

---

## Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años

A review of food-policy argentina in the last 50 years

Salomone, Anabella(\*\*) ([Anabella.salomone@gmail.com](mailto:Anabella.salomone@gmail.com))

Universidad Nacional del Comahue. CONICET (Argentina)

### Resumen

El presente trabajo versa sobre un análisis en la implementación de políticas alimentarias en la Argentina, considerando la situación económica y social de cada período.

Ha sido elaborado en base a revisión bibliográfica sobre la temática y al análisis exhaustivo de programas y proyectos nacionales; contrastándolos con indicadores socio-económicos que ayudan a echar luz sobre algunas decisiones e indecisiones que se han dado en el ámbito público a lo largo de la historia en nuestro país.

Argentina ya posee una Ley de Seguridad Alimentaria que nuclea todos los programas y que trabaja en la unificación de un registro único de sujetos de derecho destinatarios de beneficios alimentarios.

Una mirada más amplia y abarcativa de la problemática alimentaria asegura que el trabajo sea mancomunado y que las situaciones de obesidad, sobrepeso y baja talla (problemáticas prevalentes) sean abordadas desde una mirada integral e interdisciplinaria.

Palabras clave: sociedad, políticas sociales, políticas alimentarias, pobreza, estado nutricional.

### Summary

The present work turns on an analysis in the implementation of political food in the Argentina, considering the economic and social situation of every period. It has been elaborated on the basis of bibliographical review on the subject matter and to the exhaustive analysis of programs and national projects; confirming with warning associate economic that help to throw light on some decisions and indecisions that have been given in the public area

---

along the history in our country. Argentina already possesses a Law of Food Security that is employed at the unification of the only record of subjects of right adressees of food benefits. A more wide look of the food problematics he assures that the work should be united and the situations of obesity, overweight and fall carves they are approached from an integral and interdisciplinary look.

Keywords: society, political social, political food, poverty, nutritional condition.

### **Introducción**

El proceso de planificación social se define a fin de dar respuesta a necesidades humanas que no han encontrado satisfacción y dentro de las políticas sociales, las alimentarias vienen a responder problemáticas emergentes y con un alto grado de conflictividad social.

Las políticas sociales alimentarias son intervenciones públicas (estatales o no) destinadas a influir en el consumo de alimentos, asumen diferentes maneras e históricamente se puede decir que se ha dado el predominio de alguna de ellas. Las estrategias más frecuentemente empleadas son intervención en la cadena alimentaria (subsidios, controles y regulación de precios de alimentos en el mercado para reducir su costo); distribución gratuita de alimentos (bolsones de alimentos, financiamiento de compras a grupos multifamiliares, distribución de alimentos a instituciones -comedores escolares, por raciones, viandas, etc.-) y, apoyo a la producción de alimentos para el auto consumo (huertas familiares y comunitarias, cría de gallinas, etc.).

Dentro de las políticas sociales de Argentina, la prestación de servicios alimentarios a los sectores vulnerables constituye una acción históricamente generalizada. Esta práctica responde a sólidas expectativas culturales que tiene la población respecto de la alimentación.

### **Metodología**

El presente trabajo ha sido elaborado en base a revisión bibliográfica sobre la temática y al análisis exhaustivo de programas y proyectos nacionales; contrastándolos con indicadores socio-económicos que ayudan a echar luz sobre algunas decisiones e indecisiones que se han dado en el ámbito público a lo largo de la historia en nuestro país.

### **Allá lejos y hace tiempo...**

Durante cincuenta años, los programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria han sido implementados casi sin interrupciones por el Estado (nacional, provincial o municipal), acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos o de bonos para su adquisición a los grupos socio-demográficamente vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia los sectores a los que se dirigió.

Conceptualmente, varios han sido los cambios ocurridos en el planteo de las políticas sociales; el paso del análisis de la marginalidad al de pobreza, de la integración a la inclusión. Incluso la palabra capital social para el abordaje de las problemáticas de pobreza, apunta a las potencialidades de los sujetos y ya no a las carencias como cuando hablábamos de necesidades. Este concepto coloca nuevamente la responsabilidad y posibilidades de paliativos en los sujetos y comunidades. Las intervenciones ahora no propondrán entonces la integración, sino los capitales necesarios para la integración vía participación.

En nuestro país, sintéticamente podríamos decir que hasta la década del ochenta, la modalidad predominante es la subvención de alimentos de consumo popular - directa o indirectamente - desde el Estado nacional (intervención que desaparece con el Plan de Convertibilidad en 1991). A ella se suman, el programa Materno-infantil (entrega de leche para embarazadas y niños recién nacidos hasta los 2 años) y comedores escolares (para ciertas regiones y sectores sociales).

Durante los ochenta se puede destacar la implementación -durante el gobierno radical, 1983-1989- del P.A.N. (Programa Alimentarios Nacional), primer programa significativo de asistencia alimentaria focalizado hacia los hogares pobres y vehiculado mediante la creación de delegaciones propias en cada provincia. Cabe mencionar que, a la asistencia alimentaria (cajas de alimentos) se suman objetivos vinculados al mejoramiento sanitario (por ejemplo agua potable), pero por el uso clientelar del recurso no se cumplen en la mayoría de las provincias con el resto de los fines perseguidos.

