

La consolidación de las políticas de asistencia social en el marco del afianzamiento del proceso de familiarización del bienestar. El caso de los programas de asistencia alimentaria.

Martin Ierullo¹

Introducción

A través del presente trabajo se pretende analizar el proceso de consolidación de las políticas de asistencia social, en especial los programas de asistencia alimentaria, en el marco del debilitamiento de la función estatal en la regulación de la economía y en la provisión de bienestar a las familias a través de políticas universales y beneficios asociados al trabajo asalariado.

En este sentido, el trabajo se estructurará en dos partes:

- En la primera de ellas se analizará desde la perspectiva de Esping Andersen y otros teóricos asociados, la estructuración de los riesgos en la sociedad actual y la relación entre la tríada familia-Estado-mercado en torno a la gestión de estos riesgos. A partir de estos aportes, se realizará un análisis del proceso de constitución de instituciones de protección social en nuestro país en el marco de la constitución de Estados de Bienestar en diversos países del mundo, y el proceso de debilitamiento de muchas de estas instituciones en el marco de la aplicación de políticas neoliberales a partir de la década del setenta.
- En la segunda parte, se analizará el proceso de consolidación de las políticas de asistencia alimentaria, en nuestro país. Para realizar este análisis se tomará en cuenta las siguientes dimensiones: a) continuidad en el desarrollo de estas acciones, b) instalación de esta estrategia en los distintos niveles de gobierno (nacional-provincial-municipal) y c) tipo de prestaciones de las políticas alimentarias.

PRIMERA PARTE

La estructuración de riesgos y su gestión en la sociedad actual

Siguiendo a Esping Andersen (2000), puede argumentarse que la vida de los seres humanos está expuesta a distintos riesgos, cuya probabilidad de efectivizarse se distribuye al interior de la sociedad de manera diferencial. Este autor sostiene que las regularidades sociales en cuanto a la distribución de los riesgos pueden comprenderse en función de tres ejes:

- 1) **Riesgos asociados al sistema de clase:** Los mismos están asociados a la posición que el sujeto o colectivo ocupe en la estructura social. La probabilidad de un riesgo social de este tipo se distribuye de manera desigual en los distintos estratos sociales. Por ejemplo, el riesgo a padecer determinadas enfermedades laborales o a no acceder a los medios suficientes para satisfacer las necesidades nutricionales, etc.

¹ Lic. en Trabajo Social (UBA). Maestrando en Políticas Sociales (UBA). Becario de investigación en el marco del proyecto UBACyT S091 "Niñez y familia. Políticas, contextos y significados de familia en una sociedad multiétnica y pluricultural". Docente de Trabajo de Investigación Final (TIF) - Carrera de Trabajo Social (UBA). Contacto: martinier03@yahoo.com.ar

2) **Riesgos asociados a la trayectoria vital:** Refiere a la distribución de los riesgos de acuerdo a la etapa evolutiva por la que atraviesa el sujeto. Desde esta perspectiva se identifican riesgos específicos para cada etapa de la trayectoria vital. Puede afirmarse entonces, que los riesgos a los que se ven sujetos los niños pequeños son claramente diferentes a los de los adultos o de los ancianos, por ejemplo con respecto a la posibilidad sufrir determinadas enfermedades o a la dependencia de otras personas que garanticen su cuidado.

3) **Riesgos asociados a la transmisión intergeneracional:** Se asocian a la transmisión que se produce de generación en generación. En este sentido se visualiza que determinados individuos de las generaciones actuales presentan desventajas relativas frente a otros de su misma generación en función de estructuras de desigualdades heredadas. Por ejemplo, el desigual acceso a la educación en función del nivel educativo alcanzado o inserción laboral de los progenitores.

A estos ejes, otros autores (Martínez Franzoni 2008; Sojo 2007) incorporan los **riesgos asociados al sistema de sexo- género**, en tanto afirman que las estructuras de las relaciones entre los géneros constituyen otro factor a tomar en cuenta a la hora de entender la distribución de los riesgos al interior de la sociedad.

Estas dimensiones nos permiten comprender la complejidad de factores que intervienen en la distribución de riesgos al interior de nuestra sociedad y la diversidad de riesgos que pueden reconocerse.

Sin embargo, los riesgos no revisten en todos los casos ni han revestido históricamente un carácter social o público. El reconocimiento de un determinado riesgo como social surge de complejos procesos a través de los cuales se identifica la necesidad de atención pública de determinados cuestiones y no de otras, lo cual constituye la base para el desarrollo de políticas de atención de los problemas sociales.

Tal como desarrolla Martínez Franzoni (2008:23) *“las estructuras de riesgos socialmente interpretadas y su reflejo en las decisiones colectivas, por ejemplo la política pública, no son aleatorias ni inmutables. Se cristalizan en prescripciones tanto en el plano individual e interpersonal como en el plano de las políticas públicas. Estos son paradigmas de la política pública un conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo debe ser abordada. Como parte de estos paradigmas (...) las nociones sobre riesgo pueden conllevar definiciones sobre cómo prevenirlo, mitigarlo o atenderlo”*.

En cuanto a la gestión o cobertura de estos riesgos, Esping Andersen (2000) identifica tres principales fuentes de gestión de los mismos, las cuales poseen principios y lógicas distintas. Estas fuentes son la FAMILIA, el ESTADO y el MERCADO.

La familia en tanto fuente de gestión de los riesgos se basa en los lazos de solidaridad y en la distribución de responsabilidades entre los géneros y las generaciones que integran los hogares. Históricamente, la familia ha sido el espacio fundamental en donde se han compartido y gestionado los riesgos, principalmente aquellos asociados a la trayectoria vital.

Con respecto a la cobertura de riesgos a través del mercado, se produce a través de la compra o contratación de seguros o servicios privados. En este sentido se produce un acceso diferencial en función de la posición socio-económica y de los ingresos que los individuos poseen. Tanto la oferta como el valor que adquieren estos seguros o servicios, dependen del cálculo mercantil acerca de la probabilidad que el riesgo se concretice en el corto o mediano plazo y los costos que demandaría la cobertura en caso de necesitar hacerse efectiva.

Con respecto al Estado, tal como fue analizado anteriormente el reconocimiento del carácter público o social de determinados riesgos (y en función de esto, su identificación como situaciones que requieren la intervención estatal) constituye uno de los factores fundamentales para la conformación del Estado como fuente de gestión de los riesgos.

Estudios más recientes de este autor (Esping Andersen, 2001) incorporan también a las instituciones sin fines de lucro u organizaciones de la sociedad civil como otra instancia de gestión de los riesgos, distintas a las enunciadas anteriormente.

