alimentarias y agroexportadoras) una especie de libre mercado, poniendo a los alimentos a la altura de los vaivenes del dólar, sin importar las consecuencias en la población más vulnerable.

Hasta fines de 2016, el aumento del precio de los alimentos fue el rubro que más repercutió sobre la inflación (*Página/12*, 16/12/2016). En mayo de 2017, el aumento promedio del precio de los alimentos en general llegó al 56%. Las carnes y los lácteos tuvieron aumentos promedio, mayores al 50%, con la consecuente caída del consumo en general, pero que claramente afecta a los sectores más populares (más allá del promedio, los cortes de carne populares tuvieron los mayores aumentos). El precio del pan ascendió 83% y los vegetales y frutas tuvieron también aumentos mayores al 50% (*Página/12*, 28/5/2017; *La Gaceta*, 20/2/2017; GCABA, 2017).

En el rubro aumentos de precios, los medicamentos subieron, desde diciembre de 2015 a la actualidad, en promedio 95%, con algunos casos de medicamentos de uso frecuente cercanos al 120% (*Página/12*, 12/9/2017).

Existe un sin fin de rasgos del gobierno nacional que demuestran el desinterés por los sectores populares más allá de los antes mencionados como, por ejemplo, la subejecución del presupuesto de salud en diferentes programas (el programa de salud sexual y procreación responsable, el programa de salud escolar) y la disminución de entrega de

leche del programa materno infantil y otros recursos para Centros de Atención Primaria en la provincia de Buenos Aires, entre otros (*Página/12*, 21/3/2017; Fundación Soberanía Sanitaria y otros, 2017).

Esta crisis desatada a nivel nacional en cuanto a la situación de salud y alimentación, que podría ser graficada si uno se la imagina, con un triángulo, donde en sus puntas aparece la inacción del Estado, la especulación del mercado y sufrimiento del pueblo<sup>10</sup> llevó a que se evidencie el aumento en la demanda de acceder a ISCA. Según la gobernación de Rosario, aumentó la demanda para acceder a comedores comunitarios un 30% (*Página/12*, 2/6/2017). Asimismo, un conjunto de Organizaciones Sociales vienen reclamando al gobierno que se decrete una ley de emergencia alimentaria que aumente el dinero para las ISCA e incremente la entrega de alimentos (*Clarín*, 2/8/2017).

En el plano de la CABA, que ha consolidado el rumbo de sus políticas desde 2005, las problemáticas revisten características similares a las nacionales, e incluso, se han retroalimentado de ellas, pues hasta diciembre de 2015, las políticas nacionales de algún modo contrapesaban a las locales. Las brechas sociales se han incrementado.

El desempleo en la CABA es del 10,5%, cuando en la zona sur alcanza valores del 16,5% y en la zona centro, 9% (*Página/12*, 8/9/2017).

Por otro lado, las últimas estadísticas de oficiales de mortalidad infantil mostraron un aumento, que llevó a la tasa de mortalidad infantil (TMI) de 6‰ a 7,2‰, cuando la tendencia a nivel nacional fue de un gradual descenso, logrando descender la TMI de 16,5‰ a 9,7‰ entre 2003 y 2015. En

---

10 Me parece más que elocuente tomar como ejemplo el hecho de que una gran cadena supermercadista, cuyo dueño es familiar del jefe de gabinete del gobierno nacional, ofreció a la venta huesos de pollo. Luego de que la noticia se conociera, explicaron que había sido un "error" (*Política Argentina*, 18/6/2017).

el caso de la CABA, dentro del mismo periodo, se evidenció un descenso de 10,1% a 7,2%, pero desregular, con oscilaciones y periodos de aumento (FSS, 2017).

Más allá del aumento en general de la TMI, las comunas de la zona sur, las más pobres, fueron en donde se sintió el mayor incremento (Comunas 4, 8 y 9), que son aquellas donde existen peores condiciones de vida, a diferencias de las más ricas, donde la TMI disminuyó (FSS, 2017).