Un mayor detalle e historicidad en el análisis nos remonta a fines del siglo XIX, principios del XX, fechas de las cuales datan los primeros antecedentes de acciones en política

---

alimentaria en Argentina. Por momentos las acciones se ligan más a la caridad, por momentos se inclinan hacia la filantropía. (1)

Las primeras décadas del siglo XX comienzan mostrando preocupación por las cuestiones alimentarias. Desde los ámbitos educativos se desarrollan intervenciones como la copa de leche o los comedores escolares para atender las necesidades alimentarias de los niños en situación de pobreza. A partir de allí, se toma la intervención alimentaria escolar como un medio para lograr un descenso en el fracaso escolar-

Acordando con el criterio de Tenti Fanfani, podemos marcar como antecedentes de políticas de seguridad alimentaria en el país, la copa de leche que comenzó incipientemente en 1906 (anteriormente mencionada), la llamada Ley Palacios (2) de 1936 que se constituye como base de lo que más tarde será el Programa Materno infantil y la creación del Instituto Nacional de Nutrición creado en la década del 30 y cerrado en 1968. Todas estas acciones estuvieron marcadas por la contradicción de dar respuesta a las desigualdades y a la vez estructurar el control social sobre los sectores populares demandantes.

A partir de los 30 en la Argentina, las políticas alimentarias constituían una política residual y asistemática, debido a la masividad del trabajo asalariado.

Durante este período existieron algunas políticas sociales ligadas a la asistencia alimentaria, pero por sobre todas las cosas las preocupaciones del Estado en la implementación de las mismas rondaba sobre lo sanitario y lo educativo.

En general, las propuestas neomalthusianas y las interpretaciones biológico-nutricionales han estado en la base de las políticas alimentarias. Las primeras, han orientado las políticas productivistas que constituyeron el modelo de "desarrollo rural" imperante en los países periféricos a partir de la década de los '50. Políticas que pusieron el acento en factores técnicos, climáticos y de recursos naturales y cuyo correlato fueron las medidas de control de la natalidad, impulsadas en nuestro continente por la "Alianza para el Progreso".

La llamada "revolución verde" con sus notables incrementos en los niveles de rendimiento de la producción agrícola, configuró la respuesta técnica para el problema del hambre de mayor peso en este siglo y en la cual colocaron su esperanza sus promotores, siempre y cuando fuera acompañada de esfuerzos consientes y sistemáticos para disminuir las tasas de natalidad.

Sin embargo, la década del '70 representó una coyuntura de agudización del problema alimentario y de agotamiento de las expectativas generadas por la revolución verde. Las hambrunas en África en 1972-73, la rápida suba del precio de los cereales en el mercado

mundial y la creciente necesidad de importar alimentos por parte de los países capitalistas atrasados, pusieron en duda la validez de un enfoque cuyas políticas (impulsadas con créditos, asistencia técnica, etc., desde los países centrales) no fueron capaces de solucionar la crisis alimentaria. Aquí se puso en cuestión la disponibilidad alimentaria frente al acceso. El hecho de que existiese mayor cantidad de alimentos no fue condición suficiente para que el hambre en el mundo disminuya.

### **“Las mujeres y los niños primero”**

Como fue mencionado, en nuestro país uno de los principales antecedentes de políticas alimentarias fue el Programa Materno Infantil, creado en 1937 y consolidado en 1940. Su finalidad era garantizar la atención sanitaria de la mujer embarazada y de los niños pequeños, favoreciendo el cuidado en salud. Si bien se trató de una política universal, se cree que la cobertura fue relativamente baja, ya que se ejecutó a través de los hospitales públicos (y por lo tanto sólo benefició a quienes se atendían en ellos). Hasta 1992 la gestión del componente alimentario del programa fue centralizado.

El Programa Social Nutricional (Prosonu) consistió en el financiamiento a comedores escolares implementado entre 1972 y 1992. Inspirado en la experiencia del Programa de Ayuda Alimentaria en las escuelas de los ingenios cerrados y toma como antecedente la entrega de las copas de leche en las escuelas de la década del 30. De gestión descentralizada, su finalidad fue mejorar el rendimiento y la retención escolar mediante el mejoramiento nutricional. En 1982 se incorpora el programa el financiamiento de comedores infantiles, cubriendo la población de entre 2 y 5 años de edad.

En palabras de Adriana Clemente *“Un fenómeno en los años 80 es la centralidad que adquieren los programas alimentarios dentro de las políticas sociales. Esto ocurre al mismo tiempo que se retira el Estado de los programas de vivienda, agua potable, entre otros y que disminuye significativamente la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso pasando de un casi cincuenta por ciento a un diecinueve por ciento.”*

*“A fines de la década del 70 y como resultado de un conjunto de reformas instrumentadas por la dictadura militar (1976 – 1983) se inicia un ciclo de intervenciones desde el estado bajo la lógica restringida de políticas de asistencia social destinadas a operar*

---

*de manera parcial sobre las necesidades de las familias, entre las cuales se encuentran las políticas de asistencia alimentaria” (Ierullo 2010: 91)*

### **Crisis: ¿Mercado o Estado?**

La crisis de la deuda y alta inflación de los años 80 (la década perdida), que tiene origen en choques externos (crisis del petróleo de los años 70, alza de las tasas de interés en los Estados Unidos y derrumbe de los precios de las materias primas) y en políticas internas macroeconómicas riesgosas o poco responsables, llevó al Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional a proponer e imponer en los países de la región, el paradigma llamado Consenso de Washington. El foco de este paradigma fue la liberalización de los mercados, apertura comercial y privatización. Se desmanteló la intervención del estado en el desarrollo productivo industrial y agrícola y los temas sociales no ocuparon un lugar destacado en la agenda inicial de los reformadores. Los resultados de las reformas fueron heterogéneos entre países y dentro de los países. Pero en general hubo una mayor estabilidad económica, un mayor aumento de las exportaciones, pero un menor crecimiento, mayor pobreza y mayor desigualdad.