En función de las relaciones y distribución de responsabilidades que se generan entre las fuentes de gestión antes desarrolladas (familia-Estado-mercado-organizaciones de la sociedad civil), podrá hablarse de distintos regímenes de bienestar. Tal como desarrolla Martínez Franzoni (2008), existen tres dimensiones de análisis que permiten operacionalizar el régimen de bienestar:

1. **Grado de mercantilización de la fuerza de trabajo.** Esta dimensión se refleja en la capacidad del mercado laboral de proveer trabajo remunerado a la población y la calidad de dicho trabajo.
2. **Grado de desmercantilización del bienestar.** La presente dimensión hace referencia al grado en que el Estado, a través del desarrollo de políticas sociales, debilita los vínculos monetarios al garantizar derechos a las personas independientemente de su participación en el mercado.
3. **Grado de desfamiliarización del bienestar.** Esta dimensión refiere al grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia, o sea de la capacidad del individuo de control sobre los recursos económicos, independientemente de las reciprocidades conyugales o familiares.

En función de los conceptos y dimensiones descriptas, se procederá a analizar las relaciones y distribución de responsabilidades entre las distintas fuentes de gestión de los riesgos en nuestro país, en especial en cuanto a los riesgos asociados al hambre en tanto problemática social.

El reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado

A partir de la década de 1930, en Argentina pueden observarse un progresivo reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de intervenir en la regulación de la economía apuntando al pleno empleo masculino (mercantilización de la fuerza de trabajo) y un incremento en la inversión en

diversas áreas de políticas sociales en pos de fortalecer las intervenciones de corte universales principalmente en los campos de la salud y la educación.

El proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo se asocia también al reconocimiento derechos sociales vinculados a la condición de trabajador, los cuales benefician tanto al jefe de hogar (el cual se inserta laboralmente) como así también a su grupo familiar. Estos beneficios son por ejemplo el sistema de obras sociales, el sistema de seguridad social y asignaciones familiares, entre otros.

Dichas tendencias, se corresponden con el contexto histórico mundial de constitución de los Estados de Bienestar en diversos países, los cuales significaron la asunción por parte del Estado de responsabilidad en la gestión de diversos riesgos considerados como sociales, aumentando el grado de desmercantilización del bienestar.

En este sentido, Argentina (al igual que Chile y Uruguay) constituye un caso puntual en relación a otros países latinoamericanos, debido al alto nivel de trabajo asalariado, que se sostiene hasta mediados de la década del setenta, y a la constitución de instituciones de protección social (Barbeito, Zuazua, Rodríguez Enríquez; 2003). Sin embargo, si bien existe una intervención estatal cubriendo diversos riesgos, el grado de desmercantilización es débil, ya que la inserción del jefe de hogar en trabajos asalariados constituye una condición fundamental para el acceso a beneficios sociales.

La relación asalariada constituía un factor importante no solamente para el acceso a beneficios sociales provistos por el Estado, sino también porque a través de los ingresos monetarios que se obtenían se lograba la satisfacción de las necesidades cotidianas de las familias, entre las que se puede incluir la alimentación. Tal como señala Hintzé, (1989:36), *"la alimentación aparece como preocupación social subsumida en el salario, en tanto se la considera como un consumo privado por excelencia. Por lo tanto, tradicionalmente reservado al ámbito de la familia, circunscripto a sus normas y reglas de funcionamiento"*

El Estado intervenía en algunos puntos de la cadena agroalimentaria, a través de incentivos, regulaciones de precios, control de importaciones y exportaciones, etc. Las políticas de asistencia alimentaria para las poblaciones que no accedían a la compra de alimentos en el mercado constituían una política residual y asistemática, debido a la masividad que el trabajo asalariado había adquirido en nuestro país. Existían algunas políticas sociales ligadas a la asistencia alimentaria², las cuales si bien expresaban la preocupación del Estado por la alimentación de la población materno-infantil y escolar, estaban claramente orientadas al cumplimiento de objetivos sanitarios y educativos que exceden la función asistencial.

² Estos programas eran: **a. Programa Materno Infantil (PMI)** Creado en 1937, su componente alimentario consistía en la entrega de leche a embarazadas y niños menores de dos años. Se aplica en la totalidad del territorio nacional con excepción de la Ciudad de Buenos Aires. Su finalidad última era garantizar la atención sanitaria de embarazadas y niños pequeños, favoreciendo el cuidado de la salud. **b. Programa Social Nutricional (PROSONU)** Creado en 1972, consiste en el financiamiento a comedores escolares. El mismo tenía como finalidad última mejorar la retención escolar y el rendimiento escolar de los niños a través del mejoramiento nutricional. Consistía en la transferencia de fondos a las provincias para el sostenimiento de comedores en instituciones educativas de nivel primario.

La gestión de los riesgos que surgen como consecuencia de una inadecuada y/o insuficiente alimentación aparece principalmente ligada a la familia en dos aspectos: 1) la provisión de los ingresos suficientes para la compra de los alimentos, frecuentemente ligada a la función otorgada al varón jefe de hogar y 2) la preparación de alimentos y el cuidado de la familia, usualmente ligada al rol otorgado a las mujeres en tanto gestoras en el ámbito privado.

De esta manera, se aporta a la reproducción de un modelo de familia nuclear en donde las expectativas en cuanto a los roles cumplidos por los hombres y las mujeres al interior de la familia son distintos: *"El hombre es el responsable del mantenimiento económico de la familia. Se espera de él que salga a trabajar y con el ingreso monetario que recibe cubra las necesidades básicas -y, de ser posible, los gustos y lujos- de su familia. También se espera de él que actúe como autoridad principal o última en el disciplinamiento de los hijos. La mujer es la principal responsable de las tareas reproductivas: tiene a su cargo la reproducción biológica, que en plano familiar significa gestar y tener hijos, se ocupa además de la organización y de parte de las tareas de reproducción cotidiana, o sea de las tareas domésticas que permiten su mantenimiento y la subsistencia de los miembros de su familia, y desempeña un papel fundamental en la reproducción social, o sea en las tareas dirigidas al mantenimiento del sistema social"* (Jelin, 1998:33-34).

En resumen puede afirmarse que la responsabilidad sobre la alimentación constituye una responsabilidad familiar la cual se efectiviza a través de la compra y consumo de bienes en el mercado. El Estado, si bien interviene en la regulación de los precios de los alimentos de primera necesidad no se tiende a la desmercantización de la compra de estos bienes.

El debilitamiento de las instituciones de protección social en el marco de la reforma del Estado

Hacia la década de 1970 se produjo a nivel mundial una crisis que puso en cuestión la legitimidad de la intervención del Estado en la regulación de la economía y el rol protagónico que había asumido la provisión de bienestar a las familias.