Finalmente, una serie de datos significativos, aportados por el propio GCABA demuestran que el PCP redujo la cantidad de hogares destinatarios de 69.676 a 38.514 entre 2009 y 2017. Esta reducción del 55% en la cantidad de hogares destinatarios, que se inició gradualmente en 2009 (que también se relaciona con que muchas familias decidieron volcarse a la AUH), se consolidó en 2014. Acompañando a esta reducción, el valor promedio del monto económico que reciben las familias se incrementó casi cinco veces, aunque más de la mitad de las familias reciben un monto que se ubica en los valores más bajos, salvo en 2017 donde por algún motivo, casi un tercio de las familias reciben montos en la escala más alta (GCABA, 2017).

El PAGC no tuvo cambios significativos y contiene a 49.000 personas,<sup>11</sup> a pesar de los constantes reclamos en cuanto a aumento de raciones de parte de sus referentes y de las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria. La necesidad de aumentar las raciones de alimentos por la crisis vivida es poco considerada por el Estado, y es un reclamo contante de los referentes de los GC y organizaciones sociales (*Nuestras Voces*, 13/6/2016).

---

11 Personas asistidas con prestación alimentaria por el Programa Grupos Comunitarios. Enero 2001-diciembre 2015, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2016. En línea: <<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28457>> (consulta: 10/7/2017).

La gente que viene a nuestro comedor la verdad es que está mal, yo creo que cada vez peor. Nosotros recibimos a viejitos, pibes que andan por ahí ¿viste?, y familias, tenemos una lista de espera de más de 100... (AM, referente GC Villa 1.11.14)

En la realización de entrevistas durante el trabajo de campo se evidencia la angustia en cuanto a la situación que están atravesando las familias en situación de precarización socioalimentaria, no solo por el aumento de los precios de los alimentos, sino por la problemática habitacional y el cierre de muchos talleres de costura de la zona sur.

Hay alimentos que no puedo comprar, no ganamos mucho y con lo que subieron las cosas no nos alcanza. Todo compramos menos: antes comprábamos más cosas, no como carne ni pollo... Compraba yogur para mis hijas, ahora no puedo, sale más de \$40..., lo reemplazo con leche que nos dan en el centro de salud. Por suerte cobro la AUH, que me ayuda bastante. (MH, usuaria del Centro de Salud, madre de 3 niños, 30 años, vive en la villa 1.11.14)

Se evidencia la importancia percibida por las entrevistadas en cuanto a las ISCA y la AUH, pero a su vez, aparece claramente que la actual situación restringe el acceso a alimentos nutritivos, por lo que las familias comienzan a desplegar sus activos, capital social, para inscribirse en otras redes que les pueda facilitar recursos.

Tengo PCP y en realidad no me arreglo, puedo hacer 1 o 2 compras al mes, antes podía ir 3 o 4 veces, sacaba más mercadería y casi que me alcanzaba para el mes. Yo veo que no sé... se me termina la plata, se

me termina... no llego al mes. Pago \$6000 al mes, me lo aumentaron así de una, hace dos meses. Antes mi marido trabajaba mejor, ahora no nos alcanza... compro yogur, leche, casi que nada de carne. Solo compro para mis hijos. (JS, 30 años, usuaria del centro de salud, madre de 3 hijos, viven en el Barrio Rivadavia 1)

Es claro que la escalada inflacionaria tiene impactos desiguales según niveles de ingresos de las familias, “cuando se contabiliza la inflación acumulada desde noviembre de 2015 se puede observar que el 10 por ciento de menores ingresos acumula subas del 81,5 por ciento mientras que el 10 por ciento más acomodado experimentó aumentos del 62,1 por ciento” (UMET, 2017).

Dentro de la estructura de gastos de una familia, los sectores populares destinan cerca del 40% de su presupuesto en alimentos para consumo en el hogar, casi 3,5 veces más que aquellos de mayor nivel de ingresos. A su vez, destinan casi cuatro veces más de su presupuesto para acceder a los alimentos más nutritivos como las carnes, lácteos, frutas y hortalizas.

Estas familias con menos ingresos y con niveles de precarización alimentaria se ven mayormente afectadas, en cuanto a la pérdida del poder adquisitivo porque, en términos generales, es del 15% en estas, y de 5% en familias de mayor nivel de ingresos (Panigo, y otros, 2016).