Con respecto a las políticas de seguridad alimentaria, en esta etapa se continuó con las políticas de seguridad alimentaria de segunda generación hasta finales de los 90 y principios del 2000. Sin embargo, los tomadores de decisiones empezaron a poner el interés en el combate a la pobreza, entendida esta como una falta de poder adquisitivo para acceder a alimentos y otros bienes básicos, en menor medida a la seguridad alimentaria.

### **Alfonsín y el PAN, Ménem ¿lo hizo?**

El Plan Alimentario Nacional (PAN) constituirá la primera política que intentará cubrir las necesidades nutricionales de muchas familias empobrecidas, y en el marco de la recuperación de la democracia, resguardar a la población ante el crecimiento de los índices de pobreza. Se entiende en este caso, que el acceso de la población a los alimentos es una condición necesaria para garantizar la democracia de manera plena. A partir del programa PAN de 1984 se comienza con dos características en los programas alimentarios: una fuerte carga asistencial y la “emergencia” como fundamentación.

El modelo de intervención de entrega de bolsones alimentarios a familias con NBI de todo el país se basó en acciones desarrolladas por el Banco de Alimentos en territorios con altos niveles de desnutrición (3)

Constituyó una innovación en cuanto a la modalidad de ejecución (4) y la escala (5) y mantuvo un carácter fuertemente centralizado. Se pensó originalmente como una política coyuntural y provisoria (6), ya que se reconocía su falta de efectividad en la modificación de las condiciones de acceso a los alimentos en el largo plazo.

El aporte fue tornándose insuficiente, debido al proceso inflacionario y el deterioro progresivo del mercado de trabajo. Fue entonces, cuando comienzan a aparecer las ollas populares y los comedores comunitarios como estrategias para complementar la alimentación que no llegaba a cubrirse con el programa PAN.

La salida anticipada del Dr. Raúl Alfonsín del gobierno nacional y el ingreso del Dr. Carlos Menem marcan el fin del programa PAN y el inicio de los Bonos Solidarios de Emergencia. Iniciativa tomada del modelo de asistencia alimentaria estadounidense que consistió en la entrega de bonos a las familias para utilizarlos en la compra de productos alimentarios.

En principio, la distribución de los bonos se llevaría a cabo por los Consejos de Emergencia Locales; sin embargo cuando se implementa el programa se le otorga esta función a los legisladores. El manejo discrecional de los mismos y los escándalos ligados a la distribución poco transparente generó que se suspendiera su ejecución al poco tiempo de su sanción.

Durante 1989, con el desarrollo de la hiperinflación, la sociedad argentina se vuelve permeable al discurso neoliberal y así se inicia el período de la primer presidencia de Menem. Se sanciona la ley 23.767 que deroga la norma que da origen al PAN y propone la creación del Programa Social Comunitario (Prosoco), programa de intervención compensatoria sobre sectores sociales desfavorecidos.

Esta etapa está caracterizada por la ley de emergencia económica, las masivas privatizaciones, la ley de desregulación económica y la ley de convertibilidad que funda el modelo económico.

Durante la etapa de las reformas de mercado hubo un deterioro en la política social y con ello un aumento de la pobreza y otros indicadores sociales. Entonces, el Banco Mundial difunde tres ideas principales para lo social: descentralización, focalización en los pobres y participación de agentes privados en la provisión de servicios (World Bank, 2000).

Es así como a mediados de los 90 y principalmente a partir del año 2000 cobran fuerzas los fondos de inversión social y programas de combate a la pobreza, en especial los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos.

En relación al desarrollo agrícola y rural, las reformas dismantelaron el complejo aparato de desarrollo agrícola de la etapa anterior. Las reformas fueron dirigidas por las políticas macroeconómicas, con poca preocupación explícita en la agricultura, desarrollo rural y pobreza. El resultado fue un rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas con impacto asimétrico en el bienestar.

El desempleo durante 1991 mostraba en sus números un 6,48%. Esta cifra asciende 4 años después a 16,7%.

En los noventa no existió una política alimentaria como tal sino tan sólo acciones alimentarias presentadas en forma de Programas asistenciales de entrega directa.

Existieron algunos esfuerzos por organizar la política alimentaria nacional con la elaboración del Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición y Plan Social Nutricional durante 1993, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (que se dedicó casi exclusivamente a la asistencia) en 1994 y la creación del Segundo Plan Social (con los ejes bien marcados de Focalización y tercerización) durante 1995.

En esta etapa también se crea el SIEMPRO (Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales). Sin embargo, a lo largo de la historia pocas han sido las evaluaciones que se han realizado a los programas asistenciales alimentarios argentinos.

Casi la totalidad de las acciones fueron enfocadas en los efectos y no en una de sus causas más importantes de la inseguridad alimentaria; la capacidad de compra de los alimentos. Algunas de las políticas que incidieron sobre la seguridad alimentaria fueron el plan de convertibilidad (competencia, tipo de cambio fijo y desregulación).