Como consecuencia de esta crisis, la cual afectó también a nuestro país, se evidencia el desarrollo de políticas de corte neoliberal: políticas de flexibilización laboral, una masiva desindustrialización y una clara tendencia del Estado a correrse del rol que había asumido en tanto regulador de la economía. Estas políticas que se comienzan a implementar en nuestro país en la década de 1970 y que se agudizan en la década de 1990, impactan fuertemente en las condiciones de vida de la población y se manifiesta en el incremento de los índices de desempleo y de subocupación. Esta situación resulta de central importancia debido a la centralidad adquirió el empleo en tanto medio para el acceso a beneficios sociales y a la satisfacción de las necesidades cotidianas de las familias.

Frente a esta situación el Estado asume en el campo de las políticas sociales un papel reducido atendiendo de manera focalizada las manifestaciones más extremas de estos procesos. Se afianza un modelo de política social que abandona paulatinamente su orientación universalista, para focalizarse en grupos con condiciones de vulnerabilidad específica.

Tal como analiza Jelin (1998:67) *“la crisis del Estado de Bienestar y los cambios en las políticas sociales prevalecientes en los años noventa –el neoliberalismo que reduce la presencia del Estado y abre actividades de carácter social a la lógica de mercado- tienen como efecto “privatizar” la responsabilidad sobre el bienestar, transfiriendo tareas del Estado a las familias. (...) En el modelo liberal de la economía de mercado, estos costos deben ser cubiertos individualmente, o mejor dicho, por las redes familiares y las unidades domésticas de las cuales estas personas son miembros”*. En conclusión, se formaliza en una tendencia a familiarizar los riesgos sociales, debilitándose las instituciones de protección social desarrolladas con anterioridad y haciendo que la responsabilidad por la reproducción social de los individuos queden libradas a las posibilidades de cada unidad familiar.

Sin embargo, frente al gran deterioro de las condiciones socio-económicas y frente a la imposibilidad de muchas familias de garantizar su supervivencia diaria se observan dos tendencias:

1. El surgimiento y consolidación de organizaciones sociales y comunitarias que apuntan a colectivizar la gestión de determinados riesgos sobre los que no se visualiza la intervención estatal. Dentro de estas experiencias pueden enmarcarse la constitución de ollas populares, comedores comunitarios, etc.
2. El desarrollo por parte del Estado 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.

Si bien ambas tendencias constituyen consecuencias fundamentales de los procesos estudiados, se ha seleccionado la segunda de ellas como eje de análisis de la segunda parte del presente trabajo.

SEGUNDA PARTE

El Plan Alimentario Nacional (PAN) como punto de inflexión en el campo de las políticas de asistencia alimentaria

La implementación del Programa Alimentario Nacional se produce en el marco de la asunción del Dr. Raúl Alfonsín como Presidente de la Nación. Dicha asunción resulta significativa, debido a que constituye el primer presidente electo luego de última Dictadura Militar (1976-1983). Raúl Alfonsín, declama desde la campaña presidencial el desarrollo de acciones que apunten a la recuperación plena de la democracia. Entre dichas acciones se encuentra el desarrollo de un plan de asistencia alimentaria que permita intervenir sobre las poblaciones en situación de pobreza de todo el territorio nacional³.

Pocos días después de la asunción, el Presidente Alfonsín envía al Congreso Nacional un paquete con 22 proyectos de ley sobre diversas temáticas, entre los cuales incluye uno que planteaba la creación del Programa Alimentario

³ Si bien dicho tipo de intervención sobre la desnutrición y el hambre constituye una innovación en el territorio nacional, se enmarca en un proceso de consolidación de los planes de asistencia alimentaria implementados en la región latinoamericana. En un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud (1990), se relevan entre los años 1980-1984 la existencia de 105 programas de intervención alimentaria-nutricional en América Latina, los cuales constituyen un crecimiento elevado en relación a los 47 programas relevados para el quinquenio 1970-1975.

Nacional, tal como había sido anunciado en la campaña partidaria. En la fundamentación de dicho proyecto de ley puede observarse que la problemática no se fundamenta en la existencia de informes que arrojaran datos empíricos acerca de la situación de pobreza de la población o del grado de carencia alimentaria. En cambio, se fundamenta en el reconocimiento de los efectos que habían tenido las políticas implementadas desde la Dictadura Militar, tanto en el crecimiento del desempleo como en el ataque a los valores solidarios y participativos.

Se reconocen que sus causas no radican en problemas en la producción de los alimentos (ya que los alimentos que se producen no resultan escasos), sino en la distribución de los mismos, en tanto existen familias que no poseen los ingresos suficientes para acceder a los mismos a través de su compra en el mercado.

Se asume desde el Estado Nacional que la situación de carencia de la población, demanda una intervención urgente. Esta imposibilidad de permanecer ajeno ante esta situación se asocia al contexto socio-político de recuperación de la democracia, en tanto se entiende que es necesario garantizar el acceso a los alimentos para asegurar la democracia de manera plena.

Aldo Neri (Ministro de Salud Pública y Acción Social alfonsinista) sostenía en el marco de presentación del Plan al Congreso Nacional que *"el Plan Alimentario Nacional no constituye una nueva modalidad de beneficiencia ni una acción dadivosa por parte del Estado, sino la satisfacción de un legítimo derecho del sector de la población que ha pagado más por este período de política económica de retroceso. (...) Es una necesaria reparación a la marginalidad sufrida por los sectores castigados por las políticas anti-populares"* (Clarín, 1983). En este sentido, se refuerza la idea del Programa como política reparadora frente a la población más castigada por las políticas aplicadas en la Dictadura.

Dicho proyecto de Ley fue aprobado en el Congreso Nacional, donde se registraron discusiones acerca del Programa, las cuales culminaron con una mayor delimitación de algunos aspectos del proyecto (realización de un censo para determinar la dimensión del problema, participación de las provincias, duración acotada a dos años, etc.).

El Programa Alimentario Nacional comenzó a aplicarse en 1984 a partir de la aprobación de la Ley N° 23.056 y se extiende hasta 1989 (cuando finaliza el gobierno radical). El mismo consistió en la entrega de cajas con alimentos (principalmente alimentos secos), los cuales cubrían un 30% de las necesidades nutricionales de las familias (Hintzé, 1984: 194). Se alcanzó una cobertura de 1,34 millones de familias, las cuales representaban cerca de un 20% de la población total del país.