Económicamente estoy mal, antes no retiraba leche del CeSAC, ahora la necesito... Compro arroz, fideos, muy poca carne y leche, ya no me alcanza... recibo la AUH, que me ayuda, también la leche del centro de salud. (CR, 40 años, usuaria del centro de salud)

Según las diferentes apreciaciones de las destinatarias entrevistadas, el trabajo de campo y la perspectiva venidera,



quedan preguntas en cuanto a cómo repercutirá esta crisis en las familias, a nivel salud y nutrición, pero también en su conformación familiar y en su vida misma, entendiendo que al verse atrapadas en una encrucijada de crisis alimentaria, retiro de las políticas estatales, aumento de precios y falta de trabajo, cada vez queda menos margen de maniobra.

La escalada de precios afectó asimétricamente a los hogares, “teniendo un efecto devastador sobre el precio de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables” (Panigo y otros, 2016: 33), lo que dificultó más aún el acceso a alimentos centrales de la alimentación de una familia, como las carnes, lácteos, frutas y hortalizas.

Finalmente, se revela, una vez más, que las ISCA en el plano de la CABA, ya sea en su modelo “innovado” o en aquel más tradicional, resultan insuficientes, incluso para sus efectos primarios en relación al apoyo alimentario, pues no consideran al hecho alimentario desde una perspectiva integral ni se plantea articuladamente (entre ellas ni con otros programas del propio Estado) una propuesta superadora. Incluso esta problemática se acentuó, como ya se ha dicho, por los ajustes realizados en el plano nacional.

## **Nuevas perspectivas en cuanto a una política alimentaria integral**

A modo de cierre, y también como planteos en relación a la ampliación de la línea de trabajo que vengo desarrollando, surgen un conjunto de elementos que podrían, e incluso enriquecerían el planteo de una propuesta de política alimentaria integral, más allá de los modelos de gestión.

Esto es, pensando a la salud colectiva como un derecho del pueblo, del que este sea partícipe, identificando y reconociendo los procesos sociales e históricos atravesados, en

donde la alimentación se configure como central en las políticas: no solo en las asistenciales, sino como un eje integrador entre estas, la salud, el trabajo y la producción.

Es lógico que para esto, el Estado debe tener un rol central, algo que parece imposible en el contexto actual, pero que lamentablemente tampoco fue tomado como bandera durante las gestiones anteriores, que pensaron a lo alimentario desde la ampliación del consumo y la regulación de precios, sin avanzar sobre medidas de fondo.

Existe una fuerte necesidad de apoyar y acompañar a los pequeños y medianos productores, que conforman núcleos de producción responsable en muchas regiones.<sup>12</sup> En este sentido, las ferias del productor al consumidor, la ampliación de canales directos de consumo, sin intermediarios y la reducción del impuesto al valor agregado a los alimentos resultan interesantes propuestas. En este sentido existen diferentes iniciativas e institutos que trabajan seriamente el tema.

Claro está que esta idea entra en contradicción con los monopolios agroalimentarios y los supermercados, pero son definiciones que han de tomarse. Es imposible fomentar la agroecología y la economía social si el eje del consumo pasa por los núcleos tradicionales de producción y abastecimiento.

---

12 Como para muestra basta un botón, mientras terminaba de escribir este texto, se difunde la noticia que el Ministerio de Agroindustria "recortó un programa histórico que brinda asistencia técnica a pequeños y medianos productores y excluyó del beneficio a más de diez mil familias que viven en situación de vulnerabilidad y producen verduras de hoja para abastecer el mercado interno", (*Página/12*, 14/9/2017) incrementando a corto plazo la dificultad para acceder a alimentos saludables y nutritivos a las familias precarizadas y a los consumidores en generales, y además, incluyendo un sesgo discriminatorio pues, a partir de ahora, el subsidio se dirige solo a familias argentinas, cuando es sabido que gran parte de los productores de verduras de los cordones periurbanos (La Plata, Florencio Varela, Mar del Plata, Berazategui) son de origen boliviano.

Una propuesta de política alimentaria integral que plantee el eje de la producción debe apoyar a los sectores en crisis como, por ejemplo, el lácteo (véase, la actuación del gobierno ante la crisis de la principal empresa láctea nacional) y desarrollar e incentivar a sectores clásicos de las economías regionales, preocupándose por el consumo interno, más que por el sector agroexportador.