Los programas de los años 80 y 90 tuvieron componentes asistenciales y componentes de promoción. Los primeros basados en la "emergencia" que se consideraba de carácter transitorio. Se hacen muy fuertes en esta época, las organizaciones comunitarias; quienes son llamadas a la cogestión de programas sociales a nivel territorial. Se sostuvo en este período que las políticas alimentarias asistenciales fueron una política estatal que operó sobre los conflictos sociales asociados a la pobreza, con un número elevadísimo de empobrecidos en el país.

La descentralización, privatización, focalización de acciones y cogestión de programas estatales con la sociedad civil modificó en poco tiempo el escenario de la gestión de lo social y



desde este momento en adelante fueron las características que marcaron las políticas alimentarias.

En relación a la descentralización, comienza una progresiva delegación de responsabilidades a las provincias acerca de las políticas de asistencia. En este sentido se crea el fondo Prosoco – Prosonu a fin de transferir a las provincias la responsabilidad sobre los comedores escolares y sobre las políticas de asistencia.

Por otra parte, las políticas de asistencia alimentaria se implementan a partir de 1995 con fondos de Nación descentralizados en provincias y municipios, como abordaje de la pobreza creciente, poniendo a la familia pobre y al territorio como objeto principal de las intervenciones.

Teniendo en cuenta el análisis realizado por Vinocur y Halperín para CEPAL (2004: 48) *“ciertos aspectos críticos que acompañaron el desenvolvimiento de estos programas alimentarios no pudieron en el mediano plazo revertirse, mejorar la focalización propuesta, extender la cobertura adecuadamente ni lograr un impacto positivo en la población que se pretendía beneficiar”*.

Siguiendo a Clemente (2009:9) *“Durante la década de los noventa, en Argentina el gasto social que paso a ser ejecutado por los municipios aumentó del 6 al 8 % del GPS, mientras que en las provincias este porcentaje casi se duplicó”*.

Como consecuencia de este modelo de descentralización de las políticas focalizadas en “pobres estructurales” y sin recursos adicionales para los “nuevos pobres”, cada municipio fue resolviendo con recursos propios las brechas que le dejaba el ajuste dando lugar al proceso denominado como *“municipalización de la pobreza”*. (7)

En relación a la focalización, el Estado conjuntamente con los organismos de crédito internacional implementan una batería de políticas focalizadas compensatorias que buscan atender fragmentariamente las necesidades familiares.

Los programas focalizados en mayores de 65 años y en chicos de 0 a 5 años surgen durante esta década. Se va transformando la importancia de lo alimentario entre los programas asistenciales, aumenta el peso de los mismos entre el conjunto de los programas sociales.

Los programas implementados fueron: el PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición) financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se ideó para desarrollarse por el lapso de diez años pero se prolongó su implementación. Coexistió con

el PMI hasta el año 2000 y en la lucha de ambos por permanecer, predominó la modalidad focalizada del PROMIN (8) en lugar de la universalista del PMI.

La finalidad es reforzar las acciones del PMI, garantizar la atención sanitaria y el adecuado estado nutricional de los niños menores de 6 años y las mujeres embarazadas. También apuntó a la creación de CDI (Centros de Desarrollo Infantil) en los comedores infantiles y otra línea de acción fue la compra de leches fortificada para su entrega.

El FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), implementado en 1995 y financiado por el Banco Mundial.

Su objetivo fue *“desarrollar capacidades locales de gestión a través de la formulación, gestión y ejecución de proyectos destinados a mejorar condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza”*. Sin embargo, a partir de la emergencia alimentaria de 2002, centra su atención exclusivamente en la problemática alimentaria, destinando sus fondos a comedores comunitarios.

Actualmente continúa en ejecución, como una línea programática del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, financiado por recursos del Estado Nacional.

El programa ASOMA (Apoyo Solidario a los Mayores) entregaba módulos alimentarios y medicamentos a los mayores de 60 años en situación de pobreza y sin cobertura previsional. Como complemento del programa Pro Bienestar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Por último, el PRANI (Programa de Alimentación y Nutrición Infantil) se inicia en 1996 y apunta a facilitar la equidad de oportunidades de la población infantil en situación de riesgo social. Este programa posee criterios de focalización definidos a nivel geográfico (áreas con más de 30% de población con NBI de todo el país excluyendo a la provincia y ciudad de Buenos Aires) e individual (población infantil entre 2 y 14 años que asisten a comedores comunitarios y escolares).

Por otra parte, en este período existieron numerosas iniciativas de programas provinciales y municipales, así como de organizaciones no gubernamentales con destino a la misma población y con estrategia similares de aplicación.

### **De la Rúa, crisis y volver a empezar...**

El gobierno del Dr. De La Rúa toma la iniciativa de unificar los programas Asoma, Prani, Pro Huerta (destinado a la conformación de huertas comunitarias y familiares

dependiendo del INTA), denominándolo Programa Unidos, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Tuvo una gestión descentralizada y se focalizó en menores de 14 años y mayores de 60 años sin cobertura previsional en situación de pobreza. Y por otro lado, el PROMIN y el PMI bajo el ámbito del Ministerio de Salud.

En esta gestión se crea mediante un Decreto Nacional el Sistema Alimentario Federal, que consistía en una concertación entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios para coordinar acciones más eficientes de asistencia alimentaria en el territorio nacional y lograr un registro único de beneficiarios.