Tal como fue afirmado anteriormente, puede reconocerse que el Programa Alimentario Nacional constituye una innovación política en tanto el tipo de intervención desarrollada en función de la problemática nutricional y en tanto la masividad que adquirió el programa. Sin embargo, el mismo no apunta a un cambio fundamental en la relación Estado-familia-mercado en cuanto a la gestión de los riesgos vinculados a una inadecuada alimentación. Se plantea como una intervención provisoria y coyuntural, de apoyo a las familias frente a

la situación de pobreza durante el corto plazo. Se refuerza la idea que las familias constituyen la instancia de provisión y cuidado en cuanto a los alimentos, el Estado prestará ayuda a estas familias en función del reconocimiento de la imposibilidad de las mismas de hacerse efectivamente cargo de esta función otorgada.

Si bien el programa permitió abordar las necesidades nutricionales de las familias, en tanto las condiciones de vida de la población se vieron fuertemente deterioradas por la falta de desarrollo de políticas de reactivación económica y por la crisis hiperinflacionaria que tuvo lugar en 1988-1989, estas intervenciones manifestaron sus limitaciones e insuficiencias en cuanto a su impacto en un contexto de crisis.

Consolidación de las políticas de asistencia alimentaria

1. Continuidad en el desarrollo de acciones en el campo de la asistencia alimentaria

Con respecto a este punto, primeramente se tomará en consideración el análisis del gasto consolidado en asistencia y promoción social⁴ (en el cual está incluido el gasto en políticas de asistencia alimentaria). La evolución de dicho gasto en el período 1980-2005, puede evidenciarse en el presente gráfico:

Gráfico N° 1



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

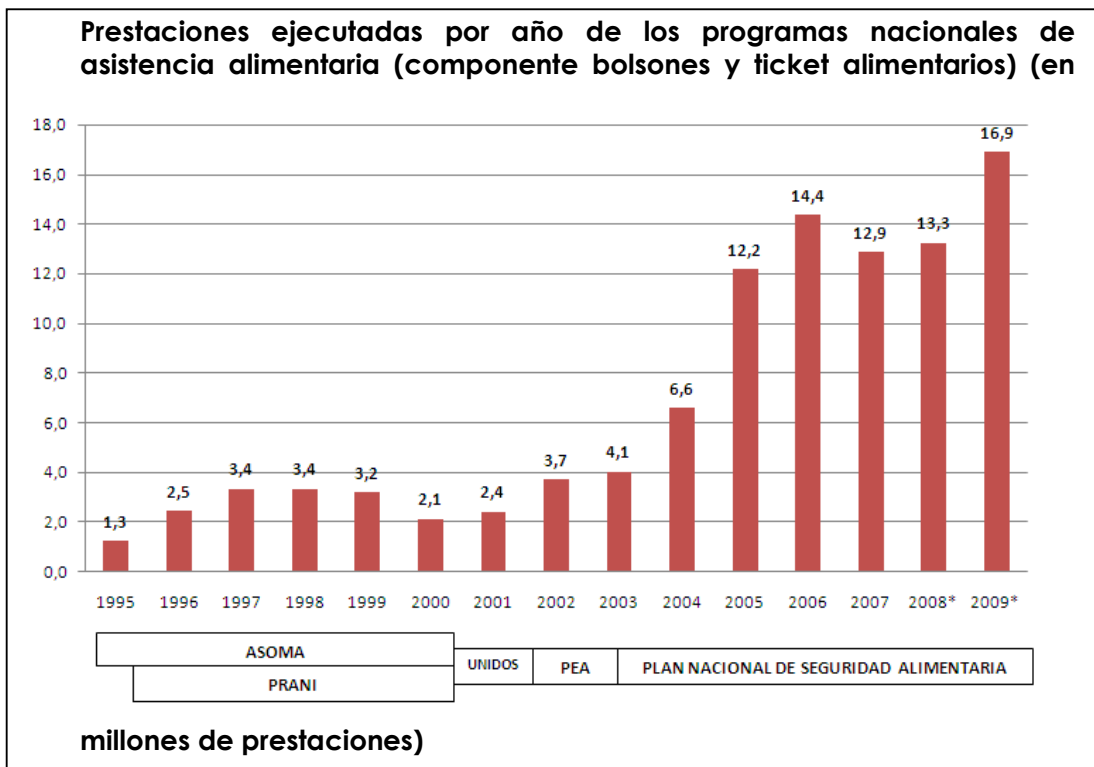
⁴ Este ítem incluye las "acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, brindándoles aportes tanto financieros como materiales y las destinadas a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social." (Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional, Ministerio de Economía de la Nación 2003)

A partir del análisis del mismo puede observarse un crecimiento sostenido del porcentaje de PBI afectado a este tipo de políticas⁵, en el marco del crecimiento también sostenido de los índices de pobreza y desempleo.

El crecimiento del gasto consolidado en asistencia y promoción social surge del desarrollo de diversos programas, entre los cuales se encuentran los planes de asistencia alimentaria. Los mismos se desarrollan de manera sostenida desde el Estado Nacional a partir de 1984. Tal como puede evidenciarse en el Anexo N° 1 (Programas de asistencia alimentaria desarrollados desde el Estado Nacional), se observa una continuidad en cuanto al desarrollo de estas acciones. Dicha modalidad de intervención frente a la pobreza se fue instalando en el sistema de políticas sociales argentino, subsistiendo hasta la actualidad. A lo largo de los últimos 25 años, pueden observarse el desarrollo de distintos planes y programas surgidos al compás de las crisis socio-económicas, la creciente pobreza y el grave deterioro del mercado de trabajo.

Con respecto a la cantidad de prestaciones desarrolladas desde estos programas, se evidencia un crecimiento considerable en el período analizado en el Gráfico N° 2 (1995-2009), lo cual pone de manifiesto el crecimiento que han tenido estos programas en los últimos años.

Gráfico N° 2:



* Se toman las prestaciones presupuestadas

⁵ Aunque puede observarse que el gasto en política asistencial presenta un carácter pro-cíclico (*Lo Voulo, Barbeito, 1998*), ya que durante las situaciones negativas a nivel contextual, la inversión desciende (esta tendencia se observa en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, el efecto tequila en 1994-95 y la crisis nacional en 2001-02).