Como la política es contradicción constante y distribución de poder, es difícil pensar a una propuesta integral sosteniendo y ampliando constantemente la frontera del monocultivo, que trajo y traerá más aún, problemas en los suelos, la ecología, inundaciones y achicamiento de la superficie de otros cultivos.

El concepto de soberanía alimentaria, que gira en torno a la elección de los pueblos en cuanto a sus modelos de producción y consumo de alimentos, protegiendo los recursos naturales, pone en cuestionamiento el uso indebido de plaguicidas, suelo y agua, pero fundamentalmente, el hecho de pensar al alimento no como un derecho sino como un bien comercial, exportable (Gorban, 2014).

Cualquier política alimentaria integral debiera basarse en los principios de la soberanía alimentaria para pensar la producción y el mercado de alimentos, poniéndole un límite a los monopolios.

Por otro lado, el Estado tiene la herramienta de regular los precios de los alimentos, planteando diferentes estrategias para que estos no queden a merced de la especulación del mercado. Queda claro que si el Estado se mantiene al margen, el mercado juega su juego, intentando maximizar sus ganancias. De algún modo esto explica por qué los alimentos aumentaron más del 50% desde fines de 2015.

Si la regulación de precios a los alimentos, fundamentalmente aquellos de mayor valor nutritivo y de más difícil acceso (carnes, lácteos, frutas y hortalizas) fuese acompañada

por el apoyo a pequeñas y medianas empresas alimentarias nacionales que, a su vez, junto con pequeños y medianos productores horticultores pudiesen ofrecer sus productos en forma directa, o incluso ingresar a los canales de comercialización formales, sin abuso ni prácticas especulativas, la oferta y precios de alimentos, claramente sería otra.

Queda pendiente el desarrollo de estrategias y políticas de fondo, seguramente vinculadas al trabajo, que permitan que las familias precarizadas, y que son las receptoras de las ISCA puedan gradualmente acceder con sus propios recursos a los alimentos.

Sin embargo, el devenir de los últimos años no parece muy optimista en estos términos y queda observar, investigar y analizar las consecuencias que traerán a mediano plazo las políticas desarrolladas en la actualidad, y ¿por qué no? pensar desde diversos ámbitos una nueva generación de políticas inclusivas, con perspectiva de derechos, que consideren integralmente a la alimentación, salud, trabajo y vivienda; retomando, consolidando e incluso mejorando aquellas políticas que hicieron que en la última década, muchísimos compatriotas mejoren su vida.

## Bibliografía

- Alayón, N. (2008). *Asistencia y asistencialismo: ¿pobres o erradicación de la pobreza?* Buenos Aires, Lumen.
- Ajis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires, CENDA-SID/PROFOPE/CEIL-PIETTE. En línea: <[http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)> (consulta: 4/8/2017).
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. En *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20.

- (2005). *La Política de los Pobres. Las Prácticas Clientelares del Peronismo*. Buenos Aires, Manantial.
- Bayon, MC. (2006) Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales. *Revista de la CEPAL*. 88:133-152. En línea: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/24347/G2289eBayon.pdf>> (consulta:12/8/2017).
- Bonaldi, P. (2006). Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a GC. Cuadernos de CLASPO-Argentina, núm. 12. En línea: <<http://lanic.utexas.edu/project/laop/claspo/cca/cca0012.pdf>> (consulta: 12/8/2017).
- Britto, T. (2008). *Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en el salvador, red solidaria*. Centro Internacional de Pobreza Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En línea: <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCCountryStudy9.pdf>> (consulta: 10/8/2017).
- Britos, S. y otros (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil (Censi), Buenos Aires.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica de un salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- (2008). *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (2017). *Deterioro de salario, jubilación y AUH*. Gacetilla de prensa. En línea: <[http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/deterioro\\_de\\_salario\\_jubilacion\\_y\\_auh\\_-\\_ceso\\_-\\_junio\\_2017\\_-\\_prensa.pdf](http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/deterioro_de_salario_jubilacion_y_auh_-_ceso_-_junio_2017_-_prensa.pdf)> (consulta: 20/8/2017).
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), CTA y FLACSO (Área de Economía y Tecnología) (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. Documento de trabajo núm. 15. En línea: <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>> (consulta: 10/7/2017).
- Clacheo, R. (2010). La problemática nutricional en la Ciudad de Buenos Aires; la respuesta del Estado a través de los programas alimentarios y la mirada de los actores. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. En línea: <<http://www.aacademica.com/000-027/18/263>> (consulta: 8/8/2017).
- (2012). La problemática alimentaria en la ciudad de Buenos Aires: las acciones estatales y la mirada de los actores. *Kula, Antropólogos del Atlántico Sur*, núm. 7, pp. 20-32.