Al iniciarse el siglo XXI comienza una nueva etapa de desarrollo a nivel mundial motivada por las crisis de finales de los 90 (asiática y rusa) y por un gran optimismo por las oportunidades de la globalización. A nivel internacional Naciones Unidas impulsa los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cobra relevancia el desarrollo de instituciones como motor de desarrollo. En América Latina, influido por el pensamiento de CEPAL sobre transformación productiva con equidad (CEPAL; 1990 y 2008), se promueve lo que podría llamarse una etapa de crecimiento económico y desarrollo institucional, buscando un balance entre el rol del Estado, Mercado e Instituciones. Se promueven las ideas de innovación, alianzas público privadas y mejoramiento de la gestión pública.

Durante este período la pobreza alcanza límites impensados para nuestro país. Señala Clarisa Hardy (2004) *“la coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, en la cual esta última está asociada a la población con mayores niveles de escolaridad e históricas mejores condiciones de vida pero que en los últimos años han visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresividad distributiva y la desprotección en las condiciones laborales”*.

Luego de la crisis del 2001, la mitad de la población en Argentina podía considerarse pobre.

Las NBI (9) permiten medir la pobreza estructural, al analizar condiciones básicas del hábitat y del acceso a servicios como agua potable y saneamiento. Se considera además como una forma de medición complementaria de la línea de pobreza. Durante el año 2001, la pobreza estructural llegaba a 17,7% según datos censales

Eduardo Duhalde, hacia finales de 2001 deroga el decreto, suspendiendo de esa manera la ejecución del programa Unidos y del Sistema Alimentario Federal.

En el marco de la declaración de emergencia alimentaria nacional, se crea el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), con criterios de focalización y modalidades de intervención muy similares a los del programa Unidos. Sin embargo, se puede destacar en este período el crecimiento en la cantidad de prestaciones otorgadas y la incorporación a partir de 2002 de otras modalidades de prestación (vales, tickets, comedores comunitarios).

Las organizaciones territoriales que habían ganado protagonismo en la década anterior perdieron peso en la agenda pública, y las estrategias utilizadas por las políticas alimentarias de los noventa fueron cuestionadas: los comedores porque generaban la pérdida de la comensalidad familiar y la entrega de alimentos porque impedía la libre elección por parte de las familias. Para los cambios que se planteaban en la nueva era, se utilizaron las denuncias de clientelismo como legitimadoras de las nuevas propuestas.

La necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público durante esta etapa, el incentivo a la demanda por estos servicios, el posicionamiento de la pobreza y el énfasis en el capital humano llevó a implementar los programas de transferencia condicionada, para aliviar la pobreza inmediata y romper el círculo intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en capital humano. La equidad y la cohesión social toman un rol importante en la agenda social de la región.

Con la realización de la Cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (2002) se inicia un marco más amplio de reflexión sobre el comportamiento de las personas ante la incertidumbre, irreversibilidades y las restricciones sobre el proceso de elección. Surge con fuerza el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. En la agenda internacional vuelve a la discusión el tema de la nutrición, debido a la persistencia de la desnutrición y el aumento de la obesidad, En esta etapa la seguridad alimentaria y la nutrición empiezan a tomar un mayor protagonismo. En la región se inician procesos de promoción de políticas programas que hacen explícito el concepto de nutrición ampliándose a Seguridad Alimentaria y Nutricional.

A mediados de 2002 una iniciativa popular de diversas organizaciones no gubernamentales junto a los medios de comunicación promueven el proyecto "El hambre más urgente" que apuntaba a asegurar la alimentación de los niños menores de 5 años. El proyecto fue aprobado y se convirtió en la Ley 25.724 en diciembre de 2002. El gobierno nacional continúa con el PEA e incorpora una nueva línea de acción a través de la Secretaría de la Presidencia llamada PRAE (Programa Asistencial de Emergencia) y es básicamente un conjunto de intervenciones alimentarias en las provincias con mayores índices de pobreza.

Durante el 2003 en Argentina casi la mitad de la población está bajo la línea de pobreza y más de una cuarta parte es indigente.

Según datos aportados por el Instituto ATE-CTA22 en Mayo de 2003, 9.224.196 de personas no acceden a la canasta básica de alimentos. En la Argentina, el problema alimentario se produce por la dificultad de acceder a una adecuada alimentación (hay abundancia y variedad de alimentos), acceso que depende de los precios de los alimentos, de la capacidad de compra basada en los ingresos de la población y de sus estrategias al momento de la compra. En este marco se efectuó la aprobación de Ley de emergencia Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (descentralización)

Con la asunción de Néstor Kirchner en 2003, se reestructura los planes de asistencia alimentaria y mediante una resolución del Ministerio de Desarrollo Social se pone en marcha el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que nuclea las acciones del PEA, FOPAR, Pro Huerta e incorpora nuevas acciones, muestra una gran articulación y una base única de beneficiarios. (10)

La modalidad de gestión es descentralizada y con un abordaje federal y focalizado; que transfiere fondos a proyectos desarrollados por las provincias y en menor medida los municipios y organizaciones sociales.

El principal cambio con respecto a programas anteriores es el crecimiento del presupuesto destinado a asistencia alimentaria, el que se manifiesta en el incremento de las prestaciones otorgadas. También desde 2006, se favorece desde el Plan la bancarización de los programas de asistencias provinciales y municipales. Y para el año 2007 la pobreza alcanzaba un 20,6% y la indigencia un 5,9%.

Se sostiene desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que “el proceso de bancarización otorga un mayor grado de formalidad a las intervenciones de asistencia alimentaria, que trascienden la emergencia”.