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación: Indicadores de la Administración Pública (1994-2004), Cuentas de Inversión (2003-2007) y Presupuestos Nacionales (2008-2009)

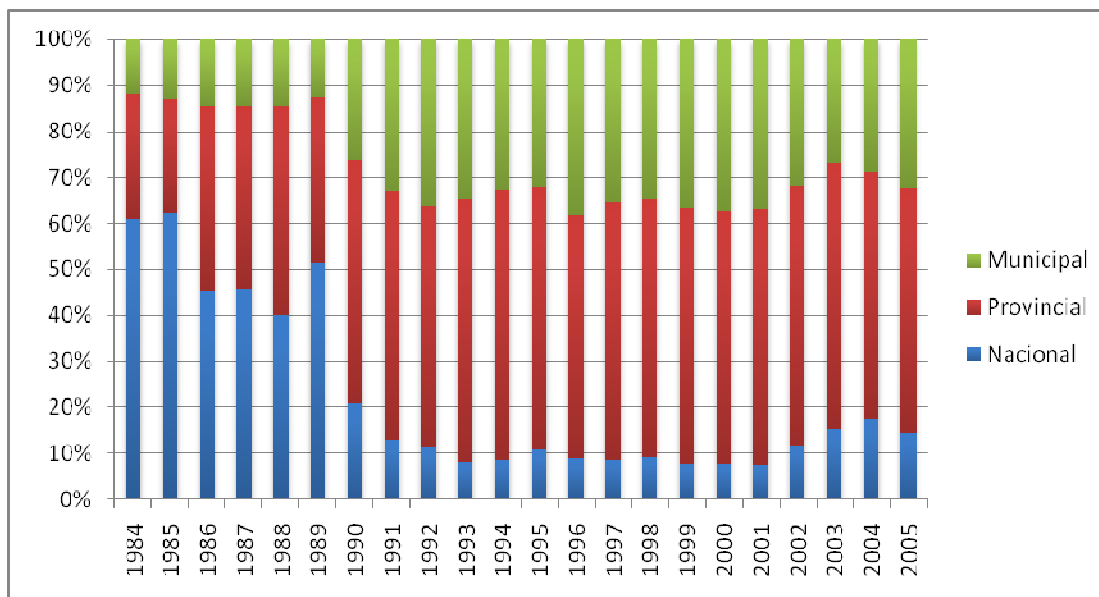
Estos programas presentan continuidades principalmente con respecto al sostenimiento de un tipo de estrategia de abordaje de las consecuencias más extremas de los procesos de pauperización, conteniendo de esta manera la conflictividad social.

En este sentido, puede analizarse que los mismos no se basan en el reconocimiento de derechos sociales de las familias, sino en la identificación y comprobación de necesidades de las familias sobre las que el Estado interviene puntualmente.

2. Instalación de las políticas de asistencia alimentaria en los distintos niveles de gobierno

El análisis de gasto consolidado permite dar cuenta de los recursos ejecutados en determinado período por cada nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal). Por lo cual, partiendo de la tendencia creciente de este gasto en el período 1984-2005 (la cual fue analizada en el apartado anterior), se procederá a analizar la proporción de gasto asignado a cada nivel de gobierno por año:

Gráfico N° 3:



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

A partir del análisis del presente gráfico, puede observarse desde la década de 1990, que los fondos son ejecutados fundamentalmente por los niveles subnacionales. Esta modificación se ocasiona principalmente como consecuencia de dos mecanismos:

1. **Creación del fondo POSOCO- PROSONU (1991).** A través de la Ley 24.049 se dispone la transferencia de instituciones educativas y del personal

dedicado a esta función a la instancia provincial y además se crea el fondo POSOCO-PROSONU. El mismo consiste en la transferencia a las provincias de la responsabilidad sobre los comedores escolares (financiados anteriormente por parte del Gobierno Nacional a través del Programa Social Nutricional –PROSONU- desde 1973) y sobre las políticas asistenciales (llevadas a cabo en el marco de los fondos destinados por la Ley 23.767 para el desarrollo de Políticas Sociales Comunitarias –POSOCO- desde 1989, programa que había surgido como sucesor del Programa Alimentario Nacional⁶).

En este sentido, a partir de 1992 se transfieren recursos a las jurisdicciones vía coparticipación con el objeto que sean destinados a la planificación y ejecución de estas líneas de acción. Dicha transferencia se sostiene hasta la actualidad. Este proceso de descentralización de fondos al nivel provincial vía coparticipación se da en el marco de un proceso más amplio de descentralización que abarca también las áreas de salud y educación. A partir de este proceso se apunta a que las provincias puedan desarrollar programas de asistencia frente a la situación de pobreza de la población.

2. **Transferencia de fondos de programas nacionales para su ejecución por parte de las provincias.** Los programas de asistencia alimentaria implementados en las últimas dos décadas se alejaron progresivamente del modelo centralizado en el nivel nacional que sostenía el PAN, optando por una gestión descentralizada que pone en el centro de la escena a los gobiernos provinciales en cuanto a la definición de las políticas asistenciales (Véase Anexo N° 2). Si se analiza, por ejemplo el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (el cual se encuentra en vigencia desde 2003), se observa que se formalizaron convenios de transferencias de fondos con la totalidad de las jurisdicciones que componen el país y que los fondos transferidos a las instancias provinciales principalmente y en menor medida a las organizaciones sociales y municipios, corresponden en promedio al 83% de la asignación presupuestaria de dicho programa.

En resumen, los mecanismos que operan en el proceso de descentralización de las políticas de asistencia social, toman como principal destinatario a provincias, las cuales asumen la responsabilidad de brindar ayuda a la población afectada por los procesos de pauperización.

Estos fondos descentralizados también son complementados con fondos propios de las jurisdicciones y derivan en la aplicación de diversos planes asistenciales jurisdiccionales. Entre los mismos, los planes de asistencia alimentaria constituye una de las intervenciones más utilizadas por los gobiernos provinciales⁷.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es que a partir de 1990 cerca de un 30% del gasto en asistencia y promoción social es ejecutado por los gobiernos municipales. Con respecto a este punto, si bien en algunas

⁶ Véase Anexo N° 2, Descripción de los programas de asistencia alimentaria desarrollados desde el ámbito nacional.

⁷ Si se analiza la composición del gasto que destinan los Ministerios de Desarrollo Social jurisdiccionales de las cinco jurisdicciones con mayor población del país, puede observarse que el gasto en programas de asistencia alimentaria es en promedio cercano a la mitad del total de los gastos presupuestados

provincias se evidencia la descentralización de recursos al nivel municipal (ya sea para la ejecución de programas provinciales como para el desarrollo de planes locales), la asistencia social se constituye en un sector emergente de intervención municipal (Clemente y Girolami, 2006). En tanto el mismo se conforma a partir de las problemáticas sociales que se manifiestan coyunturalmente y de la asunción por parte de los municipios de acciones en este campo, sin existir en muchos casos una asignación explícita de funciones en la legislación ni un proceso de descentralización de gasto que lo justifique.

En el marco del agravamiento de los índices de pobreza y desempleo, los gobiernos locales optan por una intervención que permite en el corto plazo abordar una de las manifestaciones más extremas de la pobreza a través del desarrollo de programas focalizados. Sin embargo, esta intervención que fue concebida originalmente como respuesta a una situación de emergencia/crisis que se creía pasajera, se consolida y constituye en el nivel local una de los principales sectores de intervención estatal en lo que a gasto se refiere. Si se analiza la composición del gasto social consolidado municipal por función/finalidad, se evidencia que la asistencia y promoción social se consolida a partir de mediados de las década de los noventa como uno de los principales gastos de este nivel (Véase Anexo N° 2).