Cohen, E. y Franco R. (comps.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Danani, C. (2008). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (orgs.), *Gestión de la política social Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Prometeo.

*Diario Clarín* (2017). Los movimientos sociales redoblan su apuesta: le reclaman \$10.000 millones en alimentos al Gobierno. 2 de agosto de 2017. En línea: <[https://www.clarin.com/politica/movimientos-sociales-redoblan-apuesta-reclaman-10-000-millones-alimentos-gobierno\\_0\\_S1zby0R8-.html](https://www.clarin.com/politica/movimientos-sociales-redoblan-apuesta-reclaman-10-000-millones-alimentos-gobierno_0_S1zby0R8-.html)> (consulta: 6/9/2017).

*Diario La Gaceta* (2017.) El precio del pan aumentó 83% en 15 meses. 20 de febrero de 2017. En línea: <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/719274/actualidad/precio-pan-aumento-83porciento-15-meses.html>> (consulta: 20/8/2017).

*Diario La Nación* (2017). La CGT afirmó que la inflación fue del 1,5% en agosto y del 26% en el último año. 5 de septiembre de 2017. En línea: <<http://www.lanacion.com.ar/2059840-la-cgt-afirmo-que-la-inflacion-de-agosto-fue-del-15-en-agosto-y-del-26-en-el-ultimo-ano>> (consulta: 8/8/2017).

*Diario Página 12* (2016). Alimentos, al tope de las remarcações. 16 de diciembre de 2016. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/9082-alimentos-al-tope-de-las-remarcaciones>> (consulta: 20/8/2017).

—— (2016). Plan DADA. 20 de marzo de 2016. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-9195-2016-03-20.html>>(consulta: 6/9/2017).

—— (2017). Cuando la salud no es prioridad. 21 de marzo de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/26931-cuando-la-salud-no-es-prioridad>> (consulta: 6/9/2017).

—— (2017). De la mano de la recesión. 2 de junio de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/41501-de-la-mano-de-la-recesion>> (consulta: 20/8/2017).

—— (2017). Los brotes verdes no tapan el desempleo. 8 de Septiembre de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/61569-los-brotes-verdes-no-tapan-el-desempleo>> (consulta: 10/9/2017).

—— (2017). Mejor ni resfriarse. 12 de septiembre de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/62331-mejor-ni-resfriarse>> (consulta: 12/9/2017).

- (2017). Tarjeta roja para los quinteros bolivianos. 14 de septiembre de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/62694-tarjeta-roja-para-los-quinteros-bolivianos>> (consulta: 14/9/2017).
- (2017). Inflación. 28 de mayo de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/40364-inflacion>> (consulta: 8/8/2017).
- Diario Política Argentina* (2017). Insólita aclaración del súper de los Braun: los huesos de pollo que se exhibieron „por error“. En línea: <<http://www.politicargentina.com/notas/201706/21583-insolita-aclaracion-del-super-de-los-braun-los-huesos-de-pollo-que-se-exhibieron-por-error.html>> (consulta: 20/8/2017).
- Fundación Soberanía Sanitaria y Centro de Economía Política Argentina. (2017). *Los efectos de la subejecución en el derecho a la salud*. En línea: <<http://soberania-sanitaria.org.ar/wp/los-efectos-de-la-subejecucion-en-el-derecho-a-la-salud/>> (consulta: 6/9/2017).
- (2017). *Aumento de mortalidad infantil en la CABA*. En línea: <<http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/aumento-de-la-mortalidad-infantil-en-caba/>>(consulta: 10/9/2017).
- Garrote, N. (2003). Redes alimentarias y nutrición infantil. Una reflexión acerca de la construcción de poder de las mujeres a través de las redes sociales y la protección nutricional de niños pequeños. En *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 17, pp. 117-137.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017). *Instituto de Estadísticas y Censos. IPC. Precios medios de productos alimenticios (pesos)*, junio 2012-julio 2017. Ciudad de Buenos Aires.. En línea: <<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28444>> (consulta: 20/8/2017).
- (2017). Instituto de Estadísticas y Censos. Asistencia alimentaria. En línea: <<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=304>> (consulta: 15/7/2017).
- Golbert, L. y otros (1992). *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.
- Gorban, M. (2014). Hablemos de soberanía alimentaria. En *Voces en el Fenix*, núm. 41.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires, Espacio.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio.