### **Gasto Público – Inversión Social**

*“Buena parte de la sustentabilidad de los programas está dada por que los mismos cuentan con las asignaciones presupuestarias suficientes y/o acordes con la demanda existente sin desconocer que también los aspectos organizacionales y políticos constituyen nudos críticos en el proceso de implementación de políticas públicas” (11)*

Durante los últimos 15 años se observa una tendencia regional a incrementar la asignación de recursos a la política social, lo que estaría dando cuenta de una mayor legitimidad y estabilidad de las políticas sociales regionales. Aunque también no puede dejar de analizarse esta situación en el contexto de crecimientos de los productos brutos de los países. (12)

Andrenacci y Repetto (2006) consideran que la triada de la focalización, descentralización y desestatización constituyen un modelo de política social consolidado en los últimos 20 años, que implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico.

A partir de 2002 se observa un incremento sostenido del gasto en programas alimentarios a nivel consolidado (13), si bien para el año 2003 y en los sucesivos los índices de pobreza e indigencia comienzan a descender, el gasto público mantuvo una tendencia en aumento. Este período además coincide con un crecimiento sostenido del producto bruto del país.

En el 2000 el gasto público consolidado en nutrición y alimentación alcanzó los 715 millones de pesos, y para 2007 había ascendido a 2.658 millones de pesos, participando en un 0,9% del gasto público consolidado y representando un 0,33% del PIB de ese mismo año.

A nivel provincial pueden dividirse las provincias argentinas en dos grandes grupos. Las provincias que por ser relativamente ricas, tradicionalmente tuvieron un reducido gasto en nutrición y alimentación. El segundo grupo de provincias son las que registraron los mayores incrementos en gasto en nutrición y alimentación, por ser algunas de las provincias más vulnerables del país y por lo tanto el efecto de la crisis del 2001 repercutió en ellas con mayor intensidad.

A partir de 2005 se incorporó de manera, bastante masiva, las tarjetas magnéticas recargables para la compra de alimentos, proceso aún en desarrollo que ha repercutido en la política alimentaria, los beneficiarios y en los territorios.

Luego de la crisis de 2001 se hizo imperante llegar, mediante las políticas alimentarias y las políticas sociales en general, a los sectores más pobres de la población. Para lograr este objetivo la estrategia de gestión fue reorganizar los programas y prestaciones, creándose tres grandes planes nacionales vinculados al apoyo de la economía social y distintas modalidades de autoempleo y emprendimientos productivos, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Familias.

El Ministerio de Desarrollo Social tuvo un incremento sustantivo de los recursos financieros, en parte porque el país se encontraba en un momento de expansión, porque quien estaba a cargo de dicha cartera es una de las referentes del modelo político gobernante y porque existía un amplio consenso en la necesidad de implementar medidas masivas destinadas a la mitad de la población que se hallaba en la pobreza luego de la crisis de 2001. (14)

Dentro de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social, la línea del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria representa un 24% del total del gasto para el año 2007.

Al interior del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el 70% de los recursos financieros se atribuían a las líneas de abordaje federal y focalizado, el 19% a los comedores y el 11% a las líneas de acción restantes. (15)

El Plan Alimentario se constituyó en un principio con los recursos asignados al Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Luego se determinó que todos los fondos Y partidas presupuestarias existentes (nacionales e internacionales) estuviesen incluidos como modalidades del mismo Plan Nacional.

A estos recursos se sumaron en 2004 los recursos provenientes del programa de comedores escolares del Ministerio de Educación, esto agregado a que debido a la mejor situación fiscal del país se pudieron realizar incrementos en las partidas presupuestarias.

El PNSA paso de manejar 300 millones de pesos en 2003 a 900 millones en 2007. El incremento en los recursos asignados a políticas de seguridad alimentaria fue significativo en el primer año de gestión de Néstor Kirchner. Siendo del 64% entre 2003 y 2004, del 36% en 2005. En 2006 se mantuvo y subió un 23% para el año 2007.

Si bien Argentina destina un 15% del producto bruto en gasto público social, históricamente esta inversión ha sido pro cíclica. Además si tenemos en cuenta lo que se le cobra en impuestos de alimentos a los sectores más vulnerables, podremos observar que es mayor la quita que lo que se entrega a través de programas alimentarios.

### **Universalidad vs. Focalización**

La política social "universal" se funda en la noción de un ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal, por lo tanto, las prestaciones provistas son universales y centradas en la oferta. Cada área social establece sus agendas de acuerdo a sus

propios objetivos y prioridades, con escasa referencia a las particularidades de la población atendida.

En cambio, las políticas "focalizadas" se basan en una lógica diferente, subyace una concepción de hombre poseedor de necesidades básicas (incluyendo aquellas que hacen a la subsistencia). Parten del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones sociales de pobreza y vulnerabilidad social y, mediante la utilización de criterios de selectividad positiva se concentran en la adecuación del servicio a las necesidades del receptor, se centran en la demanda. Supone la idea de un Estado subsidiario: debe limitarse a beneficiar a aquellos hogares que no están en condiciones de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes.

En síntesis, el Estado asume como responsabilidad principal en la temática social garantizar las necesidades básicas de la población mediante políticas sociales compensatorias.