A partir de un relevamiento de los municipios con población mayor a 100.000 habitantes⁸ realizado por el autor del presente trabajo en el marco de otro estudio⁹ surge que el 93% de dichos gobiernos locales implementa programas locales de asistencia alimentaria (distintos a los planes provinciales). Las acciones realizadas presentan distintos grados de institucionalización dependiendo de la existencia de planificaciones a mediano plazo, la antigüedad de los mismos y los recursos asignados a tal fin.

En función de los procesos analizados en este apartado, puede afirmarse que las políticas de asistencia alimentaria se instalaron en los distintos niveles de gobierno. Si bien este proceso se vincula a la descentralización del gasto de asistencia y promoción social a través de los mecanismos antes analizados, se evidencia que en el marco de la pobreza creciente las instancias sub-nacionales asumen un rol central en la cobertura de ciertas necesidades de reproducción a las familias, excediendo al proceso de descentralización.

3. Tipo de prestaciones de los programas de asistencia alimentaria

Con respecto a las políticas de asistencia alimentaria destinadas a las familias que se desarrollaron desde los distintos niveles de gobierno, pueden reconocerse diversos tipos de prestaciones, las cuales pueden clasificarse de la manera que se expresa en el siguiente cuadro:

	Entrega de bolsones alimentarios	Distribución de tickets o vales alimentarios	Sistema bancarizado de asistencia alimentaria	Apoyo alimentario a organizaciones comunitarias

⁸ En este grupo están incluidos un total de 62 municipios, los cuales pertenecen a 19 jurisdicciones (en su mayoría Provincia de Buenos Aires y Mendoza)

⁹ Ierullo, Martin (2009) "¿El fin de los programas de asistencia alimentaria? Los desafíos frente a la bancarización de los programas de asistencia social" Ponencia presentada al Congreso ALAS a realizarse en agosto de 2009.

Tipo de beneficio	Transferencia a las familias	Transferencia a las familias	Transferencia a las familias	Transferencia a organizaciones sociales
	En especies	Complementación de ingresos (a través de vales que representan una suma determinada en dinero)	Complementación de ingresos (a través de la transferencia de montos en tarjeta de débito)	Monetaria o en especies
Forma de satisfacción de necesidades familiares	Directa (a través de la provisión de alimentos)	Indirecta (a través de la complementación de medios para la adquisición de alimentos)	Indirecta (a través de la complementación de medios para la adquisición de alimentos)	Mediada por la organización
Grado de formalidad	Variable (pueden realizarse entregas esporádicas o sistemáticas)	Medio/ Alto (requiere planificación a mediano plazo, sostenimiento de recursos y articulación con actores locales)	Alto (requiere planificación a mediano plazo, sostenimiento de recursos y articulación con el sistema bancario)	Variable (pueden realizarse entregas esporádicas o sistemáticas)

Elaboración propia

La entrega de bolsones alimentarios representa el modelo intervención con mayor tradición en nuestro país. La aplicación de este tipo de intervención, va desde planes formalizados de asistencia (como lo fue el Programa Alimentario Nacional o el Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires) hasta acciones esporádicas o asistemáticas de entrega de bolsones ante situaciones de necesidad puntuales.

En los últimos años se observa una tendencia a la transformación de los programas de entrega de bolsones a planes de distribución de vales o tickets alimentarios y programas bancarizados de asistencia alimentaria.

Dicha transformación fue impulsada fundamentalmente desde el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el cual desde 2006 prioriza el financiamiento de proyectos que adoptan esta modalidad. A nivel jurisdiccional, se observa que casi la totalidad de los programas provinciales de asistencia alimentaria adoptaron esta modalidad (proceso que se desarrolla en la mayoría de los casos a partir de 2007). Con respecto a los planes municipales de asistencia alimentaria, esta transformación se produjo fuertemente en los municipios del Conurbano Bonaerense y en algunos otros municipios grandes (aunque en menor medida)¹⁰.

Este cambio que se consolida en los últimos años implica un mayor grado de formalización de dichos planes con respecto a los desarrollados anteriormente, en tanto para el desarrollo de programas bancarizados o de distribución de vales alimentarios se requiere de una planificación a mediano plazo y articulación con otros actores. En este sentido, puede afirmarse que la

¹⁰ Para ampliar la información acerca de este tema Véase Ierullo, Martin (2009) "¿El fin de los programas de asistencia alimentaria? Los desafíos frente a la bancarización de los programas de asistencia social" Ponencia presentada al Congreso ALAS a realizarse en agosto de 2009.

modificación del tipo de prestación otorgada favorece la consolidación de las políticas de asistencia alimentaria.

Puede observarse también un cambio en la forma de intervención, apuntando a cubrir las necesidades de las familias de manera indirecta –a través de la complementación de ingresos-. Aunque este cambio pierde centralidad en tanto los programas de satisfacción indirecta de las necesidades alimentarias, presentan similitudes con los anteriores en cuanto a la escasez de los montos transferidos a las familias (los cuales oscilan entre los \$30 y \$120 en la mayoría de los casos –sumas que resultan sumamente bajas en consideración del precio de la canasta básica familiar-) y al mantenimiento de los criterios de selección de los beneficiarios en base a la comprobación de necesidades (y no en virtud del reconocimiento de un derecho social).

En conclusión, puede afirmarse que los programas bancarizados y aquellos de distribución de tickets o vales alimentarios otorgan una mayor formalidad y proyección a las acciones en el campo de la asistencia alimentaria, reproduciendo la orientación originaria de dicha política, la cual estaba fuertemente centrada en intervenir de manera limitada en las manifestaciones más extremas de la pobreza. La continuidad en cuanto a la orientación cortoplacista, sumada a los criterios restringidos de focalización y a la insuficiencia de los bienes o recursos transferidos, suponen la consolidación de un modelo residual de intervención sobre las necesidades familiares.

REFLEXIONES FINALES

A partir del presente trabajo se ha podido analizar que la asunción de responsabilidad del Estado sobre la gestión de los riesgos sociales surge de complejos procesos históricos que configuran las relaciones entre familia-Estado-mercado.

En el marco de la aplicación de políticas neoliberales puede observarse un debilitamiento de las instituciones de protección social que se habían construido con anterioridad. A lo que se suma el crecimiento de los índices de pobreza e indigencia como consecuencia del deterioro en el mercado de trabajo. Este trae como consecuencia, tal como fue anteriormente analizado, un fortalecimiento del proceso de familiarización del bienestar lo cual implica que la responsabilidad sobre la provisión de bienestar sobre cada uno de los miembros que integran la familia recae de manera creciente sobre las unidades familiares.