- Hornes, M. (2017). Paradojas de la inclusión: categorías técnicas y evaluaciones morales en un programa de transferencias monetarias condicionadas. En *Prácticas de oficio*, vol. 2, núm. 18, dic. 2016-jun. 2017.
- Ierullo, M. (2009). Versión ampliada y revisada de la ponencia presentada al XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), realizado en la Ciudad de Buenos Aires del 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009.
- Le Blanc, G. (2007). *Vidas ordinarias. Vidas Precarias. Sobre la exclusión social*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2008). Dirección General Centro de Documentación de Información y Archivo Legislativo. Ley 1878/05. En línea: <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1878.html>> (consulta: 20/9/2010).
- Ministerio de Salud de la Nación. (2015). 3ª. Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Buenos Aires.
- Minujín, A. y otros. (2007). El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? En *Salud Colectiva*, 3(2), pp. 121-131.
- Neufeld, M. y Cravino, C. (2001). Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa. En *Revista de antropología*, vol. 44, núm. 2. San Pablo, Universidad de San Pablo.
- Nuestras Voces. (2016). Lo que cuesta alimentar, 13/6/2016. En línea: <<http://www.nuestrasvoces.com.ar/entendiendo-las-noticias/lo-que-cuesta-alimentar/>> (consulta: 6/9/2017).
- Organización Panamericana de la Salud. (2017). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Chile. En línea: <<http://www.fao.org/3/a-i6747s.pdf>> (consulta: 10/9/2017).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina. En *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, núm. 4, vol 2.
- Panigo, D.; Rosanovich, S.; Diaz, F. y Monteagudo, P. (2016). El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en argentina (2015-2016). En línea: <[https://www.researchgate.net/publication/297761446\\_EL\\_IMPACTO\\_ASIMETRICO\\_DE\\_LA\\_ACCELERACION\\_INFLACIONARIA\\_EN\\_ARGENTINA\\_2015-2016](https://www.researchgate.net/publication/297761446_EL_IMPACTO_ASIMETRICO_DE_LA_ACCELERACION_INFLACIONARIA_EN_ARGENTINA_2015-2016)>(consulta: 10/9/2017).



- Rossel, C., Courtoisie, D. y Marsiglia, M. (2014). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay. CEPAL-UNICEF. Naciones Unidas. Serie Políticas Sociales 215. En línea: <[https://www.unicef.org/lac/S1420825\\_es.pdf](https://www.unicef.org/lac/S1420825_es.pdf)> (consulta: 10/8/2017).
- Roffler, E. (2010). Política alimentaria y gasto público en Argentina Desafíos para la construcción de un sistema de protección social. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. En línea: <<http://www.aacademica.com/000-036/357>> (consulta: 10/8/2017).
- Sagel, P., Sautua, F. y Gómez, M. (2011). Los programas de transferencia de ingresos y el derecho a la alimentación adecuada en la ciudad de Buenos Aires: el caso del playón de Chacarita. Seminario interdisciplinario de derecho a la alimentación. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Universidad Metropolitana para el Trabajo y la Educación, UMET. (2017) Instituto de Estudios del Trabajo, informe inflación mensual de agosto. En línea: <<http://umet.edu.ar/iet-anuncio-la-inflacion-mensual-agosto-del-14-ciento/>>(consulta: 12/9/2017).
- Vilas, C. (2011). Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. En *Colección, planificación y políticas públicas*. Remedios de Escalada, provincia de Buenos Aires, UNLP.