### **Necesidad (carencia) vs necesidades humanas**

*La distinción entre necesidades naturales y artificiales se remonta hasta los Epicúreos y los Estoicos, quienes fueron los primeros en distinguir entre necesidades verdaderas y falsas: las primeras están asociadas a los deseos "naturales" del hombre basados en la naturaleza, mientras que las segundas serían necesidades artificiales, culturalmente generadas (Springborg, 1981). Para los utilitaristas en cambio (particularmente para Bentham), el hombre persigue una relación neta entre placer y dolor (cálculo de la felicidad) maximizando el placer y minimizando el dolor. Todos los placeres son cualitativamente iguales difiriendo sólo en cantidad, de modo que en general todas las necesidades merecen en principio ser satisfechas. En los primeros pensadores socialistas (Babeuf, Buonarotti, Fourier, Saint Simón, Owen, etc.) se identifica al hombre y sus necesidades naturales como un estado empíricamente determinable pero al mismo tiempo ético, en el sentido de que el hombre de la naturaleza con necesidades elementales no está corrompido por los vicios de la civilización: la competencia, la ambición, el egoísmo, la envidia, el descontento, etc. El socialismo sería el estado en donde todas las necesidades "falsas" serían suprimidas, correspondiendo a los técnicos definir las necesidades naturales que "científicamente" deberían satisfacerse (Skinner, 1978).” (Bustelo 2006:17)*



Al instalarse -como hipotetiza Aldo Isuani- la desocupación como disciplinador social, se erige como mecanismo de control social. Simultáneamente -y con el mismo propósito- se sostiene un fuerte cuestionamiento a los derechos sociales adquiridos por el conjunto de la población, bajo el argumento de supuestos privilegios. Asimismo se generan y/o amplían políticas sociales que procuran dar respuestas a los cada vez más amplios sectores de la población excluidos, entre ellas las transferencias a las familias y la comunidad de responsabilidades referidas a la cobertura de necesidades básicas que anteriormente pertenecían a la esfera pública.

Diferente sería el contenido de las acciones del Estado si se planificaran -por ejemplo- desde un encuadre de "necesidades humanas fundamentales" (enfoque de Desarrollo a escala humana, grupo GIPS12), las cuales son Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación y Libertad. Desde esta perspectiva *"Las necesidades humanas fundamentales son atributos esenciales de las personas que se relacionan con la evolución; mientras que los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras; y los bienes económicos son objetos que se relacionan con coyunturas. Así, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia"*

Para la ONU en la década del 70 surgen las "necesidades básicas" que son las condiciones indispensables para la subsistencia y para el desarrollo de una persona.

En la década del 90, el PNUD propone un índice de desarrollo humano, dónde aparece la libertad como dimensión esencial del desarrollo. Sin embargo, para la construcción del índice se trabaja sobre variables asociadas a necesidades básicas.

La taxonomía de las necesidades sociales más frecuente en la práctica de la programación son cuatro. *Necesidad normativa*: un nivel mínimo o deseable de satisfacción es establecido y si un individuo o grupo está por debajo de ese nivel, se encuentra en necesidad. *Necesidad sentida*: aquí la necesidad se iguala con deseo. Puede ser mayor a las necesidades reales porque puede ser inflada o inducida. *Necesidad expresada (demanda)*: es una necesidad sentida que se demanda. *Necesidad comparada*: surge por el efecto diferencial que origina la satisfacción o no de una necesidad entre las personas. Estas necesidades se presentan en forma combinada y es interesante explorarlas al momento de tomar decisiones en planificación social.

Por su parte, Max Neef propone que las necesidades son muy pocas, por el contrario los satisfactores para hacer frente a esas necesidades que no han cambiado a lo largo de la

historia son muchos, variados y cambian con el tiempo. El autor divide a las necesidades en dos categorías: existenciales (ser, hacer, tener, estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad).

Lo que se conoce como “neo asistencialismo”, tradición filantrópica dominante hasta fines del siglo XX, ubica al sujeto como necesitado, carente, imposibilitado de garantizar su propia reproducción social. Este modelo sustenta las intervenciones desde un enfoque tutelar, vaciando al sujeto de activos que le permitan ser agentes de su propio desarrollo.

*“El enfoque subsidiario en la política asistencial de la atención de la pobreza propone que el Estado actúe con una lógica que se denomina “malla de seguridad” o “últimas redes” en referencia a la provisión de subsidios básicos” (16)*

Los bolsones de alimentos y los comedores populares se enmarcan dentro del enfoque de “últimas redes” junto a otras acciones en políticas asistenciales o de asistencia directa. La asistencia directa y la urgencia si bien muchas veces van acompañadas no son unívocas. La urgencia determina que las intervenciones sean inmediatas y se enfocan en las necesidades, no en las causas que las determinan. Se caracterizan por ser coyunturales y paliativas de las problemáticas a resolver.

### **A modo de cierre...**

La política social y específicamente las políticas alimentarias en nuestro país han sido desarrolladas sin excepción y con modalidades diversas a lo largo de los años. Sin embargo, la asistencia alimentaria focalizada como respuesta al problema ya constituido ha sido la preferida por casi todos los gobiernos de turno.

Una política unificada, que articule la acción de diferentes ministerios y que posea un padrón único de beneficiarios es el objetivo hacia donde se debe apuntar para el logro de mejoras en la situación alimentario – nutricional.

En este camino nos hallamos, ya que Argentina ya posee una Ley de Seguridad Alimentaria que nuclea todos los programas y que trabaja en la unificación de un registro único de sujetos de derecho destinatarios de beneficios alimentarios.