En este contexto, se observa la consolidación de las políticas de asistencia alimentaria, la cual se evidencia principalmente en la continuidad que tiene esta modalidad de intervención en el ámbito nacional durante los últimos 25 años y también en los gobiernos sub-nacionales, y en el sostenimiento de los recursos destinados a tal fin.

Puede afirmarse entonces, que esta consolidación supone un reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de intervención frente a las situaciones de gran privación de las familias. Sin embargo, la asunción de responsabilidad del Estado sobre los riesgos que situación de pobreza supone en cuanto a la alimentación es sumamente limitada, en tanto se interviene de manera limitada sobre los miembros con mayor grado de vulnerabilidad –niños y

ancianos- y en función de la comprobación de la imposibilidad de las familias de gestionar esas dificultades. Se desarrolla un tipo de intervención que en el corto plazo permite abordar las manifestaciones más extremas del proceso de pauperización, conteniendo de esta manera la conflictividad social.

Desde este tipo de acciones se reproduce un modelo de política social residual, por medio del cual el Estado interviene de manera limitada frente a las necesidades y riesgos a los que se ven expuestos los individuos. De esta manera se refuerza la concepción de que es la familia quien es responsable tanto de la provisión de los alimentos (ya que aunque el Estado aporta en este sentido, dicho aporte resulta insuficiente para cubrir las necesidades familiares en su totalidad) como en cuanto a la selección y preparación de los alimentos y el cuidado sobre el estado nutricional de los miembros de las familias (principalmente los niños).

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- **Alonso, L. (2000)** "Trabajo y postmodernidad": el empleo débil, Editorial Fundamentos, Madrid.
- **Andrenacci, L. (coord.) (2005)** "Problemas de políticas sociales en la Argentina contemporánea", Ed. Prometeo, Buenos Aires,
- **Barbeito, A., N. Giosa Zuazúa y C. Rodríguez Enríquez (2003)** "La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". Buenos Aires: OIT – Gobierno Argentino.
- **Bertranou, F. y D. Bonari (coords) (2005)** *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*. Santiago: OIT.
- **Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V.; Clacheo, R (2003)** "Programas Alimentarios en la Argentina" CESNI, Buenos Aires.
- **Castel, R. (1997)**: *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- **Castel, R. (1995)** "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso" en Revista Archipiélago N° 27.
- **Clemente, A. y Girolami, M. (editoras) (2006)** "Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar", Ed. Espacio, Buenos Aires.
- **Esping Andersen, G. (1993)**"Los tres mundos del estado de bienestar" Ediciones Alfons et Magnanim, Generalitat, Valencia.
- **Esping Andersen, G. (2000)** "*Fundamentos sociales de las economías postindustriales*", Ariel, Barcelona.
- **Esping Andersen, G. (2001)** "¿Burócratas o arquitectos? La transformación del Estado de Bienestar en Europa" en VVAA, *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*, SIEMPRO/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- **Fleury, S. (1997)** "*Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*", Lugar Editorial, Buenos Aires.
- **Giraldo, C. (2001)** *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- **Golbert, L. (1992)** "La asistencia alimentaria: un nuevo problema para los argentinos" en Golbert, L.; Lumi, S.; Tenti Fanfani, E. "La mano izquierda del estado: la asistencia social según los beneficiarios, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- **Grassi, E.; Hintze, S y Neufeld, M. R. (1994)** "Políticas sociales, crisis y ajuste estructural" Ed. Espacio, Buenos Aires.
- **Hintze, S (1989)** "Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires" Centro Editor de América Latina" Buenos Aires.

- **Ibarra, L. y Romero, G (2005)** "Planes alimentarios y la distribución del ingreso" en Revista Desde el Fondo N° 34, Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de Entre Ríos.
- **Idiart, Alma (2006)** "Capacidades institucionales e implementación de programas sociales: las transformaciones de los programas materno infantiles en la última década" Ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.
- **Jelin, E. (1998)** "Pan y afectos. Las transformación de las familias", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- **Lo Vuolo, R. (1991)** "Economía Política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista en El Estado benefactor: un paradigma en crisis". Ciepp/Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.
- **Lo Vuolo, R.; Barbeito, A. y otros (1998)** "La nueva oscuridad de la política social"; Buenos Aire, CIEPP.
- **Lo Vuolo, R.; Barbeito, A. y otros (2000)** "La pobreza...de las políticas contra la pobreza", Miño Dávila, Buenos Aires.
- **Maceira, D. y Stechina, M. (2008)** "Intervenciones de política nutricional en 25 años de democracia" Documento de políticas públicas CIPPEC, Buenos Aires.
- **Maceira, D. y Stechina, M. (2008)** "Salud y nutrición. Problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia" Documento de trabajo CIPPEC, Buenos Aires.
- **Martinez Franzoni, J. (2007)** Regímenes de Bienestar en América Latina. Madrid: Fundación Carolina – Cealci.
- **Merklen, D. (2005)** "Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003", Ed. Gorla, Buenos Aires.
- **Ministerio de Desarrollo Social (2007)** "La bisagra. Políticas Sociales en Acción" MDS, Buenos Aires
- **Repetto, F. (2001)** "Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años 90" Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional Documento N° 54. 9
- **Sojo, A. (2007)** "Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política" en Arriagada, I. (coord) *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*. Santiago: CEPAL.
- **Sunkel, G. (2007)** "Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina" en Arriagada, I. (coord) *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*. Santiago: CEPAL.

Anexo N° 1: Programa de asistencia alimentaria desarrollados a nivel nacional (1984-2009)

PROGRAMA	PRESTACIONES QUE OTORGA	POBLACIÓN OBJETIVO	MODALIDAD DE GESTIÓN
PAN (Programa Alimentario Nacional) (1984-1989)	Entrega de módulo alimentario	Familias en áreas NBI (Censo 1980) de todo el país	Compra y distribución centralizada
Bono Nacional Solidario de Emergencia (1989) Su ejecución presentó irregularidades por lo cual se suspendió a poco tiempo de su lanzamiento.	Entrega de bonos para la compra de alimentos	Población que presenta declaración jurada de emergencia alimentaria a los gobiernos locales, quienes evalúan la situación.	Distribución de bonos entre las familias.
POSOCO (Políticas Sociales comunitarias) (1989-1991)	Destino de fondos a diversas problemáticas sociales en general entre ellas la problemática alimentaria.	Familias en situación de pobreza de todo el país	Transferencia parcial de recursos a las jurisdicciones.
PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición) (1993-2000)	Infraestructura y equipamiento de comedores comunitarios, efectores de salud y jardines maternos. Entrega de módulo alimentario	Menores de 6 años desnutridos. Embarazadas. Mujeres en edad fértil. Ciudades con altos índices de pobreza (NBI) en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán.	Transferencia parcial de recursos a las jurisdicciones seleccionadas.
PROMIN- Materno Infantil (2000-cont.)	Leche fortificada.	Menores de 6 años desnutridos. Embarazadas. Mujeres en edad fértil. Ciudades con altos índices de pobreza (NBI) en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán.	Transferencia total de recursos a las jurisdicciones para la ejecución del Plan.
FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social) (1995-2002) Desde 2003 continúa	Infraestructura y equipamiento de organizaciones comunitarias Raciones de alimentos a comedores comunitarios.	Organizaciones de la sociedad civil con más de 2 años de antigüedad que gestionan comedores u otros servicios comunitarios en las ciudades con mayores	Transferencia de fondos a organizaciones comunitarias