Una mirada más amplia y abarcativa de la problemática alimentaria asegura que el trabajo sea mancomunado y que las situaciones de obesidad, sobrepeso y baja talla (problemáticas prevalentes) sean abordadas desde una mirada integral e interdisciplinaria.

---

**Notas**

\*\* Lic. En Nutrición. CeHIR – ISHIR – CONICET. Universidad Nacional del Comahue.

[Anabella.salomone@gmail.com](mailto:Anabella.salomone@gmail.com)

- (1) Desde 1882 la Sociedad de Beneficencia tomo las riendas de las intervenciones sociales en manos de las damas de la oligarquía. Esta institución privada con financiamiento público definía los “problemas sociales” condenando y culpabilizando a los sujetos por su situación de pobreza. En el tránsito del siglo XIX y hasta la década del 40 conviven (no en total armonía) la Sociedad de Beneficencia junto a los intentos de avance de consolidación de la asistencia pública encarnada por el higienismo y las demandas del movimiento obrero.  
Más adelante, el nuevo modelo de producción ligado a la sustitución de importaciones irá acompañado de mejoras en las condiciones de los trabajadores en las áreas de salud, higiene y la prevención.  
En el siglo XX, “la asistencia social ya no es solo un deber moral de los dominantes sino un interés y necesidad material y económico de todo el sistema (TentiFanfani, 1989) (En base a “Pobreza y Asistencia Directa en Argentina”, Ximean López, página 83. Editorial Espacio)
- (2) Debe su nombre a su impulsor, es la ley 12.341 mediante la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia para atención y control de la mujer y el niño en la primera infancia.
- (3) El Dr. Raúl Alfonsín se contacto con el Banco Mundial de Alimentos en Roma antes de asumir su presidencia.
- (4) Entrega periódica de cajas de alimentos que cubrían el 30% de las necesidades nutricionales de las familias (Hintze, 1984:194)
- (5) El PAN alcanzó una cobertura de 1,34 millón de familias (20% de la población del país)
- (6) El Congreso estableció su duración en dos años desde la sanción de la ley 23.056 en 1984, con posibilidad de extensión bajo su aprobación

- 
- (7) Con respecto a la inclusión económica, *“...se denomina zona de vulnerabilidad porque los individuos viven una situación de muy poca estabilidad y con tendencia a caer en la zona de exclusión...”* (Minujin y Bustelo, 1996: 13)
- (8) Se implementa en las áreas urbanas con mayores niveles de NBI de un grupo de provincias argentinas: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán.
- (9) Necesidades Básicas Insatisfechas.
- (10) El Plan estableció como principal objetivo “propender a asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país” Con las siguientes líneas de acción: asistencia alimentaria a familias en situación de riesgo social, asistencia alimentaria directa en casos especiales, asistencia alimentaria a comedores infantiles, escolares y comunitarios, asistencia para la conformación de huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, atención a la embarazada y al niño sano, asistencia técnica y capacitación y equipamiento a efectores-
- (11) Capítulo III. El Gasto social y coyuntura en la Política Social, El caso de las políticas de asistencia alimentaria. Erika Roffler. Pág 121.
- (12) Cepal, 2007
- (13) Gasto Público (GP) es la expresión contable del a asignación que el Estado hace laos diferentes sectores encargados de llevar a cabo las políticas públicas. Gasto Público Consolidado (GPC) es aquella porción del gasto destinado a financiar acciones públicas vinculadas a la inclusión social y la protección social. El Gasto Publico Social Consolidado (GPSC) se define como la suma de los recursos financieros brutos de los tres.
- (14) Para el año 2003 el Ministerio de Desarrollo Social incrementó su cartera en un 289%. Informe de Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. <http://www.desarrollosocial.gov.ar>
- (15) Según un informe elaborado para el año 2007 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

- (16) Clemente, Adriana. “Necesidades sociales y programas alimentarios – las redes de la pobreza”. Capítulo I. Pobreza y Territorio en áreas urbanas. Pág. 18.

### Bibliografía

- Vinocur, Pablo. Halperín, Leopoldo: “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Abril 2000.
- Graziano da Silva, José. “Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”. Diálogo Rural Iberoamericano – Crisis Alimentaria y Territorios Rurales. San Salvador, 2008.
- Romero, Luis Alberto. “La Argentina que duele: historia, política y sociedad” Conversaciones con Alejandro Katz. Katz editores, 2013.
- Orair, R; Alonso, J. “Inseguridad Alimentaria como foco de políticas públicas para el combate de la pobreza”. Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campiñas, Sao Paulo, Brasil
- Ministerio de Salud de la Nación, Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén. Sala de Situación. “Indicadores Básicos de Salud. Septiembre 2012”.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén. Sala de Situación. “Indicadores Básicos de Salud en Mapas” Neuquén, mayo 2013
- Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. “Anuarios Estadísticos de Neuquén”
- Dirección de Epidemiología. Dirección General de Información y Planificación. Subsecretaría de Salud de la provincia de Neuquén. “Tendencias en el perfil epidemiológico, provincia de Neuquén, 1986 – 2005. Neuquén, 2007.

- Blanco, G; Gentile, B; Quintar, J. "Neuquén – 40 años de vida institucional". Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). 1998.
- Bourdieu, Pierre. "El Sentido Social del Gusto". Siglo XXI editores, 2010.
- Bustelo, Eduardo. "*Planificación social. Del rompecabezas al abrecabezas*". Programa Costa Rica. FLACSO, 2006