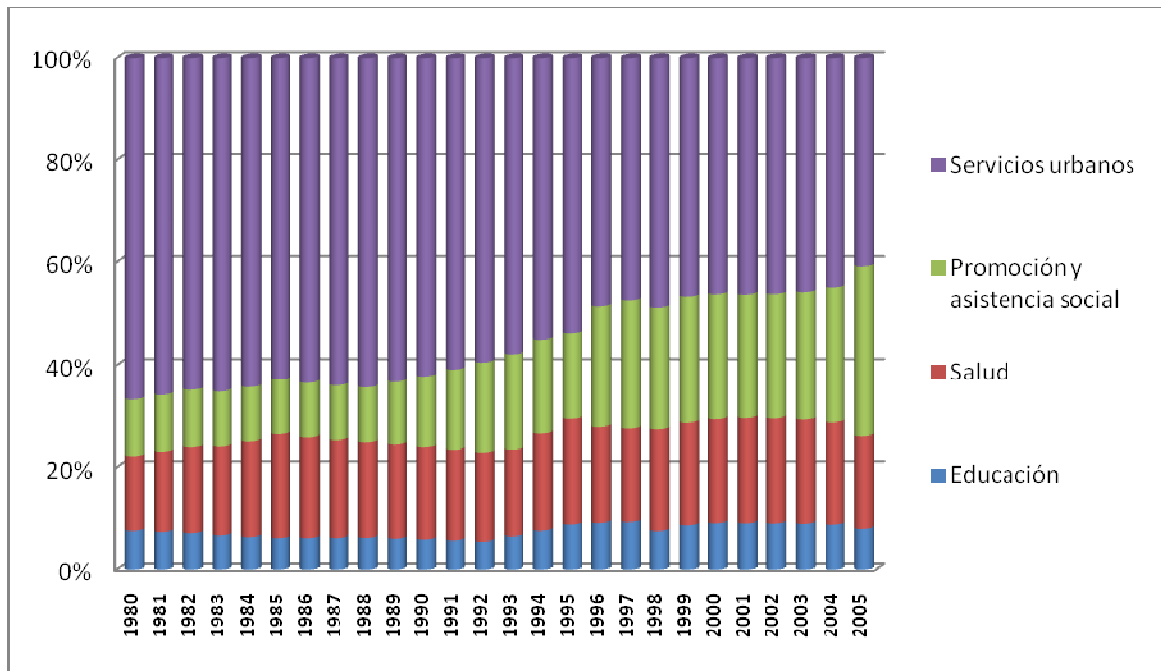
pero dentro del las líneas de acción del PNSA	Desde 2002 se centra exclusivamente en el apoyo a organizaciones que trabajan en el campo de lo alimentario.	índices de pobreza.	
ASOMA (Apoyo Solidario a los mayores) (1994-2000)	Entrega de módulo alimentario. Taller de educación alimentaria Provisión de medicamentos	Adultos mayores de 60 años en situación de pobreza sin cobertura previsional de todo el país	Transferencia parcial de recursos a las jurisdicciones.
PRANI (Programa de Alimentación y Nutrición Infantil) (1996-2000)	Entrega de módulo alimentario. Infraestructura y equipamiento de comedores comunitarios, en vías a su conversión en centros de cuidado infantil Dación de alimentos a comedores comunitarios	Niños de 2 a 14 años en zonas con al menos 30% de población NBI. Se aplica en todas las jurisdicciones salvo en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires.	Transferencia parcial de recursos a las jurisdicciones.
UNIDOS (Programa de apoyo familiar UNIDOS- Sistema Alimentario Federal) (2000-2001)	Apoyo técnico y financiero para el desarrollo de programas alimentarios provinciales que consistan en la entrega de módulos alimentarios. Conformación de un Sistema Alimentario Federal. Entrega directa de módulos alimentarios Apoyo para la conformación de huertas.	Niños menores de 14 años y adultos mayores de 60 sin cobertura previsional, ambos en situación de pobreza. Se aplica en todo el país	Transferencia de fondos a las jurisdicciones a través de la firma de convenios.
PEA (Programa de Emergencia Alimentaria) (2002-2003)	Apoyo técnico y financiero para el desarrollo de programas alimentarios provinciales que consistan en la entrega de módulos alimentarios, ticket para la compra de alimentos, apoyo a comedores comunitarios, entre otros. Entrega directa de módulos alimentarios	Niños menores de 18 años, embarazadas, adultos mayores de 60 años sin cobertura previsional; sendos en situación de pobreza. Se aplica en todo el país	Transferencia de fondos a las jurisdicciones a través de la firma de convenios.
PRAE (Programa Asistencial de Emergencia) (2003)	Prestaciones alimentarias y sociales varias.	Tuvo aplicación en las provincias de Tucumán, Chaco, Corrientes, San Juan, Santiago del Estero y Formosa.	Sin datos
PNSA (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) (2003- cont)	Apoyo técnico y financiero para el desarrollo de programas alimentarios provinciales que consistan en la entrega de módulos alimentarios, ticket para la	Niños menores de 14 años (se priorizan los menores de 5 años), embarazadas, adultos mayores de 70 años sin cobertura previsional; sendos en situación de pobreza.	Transferencia de fondos a todas las jurisdicciones, a municipios y organizaciones sociales a través de la firma de

	compra de alimentos. Apoyo a comedores comunitarios y escolares. Apoyo a la conformación de huertas Educación alimentaria y nutricional	Se aplica en todo el país.	convenios.
--	---	----------------------------	------------

Elaboración propia. Fuente: CESNI (2003), MDS (2007), Ibarra, Romero (2004) CIPPEC (2008), Idiart (2006)

Anexo N° 2:

**Composición del gasto social consolidado municipal por finalidad/función
(Serie 1980-2005)**



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